

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคนกลางประกันภัย โดยการวิเคราะห์และเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 แล้ว จะเห็นว่าคนกลางประกันภัยเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อธุรกิจประกันภัย เนื่องจากธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมถึงความมั่นคงภาพพจน์ที่ดีและความน่าเชื่อถือของประเทศด้วย เพราะคนกลางประกันภัยคือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากบริษัทประกันภัยให้มีหน้าที่ในการชักชวน ชี้ช่อง หรือจัดการให้บุคคลทำสัญญาซื้อประกันภัยกับบริษัท เพราะหวังค่าจ้างและบำเหน็จตอบแทนจากการชักชวน สาเหตุที่ทำให้ธุรกิจประกันภัยของไทยไม่เติบโต และได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน ก็คือระบบคนกลางประกันภัยยังไม่ได้รับการพัฒนา อันเป็นผลมาจากมาตรการทางกฎหมายที่ยังอยู่ในวงแคบและมีขีดจำกัดในการขยายตัว และไม่มีบทบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมผู้หาประกันหรือคนกลางประกันภัยให้ได้มาตรฐานสากล ดังนั้นเพื่อเป็นการลดปัญหาจากกระทำของคนกลางประกันภัยผู้หาประกัน จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่เข้มงวดและรัดกุมในการควบคุม และกำกับดูแลให้คนกลางประกันภัยต้องผ่านการอบรมและได้รับการตรวจสอบคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถจากบริษัทที่ได้รับการรับรอง และได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดก่อน รวมทั้งศีลธรรมจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพด้วย จึงสามารถออกมาประกอบอาชีพการเป็นคนกลางประกันภัยได้ หากบุคคลดังกล่าวไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมและตรวจสอบคุณสมบัติที่เข้มงวดและออกมาประกอบอาชีพเป็นคนกลางประกันภัยแล้ว ก็ควรหามาตรการขั้นเด็ดขาด ในการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง และมีบทบัญญัติกฎหมายในการคุ้มครองและปกป้องประชาชน ผู้เอาประกันภัยให้ได้รับความเป็นธรรมและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้เอาประกันภัยเองด้วย

เนื่องจากคนกลางประกันภัยได้กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย และผู้รับประกันภัยตามกรมธรรม์ประกันภัยหรือประชาชนหลายประการ ซึ่งเกิดจากการชักชวนให้มีการทำสัญญาประกันภัย โดยชี้แจงข้อคุ้มครองในกรมธรรม์ประกันภัยแตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย ในกรณีที่เป็นการประกันภัย ก็จะจัดให้ผู้เอาประกันภัยชีวิตลงชื่อในคำขอเอาประกันภัยแล้วดำเนินการแถลงข้อความอันเป็นเท็จแทนผู้เอาประกันภัย เพื่อที่จะให้บริษัทตกลงรับประกันชีวิต และหากได้มีการทำสัญญาประกันชีวิตไปจนล่วงพ้นเกินกว่าสองปีขึ้นไป จนกระทั่งกรมธรรม์ประกันภัย มีมูลค่าเวนคืนกรมธรรม์ประกันภัยแล้ว ก็จะจัดให้ผู้เอาประกันภัยปิดกรมธรรม์เพื่อขอเอาประกันภัยชีวิตใหม่ ในกรณีที่มีการมรณะเกิดขึ้น คนกลางอาจได้รับมอบหมายให้จ่ายเงินตามกรมธรรม์ให้แก่ผู้รับประกันภัย คนกลางประกันภัยจะใช้โอกาสนี้จัดให้ผู้รับประกันภัยขอเอาประกันภัยชีวิตใหม่ โดยไม่คำนึงถึงความจำเป็นทางการเงินของผู้รับประกันภัยแต่อย่างใด เพราะหวังเพียงเพื่อจะให้ตนเองได้รับค่าบำเหน็จจากบริษัทแต่เพียงเท่านั้น

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ คนกลางประกันภัยได้เก็บเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัยจะต้องชำระให้แก่บริษัทแล้วไม่นำส่งบริษัท ทำให้ผู้เอาประกันภัยได้รับความเสียหายเมื่อมีภัยเกิดขึ้นอาจไม่ได้รับการชดเชยจากบริษัท เพราะกรมธรรม์ได้สิ้นผลบังคับจากสาเหตุที่บริษัทไม่ได้รับชำระเบี้ยประกันภัย หากการรับชำระเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัยไม่ได้กระทำในนามบริษัท แต่ได้กระทำในนามของผู้เอาประกันภัย

สาเหตุแห่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลคนกลางประกันภัย ได้บัญญัติถึงอำนาจที่จะอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นเครื่องมือในการควบคุมและกำกับดูแลคนกลางประกันภัยไว้น้อยเกินไป ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายเป็นเหตุให้คนกลางประกันภัยกระทำการโดยหวังแต่ประโยชน์ของตนแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดแก่ ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชนที่เป็นผู้บริโภค

ด้วยเหตุที่ธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีผู้เอาประกันภัยหรือประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก และเพิ่มขึ้นตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับธุรกิจประกันภัย ซึ่งเป็นเพียงเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการควบคุมและกำกับดูแลคนกลางประกันภัยให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงมีอยู่เพียง 2 ฉบับเท่านั้น คือ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535

เท่านั้น แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันภัยทั้ง 2 ฉบับ ยังมีข้อบกพร่องและความไม่ชัดเจนครอบคลุม จึงทำให้เกิดปัญหา การเอาผิดเอาเปรียบจากคนกลางประกันภัย และเกิดข้อพิพาทขึ้นมากมายในปัจจุบัน ทำให้ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประกอบอาชีพของคนกลางประกันภัย

ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ในอนาคตประเทศไทยควรมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลคนกลางประกันภัยให้เข้มงวด รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนี้

1. มาตรการในการควบคุมคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตการเป็นคนกลางประกันภัย

- 1.1 กำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาต ต้องมีทรัพย์สินเพียงพอตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด
- 1.2 กำหนดให้ผู้ขอใบอนุญาต ต้องผ่านการฝึกอบรม และสอบความรู้ความสามารถจากสถาบันการอบรมที่ได้รับมาตรฐานตามที่กฎหมายรับรองแล้ว
- 1.3 คนกลางประกันภัยที่ถูกปฏิเสธการขอรับใบอนุญาต สามารถอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการการพิจารณาได้ตามหลักและวิธีการซึ่งได้กำหนดไว้ เพื่อความยุติธรรมแก่คนกลางประกันภัย

2. มาตรการในด้านตัวบทกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม

เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 รวมถึงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีใช้บังคับเพียงตัวแทนนายหน้าเท่านั้น ยังไม่มีกฎหมายที่ใช้บังคับคนกลางประกันภัยโดยเฉพาะเจาะจงประกอบกับกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ตั้งแต่ความไม่ชัดเจนในการควบคุมและกำกับดูแลบุคคลเหล่านี้ ความไม่ครอบคลุมในด้านของการลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง ดังนั้นหากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยในอนาคต ควรมีมาตรการที่ใช้เพื่อควบคุมคนกลางประกันภัยโดยเฉพาะ แยกต่างหากออกจากประกันภัยส่วนอื่นๆ จึงจะทำให้กฎหมายมีความชัดเจน ครอบคลุมและรัดกุมยิ่งขึ้น

3. มาตรการในการควบคุมเกี่ยวกับจรรยาบรรณและข้อพึงปฏิบัติ

เนื่องจากคนกลางประกันภัย เป็นบุคคลที่ต้องสร้างศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชนทั่วไป นอกจากนั้นความประพฤติของคนกลางประกันภัยยังเป็นเรื่องสำคัญที่ควรได้รับการฝึกอบรมในเรื่องศีลธรรม จรรยาบรรณและข้อพึงปฏิบัติที่ต้องมีต่อผู้เอาประกันภัยในแง่ของความซื่อสัตย์สุจริต แต่จรรยาบรรณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงมารยาท (ethics) ที่พึงมีในการประกอบอาชีพเท่านั้น ไม่ได้มีบทลงโทษขั้นเด็ดขาดในการลงโทษผู้กระทำผิดจึงทำให้เกิดปัญหาซ้ำซากขึ้นในสังคม ประชาชนผู้เอาประกันภัยจึงถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนกลางประกันภัยอยู่ตลอดเวลา จึงเห็นควรให้มีข้อกำหนดทางจรรยาบรรณในกฎหมาย ดังนี้

3.1 ให้บริการที่ดีมีคุณภาพ คือการประกอบอาชีพอย่างมีคุณภาพโดยการจัดการมรรยาทที่มีคุณภาพที่ดี และตรงตามความต้องการของลูกค้าในการให้บริการที่ดีที่เหมาะสมตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้เอาประกันภัยควรจะได้รับ ด้วยการพัฒนาตัวเองให้คุณภาพ มีความรู้ความชำนาญในวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง

3.2 ความซื่อสัตย์สุจริตผู้เอาประกันภัย ตรงไปตรงมา ไม่คดโกงไม่หลอกลวง มีความจริงใจต่อผู้เอาประกันภัย บริษัท และเพื่อนร่วมงานทุกคน

3.3 จริยธรรมในการประกอบอาชีพคนกลางประกันภัย ควรทำในสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย กฎข้อบังคับของบริษัท และถูกต้องตามข้อปฏิบัติของผู้ประกอบวิชาชีพคนกลางประกันภัย

3.4 เปิดเผยข้อเท็จจริงในกรรมธรรมต่อผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัย ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เพื่อความสมบูรณ์แห่งกรรมธรรม

3.5 ไม่เสนอให้ผู้เอาประกันภัยซื้อประกันภัยเกินความสามารถในการชำระเบี้ยประกันภัย หรือเสนอขายนอกเหนือจากเงื่อนไขในกรรมธรรม

3.6 ไม่เสนอลดเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้เอาประกันภัย เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการทำสัญญาประกันภัย

3.7 ให้บริการอย่างสม่ำเสมอ ไม่ละทิ้งผู้เอาประกันภัยและรักษาผลประโยชน์ของผู้เอาประกันภัยอย่างเต็มที่

3.8 หมั่นศึกษาหาความรู้ในวิชาการประกันภัยเพิ่มเติมอยู่เสมอ

3.9 ไม่กล่าวร้ายหรือทับถมบุคคลในอาชีพเดียวกัน หรือบริษัทประกันภัยอื่น

3.10 ไม่เสนอให้ผู้เอาประกันภัยหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสียกับการประกันภัย สละกรรมธรรมประกันภัยฉบับเดิมเพื่อทำสัญญาประกันภัยใหม่ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้เอาประกันภัยเสียสิทธิประโยชน์ในกรรมธรรม

4. มาตรการในการควบคุม และกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย

4.1 ตามที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งก็คือกรมการประกันภัย กรมการประกันภัยเป็นหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ธุรกิจประกันภัยมีความมั่นคง แต่ยังไม่มีการกำหนดให้มีการกำกับดูแลตนเอง ดังนั้นเห็นควรแบ่งการกำกับดูแลออกเป็น 2 แบบ คือ การกำกับดูแลโดยภาครัฐ และการกำกับดูแลตนเอง

4.2 กำหนดให้บริษัทประกันภัยใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการคัดเลือกคนกลางประกันภัยให้ได้บุคลากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

4.3 กำหนดให้การดำเนินงานของบริษัทอยู่ในขอบเขตที่กำหนด ป้องกันมิให้ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ถูกกระทำโดยทุจริตเพื่อหวังที่จะได้รับประโยชน์จากกรมธรรม์และมีอำนาจในการเพิกถอนใบอนุญาตการเป็นตัวแทนนายหน้าประกันวินาศภัยและประกันชีวิต เมื่อบุคคลดังกล่าวกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติพระราชบัญญัติ หรือเมื่อบุคคลดังกล่าวขาดคุณสมบัติการเป็นตัวแทนนายหน้า หรือดำเนินงานอันอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัยหรือประชาชน แต่ไม่ได้กล่าวถึงการรักษาภาพพจน์ที่ดีต่อสาธารณชนและมีความซื่อสัตย์สุจริตต่ออาชีพคนกลางประกันภัย เพื่อก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ

4.4 กำหนดให้มีข้อห้ามคนกลางประกันภัย มิให้จ่ายค่าบำเหน็จให้แก่บุคคลที่ช่วยในการทำสัญญาประกันภัยซึ่งมิใช่คนกลางประกันภัย

4.5 หลังจากเกิดความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของคนกลางประกันภัยบริษัทประกันภัยควรใช้ความพยายามอย่างที่สุดในการบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้เอาประกันภัย

จากการศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมคนกลางประกันภัย ผู้เขียนได้วิเคราะห์และเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว ซึ่งต่างก็เป็นกฎหมายที่คุ้มครองผู้บริโภคหรือประชาชนซึ่งเป็นผู้เอาประกันภัย แต่สาเหตุที่ทำให้ธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยไม่ได้รับมาตรฐานสากล และไม่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชน ก็เพราะปัญหาในการควบคุมและกำกับดูแลคนกลางประกันภัยในปัจจุบันสืบเนื่องมาจากความไม่เหมาะสม ความไม่ชัดเจน และไม่เพียงพอของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลคนกลางประกันภัย ประกอบกับไม่มีตัวบทกฎหมายที่ช่วยในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้หาประกันภัยได้มาตรฐานสากล และมีปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่บ่อยๆ ที่เห็นได้ชัดคือ การที่คนกลางประกันภัยกรอกข้อความลงในใบคำขอเพื่อเก็บเบี้ยประกันภัยแล้วไม่นำส่งบริษัทฯ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายต่อผู้เอาประกันภัยเป็นอย่างมาก เพราะทำให้ผู้เอาประกันภัยไม่ได้รับความคุ้มครองตามกรมธรรม์ที่ควรจะได้ ปัญหานี้เกิดจากความไม่ซื่อสัตย์ของคนกลางประกันภัย จึงต้องพิจารณาว่าคนกลาง

ประกันภัยผู้นั้นได้รับมอบอำนาจจากบริษัทประกันภัยให้เก็บเบี้ยประกันภัยแทนบริษัทหรือไม่ หากเป็นกรณีที่ได้รับมอบอำนาจ ผู้เอาประกันภัยหรือผู้เสียหายดังกล่าวยังถือว่าเป็นเงินของผู้รับประกันภัย แต่ถ้ากรณีที่มิได้รับมอบอำนาจ เงินดังกล่าวก็ยังคงถือว่าเป็นเงินของผู้เอาประกันภัย ผู้เอาประกันภัยจึงตกเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น การที่คนกลางประกันภัยนำเงินของผู้เอาประกันภัยไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ไม่ว่าคนกลางประกันภัยจะได้รับมอบอำนาจหรือไม่ก็ตาม เพราะทำให้ผู้เอาประกันภัยไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่ตนซื้อไว้ซึ่งกฎหมายในประเทศไทยไม่ได้กำหนดว่าเป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกฎหมายอาญาด้วย อีกกรณีหนึ่งคือ การที่คนกลางประกันภัยปกปิด ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้เอาประกันภัย โดยไม่แจ้งให้บริษัททราบเพื่อต้องการให้บริษัทยอมรับประกันภัย ทั้งๆ ที่ผู้เอาประกันภัยได้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้คนกลางประกันภัยทราบแล้ว หรือคนกลางประกันภัยก็ทราบคืออยู่แล้ว การเปิดเผยข้อเท็จจริงของคนกลางประกันภัยนั้น ย่อมถือว่ามิผลผูกพันกับบริษัทประกันภัย นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เกิดจากการที่คนกลางประกันภัยกระทำการใดๆ โดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน รวมทั้งไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอหรือไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่ได้ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติจากนายทะเบียนตามที่กรมการประกันภัยได้กำหนดไว้ ถึงแม้ในบทบัญญัติกฎหมายจะมีการห้ามผู้กระทำการโดยมิได้รับอนุญาตและมีบทกำหนดโทษไว้ในกรณีที่ฝ่าฝืน แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ว่าหากฝ่าฝืนแล้ว จะมีผลผูกพันต่อผู้รับประกันภัยหรือผู้เอาประกันภัยไว้เพียงใด และยังไม่มียกกฎหมายบัญญัติให้ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องนี้

ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นไม่ว่าจะเป็นเรื่องการที่คนกลางประกันภัยเก็บเบี้ยประกันภัยแล้วไม่นำส่งบริษัท หรือนำเงินไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวก็ดี หรือไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงของผู้เอาประกันภัยเนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายในการควบคุมอัตราค่าจ้างหรือบำเหน็จสำหรับคนกลางประกันภัยในปีแรกค่อนข้างสูง แต่ในปีต่อมาเหลือน้อยมาก เป็นเหตุให้คนกลางประกันภัยทั้งผู้เอาประกันภัยและไม่ติดตามผลงาน ปลอมให้กรรมธรรม์ของผู้เอาประกันภัยขาดอายุไปในที่สุด ปัญหาเหล่านี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็ยังไม่รัดกุมและชัดเจนเพียงพอ อีกทั้งยังไม่ได้รับการปรับปรุงให้ทันยุคทันสมัยด้วย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 ที่เน้นหนักไปทางด้านการควบคุมนายหน้าประกันภัยมากกว่าตัวแทนประกันภัย ทำให้คนกลางประกันภัยมีหน้าที่เหมือนกับตัวแทนประกันภัย คือทำหน้าที่เป็นตัวแทนของบริษัทประกันภัย

อย่างไรก็ตาม ในการประกอบวิชาชีพของสถาบันคนกลางตามสัญญาประกันภัยมีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสาธารณชนทั่วไป หากคนกลางประกันภัยดำเนินงานไม่ดี ไม่มีคุณภาพและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว อาจเป็นเหตุให้ประชาชนผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัยได้รับความเดือดร้อน และก่อให้เกิดความเสียหายต่อธุรกิจประกันภัยทั้งระบบได้ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพคนกลางประกันภัยด้วยการกำหนดเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพ ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตและวิธีดำเนินการบางอย่างไว้ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535

จากการเปรียบเทียบคนกลางประกันภัย ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 กับตัวแทนทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่าคนกลางประกันภัยเป็นตัวแทนทั่วไปประเภทหนึ่ง เพราะเป็นทั้งคนกลางประกันภัยและตัวแทนทั่วไป ต่อมาจึงเป็นผู้ชักชวนให้บุคคลทำสัญญากับผู้อื่นโดยหวังบำเหน็จ ทั้งคนกลางประกันภัยและตัวแทนทั่วไปต่างก็เกิดขึ้นจากกฎหมายลักษณะเอกเทศสัญญาว่าด้วยสัญญาเหมือนกัน เพียงแต่คนกลางประกันภัยชักชวนให้บุคคลทำสัญญาประกันชีวิตและวินาศภัยกับบริษัท เฉพาะกับบริษัทประกันภัยที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจประกันภัยตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวเท่านั้น

จากการศึกษาวิจัย จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ยังไม่สมบูรณ์และชัดเจนเพียงพอที่จะสนับสนุนและส่งเสริมให้สถาบันคนกลางประกันภัยปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะของผู้ประกอบวิชาชีพ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจประกันภัยให้เจริญก้าวหน้าและวิธีที่ถูกต้องได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ถึงแม้ว่าจะมีการยกร่างแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนและไม่ควบคุมเท่าที่ควร ฉะนั้นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นใหม่โดยเฉพาะเพื่อควบคุมคนกลางประกันภัยให้ดำเนินการไปในทางที่ถูกต้อง และเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคและต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยด่วน ผู้เขียนจึงคิดว่าในอนาคตอันใกล้นี้ควรมีการปรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. แก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นคนกลางประกันภัย

1.1 เพิ่มคุณสมบัติของผู้ที่จะขอรับใบอนุญาตเป็นคนกลางประกันภัย ต้องจบการศึกษาขั้นต่ำมัธยมปลายหรือเทียบเท่าหรือผ่านการศึกษาวិชาประกันภัยหรือมีประสบการณ์โดยได้เคยทำงานด้านการประกันภัยในหน่วยงานของภาครัฐหรือภาคเอกชนตามที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

1.2 แก้ไขปรับปรุงคุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นคนกลางประกันภัยจากเดิมมีการพิจารณาว่าการขอรับใบอนุญาตใหม่ ต้องไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตในระยะเวลา 3 ปี ก่อนวันขอรับใบอนุญาตเป็นคนกลางประกันภัยต้องไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นคนกลางประกันภัย ทำนองเดียวกับคุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพด้านอื่น เช่น แพทย์ และทนายความ เป็นต้น

1.3 กำหนดเงื่อนไขในการขอรับใบอนุญาต และต่อใบอนุญาตใหม่พร้อมหนังสือแสดงความต้องการของบริษัทให้ผู้นั้นเป็นคนกลางประกันภัย และอาจกำหนดให้ต้องมีหนังสือรับรองจากบริษัทให้เรื่องความประพฤติหรือเรื่องอื่นๆ ตามที่นายทะเบียนเห็นสมควรให้ผู้ที่ประสงค์จะขอรับใบอนุญาตเป็นคนกลางประกันภัยต้องผ่านการอบรมความรู้วิชาประกันภัยตามหลักสูตรที่นายทะเบียนประกาศกำหนด

2. เพิ่มบทบัญญัติในการควบคุมการดำเนินงานของคนกลางประกันภัย

2.1 กำหนดให้บริษัทต้องร่วมรับผิดชอบกับคนกลางประกันภัยต่อความเสียหายที่คนกลางประกันภัยได้ก่อขึ้น และเมื่อบริษัทฯ ได้ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของคนกลางประกันภัยให้แก่บุคคลภายนอกแล้ว ขอบที่จะได้รับชดใช้จากคนกลางประกันภัยนั้น และเพิ่มบทกำหนดโทษจำคุกในการกระทำของคนกลางประกันภัยในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ

2.2 กำหนดให้คนกลางประกันภัยที่ยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ชื่อของตนออกนอกหน้าเป็นคนกลางประกันภัย ให้ถือว่าสัญญาประกันภัยเกิดขึ้นจากการกระทำของคนกลางประกันภัยนั้น

3. การควบคุมในเรื่องของจรรยาบรรณและข้อพึงปฏิบัติ

3.1 เพิ่มบทบัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจออกประกาศว่าด้วยจรรยาบรรณของคนกลางประกันภัย และให้ถือว่าการกระทำที่ขัดต่อจรรยาบรรณที่นายทะเบียนประกาศถือเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตเป็นคนกลางประกันภัยได้

3.2 เพิ่มบทกำหนดโทษให้บุคคลที่กระทำการเป็นคนกลางประกันภัยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ต้องระวางโทษสูงขึ้น จากเดิมที่กำหนดโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนและปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นจำคุกไม่เกิน 1 ปี และปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. หน้าที่และความรับผิดชอบของคนกลางประกันภัย

4.1 กำหนดให้คนกลางประกันภัยที่ได้รับเงินเบี้ยประกันภัยจากลูกค้า ต้องหาทางป้องกันอย่างเพียงพอในการดูแลรักษาเงินของผู้เอาประกันภัยหรือผู้บริโภคมิฉะนั้นอาจถูกยกเลิกใบอนุญาต

4.2 คนกลางประกันภัยจะต้องอธิบายความจริงเกี่ยวกับความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยที่ตนเสนอขาย หากมีการแถลงข้อความอันเป็นเท็จ ซึ่งเป็นการทำให้ผู้เอาประกันภัยหรือผู้บริโภคเข้าใจผิดในความคุ้มครองหรือประโยชน์ที่ผู้เอาประกันภัยพึงได้รับ การกระทำความผิดถือว่า มีความผิดและต้องได้รับโทษตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 เช่น อาจถูกระงับหรือยกเลิกใบอนุญาต และปฏิเสธการต่อใบอนุญาต

5. พัฒนาและจัดตั้งสถาบันหรือวิทยาลัยการฝึกอบรมผู้ประกอบการอาชีพคนกลางประกันภัยโดยเฉพาะ

เพื่อเป็นการควบคุมความรู้ความสามารถของคนกลางประกันภัยให้มีระบบระเบียบได้มาตรฐานสากล ผู้เขียนเห็นควรให้มีการจัดตั้งสถาบันที่จัดอบรมวิชาชีพเกี่ยวกับการเป็นคนกลางประกันภัยโดยเฉพาะ ซึ่งได้รับการรับรองจากคณะกรรมการฯ หรือสถาบันที่เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ และหากเห็นว่าสถาบันให้ความรู้และทักษะความชำนาญที่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพคนกลางประกันภัย การดูแล การควบคุมและตรวจสอบสถาบันการอบรมและสอบคุณสมบัตินายหน้าประกันภัย โดยมีการดูแล ควบคุมหลักสูตรของสถาบันที่ได้รับอนุญาตแล้ว และมีการตรวจสอบการเป็นคนกลางประกันภัย มีการแต่งตั้งบุคคลเข้าไปตรวจสอบสถาบันที่ได้รับอนุญาตและอาจมีการส่งบุคคลเข้าไปร่วมดูแลการสอนด้วย บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งต้องมีหน้าที่ในการรายงานการเรียนการสอนของสถาบันว่าเพียงพอแล้วหรือยัง แต่ไม่มีสิทธิในการรบกวนเรื่องการเรียนการสอนหรือการสอบของสถาบัน และหากได้รับรายงานว่าการเรียนการสอนไม่สามารถให้ความรู้และทักษะที่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพของคนกลางประกันภัยแล้ว สถาบันดังกล่าวต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาต

6. การควบคุมการจ่ายค่าจ้างหรือบำเหน็จ

เนื่องจากการจ่ายค่าจ้างหรือบำเหน็จตามที่นายทะเบียนประกาศในประกันชีวิตกำหนดนั้น ในปีแรกคนกลางประกันภัยได้จะรับค่าจ้างหรือบำเหน็จในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 40% แต่ในปีต่อๆ มา ค่าจ้างหรือบำเหน็จกลับลดหลั่นลงตามลำดับ ดังนั้นในเรื่องของการจ่ายค่าจ้างหรือบำเหน็จให้กับคนกลางประกันภัยตามประกาศนายทะเบียนนั้น เห็นควรให้ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกปีในอัตราที่นายทะเบียนเห็นสมควร

7. ให้มีหน่วยงานที่ควบคุม และกำกับดูแลคนกลางประกันภัยโดยเฉพาะ

เนื่องจากคนกลางประกันภัยเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่ออาชีพธุรกิจประกันภัยในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้นผู้เขียนเห็นควรมีบทบัญญัติในการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลคนกลางประกันภัยโดยเฉพาะ โดยกำหนดให้คนกลางประกันภัยต้องขึ้นทะเบียนหรือได้รับอนุญาตในการประกอบอาชีพ รวมถึงด้านต่างๆ ด้วย โดยเฉพาะเรื่องการเป็นคนกลางประกันภัยอิสระ หรือไม่สังกัดบริษัทใด ควรกำหนดให้คนกลางประกันภัยที่รับเงินเบี้ยประกันภัยจากผู้เอาประกันภัย ต้องมีการป้องกันอย่างมากในการดูแลรักษาเงินของผู้เอาประกันภัยนั้นๆ หากมีความจำเป็นจริงๆ หน่วยงานที่ดูแลสามารถเข้าแก้ไขได้ รวมถึงใช้มาตรการต่างๆ เข้าควบคุมหรือกำหนดบทลงโทษตามความเหมาะสม

อนึ่ง มาตรการในการควบคุมคนกลางประกันภัยดังกล่าว ควรอยู่ในความควบคุมดูแลของภาครัฐ หรือคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งขึ้น ผู้เขียนมีความเห็นว่ามาตรการต่างๆ ที่ได้เสนอแนะไว้ หากมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น การยกเว้นพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขระบบคนกลางประกันภัย เพราะสามารถสร้างความมั่นใจและความน่าเชื่อถือให้กับทุกคนที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจประกันภัยและคนกลางประกันภัย จุดบกพร่องหลายๆ ประการของกฎหมายประกันภัยในประเทศ คือ ขาดความเข้มงวดและรัดกุมในเรื่องของบทลงโทษและความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้ควบคุมและกำกับดูแล การขาดบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิด “กลุ่มมือปืนรับจ้าง” (คนกลางที่ทำหน้าที่หาประกัน) อาศัยช่องโหว่ของกฎหมายเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์จากธุรกิจประกันภัย ซึ่งเกิดผลเสียอย่างมากต่อธุรกิจประกันภัยและผู้เอาประกันภัย พฤติกรรมดังกล่าวยิ่งนับวันยิ่งแพร่หลายและสร้างปัญหามากขึ้นตามลำดับจนยากที่จะควบคุมปัญหาดังกล่าวทำให้ศาลนาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตัวแทนและนายหน้ามาบังคับใช้กับคนกลางประกันภัย เพราะบทบัญญัติใกล้เคียงกัน เป็นการอุดช่องโหว่ของกฎหมาย แต่จากการวิจัยที่ได้กล่าวไปแล้ว

ข้างต้น พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้เท่าที่ควร ทำให้ผู้เขียนนำกฎหมายของต่างประเทศมาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย เพื่อเห็นถึงความเข้มงวด และรัดกุมของกฎหมายที่ใช้ควบคุมคนกลางประกันภัย สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายเอกชน ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอว่าควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติประกันภัยวินาศภัย และพระราชบัญญัติประกันชีวิต ทั้ง 2 ฉบับ โดยเพิ่มเติมมาตรการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้เอาประกันภัยหรือผู้บริโภครวมและสร้างภาพพจน์ที่ดีให้กับประเทศให้ได้ระบบมาตรฐานสากล และเตรียมพร้อมสำหรับการเปิดตลาดการค้าเสรีในอนาคต