

ทัศนคติต่อบทบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมกับธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายในประเทศไทยแล้ว ปรากฏว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยไว้โดยเฉพาะ เหมือนกับการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยในประเทศอังกฤษ ที่ต้องดำเนินการภายใต้ Insurance Brokers Registration Act 1977 การประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยในปัจจุบัน จึงต้องอาศัยเงื่อนไขตามบทบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 เป็นสำคัญ

จากการศึกษาเงื่อนไขการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 แล้ว เห็นได้ว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการคุ้มครองมหาชน หรือสังคมส่วนรวม มิได้บัญญัติกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายหน้าประกันภัยกับบุคคลอื่นใดไว้ ฉะนั้น กรณีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายหน้าประกันภัยกับบุคคลอื่นใด จึงต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนายหน้า มาบังคับใช้

การนำพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 ตลอดจนนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาบังคับใช้เกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย และความสัมพันธ์ระหว่างนายหน้าประกันภัยกับบุคคลอื่นใด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อธุรกิจประกันภัยทั้งผลดีและผลเสีย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับทัศนคติของแต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ทัศนคติต่อบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ปัจจุบัน

1. ทัศนคติต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 845 บัญญัติว่า

บุคคลผู้ใดตกลงจะให้คำปรึกษาแก่นายหน้า เพื่อที่ชื่อของเขาจะได้เข้าทำสัญญาที่ดี จัดการให้ได้ทำสัญญากันก็ดี ท่านว่าบุคคลผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบคำปรึกษาหารือ ก็ต่อเมื่อสัญญานั้นได้ทำกันสำเร็จเพียงแต่ผลแห่งการที่นายหน้าได้ชื่อหรือจัดการนั้น ถ้าสัญญาที่ได้ทำกันไว้นั้นมีเงื่อนไขเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนไว้ ท่านว่าจะเรียกร้องบาหนี้แก่นายหน้ายังหาได้ไม่ จนกว่าเงื่อนไขนั้นสำเร็จแล้ว

นายหน้ามีสิทธิจะได้รับค่าใช้ค่าใช้จ่ายที่ได้เสียไปก็ต่อเมื่อได้ตกลงกันไว้เช่นนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้บังคับแม้ถึงว่าสัญญาจะมีได้ทำกันสำเร็จ

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 มาตรา 4 ให้คำนิยามคำว่า " นายหน้าประกันวินาศภัย " หมายความว่า ผู้ซึ่งซื้อหรือจัดการให้บุคคลทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทโดยหวังบำเหน็จเนื่องจากการนั้น และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 มาตรา 5 ได้ให้คำนิยามคำว่า "นายหน้าประกันชีวิต" หมายความว่า ผู้ซึ่งซื้อหรือจัดการให้บุคคลทำสัญญาประกันชีวิตกับบริษัทโดยหวังบำเหน็จเนื่องจากการนั้น

จากการวิจัยผู้เขียนเห็นว่า บทนิยามศัพท์ของนายหน้าประกันภัยกับนายหน้าทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นายหน้า คือ ผู้ซึ่งซื้อหรือจัดการให้บุคคลเข้าทำสัญญากับบุคคลภายนอกโดยหวังค่าบำเหน็จ และเมื่อพิจารณาลักษณะการทำงานของนายหน้าประกันภัยแล้วเห็นได้ว่า การเกิดขึ้นของนายหน้าประกันภัยและนายหน้าทั่วไปเป็นเช่นเดียวกัน กล่าวคือ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของนายหน้าประกันภัยไม่ได้เกิดขึ้นเมื่อนายหน้าประกันภัยได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยจากนายทะเบียน แต่สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของนายหน้าประกันภัยจะเกิดขึ้นเมื่อลูกค้าผู้เอาประกันภัยได้ตกลงแต่งตั้งหรือมอบหมายให้นายหน้าประกันภัย เป็นผู้ให้บริการความเสี่ยงภัยและให้บริการทางด้านประกันภัย ทั้งนี้ไม่ว่าการแต่งตั้งหรือมอบหมายนั้นจะได้ทำ เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยตกลงจะดำเนินการบริหารความเสี่ยงภัยและให้บริการทางด้านประกันภัยแก่ลูกค้าผู้เอาประกันภัย และโดยลักษณะผู้ประกอบวิชาชีพทั่วไปแล้วลูกค้าตกลงที่จะจ่ายค่าธรรมเนียมที่สมเหตุสมผลให้ แต่โดยประเพณีปฏิบัติของผู้ประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย การจ่ายค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จใดก็ตามผู้ประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย เช่นหน้าค่าของบรรษัทผู้รับประกันภัย ส่วนสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของนายหน้าทั่วไปจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อลูกค้าแต่งตั้งหรือมอบหมายให้นายหน้า เป็นผู้ซื้อหรือผู้ขายสินค้า ทั้งนี้ไม่ว่าการแต่งตั้งหรือมอบหมายนั้นจะได้ทำ เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ และนายหน้าทั่วไปตกลงจะดำเนินการตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายนั้น และลูกค้าตกลงที่จะจ่ายค่านายหน้าให้

ฉะนั้น ผู้เขียนและทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับนายหน้าประกันภัยต่างเห็นพ้องกันว่า นายหน้าประกันภัยเป็นนายหน้าทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประเภทกิจการประกันภัย โดยมีนักกฎหมายประกันภัยให้ความเห็นว่า

ถ้าพิจารณาถึงบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วเห็นได้ว่า บทบาทและอำนาจหน้าที่

ของนายหน้าประกันภัยไม่ต่างกับนายหน้าทั่วไปเท่าใดนัก กล่าวคือ ทั้งนายหน้าประกันภัยและนายหน้าทั่วไป ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่างก็เกิดขึ้นด้วยการแสดงเจตนาในการทำสัญญานายหน้าเหมือนกัน¹ เพียงแต่นายหน้าประกันภัยมีสิทธิชี้ช่องหรือจัดการให้บุคคลเข้าทำสัญญาประกันภัยเท่านั้น² และนายหน้าประกันภัยต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษควบคุมบทบาทและวิธีดำเนินการบางอย่าง เช่น การสอบความรู้ การจัดทำสมุดทะเบียนและสมุดบัญชี การมีสำนักงาน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมนายหน้าประกันภัย ให้มีคุณภาพ สามารถแนะนำหรือจัดการในสิ่งที่ถูกต้องให้แก่ผู้บริโภครได้ รวมทั้งควบคุมมิให้นายหน้าประกันภัย กระทำการให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนส่วนรวม³

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า นายหน้าประกันภัยมีลักษณะการทำงานและความรับผิดชอบ ที่แตกต่างกับนายหน้าทั่วไป คือ นายหน้าประกันภัยมีลักษณะการทำงานและความรับผิดชอบอย่างผู้ประกอบการวิชาชีพ (The professional) แต่นายหน้าทั่วไปมีลักษณะการทำงานและความรับผิดชอบอย่างผู้ประกอบการอาชีพทั่วไป (Occupation) ซึ่งนายหน้าประกันภัยให้ความเห็นว่า นายหน้าประกันภัยมีหน้าที่และความรับผิดชอบ แตกต่างกับนายหน้าทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประการแรกคือ หน้าที่ของนายหน้าทั่วไปเสร็จสิ้นเมื่อผู้ที่จะซื้อกับผู้จะขายพบกันและทำสัญญา แต่นายหน้าประกันภัยยังมีหน้าที่บริการลูกค้าผู้เอาประกันภัยตลอดระยะเวลาที่สัญญาประกันภัยยังมีผลบังคับ รวมถึงการต่ออายุสัญญาประกันภัยด้วย หน้าที่ของนายหน้าประกันภัยจะเสร็จสิ้นเมื่อสัญญาประกันภัยสิ้นสุด ประการที่สอง คือ ความรู้ทางวิชาการ นายหน้าทั่วไปไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางวิชาการ เพียงแต่รู้ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของสินค้า เช่น นายหน้าขายที่ดินก็ต้องรู้สถานที่ตั้งของที่ดิน ลักษณะเด่นและด้อยของที่ดิน และรายละเอียดอื่น ๆ ก็เพียงพอแล้ว เป็นต้น แต่นายหน้าประกันภัยจะต้องมีความรู้วิชาการหลักการประกันภัย การบริหารความเสี่ยงภัย หลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ นายหน้าประกันภัยจะต้องรู้ลักษณะความเสี่ยงภัยของลูกค้าผู้เอาประกันภัย รู้ว่าจะแนะนำให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยขจัดความเสี่ยงภัยด้วยการทำสัญญาประกันภัยแบบใด กับใคร เงื่อนไขตามกรมธรรม์ประกันภัยมีอย่างไร ภัยอะไรที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่ถูกต้องและยุติธรรม และประการที่สาม คือ ความรับผิดชอบของนายหน้า

¹ สัมภาษณ์ เกริก วณิชกุล, ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลอุทธรณ์, 10 มีนาคม 2535.

² สัมภาษณ์ องอาจ เหล่าพานิช, ผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายประกันภัย กรมการประกันภัย, 22 มกราคม 2535.

³ สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ, หัวหน้าสำนักงานสิทธิโชค ศรีเจริญ ทนายความ, 31 มกราคม 2535.

ประกันภัย เนื่องจากการทำงานของนายหน้าประกันภัยมีลักษณะเป็นการประกอบวิชาชีพ เมื่อนายหน้าประกันภัยทำงานผิดพลาด นายหน้าประกันภัยจึงต้องรับผิดชอบตามหลักวิชาชีพ⁴

การที่นายหน้าประกันภัยเป็นนายหน้าทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประเภทกิจการประกันภัย ผู้เขียนจึงเห็นว่า การประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยในประเทศไทยต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 16 ว่าด้วยนายหน้า เพราะบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ได้ยกเลิกบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้ห้ามมิให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้กับนายหน้าประกันภัย ประกอบกับนายหน้าประกันภัยเป็นนายหน้าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 16 ว่าด้วยนายหน้า มาบังคับใช้กับนายหน้าประกันภัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคแรก ที่บัญญัติให้นำบทบัญญัติกฎหมายใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับกรณีนี้เจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยได้ให้ความเห็นว่า ถ้าไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษมาใช้บังคับก็ต้องนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาบังคับใช้ เพราะพระราชบัญญัติสองฉบับดังกล่าวไม่ได้ยกเลิกบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด⁵

สำหรับหน้าที่และความรับผิดชอบของนายหน้าประกันภัยนั้น กฎหมายบัญญัติให้นายหน้าประกันภัย มีหน้าที่เพียงชี้ช่อง หรือจัดการให้บุคคลเข้าทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันภัยเท่านั้น มิได้บัญญัติความรับผิดทางแพ่งของนายหน้าประกันภัยไว้โดยชัดแจ้ง แต่ในทางปฏิบัติ นายหน้าประกันภัยมีหน้าที่และความรับผิดมากกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังที่นายหน้าประกันภัยให้ความเห็นว่า

นายหน้าประกันภัยต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขตามกรมธรรม์ประกันภัย และช้อยกเว้นแต่ละแบบเป็นอย่างดี และควรเลือกความคุ้มครองที่ดีสำหรับธุรกิจของลูกค้าผู้เอาประกันภัย เพราะจะทำให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยประหยัดเงินค่าเบี้ยประกันภัยได้ เช่น ไม่ต้องเอาประกันภัยในสิ่งที่ตนเองได้รับความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยที่มีอยู่แล้ว หรือจากประสบการณ์ที่ได้บริหารความเสี่ยงภัย

⁴ สัมภาษณ์ อุดม รัมมณีย์, นายหน้าประกันภัยตำแหน่ง ผู้จัดการบริษัท นานาบริการ จำกัด, 11 กุมภาพันธ์ 2535.

⁵ สัมภาษณ์ พงษ์ศักดิ์ สุวีทธิเชษฐพันธ์, ผู้อำนวยการกองตรวจสอบและกำกับ กรมการประกันภัย, 22 มกราคม 2535.

มานาน นายหน้าประกันภัยสามารถแนะนำลูกค้าผู้เอาประกันภัยให้ไม่ต้องเอาประกันภัยที่มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยมากสำหรับธุรกิจของลูกค้าผู้เอาประกันภัย หรือบริษัทผู้รับประกันภัยควรลดอัตราเบี้ยประกันภัยให้กับลูกค้าผู้เอาประกันภัยที่ดี เพราะอัตราเบี้ยประกันภัยที่กำหนดไว้ เป็นอัตราที่กำหนดจากอัตราเฉลี่ยระหว่างผู้เอาประกันภัยที่ดีและไม่ดี นายหน้าประกันภัยจะทาหน้าที่เจรจาต่อรองให้ลดอัตราเบี้ยประกันภัย* เป็นต้น นอกจากนั้น นายหน้าประกันภัยยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการหรือแนะนำบริษัทผู้รับประกันภัยเกี่ยวกับการรับประกันภัยต่อ โดยนายหน้าประกันภัยรู้ว่า ควรบริหารความเสี่ยงภัย หรือโอนความเสี่ยงภัยนั้นอย่างไรจึงจะถูกต้องตามหลักการประกันภัย ดังนั้นนายหน้าประกันภัยจึงมิใช่เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาเท่านั้น แต่เป็นผู้บริหารความเสี่ยงภัยนั้นด้วย บทบาทของนายหน้าประกันภัยจึงมิใช่คนกลาง แต่อยู่ฝ่ายเดียวกับผู้ซื้อประกันภัยมากกว่า⁶

ถ้ากล่าวถึงการประกอบธุรกิจประกันภัยในประเทศ ซึ่งมีความเจริญทางด้าน การประกันภัยแล้ว เช่น ประเทศอังกฤษ เป็นต้น นายหน้าประกันภัยมีลักษณะแตกต่างกับนายหน้าทั่วไป เพราะนายหน้าประกันภัยทำงานในลักษณะผู้ประกอบการวิชาชีพ โดยผู้ที่ประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยประกอบด้วยลักษณะ

- ก. ลักษณะงานของนายหน้าประกันภัย ต้องใช้ความรู้ ความชำนาญ และความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา โดยส่วนประกอบของงานเป็นการใช้สติปัญญามากกว่าการใช้ฝีมือ
- ข. นายหน้าประกันภัยจะต้องได้รับการศึกษาอบรมทั้งด้านทฤษฎีและปฏิบัติ ก่อนที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะเวลาพอสมควร
- ค. นายหน้าประกันภัยต้องมีจรรยาบรรณ ต้องกระทำการ หรือได้รับการคาดหมายว่าต้องกระทำการตามหลักเกณฑ์ทางศีลธรรมจรรยา และได้รับการคาดหวังว่าจะต้องมีมาตรฐานชั้นสูงใน การบริการ สามารถรักษาความลับของลูกค้าผู้เอาประกันภัยได้ ตลอดจนมีหน้าที่ต่อส่วนรวมอย่าง

* อัตราเบี้ยประกันภัยของกรมธรรม์ประกันภัยส่วนใหญ่จะมีอัตรามาตรฐานตามที่นายทะเบียน ได้ให้ความเห็นชอบไว้ แต่มีบางกรณีที่นายหน้าประกันภัยสามารถเสนอขอเท็จจริงหรือข้อมูลเกี่ยวกับ ความเสี่ยงภัยของลูกค้าผู้เอาประกันภัยให้แก่บริษัทผู้รับประกันภัยเพื่อลดอัตราเบี้ยประกันภัยที่นายทะเบียน กำหนดไว้ได้ เช่น กรมธรรม์ประกันอัคคีภัย หากปรากฏว่าลูกค้าผู้เอาประกันภัยมีอุปกรณ์ในการดับเพลิงได้ตาม ที่มาตรฐานของความปลอดภัยกำหนดไว้แล้ว บริษัทผู้รับประกันภัยสามารถลดอัตราเบี้ยประกันภัยได้ เป็นต้น

⁶ สัมภาษณ์ เจนกิจ ต้นสกุล, นายหน้าประกันภัยตัวแทน ผู้จัดการบริษัท ซิลลิค และ เจนกิจ จากัด, 28 มกราคม 2535.

กว้างขวาง ในบางครั้งอาจจะเป็น เรื่องนอกเหนือไปจากหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อลูกค้าผู้เอาประกันภัยตาม กฎหมาย

ง. มืองค์กรที่รวมกันเป็นหมู่คณะ นายหน้าประกันภัยต้องสังกัดสมาคมของนายหน้าประกันภัย ซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎข้อบังคับการสมัครเป็นสมาชิก กำหนดรูปแบบการทดสอบความสามารถ ส่งเสริมมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย ตลอดจนออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของ การปฏิบัติการ คือธรรมจรรยา

จ. นายหน้าประกันภัยต้องมีความอิสระในการประกอบวิชาชีพ มีสิทธิที่จะเลือก ผู้รับประกันภัยที่เหมาะสมให้กับลูกค้าผู้เอาประกันภัยของตน ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในการประกอบ วิชาชีพนายหน้าประกันภัย⁷

สำหรับความรับผิดชอบของนายหน้าประกันภัย ความจริงแล้ว ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่ในฐานะที่นายหน้าประกันภัยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ นายหน้าประกันภัยจึงต้องมีหน้าที่ และความรับผิดชอบ เช่นเดียวกับผู้มีวิชาชีพนายหน้าประกันภัยทั่วโลก โดยทางทฤษฎีแล้ว นายหน้าประกันภัยควรจะมี กรรมธรรม์ประกันภัยความรับผิดชอบการประกอบวิชาชีพด้วย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ก็คือไม่มีบริษัท ผู้รับประกันภัยใดรับประกันภัยความรับผิดชอบจากการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย เนื่องจากบริษัท ผู้รับประกันภัยไม่แน่ใจว่า นายหน้าประกันภัยสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในระดับมาตรฐานของผู้ประกอบวิชาชีพ แต่อย่างไรก็ตาม มีนายหน้าประกันภัยในประเทศไทยที่มีกรรมธรรม์ประกันภัยความรับผิดชอบการประกอบ วิชาชีพของผู้รับประกันภัยในต่างประเทศเกือบ 20 ราย⁹

ฉะนั้น เมื่อทบทวนคดีตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติประกัน ชีวิต พ.ศ. 2510 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 16 ว่าด้วยนายหน้า ไม่ได้ บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของนายหน้าประกันภัยในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพไว้ ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อไม่มี บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของนายหน้าประกันภัยในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพโดยตรง แต่เมื่อ พิจารณาความรับผิดชอบของผู้ประกอบวิชาชีพทั่วไปตามกฎหมายแล้ว ปรากฏว่าผู้ประกอบวิชาชีพทั่วไปต้อง มี ความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ดังนั้น นายหน้าประกันภัยจึงต้องมี ความรับผิดชอบตามวิชาชีพตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เช่นกัน เพราะเหตุผลตาม

⁷ สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.

⁸ สัมภาษณ์ เจนกิจ ต้นสกุล.

⁹ สัมภาษณ์ อุดม รัมมณี.

ปกติธรรมดาที่ว่า "เรื่องที่มีเหตุผลเดียวกัน ต้องใช้บทบัญญัติเดียวกัน" (Ubi eadem ratio idem jus esse debet) โดยใช้การเทียบเคียงบทบัญญัติกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogy) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 วรรคสาม

2. ทิศนคติต่อพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติกำหนดเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยไว้ ตั้งแต่ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย แนวทางในการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย การดำเนินงานบางอย่างของนายหน้าประกันภัย อำนาจของนายทะเบียนในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายหน้าประกันภัย การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย และบทกำหนดโทษทางอาญา ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของนายหน้าประกันภัยได้ให้ความเห็นต่อเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ตามหัวข้อต่อไปนี้

2.1 คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย

1) ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยต้องมีมาตรฐานการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ผู้เขียนเห็นว่า มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ต่ำเกินไปอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการศึกษาอบรมความรู้เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขกรมธรรม์ประกันภัย ข้อยกเว้นความคุ้มครอง และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งขณะนี้กรมการประกันภัยได้มีการเสนอให้ยกเลิกคุณสมบัติข้อนี้ โดยให้ถือเอาการสอบความรู้เป็นการทดสอบความรู้ของนายหน้าประกันภัยแทน ทั้งนี้เนื่องจากผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยจำนวนมากจบการศึกษามาเป็นเวลานาน จนหลักฐานที่แสดงว่าจบการศึกษาสูญหาย หรือหาไม่พบ ทำให้ไม่สามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยได้ และบุคคลที่จะเป็นนายหน้าประกันภัยได้ต้องผ่านการอบรมหรือทดสอบความรู้จนเป็นที่พอใจของนายทะเบียนว่า ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันภัยเป็นอย่างดีแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำไว้

การกำหนดคุณสมบัติว่าต้องมีมาตรฐานการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ทุกฝ่ายมีความเห็นตรงกันว่า เป็นการกำหนดมาตรฐานการศึกษาที่ต่ำเกินไปสำหรับผู้ที่จะประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยในปัจจุบัน เพราะบุคคลที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ในสมัยปัจจุบันกับในอดีต มีมาตรฐานหรือระดับความรู้ที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดเกณฑ์

มาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำว่าควรจะเป็นระดับใดนั้น มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป เช่น บางท่านมีความเห็นว่า ผู้ที่จะประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยในปัจจุบันควรมีมาตรฐานการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการที่กำลังขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี¹⁰ บางท่านเห็นว่า ผู้ที่จะประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยควรมีมาตรฐานการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป เนื่องจากบุคคลที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป สามารถศึกษาอบรมความรู้เกี่ยวกับการประกันภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนมักเป็นผู้มีจิตสำนึกเกี่ยวกับจรรยาบรรณเป็นอย่างดี ทำให้สามารถบริการลูกค้าผู้เอาประกันภัยได้อย่างสมบูรณ์ และทำให้สามารถยกระดับการปฏิบัติงานของนายหน้าประกันภัยให้เป็นระดับวิชาชีพได้ แม้ในระยะแรกอาจทำให้ปริมาณของผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยมีจำนวนน้อยลง และจะทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยมีปริมาณน้อย แต่ในปัจจุบันบุคคลที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีในประเทศไทยยังว่างงานอีกเป็นจำนวนมาก หากตลาดของการประกันภัยมีผู้เอาประกันภัยที่ประสงค์จะใช้บริการของนายหน้าประกันภัยเป็นจำนวนมากแล้ว ย่อมทำให้บุคคลที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีเข้ามาประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยมากขึ้น¹¹ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยควรจะต้องมีมาตรฐานการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ทั้งนี้เพื่อยกระดับมาตรฐานการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยให้สูงขึ้น และสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนทั่วไปว่า นายหน้าประกันภัยเป็นบุคคลที่มีความรู้และมีความสามารถที่จะให้บริการแก่ลูกค้าผู้เอาประกันภัยอย่างถูกต้องและเป็นธรรมมาได้ ถึงแม้ว่าระดับมาตรฐานการศึกษาไม่ได้หมายความว่าบุคคลที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีจะมีความรู้เกี่ยวกับการประกันภัยมากกว่าบุคคลที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ก็ตาม แต่บุคคลที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมักได้รับความเชื่อถือจากประชาชนทั่วไปมากกว่าบุคคลที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกค้าผู้เอาประกันภัยที่มีการศึกษาสูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4

2) ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย แต่หากเป็นเพียงบุคคลล้มละลายธรรมดายังมีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย โดยเจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยได้ให้เหตุผลว่า บุคคลล้มละลายมิเป็นผู้ทุจริตเสมอไป แต่อาจต้องตกเป็นบุคคลล้มละลาย อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจบีบคั้น หรือถูกบุคคลอื่นโกงก็ได้ บุคคลล้มละลายธรรมดาจึงควรมีสิทธิประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย¹² ซึ่งผู้เขียนมีความ

¹⁰ สัมภาษณ์ อาทรร ติตติรานนท์, ผู้อำนวยการสถาบันประกันภัยไทย, 30 มกราคม 2535.

¹¹ สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.

¹² สัมภาษณ์ อำนวย สุภเวทย์, หัวหน้าฝ่ายกฎหมาย กองนิติการ กรมการประกันภัย, 29 มกราคม 2535.

เห็นว่า บุคคลล้มละลายมีฐานะและความสามารถไม่เหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย เพราะจะทำให้บุคคลทั่วไปไม่มั่นใจว่า การที่นายหน้าประกันภัยเป็นบุคคลล้มละลายจะก่อให้เกิดความเสียหายประการใดแล้วคนจะได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากบุคคลล้มละลายหรือไม่ นอกจากนี้อาจทำให้เกิดปัญหาและความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงานของนายหน้าประกันภัยที่เป็นบุคคลล้มละลาย เพราะก่อนที่นายหน้าประกันภัยจะขึ้นชื่อหรือจัดการให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันภัยต้องได้รับความเห็นชอบจากศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้จัดการทรัพย์ หรือที่ประชุมเจ้าหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 รวมทั้งการจ่ายค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จของบริษัทผู้รับประกันภัยให้แก่นายหน้าประกันภัยก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะกฎหมายบัญญัติให้อำนาจการรับเงินของบุคคลล้มละลายเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

3) ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยต้องสอบความรู้เกี่ยวกับการประกันภัยได้ตามหลักสูตรและวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด มีข้อสังเกตว่า กฎหมายกำหนดให้นายหน้าประกันชีวิตเท่านั้น ที่ต้องสอบความรู้เกี่ยวกับการประกันชีวิตได้ตามหลักสูตร และวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด แต่กรณีของนายหน้าประกันวินาศภัยเป็นดุลพินิจของนายทะเบียนว่า จะจัดให้มีการสอบความรู้เกี่ยวกับการเป็นนายหน้าประกันวินาศภัย ตามวิธีการที่นายทะเบียนเห็นสมควรก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว นายทะเบียนได้จัดให้มีการสอบความรู้เกี่ยวกับการเป็นนายหน้าประกันวินาศภัยเสมอ กล่าวคือ กรณีบุคคลธรรมดา นายทะเบียนจะออกใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย เมื่อสอบความรู้ที่เป็นข้อเขียนได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ แต่ถ้าเป็นกรณีนิติบุคคลขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย กรมการประกันภัยจะจัดให้มีการสอบสัมภาษณ์ผู้จัดการหรือผู้ที่มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล โดยผู้เข้าร่วมสอบสัมภาษณ์เป็นผู้อำนวยความสะดวกต่าง ๆ หรือผู้แทนทุกกองของกรมการประกันภัย¹³

ในต่างประเทศ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยไม่จำเป็นต้องมีการสอบความรู้เกี่ยวกับการประกันภัย แต่ต้องผ่านการศึกษาระดับหลักสูตรต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงจะมีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยได้ แต่ในประเทศไทย หากกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยต้องผ่านการศึกษาระดับหลักสูตรต่างๆ เหมือนกับต่างประเทศแล้ว อาจทำให้ไม่มีนายหน้าประกันภัยในธุรกิจประกันภัยเลยก็ได้ เนื่องจากสถิติของกรมการประกันภัยเมื่อสิ้นปี 2533 ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันวินาศภัยที่เป็นบุคคลธรรมดา จำนวน 1,785 ราย ผู้ที่

¹³ สัมภาษณ์ พจณี ธนวานิช, ผู้อำนวยการกองวิชาการ กรมการประกันภัย, 22 มกราคม 2535.

ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันวินาศภัยที่เป็นนิติบุคคล จำนวน 174 ราย ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันชีวิตที่เป็นบุคคลธรรมดา จำนวน 1,375 ราย และผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันชีวิตที่เป็นนิติบุคคลจำนวน 169 ราย ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยดังกล่าวมีเพียง 30 รายเท่านั้นที่เป็นสมาชิกสมาคมนายหน้าประกัน* จึงแสดงให้เห็นว่า นายหน้าประกันภัยในประเทศไทยส่วนใหญ่จึงเป็นนายหน้าประกันภัยสมัครเล่น ซึ่งมีอาชีพอื่นเป็นหลักอยู่แล้ว จึงเป็นการยากที่จะมีเวลาเข้าศึกษาอบรมหลักสูตรต่าง ๆ เหมือนกับของต่างประเทศ ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องใช้วิธีการสอบความรู้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย ส่วนจะจัดให้สอบข้อเขียนหรือสอบสัมภาษณ์นั้นขึ้นอยู่กับนโยบายของกรมการประกันภัย¹⁴ ซึ่งนายหน้าประกันภัยท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า การสอบข้อเขียนแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทดสอบความรู้ความสามารถได้ เพราะการสอบข้อเขียนเป็นการทดสอบความรู้ตามตัวหนังสือเท่านั้น แต่การสอบสัมภาษณ์สามารถทดสอบความสามารถในการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น จึงควรจัดให้มีการสอบทั้งข้อเขียน และสอบสัมภาษณ์ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย¹⁵

ผู้เขียนเห็นว่า นายทะเบียนควรจัดให้มีการทดสอบเสมอทั้งกรณีที่เป็นผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันชีวิต และควรจัดให้มีการสอบสัมภาษณ์เสมอไม่ว่าจะเป็นนายหน้าประกันภัยที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนายหน้าประกันภัยที่เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ เพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีของนายหน้าประกันภัยต่อประชาชนทั่วไป และก่อให้เกิดความมั่นใจแก่ประชาชนผู้ได้รับบริการว่า บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยเป็นบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับการประกันภัยเป็นอย่างดี สามารถชี้ช่องหรือจัดการให้ทำสัญญาประกันภัยได้อย่างถูกต้อง

สำหรับข้อสอบข้อเขียนที่ใช้ทดสอบความรู้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยนั้น เจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยให้ความเห็นว่า ข้อสอบแต่ละชุดควรจะเป็นข้อสอบที่สามารถทดสอบความรู้ความเข้าใจผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยเกี่ยวกับหลักการประกันภัย เงื่อนไขกรมธรรม์ประกันภัย ข้อยกเว้นแบบต่างๆ หน้าที่และความรับผิดชอบของบริษัทผู้รับประกันภัย ผู้เอาประกันภัย และนายหน้าประกันภัยได้อย่างครบถ้วนเพียงพอต่อการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย และข้อสอบดังกล่าว

* ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยจะเป็นสมาชิกสมาคมนายหน้าประกันได้ต่อเมื่อนายหน้าประกันภัยบุคคลนั้นเป็นนายหน้าประกันภัยที่แท้จริง (Professional brokers) และมีชื่อเป็นนายหน้าประกันภัยสมัครเล่น

¹⁴ สัมภาษณ์ อาทรร คิตติรานนท์.

¹⁵ สัมภาษณ์ เจนกิจ ตันสกุล.

ควรต้องมีปริมาณเพียงพอที่จะหมุนเวียนได้ในระยะเวลาพอสมควร โดยต้องมีการปรับปรุงข้อสอบให้ทันสมัยอยู่เสมอ ทุก 6 เดือน หรือทุกปี¹⁶

นอกจากนั้น นายหน้าประกันภัยได้ให้ความเห็นว่า เพื่อให้การสอบความรู้ ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยมีประสิทธิภาพ ผู้ที่ตรวจข้อสอบหรือผู้ที่สอบสัมภาษณ์ต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับการประกันภัยเป็นอย่างดี และต้องมีความเข้าใจลักษณะการทำงานของนายหน้าประกันภัยอย่างแท้จริงด้วย¹⁷

4) ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือลูกจ้างของบริษัทผู้รับประกันภัยใด ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ความเป็นอิสระมีความสำคัญต่อการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยจึงต้องไม่มีความผูกพันกับบริษัทผู้รับประกันภัยบริษัทใดบริษัทหนึ่งโดยเฉพาะ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันภัยและผู้ถือหุ้นในบริษัทผู้รับประกันภัยไม่ควร เป็นนายหน้าประกันภัย และผู้ถือหุ้นในบริษัทผู้รับประกันภัยต้องไม่ เป็นผู้ถือหุ้นในนิติบุคคลที่เป็นนายหน้าประกันภัยด้วย เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นอื่นเนื่องมาจากการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งในกรณีนี้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ตัวแทนประกันภัย ผู้ถือหุ้นและผู้บริหารบริษัทผู้รับประกันภัยจะต้องไม่เป็นนายหน้าประกันภัยหรือเป็นผู้บริหารบริษัทนายหน้าประกันภัย รวมทั้งต้องไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของนายหน้าประกันภัย

ขณะนี้กรมการประกันภัยได้ขอเสนอแก้ไขกฎหมาย โดยห้ามมิให้ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันภัยขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยได้อีก ซึ่งในกรณีนี้นักกฎหมายประกันภัยได้ให้ความเห็นว่า ถ้าหากวิเคราะห์กันทางวิชาการแล้ว ตัวแทนและนายหน้าประกันภัยต่างก็มีลักษณะการทำงานที่เป็นการทำงานแทนบุคคลอื่นเหมือนกัน เพียงแต่ว่าเป็นการทำงานแทนใครและมีอำนาจแทนได้เพียงใดเท่านั้นเอง ซึ่งในต่างประเทศไม่ได้แยกคนกลางประกันภัยออกเป็นตัวแทนประกันภัย และนายหน้าประกันภัยเหมือนกับในประเทศไทย¹⁸

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มองเห็นว่า การกำหนดความเป็นอิสระของผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยในกรณีของนิติบุคคล ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ถือหุ้นบริษัทผู้รับประกันภัยไม่ให้ถือหุ้นในบริษัทนายหน้าประกันภัย เพราะว่ามีผู้ถือหุ้นไม่มีส่วนใน

¹⁶ สัมภาษณ์ งามอาจ เหล่าพานิช.

¹⁷ สัมภาษณ์ อุดม รัมเมณีย์.

¹⁸ สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.

การบริหาร จึงไม่มีอำนาจสั่งการโดยตรง ผู้อำนวยความสะดวกสถาบันประกันภัยไทย ให้ความเห็นว่า โดยทฤษฎีแล้ว ผู้ถือหุ้นบริษัทผู้รับประกันภัยไม่ควรจะเป็นกลุ่มเดียวกันกับผู้ถือหุ้นบริษัทนายหน้าประกันภัย เพราะนายหน้าประกันภัยที่แท้จริง (Professional Brokers) ต้องมีความเป็นอิสระ แต่ทางปฏิบัติ ในประเทศไทยปรากฏว่า บริษัทผู้รับประกันภัยเกือบทุกบริษัทมีบริษัทนายหน้าประกันภัยเป็นของตนเอง และเป็นการยากในการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในกฎหมาย เพราะจะมีการหลีกเลี่ยงได้ง่ายโดยให้บุคคลอื่น ถือหุ้นไว้แทน และจะเป็นการยากแก่การปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์¹⁹

แต่อย่างไรก็ตาม มีนายหน้าประกันภัยท่านหนึ่ง ให้ความเห็นว่า ควรควบคุมมิให้ผู้ถือหุ้นบริษัทผู้รับประกันภัยเป็นผู้ถือหุ้นบริษัทนายหน้าประกันภัย เพราะจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ของนายหน้าประกันภัยไม่มีความเป็นอิสระ อันเนื่องมาจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันอยู่ เช่น นายหน้า ประกันภัยจะแนะนำ หรือจัดการให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันภัยที่ตนเอง ถือหุ้นอยู่เท่านั้น ทั้งๆ ที่นายหน้าประกันภัยรู้เองว่า ยังมีบริษัทผู้รับประกันภัยอื่นที่เหมาะสมกับลูกค้า ผู้เอาประกันภัยมากกว่า เป็นต้น เว้นแต่บริษัทนั้นจะอยู่ในตลาดหลักทรัพย์²⁰

2.2 อายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย

กฎหมายกำหนดค่าให้ใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยมีอายุใช้ได้จนถึงวันสิ้นปี ปฏิทิน โดยจะต้องต่ออายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยภายในหกสิบวันก่อนวันที่ 31 ธันวาคมของ ทุกปี ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า อายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยควรมี กำหนดระยะเวลาสั้นกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น 3 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น

ขณะนี้กรมการประกันภัยกำลังเสนอขอแก้ไขกฎหมายในเรื่องอายุใบอนุญาต เป็นนายหน้าประกันภัยให้มีระยะเวลา 5 ปี โดยกำหนดให้นายหน้าประกันภัยที่ได้รับใบอนุญาตเป็น นายหน้าประกันภัยมีระยะเวลา 1 ปี แต่ถ้าหากมีการต่ออายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยหลังจากที่ สิ้นสุดปีแรกแล้ว อายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยจะมีกำหนดระยะเวลา 5 ปี และกำหนดให้อายุ ของใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยใช้ได้จนถึงวันก่อนหน้าที่จะถึงวันแห่งปีอันครบกับวันเริ่มระยะเวลาที่ได้ รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย เช่น ใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยที่ออกในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2534 จะมีอายุใช้ได้จนถึงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2535 เป็นต้น²¹

¹⁹ สัมภาษณ์ อาทร ศิตศิริานนท์.

²⁰ สัมภาษณ์ เจนกิจ ต้นสกุล.

²¹ สัมภาษณ์ พจนิษฐ์ ธนวรานิช.

แต่อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายประกันภัยได้ให้ความเห็นว่า การกำหนดอายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยมีระยะเวลา 1 ปีนี้ เป็นการกำหนดตามมาตรฐานของอายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยในต่างประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานสากล โดยในต่างประเทศเมื่อนายหน้าประกันภัยขอต่ออายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย นายทะเบียนจะพิจารณาถึงการดำเนินงานของนายหน้าประกันภัยในปีที่ล่วงมาแล้วว่า นายหน้าประกันภัยมีความประพฤติที่เหมาะสมกับการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยหรือไม่ โดยนายทะเบียนจะดำเนินการตรวจสอบจากสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของนายหน้าประกันภัย (Statement) ดังนั้นกำหนดระยะเวลาอายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยจึงมีสาระสำคัญสิ่งที่สำคัญคือ การตรวจสอบคุณสมบัติและการดำเนินงานของนายหน้าประกันภัยว่า นายหน้าประกันภัยยังมีความเหมาะสมในการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยอีกต่อไปหรือไม่ แต่ในประเทศไทย ได้นำเอาระบบของต่างประเทศมาใช้ เฉพาะกำหนดระยะเวลาเท่านั้น แต่ไม่ได้นำเอาวิธีการตรวจสอบความประพฤติของนายหน้าประกันภัยมาใช้ในการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยด้วย²²

2.3 อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันภัย

กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันภัยจ่ายให้นายหน้าประกันภัยได้ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดเฉพาะอัตราค่าจ้าง หรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันภัยจ่ายให้กับนายหน้าประกันวินาศภัยเท่านั้น แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่ได้ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันชีวิตจ่ายให้กับนายหน้าประกันชีวิต ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า โดยหลักการแล้ว รัฐไม่ควรควบคุมอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันภัยจ่ายให้ไม่ว่าจะเป็นนายหน้าประกันวินาศภัยหรือนายหน้าประกันชีวิตก็ตาม ทั้งนี้เพราะค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จนี้เป็นค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนในการให้บริการของนายหน้าประกันภัย ค่าใช้จ่ายและค่าตอบแทนจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับลักษณะของงานและลักษณะการให้บริการ ตลอดจนความพอใจของผู้จ่ายและผู้รับ เป็นสำคัญ หากรัฐเข้ามาควบคุมแล้วอาจจะก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมในส่วนที่เกี่ยวกับจำนวนค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้ แต่อย่างไรก็ตาม ธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยยังไม่เจริญก้าวหน้าเพียงพอที่จะให้ผู้ประกอบการกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่เหมาะสมได้ ในขณะที่จึงควรให้มีการควบคุมอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันภัยต้องจ่ายให้กับนายหน้าประกันภัยไว้ก่อนจนกว่าธุรกิจประกันภัยจะเจริญก้าวหน้าเพียงพอ จึงให้กลไกทางตลาดเป็นผู้กำหนด แต่การควบคุมอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จ

²² สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.

ที่บริษัทผู้รับประกันชีวิตจ่ายให้กับนายหน้าประกันชีวิตนั้น โดยลักษณะของการประกันชีวิตแล้วรัฐไม่สามารถกำหนดอัตราเหมือนกับกรณีการประกันวินาศภัยได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการประกันชีวิตจะมีอายุสัญญาที่มีระยะเวลาเวลานานกว่า 1 ปีขึ้นไป และลักษณะกรรมธรรม์ประกันชีวิตในประเทศไทยจะมีลักษณะการออมทรัพย์มากกว่าการประกันชีวิตที่แท้จริง

สำหรับการควบคุมอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันวินาศภัยต้องจ่ายให้นายหน้าประกันวินาศภัยนี้ เจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยได้ให้ความเห็นว่า ควรต้องมีการควบคุมอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันวินาศภัย เพื่อป้องกันมิให้มีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นอันเนื่องจากการกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันวินาศภัยที่ไม่เหมาะสม เช่น ความคุ้มครองการเสี่ยงภัยที่เหมือนกันบริษัทผู้รับประกันภัย ก. จ่ายค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จร้อยละ 30 แต่บริษัทผู้รับประกันภัย ข. จ่ายค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จเพียงร้อยละ 20 นายหน้าประกันภัยย่อมแนะนำหรือจัดการให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันภัย ก. ทั้งหมด เป็นต้น²³ และนายหน้าประกันภัยอีกท่านหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การควบคุมอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันวินาศภัยทำให้เกิดตลาดการประกันภัยมีวินัยและเป็นการป้องกันมิให้บริษัทผู้รับประกันวินาศภัยที่บริหารงานไม่ดีหรือมีความคุ้มครองไม่เหมาะสมหรือมีการดำเนินงานที่ไม่สุจริต จูงจมนายหน้าประกันวินาศภัยโดยกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับจ่ายให้นายหน้าประกันวินาศภัยด้วยอัตราที่สูงเกินความเหมาะสมและความเป็นจริง เพื่อให้บริษัทผู้รับประกันวินาศภัยได้งานประกันภัยเป็นจำนวนมาก แต่ต่อมาต้องล้มละลาย ซึ่งจะทำให้ประชาชนผู้เอาประกันภัยต้องเสียหาย²⁴

ผู้อำนวยการสถาบันประกันภัยไทย ให้ความเห็นว่า โดยหลักการแล้ว กฎหมายไม่ควรกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันภัยจ่ายให้นายหน้าประกันภัย แต่ควรปล่อยให้ เป็น เรื่องของกลไกทางตลาด เป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันภัยที่เหมาะสมเอง อย่างไรก็ตามปัจจุบัน ธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยยัง ไม่มีความเจริญเพียงพอที่จะให้กลไกทางตลาด เป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันภัย เพราะอาจจะมีการแทรกแซงหรือก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันภัยอย่างไม่เป็นเหตุผลเหมาะสมได้ง่าย²⁵

²³ สัมภาษณ์ อำนวย สุขเวทย์.

²⁴ สัมภาษณ์ อุดม รัมณีย์.

²⁵ สัมภาษณ์ อาทร ดิศศิริานนท์.

แต่อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายประกันภัยให้ความเห็นว่า โดยหลักการ แล้ว อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันภัยนี้ ควรให้เป็นไปตามกลไกทางตลาดและความพอใจของผู้ประกอบการ โดยพิจารณาจากลักษณะของงาน ความรู้ความสามารถ และการบริการ เพราะลักษณะงานของนายหน้าประกันภัยมีความยุ่งยาก ต้องใช้ความรู้ความสามารถสูง นายหน้าประกันภัยที่มีการบริการที่ดี อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จซึ่งถือว่าเป็นค่าตอบแทนในการทำงานย่อมต้องสูง²⁶ และนายหน้าประกันภัยอีกท่านหนึ่งให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า หากจำนวนอัตราระเบียบประกันภัยสูงอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันภัยควรจะลดลงจากอัตรารปกติ แต่ถ้าหากว่าอัตราระเบียบประกันภัยค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าประกันภัยควรสูงขึ้นกว่าอัตรารปกติ เพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนของนายหน้าประกันภัย²⁷

ส่วนความเหมาะสมของจำนวนอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จสำหรับนายหน้าวินาศประกันภัยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษานั้น นายหน้าประกันภัยท่านหนึ่ง ให้ความเห็นว่า จำนวนอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษาให้บริษัทผู้รับประกันวินาศภัยจ่ายให้กับนายหน้าประกันวินาศภัย ไม่ควรจะเป็นอัตรารเดียวกันกับอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันวินาศภัยจ่ายให้กับตัวแทนประกันวินาศภัย เนื่องจากนายหน้าประกันวินาศภัยต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าใช้จ่ายสำนักงาน ค่าเอกสาร ค่าโทรศัพท์ และอื่นๆ เป็นต้น ด้วยตนเองทั้งหมด แต่ตัวแทนประกันวินาศภัยไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายเหล่านี้ เพราะบริษัทผู้รับประกันวินาศภัยเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเหล่านั้น ดังนั้น อัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันวินาศภัยจ่ายให้กับนายหน้าประกันวินาศภัยจึงควรมีอัตราสูงกว่าอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทผู้รับประกันวินาศภัยจ่ายให้กับตัวแทนประกันวินาศภัย²⁸ และเจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยท่านหนึ่ง ให้ความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของจำนวนอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนดไว้ว่า มีความเหมาะสมสำหรับนายหน้าประกันวินาศภัยที่แท้จริง (Professional Brokers) แต่ไม่เหมาะสมกับนายหน้าประกันวินาศภัยเทียม เพราะอัตราค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนดอัตราไว้ ส่วนหนึ่งจะเป็นค่าใช้จ่ายที่นายหน้าประกันวินาศภัยที่แท้จริงต้องมีหน้าทีในการบริการลูกค้าผู้เอาประกันภัย แต่นายหน้าประกันวินาศภัยเทียมมิได้นำค่าจ้างหรือค่า

25 สัมภาษณ์ อاطر ติดศิริานนท์.

26 สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.

27 สัมภาษณ์ เจนกิจ ต้นสกุล.

28 สัมภาษณ์ อุดม รังษี.

บาเหน็จที่ได้รับไปลดค่าเบี้ยประกันภัยให้กับลูกค้าผู้เอาประกันภัย จึงทำให้เห็นได้ว่า อัตราค่าจ้างหรือค่าบาเหน็จที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศกำหนดมีอัตราสูงเกินไปสำหรับนายหน้าประกันวินาศภัย
ไม่แท้จริง²⁹

2.4 สำนักงานของนายหน้าประกันภัย

นายหน้าประกันภัยต้องมีสำนักงานตามที่ระบุไว้ในคำขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย และในกรณีที่มีการย้ายสำนักงานนายหน้าประกันภัยต้องแจ้งต่อนายทะเบียน เป็นหนังสือภายในห้าวันนับแต่วันที่ย้าย ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างเห็นสอดคล้องกันว่า นายหน้าประกันภัยจำเป็นต้องมีสำนักงาน เพื่อเป็นสถานที่ในการติดต่อ โดยเจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยท่านหนึ่ง ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า บทบาทหน้าที่ของนายหน้าประกันภัย คือ การซื้อหรือจัดการ ซึ่งมีความหมายว่า ลูกค้าผู้เอาประกันภัยมีความประสงค์จะทำประกันภัยแล้ว จึงมาขอคำปรึกษาแนะนำจากนายหน้าประกันภัย นายหน้าประกันภัยจึงต้องมีสำนักงานไว้เพื่อให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยเข้ามาติดต่อ ซึ่งแตกต่างกับตัวแทนประกันภัยที่มีหน้าที่ในการชักชวน ซึ่งมีความหมายว่า ต้องเดินทางไปหาลูกค้าผู้เอาประกันภัย ไม่ว่าลูกค้าผู้เอาประกันภัยคนนั้นจะมีความประสงค์ในการทำประกันภัยหรือไม่ก็ตาม แล้วตัวแทนประกันภัยจะพาหน้าที่จะชักชวนให้บุคคลนั้นทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันภัยที่ตนเองสังกัด³⁰

2.5 สมุคทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของนายหน้าประกันภัย

นายหน้าประกันภัยต้องจัดทำสมุคทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของนายหน้าประกันภัยตามแบบและรายการที่นายทะเบียนกำหนด และนายหน้าประกันภัยต้องลงรายการในสมุคทะเบียนและสมุดบัญชีภายในสามวันนับแต่วันที่มิเหตุอันจะต้องลงรายการ โดยนายหน้าประกันภัยต้องเก็บรักษาสมุคทะเบียนและสมุดบัญชีไว้ที่สำนักงานของนายหน้าประกันภัยทำเป็นนับแต่วันลงรายการครั้งสุดท้าย ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า นายหน้าประกันภัยต้องทำสมุคทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของนายหน้าประกันภัย โดยนักกฎหมายประกันภัย ให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมความประพฤติของนายหน้าประกันภัย ซึ่งในต่างประเทศจะตรวจสอบสมุคทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจนายหน้าประกันภัย (Statement) เพื่อพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยด้วย³¹

²⁹ สัมภาษณ์ อองอาจ เหล่าพานิช.

³⁰ อ้างแล้ว.

³¹ สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.

ส่วนแบบและรายการในสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของนายหน้าประกันภัยตามที่นายทะเบียนกำหนดนั้น นายหน้าประกันภัยให้ความเห็นว่า ก่อนที่จะมีการประกาศกำหนดแบบและรายการในสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของนายหน้าประกันภัย ควรจะปรึกษากับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนายหน้าประกันภัยในฐานะผู้ปฏิบัติ เพื่อหาแบบและรายการที่เหมาะสมและมีความสะดวกในการปฏิบัติมากที่สุด³² รายการที่ต้องลงในสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของนายหน้าประกันภัยตามที่นายทะเบียนกำหนด ต้องมีประโยชน์ทั้งในด้านการตรวจสอบและควบคุมความประพฤติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีประโยชน์ต่อการพัฒนาธุรกิจประกันภัยในด้านการเก็บข้อมูลทางสถิติไว้ เพื่อการส่งเสริมและเป็นข้อมูลในการตัดสินใจประกอบธุรกิจของผู้ที่เกี่ยวข้องได้³³

2.6 อำนาจของนายทะเบียนในการตรวจสอบการปฏิบัติงานนายหน้าประกันภัย และการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย

นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกให้นายหน้าประกันภัยส่งสมุดทะเบียน สมุดบัญชี หรือเอกสารใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือจะเข้าไปในสำนักงานของนายหน้าประกันภัยเพื่อตรวจสอบก็ได้ และนายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยได้เมื่อปรากฏว่า นายหน้าประกันภัยฝ่าฝืนบทบัญญัติ หรือขาดคุณสมบัติหรือดำเนินการทำให้เกิดหรืออาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย หรือประชาชน ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นสอดคล้องกันว่า อำนาจในการควบคุมการปฏิบัติงานของนายหน้าประกันภัยจะต้องมี เพื่อควบคุมความประพฤติ ความเหมาะสม และการดำเนินงานของนายหน้าประกันภัย มิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย และประชาชน ซึ่งผู้อำนวยการสถาบันประกันภัยไทย ให้ความเห็นว่า หากกฎหมายให้อำนาจแก่นายทะเบียนอย่างกว้างขวาง จะทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน และสามารถควบคุมการทุจริตทุกรูปแบบที่อาจเกิดขึ้นได้³⁴

อย่างไรก็ตาม กรมการประกันภัยควรควบคุมการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัย เฉพาะคุณสมบัติผู้ขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย การ

31 สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.

32 สัมภาษณ์ อุดม วัฒนชัย.

33 สัมภาษณ์ เจนกิจ ตันสกุล.

34 สัมภาษณ์ อาทร ติตติรานนท์.

ตรวจสอบว่าระหว่างที่ประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ลูกค้าผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์ประกันภัย และประชาชนหรือไม่ หากก่อให้เกิดความเสียหาย กรมการประกันภัยจึงดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย และกรมการประกันภัยควรทบทวนที่ดำเนินการรวบรวมข้อมูล สถิติเกี่ยวกับธุรกิจประกันภัย เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่นายหน้าประกันภัยประกอบการตัดสินใจในการประกอบวิชาชีพ แต่กรมการประกันภัยไม่ควรเข้ามาควบคุมการบริหารงานของนายหน้าประกันภัยมากเกินไป³⁵

และในขณะเดียวกัน การควบคุมที่ดีต้องมีการส่งเสริมด้วย กล่าวคือ กรมการประกันภัยไม่ควรที่มุ่งควบคุมการปฏิบัติงานของนายหน้าประกันภัยแต่เพียงอย่างเดียว แต่กรมการประกันภัยควรส่งเสริมให้โอกาสแก่นายหน้าประกันภัยประกอบธุรกิจประกันภัยมากขึ้น และควรแนะนำแก่ประชาชนให้เห็นความสำคัญของนายหน้าประกันภัย สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนผู้บริโภคให้ทราบว่าหากทำสัญญาประกันภัยโดยไม่ได้ใช้บริการของนายหน้าประกันภัย หรือไม่มีการแนะนำให้ความรู้เกี่ยวกับเงื่อนไขตามกรมธรรม์ประกันภัยแล้ว อาจทำให้ประชาชนผู้บริโภคเสียเปรียบบริษัทผู้รับประกันภัย หรืออาจเลือกแบบกรมธรรม์ประกันภัยที่ไม่เหมาะสมกับสภาพธุรกิจของผู้เอาประกันภัยได้ แต่ถ้าหากว่าประชาชนผู้บริโภคได้ขอคำแนะนำปรึกษาจากนายหน้าประกันภัยแล้ว จะทำให้ประชาชนผู้บริโภคได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและอาจทำให้ประชาชนผู้บริโภคประหยัดเงินได้³⁶

สำหรับเงื่อนไขในการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่เห็นว่า มีความเหมาะสมแล้ว โดยนักกฎหมายประกันภัยให้ความเห็นว่า หากจะกำหนดเงื่อนไขในการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยให้กว้างกว่านี้ ก็ไม่ควรกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ควรจะเป็นจรรยาบรรณของนายหน้าประกันภัย โดยให้การผิดจรรยาบรรณเป็นเงื่อนไขในการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย เพราะกฎหมายบัญญัติได้เฉพาะสิ่งที่ควรทำหรือไม่ควรทำได้เท่านั้น แต่ไม่สามารถบัญญัติในรายละเอียดให้ครบถ้วนได้³⁷

แต่เจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยท่านหนึ่ง ให้ความเห็นว่า ควรเพิ่มเติมเงื่อนไขการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย ในกรณีที่นายหน้าประกันภัยดำเนินการทำให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทผู้รับประกันภัย เพราะกรมการประกันภัยได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้รับประกันภัยว่าได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของนายหน้าประกันภัย แต่นายทะเบียนไม่สามารถเพิกถอน

³⁵ สัมภาษณ์ เจนกิจ ตันสกุล.

³⁶ สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.

³⁷ อ้างแล้ว.

ใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงหลักการประกอบธุรกิจประกันภัยที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตต่อกันแล้ว เห็นได้ว่าแม้จะไม่ทำให้ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ ตามกรมธรรม์ประกันภัยและประชาชนต้องเสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าวก็มีผลกระทบต่อธุรกิจประกันภัย³⁸

สำหรับอำนาจการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยของนายทะเบียนนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขกฎหมายโดยบัญญัติให้อำนาจแก่นายทะเบียนเมื่ออำนาจใช้ดุลพินิจในการลงโทษนายหน้าประกันภัยตามความร้ายแรงในการกระทำความผิดได้ เช่น การว่ากล่าวตักเตือน การภาคทัณฑ์ การสั่งพักใบอนุญาต และการเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น นำเข้าให้อำนาจแก่นายทะเบียนเพียงการใช้ดุลพินิจว่าจะลงโทษหรือไม่ หากนายทะเบียนเห็นว่าควรลงโทษนายทะเบียนต้องลงโทษด้วยการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยแต่เพียงประการเดียว ซึ่งไม่เหมาะกับการกระทำความผิดของนายหน้าประกันภัยบางกรณีที่เป็นความผิดเพียงเล็กน้อย

2.7 สิทธิในการรับชำระเบี้ยประกันภัยแทนบริษัทผู้รับประกันภัย

กฎหมายห้ามมิให้บริษัทผู้รับประกันภัยตั้งหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับชำระเบี้ยประกันภัย นอกจากตัวแทนประกันภัย หรือพนักงานของบริษัทผู้รับประกันภัยซึ่งมีหน้าที่รับเบี้ยประกันภัย ซึ่งหมายความว่า บริษัทผู้รับประกันภัยจะตั้งหรือมอบหมายให้นายหน้าประกันภัยรับชำระเบี้ยประกันภัยแทนไม่ได้ ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นสอดคล้องกันว่า นายหน้าประกันภัยควรมีสิทธิในการรับชำระเบี้ยประกันภัย โดยนายหน้าประกันภัยให้เหตุผลว่า นายหน้าประกันภัยเป็นคนที่ใกล้ชิดกับลูกค้าผู้เอาประกันภัย นายหน้าประกันภัยต้องเจรจาแนะนำผู้เอาประกันภัยเกี่ยวกับการประกันภัย แล้วไปจัดการให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันภัยตามความประสงค์ ฉะนั้นหากเวลาชำระเงินค่าเบี้ยประกันภัยมีบุคคลอื่นไปเรียกเก็บเงินเบี้ยประกันภัยแทน อาจทำให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยไม่มีเงินในการชำระเบี้ยประกันภัย³⁹ ประกอบกับนายหน้าประกันภัยมักมีบัญชีเงินสะพัดกับบริษัทผู้รับประกันภัย โดยจะหักกลบลบหนี้กันทุกเดือน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความคล่องตัว เพราะหากนายหน้าประกันภัยต้องนำเงินเบี้ยประกันภัยส่งให้กับบริษัทผู้รับประกันภัยเป็นรายการกรมธรรม์แล้ว ในกรณีของนายหน้าประกันภัยต้องรับผิดชอบในกรมธรรม์ประกันภัยเป็นจำนวนมาก ย่อมทำให้นายหน้าประกันภัยปฏิบัติด้วยความลำบาก

³⁸ สัมภาษณ์ งาม อัจ เพล่าพานิช.

³⁹ สัมภาษณ์ อุดม รัมณีย์.



เพราะฉะนั้นการให้นายหน้าประกันภัยเป็นผู้รับชำระเบี้ยประกันภัย ย่อมเป็นการสะดวก และเหมาะสมกับการปฏิบัติมากกว่า ⁴⁰

นอกจากนั้น นายหน้าประกันภัยท่านหนึ่ง ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า นายหน้าประกันภัยเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ของผู้เอาประกันภัย นายหน้าประกันภัยจึงเท่ากับเป็นแผนกประกันภัยของลูกค้าผู้เอาประกันภัยนั้น จึงมีสิทธิในการปฏิบัติการแทนลูกค้าผู้เอาประกันภัยในกิจการการประกันภัยได้ทุกอย่าง เพื่อให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัยสามารถดำเนินธุรกิจประกันภัยได้อย่างถูกต้องตามหลักการประกันภัย และสามารถดำเนินการค้าจนเสร็จสิ้นทุกขั้นตอน โดยปกติแล้วเมื่อลูกค้าผู้เอาประกันภัยได้แต่งตั้งนายหน้าประกันภัยแล้ว บริษัทผู้รับประกันภัยจะไม่ติดต่อกับลูกค้าผู้เอาประกันภัยโดยตรง แต่จะติดต่อผ่านนายหน้าประกันภัย เว้นแต่เป็นกรณีที่ลูกค้าผู้เอาประกันภัยจะต้องกระทำการเองตามกฎหมาย เช่น การลงนาม เป็นต้น ⁴¹ นายหน้าประกันภัยในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีความเจริญทางด้านธุรกิจประกันภัย นายหน้าประกันภัยสามารถทำการแทนทั้งลูกค้าผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัยได้ในขณะเดียวกัน หรือเวลาเดียวกัน โดยในการเจรจาเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองที่ตนนายหน้าประกันภัยจะทำหน้าที่แทนลูกค้าผู้เอาประกันภัย แต่กรณีการรับชำระเงินเบี้ยประกันภัย นายหน้าประกันภัยจะทำหน้าที่แทนผู้รับประกันภัย ⁴²

2.8 สิทธิในการใช้คำว่า "ประกันวินาศภัย" หรือ "ประกันชีวิต" หรือคำอื่นที่มีความหมายเช่นเดียวกัน

กฎหมายห้ามมิให้ผู้ใดใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่า "ประกันวินาศภัย" หรือ "ประกันชีวิต" หรือคำอื่นที่มีความหมายเช่นเดียวกัน นอกจากบริษัทผู้รับประกันภัยที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัย ซึ่งนายหน้าประกันภัยท่านหนึ่ง ให้ความเห็นว่า การที่กฎหมายห้ามมิให้นายหน้าประกันภัยใช้ชื่อ หรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่า "ประกันวินาศภัย" หรือ "ประกันชีวิต" หรือคำอื่นที่มีความหมายเช่นเดียวกัน มักทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถทราบการประกอบกิจการของนายหน้าประกันภัย หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดในกิจการของนายหน้าประกันภัยได้ง่าย ⁴³

⁴⁰ สัมภาษณ์ เจนกิจ ต้นสกุล.

⁴¹ อ้างแล้ว.

⁴² สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.

⁴³ สัมภาษณ์ อุดม วัฒนชัย.

ทัศนคติต่อกฎหมายเกี่ยวกับนายหน้าประกันภัยที่เหมาะสมกับธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย

ในประเทศไทยอังกฤษ นายหน้าประกันภัยจะต้องดำเนินการภายใต้ Insurance Broker Registration Act 1972 แต่ในประเทศไทย การประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายพิเศษควบคุมไว้โดยเฉพาะเหมือนกับประเทศอังกฤษ การควบคุมการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยจึงต้องอาศัยเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510

สำหรับความเหมาะสมในการตรากฎหมายพิเศษ เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยโดยเฉพาะเหมือนกับกฎหมายในประเทศอังกฤษ หรือเหมือนกับกฎหมายควบคุมการประกอบวิชาชีพอื่น ๆ ในประเทศไทย เช่น ทนายความ แพทย์ วิศวกร เป็นต้น โดยกำหนดให้นายหน้าประกันภัยมีองค์การควบคุมการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยตนเอง เช่น การออกใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย การออกกฎระเบียบข้อบังคับสำหรับการปฏิบัติงานของนายหน้าประกันภัย การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย เป็นต้น ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่างมีความเห็นสอดคล้องกันว่า การตรากฎหมายพิเศษโดยกำหนดให้นายหน้าประกันภัยควบคุมตนเองยังไม่เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานปัจจุบัน เนื่องจากธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยยังไม่เจริญก้าวหน้าเพียงพอ และนายหน้าประกันภัยที่ได้รับใบอนุญาตในปัจจุบันส่วนใหญ่ไม่ใช่ นายหน้าประกันภัยที่แท้จริง หากให้นายหน้าประกันภัยควบคุมตนเอง อาจทำให้นายหน้าประกันภัยที่แท้จริงซึ่งมีจำนวนน้อยกว่านายหน้าประกันภัยเทียมประสบปัญหาในการประกอบธุรกิจนายหน้าประกันภัยมากขึ้น และจะทำให้ธุรกิจนายหน้าประกันภัยไม่สามารถพัฒนาให้เจริญก้าวหน้าได้ โดยผู้อำนวยการสถาบันประกันภัยไทย ได้ให้ความเห็นว่า ปริมาณและกิจการของนายหน้าประกันภัยยังมีจำนวนไม่มากพอถึงขนาดที่จะต้องตรากฎหมายพิเศษขึ้นมาเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพ จากสถิติของกรมการประกันภัย ในปี 2532 มีนายหน้าประกันภัยบุคคลธรรมดาที่ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยเพียง 1,560 ราย และมีนายหน้าประกันภัยนิติบุคคลที่ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยเพียง 174 บริษัทเท่านั้น จึงไม่เหมาะสมที่จะมีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยเพียงพันกว่าราย การตรากฎหมายพิเศษควรกระทำเมื่อกิจการของนายหน้าประกันภัยมีการพัฒนาและมีความสำคัญต่อธุรกิจประกันภัยมากขึ้น การดำเนินการที่เหมาะสมกับสภาพการดำเนินงานปัจจุบัน คือการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 ให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาธุรกิจประกันภัยและนายหน้าประกันภัย ดังกล่าวกล่าวมาข้างต้น ⁴⁴

⁴⁴ สัมภาษณ์ อาจารย์ ทิศศิริรานนท์.

เจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยท่านหนึ่ง ให้ความเห็นว่า บทบาทและหน้าที่ของนายหน้าประกันภัยขณะนี้ยังไม่มีความสำคัญเพียงพอที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน อันจะต้องตรากฎหมายพิเศษขึ้นมาควบคุมการประกอบวิชาชีพ เพราะบทบาทและหน้าที่ของนายหน้าประกันภัยตามกฎหมาย นายหน้าประกันภัยมีหน้าที่เพียงชี้ช่องหรือจัดการให้บุคคลทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันภัยเท่านั้น ส่วนหน้าที่และความรับผิดชอบตามสัญญาประกันภัยซึ่งเป็นหลักประกันความเสียหายเป็น เรื่องของบริษัทผู้รับประกันภัย ไม่เกี่ยวข้องกับนายหน้าประกันภัยแต่อย่างใด กรณีจึงแตกต่างกับการประกอบวิชาชีพทนายความ แพทย์ วิศวกร ที่มีบทบาทและหน้าที่อันอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนโดยตรง⁴⁵

นักกฎหมายประกันภัย ให้ความเห็นว่าระบบการค้าในธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยยังไม่มี การพัฒนาเพียงพอ การตรากฎหมายพิเศษ เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยไม่มี ประโยชน์ เพราะจะทำให้กฎหมายนั้นกลายเป็น Law in the Book ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของ ประเทศอังกฤษ ที่มีการพัฒนาระบบการค้าในธุรกิจประกันภัยต่าง ๆ จากการปฏิบัติงานมาเป็นเวลานานจนกระทั่งระบบการค้าในธุรกิจประกันภัยดังกล่าวกลายเป็นจารีตประเพณี แล้วจึงมีการตรากฎหมาย พิเศษรับรองระบบหรือจารีตประเพณี กฎหมายของประเทศอังกฤษ จึงเป็น Law in Practice⁴⁶

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁵ สัมภาษณ์ งามอาจ เหล่าพานิช.

⁴⁶ สัมภาษณ์ สิทธิโชค ศรีเจริญ.