

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกันภัยเป็นมาตรการสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคม ที่บุคคลหรือคณะบุคคลใช้ป้องกันบรรเทา หรือผ่อนคลายการสูญเสียทางเศรษฐกิจ อันสืบเนื่องมาจากการเสียชีวิตของผู้เป็นกำลังสำคัญของครอบครัว หรือการสูญเสียทรัพย์สินอันเนื่องมาจากวินาศภัยหรือโจรกรรม นอกจากนั้นแล้วสถาบันประกันภัยยังเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการจ้างแรงงาน และการเพิ่มผลผลิตอันเป็นหัวใจสำคัญของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม

นอกจากนั้น ในการประกอบธุรกิจประกันภัยของบริษัทผู้รับประกันภัย จะต้องใช้เงินทุนหมุนเวียนมาก และยิ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก หากบริษัทผู้รับประกันภัยดำเนินงานไม่ดี อาจเป็นเหตุให้ประชาชนผู้เอาประกันภัยต้องเสียหายเดือดร้อน และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมด้วย ดังจะเห็นได้จากปี 2507 กรณีที่กระทรวงเศรษฐกิจสั่งถอนใบอนุญาตบริษัท นครหลวงประกันชีวิต จำกัด และต่อมาถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ และกรณีบริษัท บุปผาประกันชีวิต จำกัด ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ตามกรมธรรม์ประกันชีวิตไปยื่นคำขอรับชำระหนี้เป็นจำนวนมาก* ธุรกิจประกันภัยจึงเป็นกิจการที่อยู่กึ่งกลางระหว่างธุรกิจการค้ากับการให้ความคุ้มครองการเสี่ยงภัยแก่สังคม

ด้วยเหตุนี้ประเทศต่าง ๆ ที่มีการประกอบธุรกิจประกันภัย รัฐจึงต้องเข้าไปควบคุมดูแลบริษัทผู้รับประกันภัยอย่างใกล้ชิด เพื่อให้บริษัทดำเนินงานไปด้วยดี มีหลักฐานการเงินมั่นคง และมีการปฏิบัติต่อผู้เอาประกันภัยด้วยความเป็นธรรม เพื่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกิจการประกันภัย และสำหรับประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมดูแลธุรกิจ

* ตามสถิติของกองบังคับคดีล้มละลาย กระทรวงยุติธรรม ว่า เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์บริษัท นครหลวงประกันชีวิต จำกัด แล้วมีเจ้าหน้าที่ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ถึง 8,590 ราย เป็นจำนวนหนี้ถึง 75 ล้านบาทเศษ และกรณีบริษัท บุปผาประกันชีวิต จำกัด มีเจ้าหน้าที่ไปยื่นคำขอรับชำระหนี้ถึง 5,458 ราย เป็นจำนวนหนี้ถึง 65 ล้านบาทเศษ ซึ่งเกือบทั้งหมดเป็นเจ้าหน้าที่ตามกรมธรรม์ประกันชีวิต

ประกันภัยขึ้นโดยเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510¹

อนึ่ง การประกอบธุรกิจประกันภัยของบริษัทผู้รับประกันภัยเป็นการขายความคุ้มครอง ซึ่งเป็นสินค้าที่ไม่มีตัวตน และไม่เกี่ยวข้องกับความเป็นในการดำรงชีวิตประจำวันเหมือนกับสินค้าประเภทอื่น² อีกทั้งหลักในการคุ้มครอง เจื่อนไขตามกรมธรรม์ประกันภัย สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ ตลอดจนจำนวนเงินเบี้ยประกันภัย จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกับงานแต่ละประเภทแต่ละบริษัทผู้รับประกันภัย จึงเป็นการยากที่ผู้ซื้อจะไปติดต่อขอซื้อความคุ้มครองจากบริษัทผู้รับประกันภัยเอง ประกอบกับด้วยคำและภาษาที่ใช้ในกรมธรรม์ประกันภัยมีลักษณะเป็นศัพท์เทคนิคเฉพาะในกิจการประกันภัย³ การประกอบธุรกิจประกันภัยจึงจำเป็นต้องมีนายหน้าประกันภัย ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการประกันภัย เป็นผู้ซื้อหรือจัดการให้ลูกค้าผู้เอาประกันภัยทำสัญญาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันภัย

นอกจากนายหน้าประกันภัยจะมีบทบาทและความสำคัญทางด้านการตลาดแล้ว ยังมีความสำคัญต่อความก้าวหน้าหรือเสื่อมถอยของธุรกิจประกันภัยอีกด้วย ทั้งนี้เพราะนายหน้าประกันภัยเป็นผู้ติดต่อ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าบริษัทผู้รับประกันภัย เป็นผู้ให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่ถูกต้องแก่ประชาชน เช่น หลักการประกันภัย วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันภัย ข้อกำหนดกฎหมายที่สำคัญ เป็นต้น ภาพพจน์และความเชื่อถือของประชาชนต่อธุรกิจประกันภัย จึงขึ้นอยู่กับ การทำให้ข้อมูลที่ถูกต้องด้วยความสุจริต และเป็นธรรมของนายหน้าประกันภัยเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากนายหน้าประกันภัยไม่มีคุณภาพ สุจริต ไม่ได้คำนึงถึงความคุ้มครองต่าง ๆ ตามที่กรมธรรม์ประกันภัยกำหนดไว้ว่า สามารถคุ้มครองความเสียหายอันจะเกิดขึ้นต่อผู้เอาประกันภัยได้ครบถ้วนสมบูรณ์หรือไม่ ปกปิดข้อกำหนดต่าง ๆ ในกรมธรรม์ประกันภัยต่อผู้เอาประกันภัย เพราะเกรงว่าจะขายประกันภัยไม่ได้แล้ว⁴ นอกจากจะทำให้บริษัทผู้รับประกันภัยผู้เอาประกันภัย ผู้รับประโยชน์ ต้องได้รับความเสียหาย ไม่ได้รับประโยชน์ที่ควรจะได้รับแล้ว ยังทำให้ชื่อเสียง ภาพพจน์ ของบริษัทผู้รับประกันภัยและธุรกิจประกันภัยในสายตาของประชาชนทั่วไปไม่น่าเชื่อถือ

¹ ราชกิจจานุเบกษา 84 (14 เมษายน 2510)

² คมคาย รุสรานนท์, "บทบาทของตัวแทนนายหน้าที่มีต่อธุรกิจประกันภัย," วารสารสำนักงานประกันภัย 11 (มกราคม-มีนาคม 2529) : 23.

³ อำนวย สุภเวทย์, "คนกลางประกันภัย," วารสารสำนักงานประกันภัย 6 (มกราคม-มีนาคม 2524) : 41-42.

⁴ เปรมศักดิ์ คล้ายสังข์, "ปัญหาของธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยในปัจจุบัน," วารสารสำนักงานประกันภัย 9 (มกราคม-มีนาคม 2527) : 51.

อีกต่อไป ⁵

จากความสำเร็จของนายหน้าประกันภัยที่มีต่อบริษัทผู้รับประกันภัย ผู้เอาประกันภัย ประชาชนทั่วไป ตลอดจนธุรกิจประกันภัยโดยส่วนรวมแล้ว ทำให้พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 ที่มุ่งคุ้มครองการประกอบธุรกิจประกันภัย มิได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองการประกอบธุรกิจของบริษัทผู้รับประกันภัยเท่านั้น แต่ยังได้บัญญัติคุ้มครองการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยไว้ในหมวด 5 ด้วย โดยกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพนายหน้าประกันภัยต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนประกันวินาศภัยหรือนายทะเบียนประกันชีวิต แล้วแต่กรณี กำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย ข้อบังคับเกี่ยวกับการมีสำนักงาน การจัดทำสมุดทะเบียนและสมุดบัญชีเกี่ยวกับธุรกิจของนายหน้าประกันภัย การเกิดถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัย และบทกำหนดโทษทางอาญา

แต่เนื่องจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ มิได้มีผลเป็นการยกเลิกบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 16 นายหน้า และได้บัญญัติห้ามมิให้นายหน้าประกันภัยในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 16 มาใช้บังคับกับนายหน้าประกันภัยแต่อย่างใด จึงมีปัญหากว่า หากเกิดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับนายหน้าประกันภัยแล้ว จะนำพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2510 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 16 มาใช้บังคับกรณีใดบ้าง กฎหมายดังกล่าวขัดแย้งหรือสอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร

ในทางปฏิบัติ การปฏิบัติงานของนายหน้าประกันภัยได้มีปัญหามากและอุปสรรคหลายประการ เช่น การที่บริษัทผู้รับประกันภัยหลายแห่งมีการจัดตั้งบริษัทนายหน้าประกันภัยขึ้น เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง โดยให้บริษัทนายหน้าประกันภัยทำหน้าที่ส่งงานประกันภัยให้กับบริษัทผู้รับประกันภัยที่เป็นบริษัทแม่แล้วนำเงินค่าจ้างหรือค่าบำเหน็จที่บริษัทนายหน้าประกันภัยได้รับไปลดค่าให้แก่ลูกค้ายุเอาประกันภัย หรือการที่บริษัทผู้รับประกันภัยให้ตัวแทนประกันภัยที่ไม่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนไปอยู่กับบริษัทนายหน้าประกันภัยที่ตั้งขึ้นด้วย ทำให้บริษัทผู้รับประกันภัยบางแห่งมีบริษัทนายหน้าในเครือถึง 5 บริษัท รวมแล้วบริษัทผู้รับประกันภัยมีบริษัทนายหน้าประกันภัยในเครือถึงอัตราร้อยละ 60 ของบริษัทนายหน้าประกันภัยที่มีอยู่ทั้งหมด 174 บริษัท ⁶ หรือการที่มีบริษัทนายหน้าประกันภัยที่ได้รับใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยมากกว่า 100 บริษัท ที่เกิดจากการรวมตัวของตัวแทนประกันภัยของบริษัทผู้รับประกันภัย ซึ่งบริษัทเหล่านี้มิได้ประกอบ

⁵ สมชาย ชูสุรานนท์, " บทบาทของตัวแทนนายหน้าที่มีต่อธุรกิจประกันภัย," หน้า 23.
⁶ เทพปราณี แสงเฟื่อง, "โบรคเกอร์เจอมรสุมหนัก ประกันภัยตั้งบริษัทแข่ง แฉแผนงัดค่าเสียหายทำธุรกิจได้," วารสารข่าวการเงินธนาคาร 7 (สิงหาคม 2531) : 39.

การอย่างนายหน้าประกันภัยที่แท้จริง เนื่องจากได้ส่งงานประกันภัยให้กับบริษัทผู้รับประกันภัยซึ่งเป็นบริษัทแม่เพียงบริษัทเดียว ขัดกับหลักการของนายหน้าประกันภัยที่แท้จริงซึ่งต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ผูกพันกับบริษัทผู้รับประกันภัยบริษัทหนึ่งบริษัทใดโดยเฉพาะ เป็นเหตุให้ประชาชนมีความสับสนเข้าใจว่าตัวแทนประกันภัยเป็นนายหน้าประกันภัย⁷ อีกทั้งมีการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมอันมิชอบของนายหน้าประกันภัยจากบริษัทผู้รับประกันภัย และประชาชนผู้เอาประกันภัยว่า นายหน้าประกันภัยได้กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ และดำเนินการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เอาประกันภัย ผู้รับประกันภัยไม่ปฏิบัติตามกรรมธรรม์ประกันภัย และประชาชนทั่วไป ทำให้นายทะเบียนต้องดำเนินการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นนายหน้าประกันภัยบางราย หากนายทะเบียนมิได้ดำเนินการเพิกถอนแล้วจะเป็นอันตรายและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและธุรกิจประกันภัยทั้งระบบ⁸ ผู้เขียนจึงสนใจที่จะศึกษาวิจัยว่า บทบัญญัติกฎหมายที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพนายหน้าประกันภัยมีความชัดเจนแน่นอน และสมบูรณ์ เพียงพอที่จะพัฒนาธุรกิจประกันภัยให้เจริญก้าวหน้าขึ้นกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาหลักการ วิธีปฏิบัติ และแนวความคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับนายหน้าประกันภัยตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510
2. ศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของนายหน้าประกันภัย
3. ศึกษาบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับนายหน้าประกันภัย ที่เหมาะสมกับธุรกิจประกันภัย

ในประเทศไทย

ขอบเขตการวิจัย

เนื่องจากสภาบันบัญญัติแห่งชาติที่รัฐสภา ได้ตราพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535⁹ โดยบัญญัติให้ยกเลิกบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2535) ซึ่งเป็นเวลาเดียวกับที่

⁷ "เสียงรือนักธุรกิจไทย," มติชน (14 ตุลาคม 2528) : 2.

⁸ ประชาชาติธุรกิจ (31 สิงหาคม - 2 กันยายน 2532) : 1,4.

⁹ ราชกิจจานุเบกษา 109 (10 เมษายน 2535).

ผู้เขียนได้ศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนกระทั่งอยู่ระหว่างการสอบและพิมพ์แก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ฉะนั้น ด้วยข้อจำกัดทางด้านเวลาทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จำกัดขอบเขตการศึกษารวบรวมเฉพาะ หลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 ในส่วนที่เกี่ยวกับนายหน้าประกันภัยเท่านั้น โดยผู้เขียนได้ศึกษาพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 โดยสังเขปไว้ในภาคผนวกท้ายเล่ม

วิธีการวิจัย

1. การวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาวิเคราะห์เอกสารทั้งตัวบทกฎหมาย คำพิพากษา ตำรา บทความ สิ่งพิมพ์ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ตลอดจนหลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ
2. การวิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมการประกันภัย ผู้บริหารของบริษัทผู้รับประกันภัย ผู้บริหารสมาคมนายหน้าประกันภัย นายหน้าประกันภัย และนักวิชาการ

สมมติฐาน ทฤษฎี แนวความคิด

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2510 หมวด 5 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2510 หมวด 5 ว่าด้วยนายหน้าประกันภัย ยังไม่ชัดเจน และสมบูรณ์เพียงพอที่จะพัฒนาธุรกิจประกันภัย ให้เจริญก้าวหน้าทันความต้องการของประชาชนได้

ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือเป็นหลักของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้แก่ หลักการประกันภัย วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันภัย หลักนายหน้า หลักความรับผิดชอบของผู้ประกอบวิชาชีพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้มีความรู้และความเข้าใจแนวความคิด ทฤษฎี และบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับนายหน้าประกันภัย
2. ทำให้นายหน้าประกันภัยและผู้ที่เกี่ยวข้อง เข้าใจบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับนายหน้าประกันภัย และนำไปใช้ในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ
3. ทำให้ได้ข้อมูลและข้อเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจบัญญัติกฎหมาย ในการปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมาย ให้สมบูรณ์ ชัดเจน และแน่นอนยิ่งขึ้น