

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการที่ผู้เขียนได้นำเสนอสาระสำคัญของการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยเกี่ยวกับธุรกิจประกันภัยในกระบวนการยุติธรรมของกฎหมายต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่น โดยศึกษาวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3 และวิเคราะห์ถึงปัญหาในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยในประเทศไทย และการวิเคราะห์สมมติฐานเปรียบเทียบกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างกรมการประกันภัยและสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ไว้ในบทที่ 4 ดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนขอสรุปวิธีการและการดำเนินการไกล่เกลี่ยของแต่ละประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย และการวิเคราะห์สมมติฐานการวิจัย ดังนี้

##### 1) รูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาวิจัยพบว่า สหรัฐอเมริกาได้มีการนำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลและนอกศาล ซึ่งการไกล่เกลี่ยในศาลเป็นการดำเนินการโดยผู้พิพากษาและบุคคลภายนอกที่ได้ขึ้นบัญชีเป็นผู้ไกล่เกลี่ยไว้กับศาล ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ ส่วนการไกล่เกลี่ยนอกศาลในสหรัฐอเมริกาส່วนใหญ่เป็นการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเอกชนที่มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น ศูนย์ยุติธรรมฉันทน์เพื่อนบ้าน เพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป รวมถึงข้อพิพาทด้านประกันภัยก็สามารถใช้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ด้วย ซึ่งในประเทศไทยก็มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหลายองค์กร อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยนอกศาลของสหรัฐอเมริกาก็มีความแตกต่างจากการไกล่เกลี่ยนอกศาลของประเทศไทยอยู่บ้างในเรื่องของสถานะองค์กรที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือข้อพิพาทที่ทำการไกล่เกลี่ยนอกศาลของสหรัฐอเมริกาส່วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของเอกชน แต่ของประเทศไทยเป็นการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น ศาล อัยการ ตำรวจ ราชทัณฑ์ และองค์กรวิชาชีพทนายความ เช่น ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

ศูนย์ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม และศูนย์ไกล่เกลี่ยและ  
 ประenomข้อพิพาทของศาลแพ่ง เป็นต้น ซึ่งเป็นบทบาทในการให้บริการวิชาชีพด้วยการไกล่เกลี่ย  
 แก่คู่พิพาทในคดีแพ่ง ในส่วนของสภานายความเห็นว่า ทนายความไม่ควรมีบทบาทเพียง  
 ผู้ว่าความนั้น แต่ควรจะมีบทบาทในฐานะทนายความผู้ทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาท  
 เพื่อหาทางระงับข้อพิพาทให้กับประชาชนในสังคม ด้วยเหตุนี้ สภานายความจึงได้จัดตั้งสำนักงาน  
 ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สภานายความ โดยมีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นหน่วยงานในการรับเรื่องราว  
 ร้องทุกข์จากประชาชนที่มาขอความช่วยเหลือ ในขณะที่เดียวกันสภานายความได้จัดอบรมหลักสูตร  
 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาแล้ว 5 รุ่น จากผลการดำเนินการที่ผ่านมาทนายความผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย  
 สามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งให้เป็นที่พอใจของกลุ่มทั้งสองฝ่าย และทำให้ข้อพิพาทยุติลง  
 อย่างรวดเร็วก่อนที่จะข้อพิพาทจะขึ้น ไปสู่ศาล

## 2) รูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศอังกฤษ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลของประเทศอังกฤษมี  
 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ค่าใช้จ่ายที่ชำระแทนผู้ชนะคดี” เพื่อสร้างแรงจูงใจให้คู่ความเข้าสู่  
 กระบวนการ เพราะระบบ “The English Rule” ในประเทศอังกฤษกำหนดให้ผู้แพ้คดีต้องรับผิดชอบ  
 ชำระค่าใช้จ่ายการดำเนินคดีทั้งหมดให้แก่ผู้ชนะคดี ซึ่งหลายกรณีพบว่าค่าใช้จ่ายชำระแทนดังกล่าว  
 สูงกว่าจำนวนเงินที่คู่ความเรียกร้องในคดีอย่างมหาศาล ที่ผ่านมาศาลไทยเองก็มีแนวทางใน  
 การคืนค่าขึ้นศาลให้คู่ความที่ตกลงกันได้ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยกำหนดจำนวนเงินตาม  
 คุณพิณิจ เช่น คืนร้อยละ 75 ของค่าขึ้นศาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดแรงจูงใจในลักษณะนี้  
 เป็นการกำหนดที่ขัดแย้งกับ “ผลของการไกล่เกลี่ย” กล่าวคือคู่ความจะได้ผลประโยชน์ก็ต่อเมื่อตก  
 ลงกันได้เท่านั้น แตกต่างจากประเทศอังกฤษที่ศาลจะพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายชำระแทนโดยคู่ที่  
 ความพยายามและการให้ความร่วมมือของคู่ความในกระบวนการไม่ใช่ผลลัพธ์ นอกจากนี้ ที่ผ่านมา  
 ศาลไทยเองก็มีแนวทางให้ผู้แพ้คดีชำระค่าฤชาธรรมเนียมแทนผู้ชนะคดี โดยเฉพาะในส่วน  
 ค่าทนายความ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติจำนวนเงินที่ศาลกำหนดมักไม่สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายจริง  
 จึงไม่อาจสร้างแรงจูงใจได้เท่ากรณีประเทศอังกฤษ และประเทศอังกฤษยังมีการกำหนดอัตรา  
 ค่าตอบแทนเพื่อจูงใจให้มีผู้มาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย การกำหนดอัตราค่าตอบแทนเพื่อสร้าง  
 แรงจูงใจให้มีผู้ไกล่เกลี่ยมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยศาลประเทศอังกฤษกำหนดอัตรา  
 ค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยโดยเก็บจากค่าบริการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ตามสัดส่วนทุนทรัพย์พิพาท เช่น  
 หากทุนทรัพย์พิพาทน้อยกว่า 5,000 ปอนด์ จะเก็บค่าบริการ 250 ปอนด์ หรือหากทุนทรัพย์พิพาทอยู่  
 ระหว่าง 15,000-50,000 ปอนด์ จะเก็บค่าบริการ 750 ปอนด์ เป็นต้น การกำหนดเช่นนี้ต่างจาก  
 ในประเทศไทยที่ค่าตอบแทนผู้ไกล่เกลี่ยมีลักษณะเป็น “สินน้ำ” มากกว่าจะเป็นค่าตอบแทนจริง ๆ

เพราะไม่ได้สัดส่วนกับภาระงานความเครียด และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ นอกจากนี้ศาลประเทศอังกฤษยังได้กำหนดกรอบระยะเวลาดำเนินการตามสัดส่วนทุนทรัพย์พิพาทอีกด้วย โดยหากทุนทรัพย์พิพาทไม่เกิน 5,000 ปอนด์ ให้ใช้เวลาได้ไม่เกิน 2 ชั่วโมง หากทุนทรัพย์พิพาทอยู่ระหว่าง 5,000-15,000 ปอนด์ ให้ใช้เวลาได้ไม่เกิน 3 ชั่วโมง และหากทุนทรัพย์พิพาทอยู่ระหว่าง 15,000-50,000 ปอนด์ ให้ใช้เวลาได้ไม่เกิน 4 ชั่วโมง การที่ประเทศอังกฤษเรียกเก็บค่าบริการใกล้เคียงข้อพิพาทตามสัดส่วนทุนทรัพย์พิพาทเช่นที่กล่าวไป ส่งผลให้คดีที่เข้าสู่กระบวนการมีแนวโน้มเป็นคดีที่มีทุนทรัพย์พอสมควร แตกต่างจากประเทศไทยที่ผู้เข้าสู่กระบวนการไม่ต้องเสียค่าตอบแทนการใกล้เคียงข้อพิพาทในศาล ทำให้สัดส่วนคดีที่เข้าสู่กระบวนการมักมีทุนทรัพย์อยู่ในเขตอำนาจของศาลแขวงคือไม่เกิน 300,000 บาท

### 3) รูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐสิงคโปร์

จากการศึกษาพบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้นำรูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ระงับข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป และนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย ซึ่งการระงับข้อพิพาททางแพ่งเป็นการร้องเรียนผ่านศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre (SMC)) ส่วนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับประกันภัยสามารถร้องเรียนผ่านศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Insurance Disputes Resolution (IDRO)) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ มีความชำนาญด้านการระงับข้อพิพาทด้านการประกันภัย เมื่อมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับประกันภัย ศูนย์ไกล่เกลี่ยจะพิจารณาภายใต้เงื่อนไขสำคัญ 2 ประการคือ ผู้เอาประกันได้ติดต่อกับบริษัทประกันภัยหรือไม่ และวงเงินค่าสินไหมทดแทนอยู่ในขอบเขตอำนาจที่จะรับพิจารณาหรือไม่ ข้อพิพาทที่มีการตัดสินชี้ขาดทางกฎหมายของ IDRO จะผูกพันเฉพาะบริษัทประกันภัย ไม่ผูกพันผู้เอาประกันภัย หาก ผู้เอาประกันภัยไม่พอใจในผลการตัดสินชี้ขาดทางกฎหมาย สามารถที่จะเลือกฟ้องคดีอีกก็ได้ แต่หากผลพิจารณาไม่อยู่ในเงื่อนไขที่ IDRO รับพิจารณา ก็จะมีการส่งต่อไปยังศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (SMC) ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป รูปแบบและวิธีการพิจารณาของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Insurance Disputes Resolution (IDRO)) มีลักษณะเหมือนกับศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งได้จัดตั้งเมื่อเดือนเมษายน 2559 เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกันภัยเป็นสำคัญ ส่วนศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรมของประเทศไทย ก็มีลักษณะหรือมีขั้นตอนการดำเนินงานใกล้เคียงกันกับศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (SMC) โดยมีระบบการนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่พิพาทสามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตรงหรือขอให้ศาลส่งคดีให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยฯ ดำเนินการก็ได้ นอกจากนี้บุคลากรที่

เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยก็เหมือนกันคือมีเจ้าหน้าที่ให้บริการแก่คู่พิพาทและประสานงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่พิพาทและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งมีการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาติปัญหาข้อพิพาทให้กับคู่พิพาทเหมือนกัน แต่ประเทศไทยจะมีข้อแตกต่างอยู่บ้างคือ ไม่มีการแยกแยะขอบเขตอำนาจของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเหมือนสาธารณรัฐสิงคโปร์ เนื่องจากศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของไทยสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ทั้งคดีแพ่งทั่วไปและคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้

#### 4) รูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศญี่ปุ่นเมื่อมีข้อพิพาททางแพ่งเกิดขึ้นสามารถนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาทได้ทุกเรื่อง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถใช้ได้ทั้งในศาลและนอกศาล การระงับข้อพิพาทในศาลกระบวนกรไกล่เกลี่ยดำเนินการได้ 3 วิธี คือ การไกล่เกลี่ยโดยมี ผู้พิพากษาทำหน้าที่ควบคุมดูแลเอง การไกล่เกลี่ยอาจทำในรูปของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยประกอบด้วยผู้พิพากษา 1 คน และผู้พิพากษาสมทบ 2 คน และดำเนินการโดยบุคคลภายนอกสำหรับการไกล่เกลี่ยนอกศาลดำเนินการ โดยบุคคลภายนอก ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นคนกลางในการประสาน โดยนำความคิด ข้อเสนอของแต่ละฝ่ายไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบเพื่อให้บรรลุข้อตกลง ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจเสนอความเห็น ซึ่งเหมือนกับการไกล่เกลี่ยของประเทศไทยที่มีการไกล่เกลี่ยในศาลและนอกศาล หรือการไกล่เกลี่ยในศาลจะใช้ผู้พิพากษาไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ส่วนการไกล่เกลี่ยนอกศาลก็เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกซึ่งขึ้นทะเบียนผ่านการพิจารณาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเช่นเดียวกับศาลได้ โดยมีการออกระเบียบของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ.2544 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547) รองรับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยของบุคคลภายนอก

#### 5) การวิเคราะห์สมมติฐาน

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันภัยชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่ให้กรมการประกันภัยมีอำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นการวางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการไกล่เกลี่ยของกรมการประกันภัย อีกทั้งกรมการประกันภัยมีการออกระเบียบกรมการประกันภัย ว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ในปัจจุบันคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยได้มีการออกระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 เมื่อเดือน

มีนาคม 2559 เพื่อแก้ปัญหาความเป็นกลางในการไต่เถียง โดยการแต่งตั้งผู้ไต่เถียงจากบุคคลภายนอกที่ขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้ชำนาญการ โดยคำนึงถึงลักษณะของข้อร้องเรียนและความเหมาะสมของผู้ไต่เถียง และคู่มืออาจคัดค้านผู้ไต่เถียงได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุอันควรสงสัยถึงความเป็นกลางของผู้ไต่เถียง ดังนั้น จากข้อกฎหมายเดิมกับการปรับปรุงข้อกฎหมายใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทโดยการไต่เถียง จะสามารถไต่เถียงข้อพิพาทได้มากยิ่งขึ้นและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นหรือไม่

จากการศึกษาข้อกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการไต่เถียง ตามพระราชบัญญัติประกันภัยชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ระเบียบกรมการประกันภัยว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 และระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยการไต่เถียงข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 สามารถวิเคราะห์ได้ว่า

การแต่งตั้งผู้ไต่เถียงของศูนย์ไต่เถียงข้อพิพาทด้านการประกันภัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นการเปิดช่องว่างทางกฎหมายหรือแก้ปัญหาผู้ไต่เถียงจากกรมการประกันภัย โดยวิเคราะห์ได้ดังนี้

(1) ผู้ไต่เถียงของกรมการประกันภัย มีการดำเนินการไต่เถียงอย่างไม่เป็นระบบ แต่ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยการไต่เถียงข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาทด้านการประกันภัย ไว้อย่างชัดเจน ทั้งกระบวนการไต่เถียง วิธีการไต่เถียง การสิ้นสุดแห่งกระบวนการไต่เถียง ฯลฯ ซึ่งบ่งบอกถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ไต่เถียงทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ เอง หรือผู้ไต่เถียงจากบุคคลภายนอก

(2) ผู้ไต่เถียงของกรมการประกันภัย เป็นเจ้าหน้าที่จากกรมการประกันภัย ซึ่งขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ อีกทั้งยังไม่มีกรอบอำนาจหน้าที่ของกรมการประกันภัย ในการทำหน้าที่ไต่เถียง จึงอาจทำให้การพิจารณาข้อพิพาทของกลุ่มไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ผู้ไต่เถียงของศูนย์ไต่เถียงข้อพิพาทด้านการประกันภัย ได้กำหนดให้มีผู้ไต่เถียง ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการด้านกฎหมายว่าด้วยการประกันภัย หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ไต่เถียงต้องขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้ชำนาญการและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ ทั้งนี้ บุคคลตามทะเบียนรายชื่อต้องเป็นผู้ชำนาญการโดยผ่านการอบรมหลักสูตรเทคนิคหรือวิธีการไต่เถียงที่สำนักงานจัดหรือหลักสูตรในลักษณะเดียวกันที่สำนักงานให้การรับรอง หรือเป็นผู้ที่สำนักงานเห็นว่ามีความรู้และประสบการณ์ด้านการไต่เถียงข้อพิพาทเป็นอย่างดีโดยไม่จำเป็นต้องผ่านการอบรมดังกล่าว

ซึ่งผู้ขึ้นทะเบียนรายชื่อ นอกจากต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดแล้ว ยังต้องผ่านการคัดเลือกจากสำนักงานตามหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนกำหนดอีกด้วย

(3) ผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการประกันภัยอาจไม่มีความเป็นกลาง ซึ่งยากแก่การดูแลในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ส่วนผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย แม้จะมีทั้งเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับการขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีทักษะ และประสบการณ์ ตลอดจนการผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเทคนิคหรือวิธีการไกล่เกลี่ยมาแล้วก็ตาม แต่ปัญหาความไม่เป็นกลางต่อคู่กรณีก็อาจมีขึ้นได้ แต่ในระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้สำนักงานแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจากผู้ที่ขึ้นทะเบียนรายชื่อ โดยคำนึงถึงลักษณะของข้อร้องเรียนและความเหมาะสมของผู้ไกล่เกลี่ยเว้นแต่คู่กรณีประสงค์ร่วมกันที่จะเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ขึ้นทะเบียนรายชื่อเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และคู่กรณีอาจคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ยได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุอันควรสงสัยถึงความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแก้ปัญหาความไม่เป็นกลาง หรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากผู้ไกล่เกลี่ยได้ในระดับหนึ่ง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายไทยและกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่น ผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการที่ดี ได้รับการยอมรับในการระงับข้อพิพาททางแพ่งและข้อพิพาทด้านประกันภัย เนื่องจากสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย สามารถรักษาสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน และเป็นที่พอใจของคู่พิพาท เพราะชนะด้วยกันทั้งคู่ แต่แนวทางระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยของประเทศหนึ่ง ๆ ก็มีความแตกต่างและความเหมาะสมกับการแก้ไขข้อขัดแย้งของประเทศนั้น เมื่อนำมาปรับปรุงกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทในธุรกิจประกันภัยในประเทศไทยให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสม สามารถช่วยลดปริมาณข้อพิพาทด้านประกันภัยที่จะขึ้นไปสู่ศาลเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว ดังนี้

### 1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของกรมการประกันภัย

กฎหมายที่ให้อำนาจกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย คือ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ไม่มีข้อกำหนดว่าด้วยการดำเนินการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทด้านประกันชีวิตและประกันวินาศภัยในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเพื่อให้

อำนาจของกรมการประกันภัยเกิดความชัดเจน ไม่ก่อให้เกิดปัญหาตีความในภายหลัง จึงควรเพิ่มข้อกำหนดการดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทด้านประกันภัยไว้ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ดังนี้

(1) ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 36/1 และมาตรา 36/2 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

“มาตรา 36/1 ในกรณีที่มีข้อโต้แย้ง หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกันภัย การจ่ายค่าสินไหมทดแทน การชดใช้เงินหรือประโยชน์อื่นใดตามกรมธรรม์ประกันภัย เมื่อผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์หรือทายาทบุคคลเหล่านี้ หรือผู้มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร้องขอให้ นายทะเบียนดำเนินการใกล้เคียง หรือวินิจฉัยข้อโต้แย้ง หรือข้อพิพาทนั้นได้

หากการดำเนินการใกล้เคียงไม่อาจยุติลงได้ หรือบริษัทมีข้อโต้แย้งในคำวินิจฉัย ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์หรือทายาทของบุคคลเหล่านี้ หรือผู้มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อาจจะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ และใช้ข้อบังคับกรมการประกันภัย ว่าด้วยการอนุญาโตตุลาการก็ได้

มาตรา 36/2 ผู้เอาประกันหรือรับประโยชน์หรือทายาทของบุคคลเหล่านี้ หรือผู้มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ และใช้ข้อบังคับกรมการประกันภัยว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ โดยไม่ต้องดำเนินการมาตรา 36/1 ก็ได้”

(2) ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 37/1 และมาตรา 37/2 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535

“มาตรา 37/1 ในกรณีที่มีข้อโต้แย้ง หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกันภัย การจ่ายค่าสินไหมทดแทน การชดใช้เงินหรือประโยชน์อื่นใดตามกรมธรรม์ประกันภัย เมื่อผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์หรือทายาทบุคคลเหล่านี้ หรือผู้มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร้องขอให้ นายทะเบียนดำเนินการใกล้เคียง หรือวินิจฉัยข้อโต้แย้ง หรือข้อพิพาทนั้นได้

หากการดำเนินการใกล้เคียงไม่อาจยุติลงได้ หรือบริษัทมีข้อโต้แย้งในคำวินิจฉัย ผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์หรือทายาทของบุคคลเหล่านี้ หรือผู้มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ และใช้ข้อบังคับกรมการประกันภัย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการก็ได้

มาตรา 83/7 ผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์หรือทายาทบุคคลเหล่านี้ หรือผู้มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อาจระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอนุญาโตตุลาการ และใช้ข้อบังคับกรมการประกันภัยว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา 37/1 ก็ได้”

## 2) ในการกระทำความผิดโดยทั่วไป

กฎหมายอาจมีการกำหนดอายุความเพื่อให้ผู้เสียหายไปใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลภายในกำหนดเวลา แต่การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติเรื่องอายุความกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่อย่างไร เพื่อให้คู่พิพาทสามารถใช้สิทธิเรียกร้องต่อการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้โดยตรง ผู้เขียนเห็นควรมีการเพิ่มข้อกำหนดเรื่องอายุความไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ดังนี้

(1) ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 5/1 อายุความ มาตรา 83/7 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

“หมวด 5/1 อายุความ

มาตรา 83/7 การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษปรับแต่เพียงสถานเดียว ถ้ามิได้ฟ้องศาลหรือมิได้มีการเปรียบเทียบตามมาตรา 111 ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่นายทะเบียนพบการกระทำความผิด หรือเกินกว่า 5 ปี นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ

การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษจำคุก ถ้ามิได้ฟ้องต่อศาลหรือมิได้มีการเปรียบเทียบ ตามมาตรา 111 ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่นายทะเบียนพบการกระทำความผิด หรือเกินกว่า 10 ปี นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ”

(2) ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด 5/2 อายุความ มาตรา 88/7 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535

“หมวด 5/2 อายุความ

มาตรา 88/7 การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้มีโทษปรับแต่เพียงสถานเดียว ถ้ามิได้ฟ้องศาลหรือมิได้มีการเปรียบเทียบตามมาตรา 117 ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่นายทะเบียนพบการกระทำความผิด หรือเกินกว่า 5 ปี นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ

การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษจำคุกอยู่ด้วย ถ้ามิได้ฟ้องศาลหรือมิได้มีการเปรียบเทียบ ตามมาตรา 117 ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่นายทะเบียนพบการกระทำความผิด หรือเกินกว่ากำหนด 10 ปี นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ”

## 3) ในระหว่างดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและคดียังไม่แล้วเสร็จ

อายุความการฟ้องร้องเริ่มนับแล้วและจะนับต่อเนื่องตลอดไปโดยไม่หยุดจนกระทั่งขาดอายุความ และเมื่อขาดอายุแล้วลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธไม่ชำระหนี้โดยอ้างเหตุนี้ขาดอายุความได้ ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหาคดีขาดอายุความอยู่เสมอ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอว่าเมื่อนำข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย ให้อายุความการฟ้องร้องสะดุดหยุดลง



คือ ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในกำหนดอายุความ และเมื่อเหตุดังกล่าวสิ้นสุดลงในเวลาใด อายุความก็ให้เริ่มตั้งต้นนับใหม่ตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป โดยนับตามกำหนดอายุความเดิม ควรเพิ่ม เรื่องอายุความสะกดหยุดลงในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ดังนี้

(1) ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 36/3 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535

“มาตรา 36/3 เมื่อผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์หรือทายาทของบุคคลเหล่านี้ หรือผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน มอบข้อพิพาทให้กรรมการประกันภัยดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท ในอายุความเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นสะกดหยุดลง”

(2) ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 37/3 แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535

“มาตรา 37/3 เมื่อผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์หรือทายาทของบุคคลเหล่านี้ หรือผู้มีสิทธิได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน มอบข้อพิพาทให้กรรมการประกันภัยดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท ในอายุความเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นสะกดหยุดลง”

4) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

แต่เดิมเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล ดำเนินการโดยสำนักงานคุ้มครองผู้เอาประกันภัยทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคประจำจังหวัดต่าง ๆ นอกจากนี้ยังมีกองนิติกร กลุ่มงานคุ้มครองสิทธิประโยชน์ ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีการร้องเรียนต่อกรมการประกันภัย รูปแบบและวิธีการไกล่เกลี่ยเป็นการปฏิบัติตามระเบียบภายในว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 แต่ในทางปฏิบัติไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จะจัดตั้งเป็นศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยเช่นเดียวกับการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม โดยนำรูปแบบการจัดตั้งศูนย์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขององค์กรระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย (Insurance Disputes Resolution Organization IDRO) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์มาเป็นรูปแบบดำเนินการ แต่เนื่องจากการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย กรมการประกันภัย เป็นองค์กรของรัฐที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาตั้งแต่แรก มีบุคลากรซึ่งมีความรู้ด้านประกันภัย นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยโดยตรง จึงมีความสามารถบริหารจัดการมีประสิทธิภาพมากกว่าในภาคเอกชนเหมือนกัน เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์

ทั้งนี้ แนวทางการแก้ปัญหาดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ด้านประกันภัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ดำเนินการตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งกรมการประกันภัยที่เกิดขึ้นแล้ว โดยใช้รูปแบบการจัดตั้งศูนย์ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขององค์กรระงับข้อพิพาทด้านการประกันภัย (Insurance Disputes Resolution Organization IDRO)) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นศูนย์ฯ ที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทด้านการ ประกันภัยเท่านั้น ดังนั้นจึงสามารถระงับข้อพิพาทด้านการประกันภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถลดปริมาณคดีด้านการประกันภัยที่มีจำนวนมหาศาลไม่ให้ขึ้นสู่ศาลได้

ดังนั้น สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ควรมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย โดยปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานคณะกรรมการ กำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 อันเป็นการระงับข้อพิพาทด้านการประกันภัยได้อย่างทั่วถึง และมีมาตรฐานเดียวกัน เช่นเดียวกับสำนักงานศาลยุติธรรมที่ได้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในทุกศาล ทั่วประเทศ