

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย

เนื่องจากข้อพิพาทในธุรกิจประกันภัยมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งการระงับข้อพิพาทในประเทศไทยสำหรับธุรกิจประกันภัยก็มีหลากหลายวิธี ทั้งกระบวนการระงับข้อพิพาทในศาลและนอกศาล สำหรับผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาลเป็นวิธีที่ดีและเหมาะสมมากกว่าการระงับข้อพิพาทในศาล ซึ่งส่งผลให้คู่พิพาทเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายสูง และเกิดความบาดหมางหรือเป็นปฏิปักษ์ต่อกัน อีกทั้งยังสร้างภาระคดีให้แก่ศาล เนื่องจากจำนวนคดีในธุรกิจประกันภัยในแต่ละปีมีจำนวนมาก ทั้งนี้กระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาลก็มีหลายวิธี ได้แก่ การเจรจาต่อรอง การไกล่เกลี่ยหรือประนอมข้อพิพาท และการอนุญาโตตุลาการ สำหรับวิธีระงับข้อพิพาทด้านการประกันภัย ที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นกระบวนการที่เหมาะสมที่สุด คือ การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย เนื่องจากเป็นการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายพอใจ เพราะเป็นกระบวนการที่อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ ความยินยอม พร้อมใจ และผลลัพธ์ของการไกล่เกลี่ยมีความยั่งยืน ไม่ก่อให้เกิดข้อพิพาทกันใหม่ในภายหลัง ผลของการไกล่เกลี่ยยังสามารถรักษาสัมพันธภาพอันดีต่อกันของคู่พิพาท ซึ่งจากการศึกษากระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย ตามตัวบทกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกระบวนการระงับข้อพิพาทในต่างประเทศ สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากระบวนการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยยังมีปัญหาหลาย ๆ ด้านที่ต้องได้รับการแก้ไข เพื่อให้กระบวนการระงับข้อพิพาทนี้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่คู่พิพาท

4.1 ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย

ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ปกติจะดำเนินการต่าง ๆ ตามที่คู่ความตกลงกัน ความผูกพันและข้อปฏิบัติต่าง ๆ จะอาศัยสัญญาที่คู่พิพาททำไว้แต่ในหลาย ๆ กรณีอาจจะมีความตกลงและสัญญาที่คู่พิพาททำไว้ซึ่งไม่สามารถส่งผลได้ตามต้องการเพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ความตกลงหรือสัญญานั้นไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การแก้ไขโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่อาจช่วยบรรเทาปัญหาลงได้ในระดับหนึ่ง แต่ในบางปัญหามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมหรือสนับสนุนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นปัญหาบางประการอาจเกิดขึ้นจาก

การใช้หรือการตีความกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งอาจไม่ได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้โดยตรง แต่เมื่อตีความหรือใช้กฎหมายดังกล่าวแล้วอาจไม่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 บัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะพยายามเปรียบเทียบให้คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้นแต่ในทางปฏิบัติที่มีคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในแต่ละศาลเป็นจำนวนมากย่อมเป็นไปได้ยากที่ผู้พิพากษาจะมีเวลาดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในแต่ละคดีได้ การแยกผู้พิพากษาเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยเฉพาะจึงเป็นแนวทางที่ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะการมีคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยก็ย่อมทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถกระทำได้ทันที่อันเป็นการสนับสนุนการพิจารณาพากของศาลให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็วเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัย เช่น พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ให้กรมการประกันภัยมีอำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย แต่ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของกรมการประกันภัย แม้กรมการประกันภัยจะได้มีการออกระเบียบกรมการประกันภัยว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาในการตีความกฎหมาย ปัญหาความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย

4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ในการประชุมร่วมกันระหว่างคู่พิพาทกับผู้ไกล่เกลี่ยในกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยนัดประชุมเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการเจรจาทางออกในการยุติข้อพิพาท ในการประชุมบางครั้งต้องแยกประชุมระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยกับคู่พิพาทแต่ละฝ่าย ทั้งนี้ ในการแยกประชุม ผู้ไกล่เกลี่ยต้องดูในเรื่องของบรรยากาศ เป็นเรื่องของการใช้เทคนิค กลยุทธ์การไกล่เกลี่ย การแยกประชุมกับคู่พิพาทแต่ละฝ่ายจึงไม่สามารถลดความน่าเชื่อถือของผู้ไกล่เกลี่ยได้ ซึ่งการแยกประชุมแล้วมาร่วมประชุมร่วมกันทีหลัง จะทำให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายสามารถเปิดอกพูดคุยถึงผลประโยชน์และความต้องการที่แท้จริงของตนว่าต้องการอะไร ซึ่งทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถเข้าใจถึงความต้องการของแต่ละฝ่ายเพื่อจะได้เจรจาทางให้ทุกฝ่ายตกลงประนีประนอมกันได้ ดังนั้น ในกระบวนการไกล่เกลี่ย หากผู้ไกล่เกลี่ยไม่สามารถทำให้คู่พิพาทตกลงกันได้ ข้อเท็จจริงที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้จากการสืบพยานหลักฐานต่าง ๆ จากคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ข้อเท็จจริงนั้น สามารถจะนำมาเป็นพยานหลักฐานในการฟ้องคดี ต่อศาลได้เพียงใด และศาลจะอาศัยข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยพิจารณาในแต่ละข้อกฎหมายได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่ได้ในชั้นของการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตลอดจนเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ย อาจถูกหมายเรียกไปสู่การพิจารณาในชั้นศาล และคู่กรณีสามารถยกข้อเท็จจริงและหลักฐานในชั้นร้องเรียนอ้างเป็นข้อต่อสู้ในชั้นศาลได้ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาที่มีการเจรจาไกล่เกลี่ยของคู่กรณีมาก่อนแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ก็อาจนำไปใช้ในชั้นศาลได้เช่นกัน ทั้งนี้ กระบวนการที่เกิดจากการสมัครใจของคู่กรณีที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยซึ่งไม่มีรูปแบบวิธีการที่ยุ่งยาก สลับซับซ้อน เช่น การพิจารณาของศาลยุติธรรมและอนุญาโตตุลาการ วิธีพิจารณาความในการไกล่เกลี่ยและการดำเนินการ กระบวนการไกล่เกลี่ยตลอดจนวาระการประชุมต่าง ๆ โดยมีการประชุมกับคู่พิพาทแต่ละฝ่ายแยกกัน และมีการประชุมร่วมกันของคู่พิพาททุกฝ่าย เมื่อการเจรจาเสร็จสิ้นคู่พิพาทสามารถตกลงกันประนีประนอมกันได้ ข้อพิพาทก็เป็นอันยุติไป แต่หากตกลงกันไม่ได้คู่พิพาทก็สามารถนำคดีขึ้นฟ้องศาลหรืออนุญาโตตุลาการซึ่งขาดได้อีกทางเลือกหนึ่ง และข้อเท็จจริงในประเด็นต่าง ๆ ของคู่พิพาทที่มีการเปิดเผยต่อผู้ไกล่เกลี่ยคู่พิพาทจะต้องมั่นใจในตัวผู้ไกล่เกลี่ยและกระบวนการไกล่เกลี่ยว่าจะสามารถพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรมแก่คู่พิพาทว่าจะไม่ไปบอกกล่าวกับอีกฝ่ายหนึ่ง อันทำให้ฝ่ายหนึ่งได้เปรียบและอีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ ทำให้ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยของคู่กรณีตกลงกันเป็นไปได้ยาก เพราะต่างไม่ยอมเปิดเผยข้อได้เปรียบของฝ่ายตน ดังนั้น ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่คู่พิพาทได้เปิดเผยแก่ผู้ไกล่เกลี่ย หากการไกล่เกลี่ยไม่สามารถตกลงยุติข้อพิพาทได้ ข้อเท็จจริงเหล่านั้นจะไม่ถูกนำไปใช้ในการพิจารณาของศาล เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องนำสืบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาของศาล โดยศาลจะมีการไต่สวนพยานหลักฐาน ไม่ว่าจะพยานบุคคล พยานเอกสาร เพื่อให้ได้ความจริงแล้วนำไปปรับเข้ากับข้อกฎหมาย แล้วจึงมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด

เมื่อข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยอมรับในชั้นของการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย หากคู่พิพาทไม่พอใจผลการไกล่เกลี่ยและนำคดีไปฟ้องศาล ข้อเท็จจริงศาลก็ต้องให้คู่ความนำสืบพยานหลักฐานใหม่ ไม่อาจใช้ข้อเท็จจริงในชั้นกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อให้ศาลรับฟังได้ และกรณีจะให้ศาลพิจารณาแต่ข้อกฎหมายก็ไม่อาจดำเนินการได้เช่นกัน เนื่องจากในการพิจารณาคดีของศาลต้องอาศัยข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายประกอบกัน จะอาศัยข้อเท็จจริงโดยไม่มี การสืบพยานหลักฐานจากคู่ความไม่ได้ และหากจะให้ศาลรับฟังข้อเท็จจริงที่ได้จากกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยพิจารณาข้อกฎหมายเพียงด้านเดียว น่าจะเป็นการขัดต่อเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ ในกฎหมายแม่แบบของ UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) ที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องพยานหลักฐานไว้ใน Article 10 (มาตรา 10) ว่า

(1) คู่พิพาทในกระบวนการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ย และบุคคลที่สาม รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การไกล่เกลี่ย ต้องไม่อยู่ในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ กระบวนการทางศาลยุติธรรม หรือกระบวนการอื่นที่คล้ายคลึงกัน ทั้งจะต้องไม่เป็นพยานหรือให้การเป็นพยานหรือไม่อ้างหรือนำเอกสารหรือข้อมูลต่อไปนี้เป็นพยานในกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ เช่นว่านั้น

(a) คำเชิญโดยคู่พิพาทที่เกี่ยวข้องในกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือข้อเท็จจริงที่คู่พิพาทประสงค์จะมีส่วนร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย

(b) ทักษะหรือข้อคิดเห็นของคู่พิพาทที่จะระงับข้อพิพาทในทางที่เป็นไปได้

(c) คำแถลง หรือคำรับของคู่พิพาทในระหว่างดำเนินการไกล่เกลี่ย

(e) ข้อเท็จจริงที่คู่พิพาทแสดงให้เห็นถึงการยอมรับข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ย

(f) พยานเอกสารเฉพาะที่เจตนาจะใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ย

(2) ใน (1) หมายรวมโดยไม่คำนึงถึงรูปแบบของข้อมูล หรือพยานหลักฐานในข้อนี้

(3) การเปิดเผยข้อมูลตาม (1) ไม่อยู่ในบังคับของกระบวนการอนุญาโตตุลาการ ศาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ และหากข้อมูลได้ถูกเสนอเป็นพยานหลักฐานอันเป็นการกระทำที่ ต้องห้ามตาม (1) พยานหลักฐานนั้นเป็นอันรับฟังไม่ได้ แต่ข้อมูลอาจถูกเปิดเผยหรือนำไปเป็น พยานหลักฐานในขอบเขตของกฎหมาย หรือภายใต้บังคับของสัญญาประนีประนอมยอมความ

(4) บทบัญญัติใน (1) (2) และ (3) ไม่ใช่บังคับกับการอนุญาโตตุลาการ ศาล และ กระบวนการอื่นที่คล้ายคลึงกัน

(5) สิ่งที่กำหนดใน (1) นี้ พยานหลักฐานอันรับฟังได้ที่มาจากการอนุญาโตตุลาการ ศาลหรือกระบวนการอื่นที่คล้ายคลึงกันนั้นให้รับฟังได้ เสมือนได้ใช้ในการไกล่เกลี่ย

บทบัญญัติในเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานตาม UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) Article 10 เป็นบทบัญญัติที่มุ่งประสงค์คุ้มครองเรื่องการรับฟัง พยานหลักฐานในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยการสงวนไว้ซึ่งพยานหลักฐานที่ได้มีการใช้ หรือได้มาจากกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่ว่าในศาลหรือนอกศาล รวมถึงคำรับของคู่พิพาท ไม่ให้คู่กรณีอีกฝ่ายที่ไม่พอใจผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สามารถนำไปใช้อ้างอิงเป็นพยานหลักฐาน คุ้มครองในเรื่องนี้ไว้คู่พิพาทที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยจะไม่เกิดความมั่นใจและไม่กล้าเปิดเผย ข้อมูลบางอย่างซึ่งจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย

4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการฟ้องร้อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการกำหนดเรื่องอายุความไว้ในบรรพ 1 ว่าด้วย หลักทั่วไป นอกจากนี้ยังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพอื่น ๆ เช่น บรรพ 2 มาตรา 419 บรรพ 3 มาตรา 481 และมาตรา 563 บรรพ 4 มาตรา 1428 บรรพ 5 มาตรา 144/2 บรรพ 6

มาตรา 1754 จะเห็นได้ว่าอายุความมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพอื่น ๆ ด้วย ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป เรื่องใดไม่มีการกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะก็ให้ใช้อายุความตามบรรพ 1 อายุความที่กำหนดไว้ในบรรพ 1 อันเป็นหลักทั่วไปนี้อาจแบ่งกำหนดอายุความเป็น 3 ระยะคือ กำหนดอายุความ 2 ปี กำหนดอายุความ 5 ปี และกำหนดอายุความ 10 ปี

ในเรื่องการประกันภัยตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 3 ลักษณะ 20 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ไม่ปรากฏในเรื่องของอายุความไว้ แต่เนื่องจากมาตรา 193/30 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ว่า “อายุความนั้นถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้มีกำหนด 10 ปี” ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการประกันภัยตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 3 จะต้องใช้อายุความ 10 ปี

ในส่วนพระราชบัญญัติประกันชีวิตและพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดอายุความไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความว่าจะใช้อายุความทั่วไปตามบทบัญญัติกฎหมายแพ่งหรืออายุความตามกฎหมายใด จึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้เอาประกันหรือบริษัทประกันภัย ในการฟ้องร้องคดีอันส่งผลกระทบต่อเรื่องของคดีขาดอายุความ

ในส่วนของอายุความการฟ้องร้องอันเกิดจากสัญญาประนีประนอมยอมความ มาตรา 193/32 ได้บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้น โดยคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดหรือโดยสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้มีกำหนดอายุความ 10 ปี ทั้งนี้ ไม่ว่าสิทธิเรียกร้องเดิมจะมีกำหนดอายุความเท่าใด”

ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่า ไม่มีมูลหนี้เดิมจะมีอายุความเท่าใด เมื่อได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วย่อมมีอายุความ 10 ปี

นอกจากนี้ เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับต้นประกันภัย โดยการร้องเรียนต่อกรมการประกันภัย เพื่อให้ทำการไต่ถามเคลียร์ข้อพิพาทระหว่างการดำเนินการไต่ถามเคลียร์ข้อพิพาทและยังไม่แล้วเสร็จ อายุความเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นเดินอยู่ หากผลดำเนินการไต่ถามเคลียร์ไม่เป็นที่พอใจของผู้เอาประกันก็ต้อนำคดีข้อพิพาทเหล่านั้นไปฟ้องต่อศาล เพื่อให้ผู้พิพากษาพิจารณาคัดสินคดี หากคดีขาดอายุความเสียก่อนในชั้นของการไต่ถามเคลียร์ คู่กรณีก็ไม่สามารถจะฟ้องร้องต่อศาลได้ สำหรับในเรื่องนี้

UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) ได้วางหลักไว้ว่า

(1) นับแต่เวลาที่กระบวนการไต่ถามเคลียร์ข้อพิพาทได้เริ่มขึ้น การนับอายุสิทธิเรียกร้องของข้อพิพาทนั้นเป็นอันสะดุดหยุดลง

(2) เมื่อกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สิ้นสุดลง โดยปราศจากการทำสัญญา ประนีประนอมยอมความ ให้เริ่มต้นนับอายุความใหม่นับแต่เวลาที่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สิ้นสุดลง โดยปราศจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

ซึ่งบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว กฎหมายมุ่งคุ้มครองในเรื่องของอายุความในการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล กรณีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สิ้นสุดลงโดยไม่มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ กล่าวคือ คู่กรณีหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจผลการไกล่เกลี่ยและนำคดีหรือข้อพิพาทไปดำเนินการใช้สิทธิฟ้องร้องคดีทางศาล เพื่อให้พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งในทางปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหาคดีขาดอายุความไม่สามารถดำเนินคดีทางศาลได้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีเป็นอย่างมาก ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขหรืออุดช่องว่างทางกฎหมายในปัญหาดังกล่าว UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) จึงได้มีการกำหนดเรื่องอายุความไว้ โดยให้เริ่มต้นนับอายุความใหม่นับแต่เวลาที่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สิ้นสุดลง โดยปราศจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

4.1.3 ปัญหาการตกลงรักษาความลับของกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เนื่องจากปัจจุบันกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีหนึ่งในการระงับข้อพิพาทที่ได้รับความนิยม ข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยย่อมต้องมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยกับข้อพิพาทหรือระหว่างคู่ความแต่ละฝ่าย ข้อมูลที่คู่พิพาทแจ้งให้กับผู้ไกล่เกลี่ยทราบนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยและคู่ความทั้งสองฝ่ายจะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้เมื่อเข้าข้อยกเว้นให้เปิดเผยได้ตามที่ระบุในข้อกำหนดประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 ข้อ 31 ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกัน พ.ศ. 2559 ข้อ 36 แม้จะมีการบัญญัติยกเว้นของการรักษาความลับในการไกล่เกลี่ยไว้แล้วแต่บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวอาจไม่มีความชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอที่จะนำมาใช้บังคับในบางสถานการณ์ โดยเฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ และความปรอดภัยของคู่พิพาทและประชาชน ในกระบวนการไกล่เกลี่ย หากปรากฏข้อมูลใดอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมส่วนร่วม เช่น การวางแผนก่ออาชญากรรม ผู้ที่ได้รับทราบข้อมูลควรมีสิทธิที่จะแจ้งข้อมูลดังกล่าวแก่ เจ้าพนักงานตำรวจเพื่อป้องกันภัยที่อาจเกิดขึ้น การก่อให้เกิดอันตรายหรือการกระทำในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือชีวิตของผู้อื่นหรือของตนเอง ผู้ที่ได้รับทราบข้อมูลดังกล่าวควรมีสิทธิที่จะแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจทราบหรือมีสิทธิเตือนบุคคลที่อาจได้รับอันตรายจากการกระทำดังกล่าว รวมถึงการกระทำที่ไม่เหมาะสมสมการกระทำรุนแรงหรือการทอดทิ้งเด็ก คนชรา หรือผู้พิการ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำผิดจริยธรรมของผู้ไกล่เกลี่ย และสร้างความชัดเจนและความมั่นใจแก่ผู้ไกล่เกลี่ย

อันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้ไกล่เกลี่ยและคู่พิพาทสามารถเปิดเผยข้อมูลในการไกล่เกลี่ยได้ หากการไม่เปิดเผยข้อมูลอาจก่อให้เกิดอาชญากรรมหรือก่อให้เกิดการกระทำอันไม่เหมาะสม การกระทำที่รุนแรงหรือการกระทำที่ไม่สมควรอื่นใด

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยของแต่ละองค์กร

ปัจจุบันผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยในประเทศไทย มีทั้งองค์กรในภาครัฐและเอกชน ในส่วนสถาบันประนอมข้อพิพาทภาคเอกชนที่เป็นอิสระจากการกำกับดูแลของรัฐหรือศาล ในการให้บริการประนอมข้อพิพาทในประเทศไทยยังมีจำนวนไม่มาก เนื่องจากผู้ประนอมข้อพิพาทในประเทศไทยยังไม่ได้รับการพัฒนาความสามารถในการประนอมข้อพิพาทอย่างเป็นวิชาชีพ เหมือนกับต่างประเทศ ซึ่งมีการอบรมหรือศึกษาตามหลักสูตรการระงับข้อพิพาทอย่างเป็นวิชาการ โดยเฉพาะ ในปัจจุบันมีการประนอมข้อพิพาทของภาคเอกชนที่เป็นสถาบัน ยกตัวอย่างเช่น สภาหอการค้าไทย ซึ่งมีข้อบังคับอนุญาโตตุลาการสภาการค้าไทยกำหนดให้ใช้วิธีการประนอมข้อพิพาทในข้อพิพาททางการค้าหรือธุรกิจอย่างอื่นเท่านั้น และการประนอมข้อพิพาทของสมาคมประกันวินาศภัย ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของบริษัทผู้ประกอบธุรกิจประกันภัยด้วยกัน สมาคมประกันภัยได้มีการจัดทำข้อบังคับขึ้นเพื่อใช้ เป็นแนวทางในการประนอมข้อพิพาท เรียกว่า ข้อบังคับประนอมข้อพิพาท โดยนำรูปแบบการประนอมข้อพิพาทมาใช้เป็นขั้นตอนเริ่มแรกของการระงับข้อพิพาทระหว่างบริษัทก่อนนำวิธีการอนุญาโตตุลาการในขั้นตอนต่อไปหากไม่สามารถตกลงกันได้

ส่วนหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตรงมีหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมการประกันภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม และศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของศาลแพ่งทั่วไป โดยผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยของแต่ละองค์กรมีหน้าที่ ดังนี้

4.2.1 ผู้ไกล่เกลี่ยของกรมการประกันภัย

ผู้ไกล่เกลี่ยของกรมการประกันภัย คือ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ สังกัดกรมการประกันภัย เป็นการปฏิบัติตามระเบียบกรมการประกันภัย ว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 เกี่ยวกับกรณีมีผู้ร้องเรียนต่อกรมการประกันภัย โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รับเรื่อง และออกเอกสารรับเรื่องส่งมอบให้ผู้ร้องเรียนเก็บไว้เป็นหลักฐาน หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ

จะออกหนังสือนัดหมายให้ผู้มีอำนาจของบริษัทประกันภัยมาพบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริง โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ในส่วนของการประกันชีวิตก็จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 หรือถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับการประเมินวินาศภัยก็จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 51 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 โดยหลังจากดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นที่ยุติ ก็จะดำเนินการให้มีการประนีประนอมยอมความกัน กรณีคำร้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องจะเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อเสนอต่อนายทะเบียนออกคำวินิจฉัยให้บริษัทปฏิบัติตามในกำหนดเวลาได้ทันที หากบริษัทไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยให้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร ลงลายมือชื่อกรรมการผู้จัดการบริษัท พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบการชี้แจงยื่นต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ หากเห็นว่าประเด็นโต้แย้ง ไม่มีเหตุผลเพียงพอ และเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่ชัดเจนอยู่แล้วให้เจ้าหน้าที่ยื่นคำวินิจฉัยและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบ หากบริษัทไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยและทำหนังสือโต้แย้งเป็นครั้งที่ 2 ให้เจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผู้ร้องทราบพร้อมสำเนาคำวินิจฉัยของนายทะเบียนและหนังสือโต้แย้งของบริษัทให้ผู้ร้องนำคดีเข้าสู่การพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการและ/หรือศาล และให้เจ้าหน้าที่ติดตามผลของคดี หากเป็นที่สุดให้แจ้งกองนิติการเพื่อดำเนินการในส่วนคดีกับบริษัทต่อไป กรณีบริษัทไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของนายทะเบียนและไม่ทำหนังสือโต้แย้ง หรือโต้แย้งคำวินิจฉัยหรือได้โต้แย้งคำวินิจฉัย แต่เกินกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่บริษัทได้รับคำวินิจฉัยให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กองนิติการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป พร้อมทั้งให้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบเพื่อให้ผู้ร้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของการอนุญาโตตุลาการหรือของศาลต่อไป

ซึ่งการไกล่เกลี่ยธุรกิจประกันภัยของกรมการประกันภัยได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยไปโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต มาตรา 37 มาตรา 48 (3) และ (4) พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยมาตรา 36 มาตรา 51 (3) และ (4) พ.ศ. 2535 ให้อำนาจนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบที่เกี่ยวกับกิจการและฐานะการเงินเท่านั้น มิได้ให้อำนาจเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ ดังนั้นการออกหนังสือเรียกให้กรรมการผู้จัดการหรือผู้รับมอบอำนาจของบริษัทมาชี้แจงพบพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นการตีความกฎหมายในทางที่ขยายความจนกว้างเกินไป ควรจะตีความกฎหมายโดยเคร่งครัด อีกทั้งระเบียบกรมการประกันภัย ว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 เป็นระเบียบปฏิบัติที่ให้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานปฏิบัติเมื่อมีการร้องเรียนข้อพิพาทเกี่ยวกับประกันภัย ระเบียบดังกล่าวไม่ใช้กฎหมายจึงไม่อาจใช้บังคับกับบุคคลภายนอกคือบริษัทประกันภัยได้

อีกประการหนึ่งคือเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามาที่กรมการประกันภัยไม่สามารถกำหนดได้ว่าการดำเนินการในขั้นตอนใดจึงจะสามารถรับเรื่องเข้าสู่ระบบการไต่ถามเคลียโดยสมัครใจของคู่กรณี และขั้นตอนใดเป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถแยกแยะวิธีการระงับข้อพิพาทโดยความสมัครใจกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นคนละเรื่องและมีลักษณะที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทำให้คู่กรณีตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่จะร่างสัญญาประนีประนอมยอมความให้ขึ้นไปตามข้อตกลงที่คู่พิจารณาเจรจากัน และคู่พิพาทจะผูกพันกันใหม่ตามข้อสัญญาประนีประนอม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850-852 ซึ่งหากบริษัทไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ฝ่ายผู้เสียหายจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลให้ศาลพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น โดยเจ้าหน้าที่จะลงชื่อในสัญญาในฐานะพยาน

ในการไต่ถามเคลียในบางกรณี เช่น กรณีรถยนต์ อັคคิภัย ประกันชีวิต จำต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการให้ความเห็นประกอบการพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติ อันจะส่งผลดีต่อการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งกฎหมายบังคับให้ชำระตามความเสียหายจริง เช่น กรณีรถยนต์ชนกัน ได้รับความเสียหายก็ก่อให้เกิดกรณีปัญหาว่าค่าเสียหายจริงคิดเป็นจำนวนเงินเท่าใด กรณีอັคคิภัย หากเกิดไฟไหม้ตึกหรือสต็อกสินค้าในอาคารที่ท่าประกัน ในการตรวจสอบค่าเสียหายจำเป็นต้องหาผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์เพื่อเก็บหลักฐานจากกองจีเฝ้าในสถานที่เกิดเหตุ เพื่อมาวิเคราะห์หว่าค่าเสียหายที่แท้จริงเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ หรือกรณีของประกันชีวิตในการเสียชีวิตจากเหตุต่าง ๆ จำเป็นต้องมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ชันสูตรพลิกศพเพื่อหาสาเหตุการตายว่าเกิดจากเหตุใด ซึ่งในการไต่ถามเคลียกรณีปัญหาข้อพิพาทจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมประกันภัย เป็นการทำหน้าที่ผู้ไต่ถามเคลียที่ดำเนินการไปโดยความคิดเห็นของตนเอง ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการที่นานาประเทศใช้ และผู้ไต่ถามเคลียบางคนไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในเรื่องนั้น ๆ อย่างแท้จริง จึงยังไม่มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในการไต่ถามเคลียข้อพิพาท ซึ่งข้อพิพาทด้านการประกันภัยเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้เฉพาะทางที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ

เนื่องจากยังไม่มีกรอบการทำหน้าที่ไต่ถามเคลียให้กับเจ้าหน้าที่ จึงทำให้การไต่ถามเคลียเพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้การดำเนินการของผู้ไต่ถามเคลียก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการเจรจาไต่ถามเคลีย ดังนี้

1) บริษัทคู่พิพาทผู้มาดำเนินการเจรจาและชี้แจงต่อเจ้าพนักงานไม่มีอำนาจการตัดสินใจ รวมทั้งมิได้รับมอบหมายให้อำนาจการตัดสินใจ ทำให้การเจรจาไต่ถามเคลียไม่สามารถยุติลงได้ ทั้ง ๆ ที่อีกฝ่ายหนึ่งยอมผ่อนผันตามแนวทางที่ตนกลางได้ทำการไต่ถามเคลียแล้ว โดยบริษัทต้องขอไปเสนอผู้มีอำนาจพิจารณาก่อน ทำให้การเจรจาดังนั้นไม่เสร็จสิ้นบรรลุผล

2) การเจรจาไกล่เกลี่ยบนพื้นฐานการอาศัยอำนาจของเจ้าพนักงานทำให้ผู้เป็นคนกลางอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ประชาชน บทบาทของคนกลางผู้ไกล่เกลี่ยอาจเอนเอียงไปทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้

3) คู่พิพาทไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงอันเป็นข้อได้เปรียบ เสียเปรียบในทางคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทในเรื่องสัญญาประกันชีวิต บริษัทประกันภัยไม่เปิดเผยที่มาของข้อมูลข้อเท็จจริงที่ใช้ปฏิเสธการจ่ายเงิน

สรุปได้ว่า การดำเนินการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่กรมการประกันภัยดำเนินการโดยไม่มีกฎหมายรองรับ และระบบการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สามารถแยกแยะวิธีการระงับข้อพิพาทโดยความสมัครใจกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่จะต้องร่างสัญญาประนีประนอมยอมความให้ปฏิบัติตามข้อตกลงที่คู่พิจารณาเจรจากัน และคู่พิพาทจะผูกพันกันใหม่ตามข้อสัญญาประนีประนอม ซึ่งถือว่าแนวทางการปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน เช่น ข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลของสำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งมีการวางแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมมากกว่า และ ผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการประกันภัยไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอย่างแท้จริง การพิจารณาไกล่เกลี่ยจึงขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ อีกทั้งยังไม่มีกรอบเจ้าหน้าที่ของกรมการประกันภัยในการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย นอกจากนี้ยังมีปัญหาความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งยากแก่การดูแลในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย

4.2.2 ผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 ได้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยขึ้นมา และระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้มีผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการด้านกฎหมายว่าด้วยการประกันภัย หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ทั้งนี้ รวมถึงคณะผู้ไกล่เกลี่ยด้วย ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยมากกว่าหนึ่งคนในข้อพิพาทเรื่องใด ๆ โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้ชำนาญการและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ ทั้งนี้ บุคคลตามทะเบียนรายชื่อ ต้องเป็นผู้ชำนาญการโดยผ่านการอบรมหลักสูตรเทคนิคหรือวิธีการไกล่เกลี่ยที่สำนักงานจัดหรือหลักสูตรในลักษณะเดียวกันที่สำนักงานให้การรับรอง หรือเป็นผู้ที่สำนักงานเห็นว่ามีความรู้และประสบการณ์ด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอย่างดีโดยไม่จำเป็นต้องผ่านการอบรม

ดังกล่าว ซึ่งผู้ขึ้นทะเบียนรายชื่อ นอกจากต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดแล้ว ยังต้องผ่านการคัดเลือกจากสำนักงานตามหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนกำหนดอีกด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ได้เปิดศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องเรียนกับบริษัทประกันภัยอย่างเป็นระบบแห่งแรกในภูมิภาคอาเซียน เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2559 ทั้งนี้ คปภ. ได้เปิดเผยรายชื่อ 40 ผู้ไกล่เกลี่ยในวันเปิดศูนย์ฯ ด้วย ซึ่งการขึ้นทะเบียนผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยฯ นั้น สำนักงาน คปภ. ได้เปิดรับสมัครเพื่อคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่เป็นผู้ชำนาญการ มีความรู้และประสบการณ์ด้านการไกล่เกลี่ย โดยในช่วงเดือนมีนาคม 2559 ที่ผ่านมามีผู้สมัครและผ่านคุณสมบัติทั้งสิ้น 58 คน และสามารถผ่านการสอบคัดเลือกและสอบสัมภาษณ์จำนวน 40 คน จากนั้น สำนักงาน คปภ. จึงได้จัดอบรมตัวเข้มต่อยอดความรู้ด้านการประกันภัยพร้อมขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยฯไว้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งนายสุทธิพล ทวีชัยการ เลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ได้เปิดเผยว่า “การเปิดศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยในครั้งนี้ถือเป็นมิติใหม่ของการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย โดยนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องเรียนกับบริษัทประกันภัย” ซึ่งการเปิดศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว เป็นการเพิ่มทางเลือกให้ประชาชนที่จะสามารถระงับข้อพิพาทด้านการประกันภัย โดยผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นผู้ชำนาญการจากภายนอก ที่มีประสบการณ์และมีความเป็นกลางมาช่วยดำเนินการ ทั้งนี้ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 ซึ่งกำหนดแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัยไว้อย่างชัดเจน ทั้งกระบวนการไกล่เกลี่ยวิธีการไกล่เกลี่ย การสิ้นสุดแห่งกระบวนการไกล่เกลี่ย ฯลฯ อย่างเป็นระบบและครบวงจร เพื่อให้ประชาชนที่มาร้องเรียน และเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยมีระบบที่ชัดเจน

เหตุผลในการตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย เกิดจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ได้หารือสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อหาแนวทางในการเพิ่มความร่วมมือด้านวิชาการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือกรด้วยวิธีไกล่เกลี่ยและวิธีอนุญาโตตุลาการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ คปภ. ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการให้บริการประชาชนได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม สำหรับระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยระหว่างผู้ประกอบการหรือผู้รับประกันภัยกับผู้บริโภคหรือผู้เอาประกันภัยนั้น ไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะ คปภ. มีกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนและการระงับข้อพิพาทด้วยระบบการไกล่เกลี่ย การระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอนุญาโตตุลาการ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสายงานคดี และ

การรับเรื่องร้องเรียนที่มีการระงับข้อพิพาทด้วยระบบไกล่เกลี่ย ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสายงานคุ้มครองสิทธิประโยชน์ แต่ยังคงขาดกลไกผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยที่เป็นคนกลางที่มี ความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการไกล่เกลี่ย ซึ่งแม้ในปัจจุบันสำนักงาน คปภ. จะใช้เจ้าหน้าที่ของ คปภ. เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและดำเนินการประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่หากปริมาณข้อพิพาทเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากก็จะกระทบต่อการปฏิบัติการกิจของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น นอกจากนี้ศาลการณ์ได้ว่าการรองรับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในการให้ความสำคัญต่อการรับประกันภัยพืชผลทางการเกษตร กลุ่ม SME ตลอดจนการจำหน่ายกรมธรรม์ไมโครอินซัวรันส์ หรือประกันภัยรายย่อยนั้นอาจส่งผลให้มีปริมาณเรื่องร้องเรียนและข้อพิพาทเพิ่มขึ้น ดังนั้น คปภ. จึงจำเป็นต้องเตรียมกลไกรองรับข้อพิพาททางเลือกที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับปริมาณข้อพิพาทเหล่านี้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น การนำระบบไกล่เกลี่ยอย่างเต็มรูปแบบมาใช้ในการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้รับประกันภัยกับผู้เอาประกันภัยจะทำให้สามารถยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการลดปริมาณของคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยเห็นได้จากข้อพิพาทที่เข้ามายัง คปภ. ในแต่ละปีมีประมาณ 12,000 เรื่อง โดย คปภ. สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสร็จสิ้นประมาณ 95% คิดเป็นสัดส่วนของภูมิภาค 60% และส่วนกลาง 40% ซึ่งการที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ก็จะทำให้ข้อพิพาทจบลงได้อย่าง win-win แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ก็จะเข้าสู่กระบวนการตามปกติ ดังนั้นในปี 2559 จึงเป็นปีที่ คปภ. จะทำงานในเชิงรุกในเรื่องของการระงับข้อพิพาทให้เห็นเป็นรูปธรรม มีกฎกติกาที่ชัดเจนและจะผลักดันให้มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างผู้รับประกันภัยกับผู้เอาประกันภัยให้เกิดความเป็นธรรม โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

สรุปได้ว่า การแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นการเปิดช่องว่างทางด้านกฎหมายหรือแก้ปัญหาผู้ไกล่เกลี่ยจากกรมการประกันภัย โดยวิเคราะห์ได้ดังนี้

1) ผู้ไกล่เกลี่ยของกรมการประกันภัย มีการดำเนินการไกล่เกลี่ยอย่างไม่เป็นระบบ แต่ระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัยไว้อย่างชัดเจน ทั้งกระบวนการไกล่เกลี่ย วิธีการไกล่เกลี่ย การสิ้นสุดแห่งกระบวนการ ไกล่เกลี่ย ฯลฯ ซึ่งบ่งบอกถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯเอง หรือ ผู้ไกล่เกลี่ยจากบุคคลภายนอก

2) ผู้ไกล่เกลี่ยของกรมการประกันภัย เป็นเจ้าหน้าที่จากกรมการประกันภัย ซึ่งขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ อีกทั้งยังไม่มีการศึกษาอบรมเจ้าหน้าที่ของกรมการประกันภัยในการ

ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย จึงอาจทำให้การพิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีไม่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย ได้กำหนดให้มีผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นผู้ชำนาญการด้านกฎหมายว่าด้วยการประกันภัย หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องขึ้นทะเบียนรายชื่อผู้ชำนาญการและได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ ทั้งนี้ บุคคลตามทะเบียนรายชื่อต้องเป็นผู้ชำนาญการโดยผ่านการอบรมหลักสูตรเทคนิคหรือวิธีการไกล่เกลี่ยที่สำนักงานจัดหรือหลักสูตรในลักษณะเดียวกันที่สำนักงานให้การรับรอง หรือเป็นผู้ที่สำนักงานเห็นว่ามีความรู้และประสบการณ์ด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นอย่างดีโดยไม่ต้องผ่านการอบรมดังกล่าว ซึ่งผู้ขึ้นทะเบียนรายชื่อ นอกจากต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดแล้ว ยังต้องผ่านการคัดเลือกจากสำนักงานตามหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนกำหนดอีกด้วย

3) ผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมการประกันภัยอาจไม่มีความเป็นกลาง ซึ่งยากแก่การดูแลในการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย ส่วนผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย แม้จะมีทั้งเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับการขึ้นทะเบียน ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีทักษะ และประสบการณ์ ตลอดจนการผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเทคนิคหรือวิธีการไกล่เกลี่ยมาแล้วก็ตาม แต่ปัญหาความไม่เป็นกลางต่อคู่กรณีก็อาจมีขึ้นได้ แต่ในระเบียบสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้สำนักงานแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยจากผู้ที่ขึ้นทะเบียนรายชื่อ โดยคำนึงถึงลักษณะของข้อร้องเรียนและความเหมาะสมของผู้ไกล่เกลี่ย เว้นแต่คู่กรณีประสงค์ร่วมกันที่จะเลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ขึ้นทะเบียนรายชื่อเป็นผู้ไกล่เกลี่ย และคู่กรณีอาจคัดค้านผู้ไกล่เกลี่ยได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุอันควรสงสัยถึงความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถแก้ปัญหาความไม่เป็นกลาง หรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากผู้ไกล่เกลี่ยได้ในระดับหนึ่ง

4.2.3 ผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักประกันข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม

ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักประกันข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่ให้บริการเฉพาะการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อขัดแย้งนอกศาลที่สำคัญของไทย ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งทั้งในศาลและนอกศาล หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในศาลภายหลังที่มีการฟ้องร้องคดีหรือในระหว่างเวลาใด ๆ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล คู่กรณีตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งหรือศาลเห็นควรจัดให้มีการไกล่เกลี่ยทั้งก่อนวันศาลนัดชี้สองสถานหรือนัดสืบพยานหรือหลังวันดังกล่าวได้ ประเภทคดีที่จะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยของศูนย์จะเป็นดุลพินิจของศาล โดยศาลจะพิจารณาจากสถิติคดีในศาลว่าคดีประเภทหรือลักษณะใดที่มีอัตราความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยสูง เช่น คดีเกี่ยวกับข้อขัดแย้งทางการเงิน คดีระหว่างคนในครอบครัว คดีที่มีทุนทรัพย์ไม่สูง และคดีไม่มี

ข้อยุ่งยาก เป็นต้น แต่หากเป็นการ โกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งนอกศาล ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งให้แก่คู่กรณีก็ต่อเมื่อคู่กรณีมอบข้อขัดแย้งให้ศูนย์ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้ ผู้ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นผู้พิพากษา รวมทั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับ การแต่งตั้งจากศาล เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง โดยขั้นตอนในการดำเนินการไกล่เกลี่ย ของผู้ไกล่เกลี่ย แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ

1) การเตรียมข้อขัดแย้งก่อนการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยจะศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับ ข้อขัดแย้งก่อน

2) การเริ่มประชุมไกล่เกลี่ย ในนัดแรกผู้ไกล่เกลี่ย คู่กรณี และบุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้อง แนะนำตัวเอง รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของตน ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่สร้างบรรยากาศให้เกิดความ ไว้วางใจ เช่น แจ้งให้คู่กรณีทราบว่าผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีส่วนได้เสียหรือส่วนเกี่ยวข้องในข้อขัดแย้ง และ จะไม่เปิดเผยข้อมูลในคดีนั้น เป็นต้น และต้องอธิบายกระบวนการในการไกล่เกลี่ย รวมถึงกฎเกณฑ์ และมารยาทในการประชุมให้คู่กรณีทราบด้วย

3) การหาความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ยรวบรวมข้อมูลที่ได้จากคู่กรณี เพื่อหาความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณีแต่ละฝ่าย นอกจากการประชุมร่วมกับทุกฝ่ายแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ย อาจแยกประชุมกับคู่กรณีแต่ละฝ่ายได้

4) การหาทางแก้ปัญหาคความขัดแย้ง ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ช่วยลดประเด็นข้อขัดแย้งและ เสนอทางออกในการยุติข้อขัดแย้ง

5) การตกลงยุติข้อขัดแย้ง เมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้วก็จะจัดทำสัญญาประนีประนอม ขอมความ

การสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ย

- 1) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถอนตัวจากการไกล่เกลี่ย
- 2) ผู้ไกล่เกลี่ยไม่อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เป็นผลสำเร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้
- 3) ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าข้อขัดแย้งดังกล่าวไม่อาจยุติลงได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย
- 4) ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าการไกล่เกลี่ยเป็นไปโดยไม่สุจริตและเป็นการประวิงคดี

จากประสบการณ์การเป็นนิติกรประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยสำนักงานศาลยุติธรรมของผู้จัดทำ สารนิพนธ์ฉบับนี้ ขอนำเสนอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของศูนย์ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ดังนี้ คือ

1) ผู้พิพากษาไม่ยอมรับระบบการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง ในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการ ผู้พิพากษายังมีทัศนคติในแง่ลบที่ว่า การระงับข้อขัดแย้งควรเป็นหน้าที่ของศาลและผู้พิพากษา เนื่องจากคู่พิพาทมีความเชื่อและศรัทธาในองค์กรศาลและตัวผู้พิพากษา ดังนั้น การยุติข้อขัดแย้ง

ดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะเป็นศาลและผู้พิพากษาเท่านั้นที่จะมีบทบาทในการยุติข้อขัดแย้งดังกล่าว การไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งโดยบุคคลภายนอกที่มีใช้ผู้พิพากษาจึงไม่สามารถสร้างความเชื่อและความศรัทธาให้แก่คู่กรณีได้ อันจะส่งผลให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยไม่สามารถหาข้อยุติได้ แต่ในปัจจุบันผู้พิพากษาเริ่มมีความเข้าใจและเริ่มยอมรับบทบาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรมมากขึ้น อันมีผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ไกล่เกลี่ยได้สร้างความเข้าใจและสร้างทัศนคติที่ดีให้แก่ผู้พิพากษา

2) คู่กรณีขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ปัญหานี้เกิดจากในอดีตหน่วยงานของรัฐขาดการประชาสัมพันธ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นที่รู้จักในสังคม เช่นปัจจุบัน เมื่อมีข้อพิพาทคู่กรณีจึงมักนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล แม้เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์เพียงเล็กน้อยซึ่งทำให้จำนวนคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก นำไปสู่ปัญหาของคดีล้นศาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ในปัจจุบันคู่กรณีเริ่มมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้คู่กรณีเห็นถึงความสำคัญของการนำคดีเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

3) ทนายความขาดความรู้และความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่ความมักนำข้อพิพาทไปปรึกษาทนายความเพื่อให้ทนายความดำเนินการฟ้องร้องแก้ต่างคดีให้ ซึ่งส่วนใหญ่ทนายความมักจะแนะนำลูกความของตนเองให้ฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมเสมอ แม้จะมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นมาแล้วก็ตาม ซึ่งปัญหานี้เกิดจากทนายความยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า ประเภทคดีหรือข้อพิพาทใดที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ย และในการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้น ศูนย์ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งอย่างไร การไกล่เกลี่ยสามารถสร้างความเชื่อถือและศรัทธาต่อการระงับข้อพิพาทได้จริงและเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีหรือไม่ แต่ในปัจจุบันทนายความได้มีความเข้าใจในบทบาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยและรายละเอียดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยมากขึ้น โดยสภาพทนายความเองก็ได้มีการจัดอบรมทนายความผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลาย ๆ รุ่น เพื่อให้ทนายความที่ได้รับการอบรมมีความรู้ ความเข้าใจในการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการจูงใจให้คู่กรณีมาใช้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และในส่วนของทนายความเองก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทนอกศาลเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์จะมีปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ผู้ทรงคุณวุฒิประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างเห็นพ้องต้องกันว่าศูนย์

ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีข้อดีอยู่เช่นกัน หากคู่กรณีสมัครใจจะใช้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยก็จะได้รับประโยชน์ดังต่อไปนี้ คือ

- (1) เกิดความสะดวก เนื่องจากรูปแบบที่ไม่เป็นทางการหรือมีขั้นตอนมากเกินไป
- (2) ได้รับความรวดเร็ว และลดขั้นตอนที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน
- (3) ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ
- (4) ทำให้คู่กรณีเกิดความพึงพอใจ
- (5) รักษาสัมพันธภาพอันดีของคู่กรณี เพราะผลการไกล่เกลี่ยไม่มีผู้แพ้ผู้ชนะ
- (6) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นความลับ

สรุปได้ว่า ผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม จะเป็นผู้พิพากษา รวมทั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากศาล เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง ซึ่งอาจขาดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ อีกทั้งยังไม่มีการศึกษาอบรมเจ้าหน้าที่ในการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านการประกันภัย จึงอาจทำให้การพิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีไม่มีประสิทธิภาพ และอาจขาดความเป็นกลาง ส่งผลให้คู่พิพาทไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งคู่พิพาทไม่สามารถเลือกผู้ไกล่เกลี่ยได้ ประกอบกับการไกล่เกลี่ยในศาลหรือนอกศาลของศูนย์ฯ อาจมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและยึดหลักเกณฑ์ตามระเบียบที่เกี่ยวข้องมากกว่าการไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ยจากองค์กรอื่น

4.2.4 ผู้ไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของศาลแพ่งทั่วไป

ศาลแพ่งเป็นผู้ริเริ่มให้มีการนำระบบไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลแพ่งมีการออกกฎหมายรองรับ โดยการออกระเบียบศาลแพ่งว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2537 ต่อมามีการออกระเบียบแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบศาลแพ่ง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2540 โดยเนื้อหาที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ

1) กำหนดให้ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องไม่เป็นเจ้าของสำนวน หรือองค์คณะในคดีนั้น เว้นแต่จะเป็นความประสงค์ของกลุ่มความ

2) ไม่ว่ากระบวนการพิจารณาจะดำเนินการอยู่ในชั้นใด ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน อธิบดีหรือรองอธิบดี อาจสั่งให้ส่งสำนวนเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยได้ โดยการส่งสำนวนให้ทำการไกล่เกลี่ย จะต้องเกิดความสมัครใจของกลุ่มความ ในกรณีที่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนไม่เห็นด้วยการส่งสำนวนให้ไกล่เกลี่ยให้นำสำนวนเข้าปรึกษาอธิบดี หรือรองอธิบดีศาลแพ่ง

3) ให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยและดำเนินกระบวนการพิจารณาไปพร้อม ๆ กันได้ หากผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน, อธิบดี หรือรองอธิบดี เห็นว่าการส่งสำนวนเข้าสู่ระบบไกล่เกลี่ยจะเป็นเหตุให้การพิจารณาคดีต้องหยุดชะงักหรือล่าช้าเกินสมควร โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มความเป็นสำคัญ

4) ให้ดำเนินการไกล่เกลี่ยในห้องที่จัดไว้เพื่อการไกล่เกลี่ยโดยเฉพาะ เว้นแต่ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควรจะทำการไกล่เกลี่ยในห้องพิจารณาก็ได้ แต่หากผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควรหรือ กลุ่มความร้องขอจะดำเนินการไกล่เกลี่ย ณ สถานที่อื่นใดอันสมควรแก่กรณีก็ได้ โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือรองอธิบดี

5) ให้ผู้ไกล่เกลี่ยหรือเจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่ความทราบว่า ข้อเท็จจริงและการดำเนินการในชั้นไกล่เกลี่ย คู่ความไม่อาจนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ของศาลได้ แล้วให้คู่ความลงลายมือชื่อในบันทึกข้อตกลงไว้เป็นพยานหลักฐาน

6) เมื่อไกล่เกลี่ยสำเร็จ หากคู่ความประสงค์จะให้ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นเจ้าของสำนวนเพื่อมีคำสั่งหรือคำพิพากษตามยอมก็ให้ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นเจ้าของสำนวนร่วมกับองค์คณะได้

7) ในกรณีตกลงกันไม่ได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจกรายงานกระบวนการพิจารณาส่งสำนวนคืนผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยผู้ไกล่เกลี่ยกำหนดวันนัดพร้อมหรือผู้ไกล่เกลี่ยอาจจะกำหนดวันพิจารณาไปเลยก็ได้ หากผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนเห็นชอบโดยหากคู่ความต้องการนำข้อตกลงข้อใด หรือการประนีประนอมในประเด็นใดซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายไปใช้อ้างอิงในชั้นพิจารณา ก็ให้ผู้ไกล่เกลี่ยบันทึกไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา โดยละเอียดตามความประสงค์ของคู่ความ

ปัจจุบันศาลแพ่งได้มีการออกระเบียบแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบศาลแพ่ง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2543 โดยมีสาระสำคัญที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(1) ผู้ไกล่เกลี่ยอาจมอบหมายให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคล หรือคณะบุคคลผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านในสาขาต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยในการดำเนินการไกล่เกลี่ยคดีเรื่องใดก็ได้ โดยได้รับความยินยอมจากคู่ความ

(2) จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของศาลแพ่ง ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานดำเนินการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทในศาลแพ่ง โดยคู่ความสามารถร้องขอให้มีการไกล่เกลี่ยก่อนวันนัดพิจารณาได้ โดยร้องขอผ่านศูนย์ประสานการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทนี้ โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยดังกล่าวให้ถือแยกต่างหากจากการดำเนินคดีในศาล แต่ไม่เป็นเหตุให้คู่ความนำไปใช้อ้างอิงเพื่อการเลื่อนการพิจารณาคดีของศาล โดยผู้ไกล่เกลี่ยจะดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง หรือหลายคราวก็ได้ แต่ต้องก่อนวันนัดสืบพยาน

สำหรับรูปแบบการไถ่เกลี่ยของศาลแพ่ง นอกจากจะเป็นเรื่องของความสมัครใจของคู่ความแล้ว ในการเข้าสู่ระบบคู่ความสามารถขอให้ศาลแพ่งดำเนินการไถ่เกลี่ยได้ทั้งหมดถึงวันนัดพิจารณาและในระหว่างพิจารณา การไถ่เกลี่ยของศาลแพ่งและระเบียบศาลแพ่ง ว่าด้วยการไถ่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2543 ได้เป็นต้นแบบให้กับศาลยุติธรรมอื่น เช่น ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลจังหวัด ศาลแขวง ศาลแรงงาน ตลอดจนศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม โดยการออกระเบียบรองรับการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทของศาล

สรุปได้ว่า การไถ่เกลี่ยของศาลแพ่ง ผู้ไถ่เกลี่ยจะเป็นผู้พิพากษาที่ไม่ได้ถืออำนาจในคดีนั้น ซึ่งการไถ่เกลี่ยจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีในชั้นศาล ต่อมา มีการตั้งศูนย์ไถ่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของศาลแพ่ง ได้ให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคล หรือคณะบุคคลผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านในสาขาต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยในการดำเนินการไถ่เกลี่ยคดีของศาล โดยต้องได้รับความยินยอมจากคู่ความ ซึ่งสามารถไถ่เกลี่ยได้ก่อนวันนัดพิจารณา แต่ทั้งนี้การไถ่เกลี่ยยังคงอยู่ในชั้นศาล มิใช่การไถ่เกลี่ยนอกศาล ดังนั้น กระบวนการขั้นตอนในการไถ่เกลี่ยจึงมีมากกว่าการไถ่เกลี่ยนอกศาล ผู้ไถ่เกลี่ยอาจไม่มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในด้านการไถ่เกลี่ยในธุรกิจประกันภัย และอาจเกิดความไม่เป็นกลางได้ อีกทั้งการไถ่เกลี่ยในศาล ส่งผลให้คู่ความเสียเวลา เสียค่าใช้จ่าย และอาจไม่ได้รับความเป็นธรรม

4.3 ปัญญาเกี่ยวกับผลในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท

การไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศไทยมีทั้งการดำเนินการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลและการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล ผลของการไถ่เกลี่ยจะมีความแตกต่างกันซึ่งในส่วนของสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาททุกศาลทั่วประเทศ จะมีทั้งการไถ่เกลี่ยในศาลตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไถ่เกลี่ย พ.ศ. 2554 และการไถ่เกลี่ยนอกศาลตามข้อบังคับของว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล สำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม โดยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล เมื่อคู่ความสามารถตกลงกันได้ระหว่างการพิจารณาคดีก็จะมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความและศาลมีคำพิพากษาตามยอมตามที่คู่ความตกลงกันตามสัญญานั้น สัญญาประนีประนอมดังกล่าวถือเป็นคำพิพากษา หากคู่ความไม่ปฏิบัติตามสัญญาก็เป็นการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลมีอำนาจบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ทันทีโดยไม่ฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ ส่วนการไถ่เกลี่ยนอกศาล การตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน สัญญาดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นสัญญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 หากคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาต้องฟ้องร้องต่อศาลเป็นคดีใหม่เพื่อให้ศาลบังคับตาม

สัญญาประนีประนอมยอมความนั้นอีกครั้ง ดังนั้นการไต่ถามข้อพิพาทนอกศาลยังไม่มีสภาพบังคับ ไม่สามารถบังคับคดีได้ทันทีทำให้คู่กรณีไม่มีความเชื่อถือในการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่ถาม เช่น การฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้วบังคับคดีโดยคำพิพากษาของศาลอีกทั้งยังทำให้คู่กรณีเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายหากดำเนินการไต่ถามแล้วคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงทำให้ต้องมี การฟ้องร้องต่อศาลอีกต่อไป คู่กรณีที่เป็นฝ่ายเสียหายได้รับการบรรเทาความเสียหายซ้ำและอาจเสียหายเพิ่มขึ้นได้

ในส่วนการไต่ถามข้อพิพาทของกรมการประกันภัยและสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยอันเป็นการไต่ถามข้อพิพาทนอกศาล ผลของการไต่ถามข้อพิพาทก็มีสภาพบังคับดังเช่นสัญญาประนีประนอมยอมความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับการไต่ถามข้อพิพาทของสำนักส่งเสริมงานตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นการไต่ถามข้อพิพาทในโดยพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ไต่ถามซึ่งเป็นบุคคลภายนอกที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ไต่ถามของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย คือถ้ามีการผิดสัญญาประนีประนอมยอมความหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงก็ต้องดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีใหม่ต่อศาล ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น