

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพและความสำคัญของปัญหา

การระงับข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางแพ่งโดยทั่วไปหรือข้อพิพาททางอาญา ข้อพิพาททางด้านแรงงาน รวมถึงข้อพิพาททางด้านการค้าและการพาณิชย์ ส่วนใหญ่จะพึ่งพาศาลยุติธรรมในการช่วยวินิจฉัยชี้ขาด เป็นเหตุให้มีปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งเป็นภาระในการบริหารจัดการคดีของศาล จำนวนปริมาณคดีที่รวบรวมจากสำนักคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในปี พ.ศ. 2544 มีจำนวน 226,779 คดี ปี พ.ศ. 2545 มีจำนวน 1,007,073 คดี ปี พ.ศ. 2546 มีจำนวน 1,009,128 คดี ปี พ.ศ. 2547 มีจำนวน 1,015,346 คดี¹ แม้ว่าศาลจะปรับปรุงและพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาทและวิธีพิจารณาความ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาเพื่อรองรับกับปัญหาปริมาณคดีที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ก็ยังมีคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลอีกเป็นจำนวนมาก อีกทั้งบางครั้งการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมกลับทำให้คู่กรณีมีความขัดแย้งกันมากยิ่งขึ้น สำนักงานศาลยุติธรรมจึงได้มีนโยบายที่จะพัฒนาระบบงานศาลเพื่อให้การดำเนินคดีในศาลเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ มาตรการหนึ่งที่สำนักงานศาลยุติธรรมนำมาใช้คือกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยได้นำมาใช้เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยเป็นทางเลือกหนึ่งนอกจากการพิจารณาตามปกติของศาลเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของศาล และเพื่อให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปด้วยความรวดเร็ว เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด ข้อดีของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือสามารถช่วยให้คดีระงับลงได้โดยไม่จำเป็นต้องนำข้อพิพาทเข้าสู่การสืบพยาน ทำให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายของคู่พิพาท ทำให้คู่พิพาททั้งสองฝ่ายพอใจกับผลของการไกล่เกลี่ย ไม่ต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยากในการยุติ

¹ ข้อมูลจากสำนักงานศาลยุติธรรม. รายงานสถิติคดีศาลทั่วราชอาณาจักรประจำปี พ.ศ. 2545.

ข้อพิพาทนั้น รวมทั้งสามารถรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่พิพาทได้อีกด้วยที่สำคัญคือ สามารถช่วยลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาล และช่วยลดภาระการบริหารจัดการคดีของศาลด้วย โดยยึดหลักสะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม ซึ่งจะส่งผลให้ศาลมีเวลาในการพิจารณาคำเนิการ กับคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ. 2544 - 2547 ได้มีการสำรวจเกี่ยวกับการประกันภัยรถยนต์ และประกันชีวิตพบว่าการประกันภัยรถยนต์ในปี พ.ศ. 2544 มีจำนวนกรมธรรม์ของผู้เอาประกันภัยรถยนต์ 13,327,125 กรมธรรม์ มูลค่าจำนวนเงินเอาประกัน 2,227,915 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2547 มีจำนวนกรมธรรม์ของผู้เอาประกันภัยรถยนต์ 18,359,776 กรมธรรม์ มูลค่าจำนวนเงินเอาประกัน 4,002,431 ล้านบาท ในส่วนของการประกันชีวิตพบว่าเป็นปี พ.ศ. ปี พ.ศ. 2544 มีจำนวนกรมธรรม์ประกันชีวิต 1,442,543 กรมธรรม์ มูลค่าจำนวนเงินเอาประกัน 500,408 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2547 มีจำนวนกรมธรรม์ประกันชีวิต 1,290,458 กรมธรรม์ มูลค่าจำนวนเงินเอาประกัน 444,985.51 ล้านบาท² ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจำนวนกรมธรรม์ของผู้เอาประกันภัยรถยนต์และประกันชีวิตสูงขึ้นเป็นลำดับ

จากข้อมูลรายงานดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ธุรกิจประกันภัยรถยนต์มีแนวโน้มจำนวนกรมธรรม์ของผู้เอาประกันภัยรถยนต์เพิ่มสูงขึ้นทุกปีซึ่งเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่า คนไทยซื้อรถยนต์และจดทะเบียนรถใหม่เพิ่มมากขึ้น สำหรับธุรกิจประกันชีวิตพบว่า จำนวนกรมธรรม์ประกันชีวิตมีขึ้นมีลงแต่มีแนวโน้มจะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งสถิติดังกล่าวเป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นว่าคนไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญและตระหนักถึงความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินจากการใช้รถยนต์ และเหตุจากปัจจัยอื่น ๆ ดังนั้น เมื่อคนไทยทำประกันภัยมากขึ้นธุรกิจประกันภัยย่อมเจริญแผ่ขยาย การทำธุรกิจประกันภัยมีความสลับซับซ้อนเกิดปัญหาตามมาเป็นลำดับ ด้วยเหตุนี้การจะยุติปัญหาข้อพิพาทที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นทางออกที่ควรนำมาใช้แก้ปัญหาในทางกลับกันปัญหาข้อพิพาทด้านประกันภัยย่อมเพิ่มจำนวนตามไปด้วย

จากความสำคัญของปัญหาที่จำนวนปริมาณคดีนั้นเข้าสู่ศาลเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ทำให้การใช้สิทธิทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายต้องใช้ระยะเวลาดำเนินคดีเป็นเวลายาวนาน เสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทด้านประกันภัย ซึ่งต้องได้รับการเยียวยาخذใช้ค่าเสียหายอย่างทันทั่วทั้งที่ ทั้งกรณีเกิดอุบัติเหตุและเสียชีวิต ผู้วิจัยจึงใคร่ศึกษาถึงวิธีการระงับข้อพิพาทโดยยึดหลักสะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรม จึงเห็นว่าการระงับข้อพิพาทโดย

² บริษัทไทยรับประกันภัยต่อ จำกัด (มหาชน). (2547). ธุรกิจประกันวินาศภัยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา (รายงานการวิจัย). หน้า 3.

วิธีการไต่เถื่อนน่าจะเป็นทางเลือกหนึ่งนอกจากการพิจารณาตามปกติของศาล เพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของศาลและให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้นไปด้วยความรวดเร็ว เป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด

1.2 สมมติฐานการวิจัย

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่ให้กรมการประกันภัยมีอำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัย แต่กฎหมายทั้งสองฉบับเป็นการวางหลักไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจในการไต่เถื่อนของกรมการประกันภัย แต่กรมการประกันภัยกลับมีการออกระเบียบภายในว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการไต่เถื่อนข้อพิพาท ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการประกันภัยและการไต่เถื่อนข้อพิพาทในประเทศไทย

1.3.2 เพื่อศึกษารูปแบบวิธีการในการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อพิพาททั่วไปและข้อพิพาทด้านประกันภัยในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.3.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทของกฎหมายไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย และพระราชบัญญัติประกันชีวิต และตามกฎหมายต่างประเทศ

1.3.4 เพื่อศึกษาหาแนวทางการนำวิธีการระงับข้อพิพาทด้านการประกันวินาศภัยและการประกันชีวิตของต่างประเทศที่เหมาะสมมาปรับใช้ในประเทศไทย

1.4 วิธีการศึกษา

1.4.1 วิธีการวิจัยเป็นการศึกษาจากเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) โดยการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี จากหนังสือ วารสาร บทความ รวมทั้งเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ และนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พระราชบัญญัติประกันชีวิตและหลักในการระงับข้อพิพาทนอกศาล

1.4.2 ผู้วิจัยจะศึกษาด้วยวิธีสังเคราะห์และวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการนำวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยมาใช้ในธุรกิจประกันภัยของกรมการประกันภัย โดยศึกษาเปรียบเทียบถึงรูปแบบวิธีการในการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยของต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญของการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยและนำข้อพิพาทไปให้กรมการประกันภัยไกล่เกลี่ย

1.4.3 การศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกท่านผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทขององค์กรต่าง ๆ เช่น ผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัยข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เจ้าหน้าที่จากศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักงานประกันภัยข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เจ้าหน้าที่กรมการประกันภัย เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจากสมาคมประกันวินาศภัย หน่วยงาน และบริษัทประกันภัย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลสมบูรณ์ครบถ้วนตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

1.5.1 ศึกษาพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ศึกษาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมยอมความ โดยศึกษาในส่วนของการบังคับใช้กฎหมาย

1.5.2 ในส่วนของประเทศไทยจะเก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานองค์กรในภาครัฐและภาคเอกชน ภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานประกันภัยข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ส่วนภาคเอกชน ได้แก่ บริษัทประกันภัย

1.5.3 ในส่วนของต่างประเทศจะศึกษาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา โดยการศึกษาเปรียบเทียบวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลและนอกศาล เพื่อแสดงให้เห็นข้อดี ข้อเสีย และปัญหาอุปสรรค

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยจะทำให้ทราบถึงรูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ นอกจากนี้ผลการวิจัยจะทำให้ทราบว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย ประสิทธิภาพของบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย รูปแบบ และวิธีการเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อความพึงพอใจในการมอบข้อพิพาทให้ทำการไกล่เกลี่ย และผลการวิจัยจะเป็นแนวทางสำคัญต่อการพัฒนาระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ทั้งวิธีการและรูปแบบ ตลอดจนการ

แก้ไขปรับปรุงการไต่ถามซื้อขายพิพาทเกี่ยวกับธุรกิจประกันภัยของกรมการประกันภัยให้มีการปฏิบัติที่เป็นแนวทางเดียวกัน และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนอย่างแท้จริง

DRU