

บทที่ 3

การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย กับธุรกิจประกันภัยตามกฎหมายต่างประเทศ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวความคิดและวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยในธุรกิจประกันภัยของต่างประเทศ โดยจะใช้แนวทางของประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งรายละเอียดและสาระสำคัญต่าง ๆ จะได้นำเสนอตามลำดับต่อไปนี้

ปัจจุบันการระงับข้อพิพาทในกระบวนการยุติธรรมของกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา ต่างก็ประสบปัญหาในการดำเนินคดีแพ่ง จำนวนคดีที่ค้างค้ำมีเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการพิจารณามี ขั้นตอนที่ซับซ้อนคู่ความต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความล่าช้าและเสียเวลามาก จากข้อบกพร่องเหล่านี้จึงมีแนวโน้มที่จะใช้วิธีการที่ไม่เป็นทางการมาเป็นเครื่องมือในการระงับข้อพิพาทซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อว่า Alternative Dispute Resolution หรือ ADR (ซึ่งต่อไป ผู้เขียนจะใช้คำว่า ADR) เพื่อหลีกเลี่ยงระบบการพิจารณาคดีโดยศาล ADR เป็นวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้ในการระงับข้อพิพาทซึ่งไม่ใช่การฟ้องคดีต่อศาล ADR นี้มีใช้คำในภาษาไทยหลายชื่อ เช่น การจัดการความขัดแย้งอย่างมีทางเลือกหรือทางเลือกอื่นในการระงับข้อพิพาท วิธีการประนีประนอมข้อพิพาทที่เหมาะสมเป็นต้น ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แนวความคิดและวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย การนำหลักการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับธุรกิจประกันภัย โดยศึกษาแนวทางของประเทศญี่ปุ่น สิงคโปร์ และสหรัฐอเมริกา

3.1 ประเทศญี่ปุ่น

3.1.1 ความเป็นมาและแนวความคิด

ในประเทศญี่ปุ่นประชาชนโดยทั่วไปมีนิสัยรักสงบ ไม่ชอบความวุ่นวาย จึงมักใช้วิธีระงับข้อพิพาทกันด้วยสันติวิธี เมื่อมีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นมักจะหาบุคคลที่เคารพนับถือมาช่วยในการไกล่เกลี่ยหรือแนะนำแนวทางให้ ในสมัยโบราณชาวญี่ปุ่นใช้วิธีการไกล่เกลี่ยโดยคนกลางมากกว่าวิธีการอนุญาโตตุลาการ เพราะวิธีการอนุญาโตตุลาการเป็นวิธีการที่ค่อนข้างรุนแรงมี

การชี้ขาดให้คู่กรณีฝ่ายหนึ่งชนะและอีกฝ่ายหนึ่งแพ้หลังจากฟังพยานหลักฐานในการพิจารณาแล้ว¹

กฎหมายและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศญี่ปุ่น มีมาตั้งแต่สมัยเอโดะ (ค.ศ. 1600 - 1868) โดยประเพณีของชนชาติชาวญี่ปุ่นมักคิดว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นการกระทำที่เป็นปรปักษ์เพราะจะทำลายความสัมพันธ์ของบุคคลและการนำเรื่องส่วนตัวไปเปิดเผยต่อ ผู้มีอำนาจในที่สาธารณะเป็นเรื่องที่น่าอับอาย เมื่อมีการเริ่มใช้การไกล่เกลี่ยในศาล จึงได้รับการยอมรับโดยง่าย การไกล่เกลี่ยในศาลได้มีการเชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยในฐานะที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมพิจารณาตัดสินกับศาล ในประเทศญี่ปุ่น ถือว่าการมีผู้พิพากษาอยู่ในคณะกรรมการจะช่วยเป็นหลักประกันว่าผลลัพธ์จะเป็นไปตามครรลองของกฎหมาย ศาลจะไม่ยอมให้มีการตกลงยินยอมที่ไม่เป็นการชอบธรรม ฉะนั้น จึงแน่ใจได้ว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยที่ผ่านทางศาลจะมีมาตรฐานของความยุติธรรมอยู่ด้วย

การระงับข้อพิพาทของประเทศญี่ปุ่น เน้นที่กระบวนการที่ไม่เป็นทางการ เช่น วิธีการอนุญาโตตุลาการ การเจรจาต่อรองโดยเฉพาอย่างยิ่งการไกล่เกลี่ยในศาลซึ่งเป็นวิธีการที่ขึ้นอยู่กับเจตนาของคู่กรณี กระบวนการระงับข้อพิพาทนั้นในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกได้เป็นระบบฟ้องคดี (Litigation system) ซึ่งก็คือการพิจารณาพิพากษาคดีโดยศาล มีผู้พิพากษาทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทและมีคำตัดสินในรูปของคำพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยในขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดีจะมีกระบวนการพิจารณาคดีที่เคร่งครัด และอีกระบบหนึ่งก็คือระบบการไกล่เกลี่ย (mediation system) เป็นระบบที่ตรงกันข้ามกับระบบฟ้องคดี กล่าวคือ จะมีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยที่เป็นผู้พิพากษาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและมีบุคคลภายนอกซึ่งมาจากภาคเอกชนที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าร่วมการไกล่เกลี่ยเพื่อช่วยเหลือให้คู่กรณีตกลงกันได้ พร้อมทั้งแก้ไขในปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น²

3.1.1.1 วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยเป็นวิธีการที่คู่กรณีพยายามทำความเข้าใจความตกลงกันโดยมีบุคคลที่สามเป็นผู้ช่วยเหลือไกล่เกลี่ยให้ข้อพิพาทยุติลงได้ด้วยดี กระบวนการไกล่เกลี่ยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ³

¹ เสาวนีย์ อัสวโรจน์. (2523). สัญญาอนุญาโตตุลาการ. หน้า 59.

² Koji Ono and Kazuhiko Nijima. (2000). *Family courts and family affairs conciliation system in Japan*. p. 45.

³ วรรณชัย บุญบำรุง. (2544). การระงับข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล. หน้า 1 – 2.

ก. Judicial compromise คือกระบวนการการไกล่เกลี่ยโดยมีศาลเป็นผู้ดำเนินการ หมายความว่า ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีผู้พิพากษาเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วยตนเองเพื่อช่วยเหลือให้คู่กรณีตกลงกันได้โดยไม่มีผู้ช่วยเหลือแต่อย่างใด

ข. Conciliation คือกระบวนการการไกล่เกลี่ยโดยมีบุคคลที่สาม คือ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยที่ประกอบด้วยผู้พิพากษา 1 คน และผู้พิพากษาสมทบอีก 2 คน การไกล่เกลี่ยในรูปของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการที่องค์กรสาธารณะ (A Dublin organ) เข้าช่วยเหลือผู้พิพากษาเพื่อพยายามแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางแพ่งร่วมกัน ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ⁴

1) Conciliation of labor disputes คือ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเรื่องแรงงานโดยคณะกรรมการแรงงาน

2) Conciliation of domestic affairs คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องครอบครัว

3) Conciliation of civil affairs คือ การไกล่เกลี่ยในข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเอกชนนอกจากข้อพิพาทในประเภทที่ 1 และ 2

การไกล่เกลี่ยโดยคณะกรรมการไกล่เกลี่ย (Conciliation) สามารถกระทำได้ทั้งในช่วงก่อนเริ่มฟ้องคดี (pre - action conciliation) หรือหลังจากฟ้องคดีแล้วก็ได้ (post - action conciliation)

สำหรับการไกล่เกลี่ยที่มีผู้พิพากษาดำเนินการส่วนใหญ่จะเป็นการไกล่เกลี่ยแบบเป็นทางการ กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน ศาลจะเป็นผู้ควบคุมดูแล ผู้ไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่จะมีทั้งนักกฎหมายและสาขาวิชาอื่น ๆ ซึ่งต่างกับการไกล่เกลี่ยโดยมีบุคคลที่สามหรือไกล่เกลี่ยนอกศาล ผู้ไกล่เกลี่ยจะมีบทบาทในการนำความคิดและข้อเสนอของแต่ละฝ่ายไปให้อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้บรรลุข้อตกลงกับผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจเสนอความคิดเห็นหรือแผนงานใด ๆ ในการประนอมข้อพิพาท

ข. Mediation คือกระบวนการการไกล่เกลี่ยที่มีบุคคลอื่นนอกจากผู้พิพากษาหรือคณะกรรมการไกล่เกลี่ยรวมทั้งบุคคลอื่น ๆ หรือตัวแทนขององค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ

กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายกับของประเทศไทย กล่าวคือของประเทศไทยมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททั้งในศาลและ

⁴ Hideo Tanaka and Jittei Hogaku Nyumon. (1979). **Conciliation in the Japanese Legal System** Introductory Cases and Materials. p. 60.

นอกศาล โดยการไกล่เกลี่ยในศาลผู้พิพากษาเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ส่วนการไกล่เกลี่ยนอกศาลจะเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเป็นผู้ไกล่เกลี่ยด้วย

การไกล่เกลี่ยโดยศาลสามารถแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

1. การไกล่เกลี่ยในการฟ้องคดี (Compromise in the course of litigation) หรือการไกล่เกลี่ยในศาลซึ่งเกี่ยวกับศาลผู้ซึ่งทำการพิจารณาพิพากษาคดีหรือโดยผู้พิพากษาที่เป็นสมาชิกในคณะผู้ตัดสิน

2. การไกล่เกลี่ยก่อนที่จะฟ้องคดี (Compromise prior to filing suit)

ระบบตุลาการของประเทศญี่ปุ่นได้นำรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเข้ามาใช้แก้ไขปัญหาคความขัดแย้งของกลุ่มที่มีข้อพิพาท โดยเรียกว่าการยุติข้อพิพาทนอกศาล โดยถือเป็นวิธีการอื่นที่นอกเหนือจากการพิจารณาคดีของศาลในรูปแบบของการฟ้องคดี

การยุติข้อพิพาทนอกศาลในประเทศญี่ปุ่น โดยทั่วไปแล้วมีอยู่สามแบบคือ⁵ Conciliation (การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือประนอมข้อพิพาท), Mediation (การไกล่เกลี่ย) และ Arbitration (อนุญาโตตุลาการ) กล่าวคือ

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation) วิธีนี้มีความเป็นทางการน้อยที่สุด ไม่ต้องการอิทธิพลจากบุคคลที่สาม ภายใต้ระบบกฎหมายของญี่ปุ่นได้รับการนิยามว่าเป็นหนึ่งในสัญญาแบบฉบับญี่ปุ่น มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท 2 แบบ คือ นอกศาลและในศาลผู้พิพากษาทุกระดับในศาลอาจแนะนำให้คู่กรณีทำกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและถือว่าเป็นเรื่องปกติในญี่ปุ่น ในทั้งสองแบบ ข้อตกลงท้ายสุดกล่าวคือสัญญาที่เกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะถูกถือว่าเป็นสัญญาปกติทั่วไป สัญญาหนึ่ง ถ้าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นในศาล สัญญาท้ายสุดจะมีผลบังคับใช้โดยไม่ต้องมีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่แล้วจะไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่ศาลตัดสิน

ในประเทศญี่ปุ่นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบ่งได้เป็น 2 ส่วนคือ

1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

โดยการไกล่เกลี่ยในศาลผู้พิพากษาจะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับคู่กรณี ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องปกติในศาลของญี่ปุ่นภายใต้ระบบกฎหมายของญี่ปุ่น สัญญาหรือข้อตกลงซึ่งเกิดจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถือเป็นสัญญาประเภทหนึ่ง ถ้าเป็นการไกล่เกลี่ยในศาล ผลของการไกล่เกลี่ยจะมีผลสำคัญใช้ได้ทันทีโดยไม่ต้องไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพิ่มเติม

⁵ Rieko Nishikawa. (2000). *Alternative Dispute Resolution in Japan*. pp. 38 – 45.

ในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคู่กรณีอาจใช้คนประสานงาน ซึ่งคนประสานงานที่จริงแล้วก็คือคนส่งสารระหว่างคู่กรณีโดยมีบทบาทในการนำความคิดและข้อเสนอของแต่ละฝ่ายไปให้อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้บรรลุข้อตกลงกัน คนส่งสารนี้ไม่มีอำนาจในการเสนอความคิดเห็นของตัวเองหรือแผนงานใด ๆ ในการประนีประนอม

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะดำเนินการโดยบุคคลภายนอก ซึ่งอาจเป็นรูปของคณะกรรมการ บุคคลทั่วไปหรือตัวแทนขององค์กรฝ่ายปกครอง ผู้ไกล่เกลี่ยจะทำหน้าที่ประสานงาน ให้ความคิด ข้อเสนอของแต่ละฝ่ายไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบเพื่อให้บรรลุข้อตกลงกัน ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจเสนอความคิดเห็นของตนเองให้แก่คู่กรณีแต่อย่างใด

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล มีกระบวนการดังนี้

- 1) คู่กรณีจะเจรจาตกลงกันถึงสาเหตุของความขัดแย้งเพื่อให้บรรลุ ข้อตกลงกัน
- 2) สารของข้อตกลงจะถูกบันทึกลงในเอกสารในรูปแบบของสัญญาหรือข้อตกลง

ภายใต้กฎหมายญี่ปุ่นถึงแม้เอกสารจะไม่ใช้สิ่งจำเป็นของการทำสัญญา แต่ปกติแล้วคู่กรณีจะบันทึกเงื่อนไขต่าง ๆ ไว้ในข้อตกลงและให้ทุกฝ่ายลงลายมือชื่อรับรองไว้เสมือนการทำสัญญาข้อผูกมัดกันไว้นั่นเอง ตัวอย่างของคดีที่ยุติกันได้ด้วยวิธีนี้คือกรณีพิพาทจากอุบัติเหตุเล็กน้อยบนท้องถนน แต่อย่างไรก็ตามหากฝ่ายหนึ่งไม่ได้ทำตามข้อตกลงกันไว้ในเอกสาร อีกฝ่ายหนึ่งสามารถที่จะฟ้องร้องได้ตามสัญญาหรือบันทึกข้อตกลงที่ทำกันไว้

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ทำกันนอกศาลในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้จัดทำเป็นสถิติหรือเก็บบันทึกอย่างเป็นทางการและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจจะแฝงอยู่ในสัญญาแบบใดแบบหนึ่งก็ได้ และกรณีที่สัญญาเปิดช่องเป็นนัยให้คู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญาได้ ทำให้คู่กรณีไม่สามารถตกลงกัน จำต้องนำคดีไปฟ้องศาลหรือหาวิธีการยุติปัญหาด้วยวิธีอื่น

ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือการช่วยสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีขึ้นมาใหม่ และแม้จะมีหลักฐานใหม่ ๆ ปรากฏขึ้นหลังจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปแล้ว ข้อตกลงที่ทำไว้จะไม่ถูกยกเลิกไป

3.1.1.2 การไกล่เกลี่ย (Mediation) คือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแบบที่มีผู้ไกล่เกลี่ยคอยช่วยเหลือ และช่วยให้ข้อโต้แย้งระหว่างคู่กรณีมีความขัดแย้งน้อยลง ผู้ไกล่เกลี่ย (Mediation) จะต่างกับผู้ไกล่เกลี่ย (Conciliation) กล่าวคือการไกล่เกลี่ย (Mediation) สามารถให้ ข้อเสนอในการยุติความขัดแย้งได้ แต่ไม่มีอำนาจในการตัดสินคดี

การไกล่เกลี่ยในประเทศญี่ปุ่นสามารถทำกันทั้งในศาลและนอกศาล และมีองค์กรบริหารหลายแห่งนำเอาการไกล่เกลี่ยไปใช้นอกศาลซึ่งการไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจบังคับคดีแบบศาล สำหรับการไกล่เกลี่ยที่ทำในศาลจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษา กระบวนการไกล่เกลี่ยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน ผู้ไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่มีทั้งเป็นนักกฎหมายและไม่ได้เป็น นักกฎหมาย อาจมีพวกทนายความบ้าง

โดยสรุปกล่าวได้ว่าการไกล่เกลี่ยแบบ Mediation คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยบุคคลที่สามไม่ได้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจว่าคู่พิพาทฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ส่วนการไกล่เกลี่ยแบบ Conciliation คือ การดำเนินการนำคู่พิพาทเข้าสู่การเจรจาตกลงกันโดยผู้ไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลที่สามคอยช่วยเหลือให้คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจตัดสินใจแต่เสนอทางออกได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคู่กรณีจะทำตามคำแนะนำหรือไม่ และหากไม่สามารถตกลงกันได้คู่กรณีอาจยื่นฟ้องต่อศาลให้ศาลพิจารณาคดีได้

ทั้งนี้ การไกล่เกลี่ยแบบ Mediation และการไกล่เกลี่ยแบบ Conciliation มีความแตกต่างกันอยู่บ้าง บทบาทของคนกลางในกรณีของ Conciliation จะมีมากกว่า คือตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอทางออกให้คู่กรณีพิจารณา ขณะที่กรณีของ Mediation นั้น เพียงแต่เสนอทางออกที่เห็นว่าเหมาะสมให้คู่กรณีพิจารณาแต่ที่เหมือนกันคือคู่กรณีเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าจะยอมตกลงกันหรือไม่ หรือตกลงกันอย่างไร เช่น บางครั้งเวลากล่าวถึง Conciliation ก็จะมีหมายถึงการดำเนินการนำคู่พิพาทเข้าสู่การเจรจาตกลงกัน โดยจำกัดเฉพาะกระบวนการระงับข้อพิพาทที่คนที่สามนั้นแม้จะไม่ได้ทำหน้าที่ตัดสินใจแต่ก็มีบทบาทในการจัดทำข้อเสนอหรือทางออกให้แก่คู่พิพาทเพื่อตกลงกัน ส่วนคำว่า Mediation หมายถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่บุคคลที่สามทำหน้าที่ตัดสินใจโดยไม่ใช้ตัวบทกฎหมายแต่เป็นการตัดสินใจไปตามหลักความยุติธรรมและความสุจริตต่อกัน⁶

อย่างไรก็ตามเมื่อคดีไปสู่การพิจารณา ศาลอาจให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยซึ่งโดยปกติจะประกอบด้วย ผู้พิพากษา 1 คน เป็นประธาน และผู้ไกล่เกลี่ยสมทบ 2 ท่าน เป็นผู้รับผิดชอบคดีโดยขั้นตอนในการดำเนินการจะมีลักษณะคล้ายกับกระบวนการไกล่เกลี่ยในศาลครอบครัว⁷ กล่าวคือ กระบวนการไกล่เกลี่ยเริ่มต้นโดยผู้ร้องเสนอคำร้องต่อศาลให้

⁶ อนันต์ จันทโรภากร. (2539). การไกล่เกลี่ย/ระงับข้อพิพาท. หน้า 1.

⁷ ปัทมา เผ่าสะงั๊ทอง. (2544). การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในคดีครอบครัว: ศึกษากระบวนการไกล่เกลี่ยกรณีหย่า. หน้า 69 – 70.

ใช้กระบวนการไต่ถามซึ่งอาจเสนอคำร้องด้วยวาจาแทนการร้องขอโดยการร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ในกรณีที่คู่กรณีได้ฟ้องคดีหย่าต่อศาลแขวงแล้ว การฟ้องคดีหย่าไม่สามารถกระทำได้ในทันที คดีหย่าจะถูกโอนมาที่ศาลครอบครัวเพื่อทำการไต่ถามก่อนฟ้องคดี เนื่องจากมีหลักเกณฑ์ว่าคู่กรณีจะต้องนำปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับครอบครัวของตนผ่านกระบวนการไต่ถามก่อนฟ้องคดีหย่า การดำเนินการไต่ถามกระทำในรูปแบบของคณะกรรมการไต่ถามซึ่งประกอบด้วย

ผู้พิพากษาจากศาลครอบครัว 1 ท่าน และผู้ไต่ถาม สมทบร่วมอีก 2 ท่าน โดยผู้ทำหน้าที่ไต่ถามสมทบส่วนใหญ่จะมาจากผู้มีประสบการณ์หรือผู้เชี่ยวชาญหลาย ๆ ด้าน เช่น นักสังคมสงเคราะห์ นักกฎหมาย ผู้บริหารบริษัท นักวิชาการที่มีความรู้ด้านกฎหมายที่เกษียณอายุแล้ว การดำเนินการไต่ถามจะเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของบุคคลในครอบครัว เช่น เรื่องการหย่า เรื่องการจัดการมรดก เป็นต้น

นอกจากนี้กระบวนการไต่ถามในศาลครอบครัวมีลักษณะไม่เป็นทางการ หลีกเลียงเทคนิค ขั้นตอนที่ยุ่งยาก กระบวนการไต่ถามไม่เป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณชน กล่าวคือ คณะกรรมการจะดำเนินการไต่ถามในห้องที่เป็นส่วนตัวในศาล ห้ามบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องให้เข้าไปเว้นแต่คู่ความ ทนายความ ญาติ การดำเนินการไต่ถามคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวที่ศาลที่เป็นเช่นนี้เพื่อให้คู่กรณีสามารถตกลงกัน ในระหว่างดำเนินการไต่ถามคณะกรรมการอาจแยกคู่สมรสออกจากกันเพื่อสอบถามข้อมูลที่จำเป็นต่อการไต่ถาม บางครั้งคณะกรรมการสามารถขอคำปรึกษาหรือความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ เช่น แพทย์ จิตแพทย์ นักสังคมสงเคราะห์ มาประกอบการพิจารณาได้

ในทางปฏิบัติผู้พิพากษาที่เป็นประธานคณะกรรมการไต่ถามในศาลครอบครัวมักจะไม่ได้เข้าร่วมในกระบวนการไต่ถามเนื่องจากศาลเองมีภาระในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับกฎหมายครอบครัวและกฎหมายมรดกเพิ่มขึ้น โดยในแต่ละวันผู้พิพากษามีคดีที่รับผิดชอบจำนวนหลายคดี ซึ่งไม่รวมถึงงานด้านอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบ ในศาลญี่ปุ่นจึงมีแนวคิดที่ไม่ต้องมีผู้พิพากษาเข้าร่วมในขั้นตอนกระบวนการไต่ถามในคดีฟ้องหย่า และปัจจุบันในทางปฏิบัติคดีที่มีการไต่ถามจะอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของผู้ไต่ถามซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาไม่ใช่ผู้พิพากษา ข้อพิพาทที่ตกลงกันได้ด้วยการเจรจาไต่ถามส่วนใหญ่จะได้รับการยอมรับหรือเห็นชอบจากผู้พิพากษา หากการไต่ถามไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้พิพากษาในศาลครอบครัวก็มีอำนาจในการออกคำสั่งหย่าให้กับคู่กรณี แต่ในทางปฏิบัติผู้พิพากษามักไม่ใช้อำนาจนี้โดยจะให้คู่กรณีเสนอคำฟ้องหย่าไปที่ศาลแขวงเพื่อให้ทำการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

จากที่กล่าวมาผู้วิจัยขอสรุปว่า กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลครอบครัวของ ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายกับประเทศไทย กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลเยาวชนและ ครอบครัวของประเทศไทยโดยปกติเป็นอำนาจของผู้พิพากษาเป็นผู้ทำการไกล่เกลี่ย แต่เนื่องจาก ปัญหาความขัดแย้งในคดีครอบครัวมักเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากอารมณ์ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะคลี่คลาย แก้ไขปัญหา จึงจำเป็นจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญซึ่งมีประสบการณ์ทางด้านครอบครัว ทางด้านสังคม สงเคราะห์ และนักกฎหมายที่มีความรู้ ในทางปฏิบัติศาลเยาวชนและครอบครัวของประเทศไทยก็ ได้มีการแต่งตั้งผู้พิพากษาสมทบซึ่งมาจากหลายสาขาวิชาชีพดังที่กล่าวมาร่วมพิจารณาคดีกับ ผู้พิพากษาในศาลเยาวชนและครอบครัว แต่อย่างไรก็ตามศาลเยาวชนและครอบครัวของไทยก็มีความแตกต่างกับศาลครอบครัวของประเทศญี่ปุ่นตรงที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในปัญหาความ ขัดแย้งในคดีครอบครัวยังต้องมีผู้พิพากษาเป็นหนึ่งในคณะกรรมการไกล่เกลี่ย แต่ของญี่ปุ่น ดำเนินการโดยบุคคลภายนอกเพียงฝ่ายเดียวก็ได้ ส่วนการที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นบัญญัติให้ คณะกรรมการไกล่เกลี่ยต้องเป็นผู้พิพากษาเนื่องจากจะได้มีหลักประกันว่ากระบวนการไกล่เกลี่ยที่ กระทำขึ้นนั้นเป็นไปด้วยความเป็นชอบธรรม และเสมอภาคกัน

เนื่องจากการไกล่เกลี่ยครอบคลุมทุกเรื่องในทางแพ่ง คู่กรณีจึงสามารถขอให้มีการ ไกล่เกลี่ยได้ในทุกเรื่องที่มีข้อพิพาทกัน จากการศึกษาความเป็นมาการไกล่เกลี่ยครอบคลุมในด้าน เกษตรและด้านเหมืองแร่ซึ่งมีกฎหมายของตนเอง แต่ปัจจุบันการไกล่เกลี่ยถูกรวมอยู่ในกฎหมาย ว่าด้วยการไกล่เกลี่ย (Law of Mediation) เดียวกัน กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีประโยชน์มาก เป็นพิเศษในการร่างสัญญาเช่า เช่าอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงค่าเช่า นอกจากนี้การไกล่เกลี่ยยังเหมาะสมกับคดีที่มีระยะเวลาในการพิจารณาที่ค่อนข้างมาก

3.1.2 ธุรกิจประกันภัยในประเทศญี่ปุ่น

ธุรกิจการประกันภัยในประเทศญี่ปุ่นถูกควบคุมตามกฎหมาย โดยมีกรมการประกันภัย สังกัดกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ควบคุมเช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีกรมการประกันภัยทำหน้าที่ กำกับดูแลบริษัทประกันภัยต่าง ๆ ในประเทศไทยธุรกิจประกันภัยมีทั้งบริษัทประกันภัยที่ จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และบริษัทที่จดทะเบียนกับกระทรวงพาณิชย์ จึงทำให้บริษัท ประกันภัยในประเทศไทยมีทั้งบริษัทมหาชน และบริษัทจำกัด ซึ่งในประเทศไทยบริษัทประกันภัย หนึ่งบริษัทสามารถรับประกันวินาศภัยและประกันชีวิตได้ในคราวเดียวกัน โดยไม่มีกฎหมายห้าม ไม่ให้ประกอบการเหมือนประเทศญี่ปุ่น

ในอดีตที่ผ่านมาบริษัทประกันภัยในประเทศญี่ปุ่นจะประกอบการได้เฉพาะประกันชีวิตหรือวินาศภัยเท่านั้น บริษัทเดียวจะประกอบการสองอย่างไม่ได้ แต่นับจากวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา กฎหมายได้บัญญัติให้บริษัทประกันภัยในประเทศญี่ปุ่นจะต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งเมื่อบริษัทประกันภัยจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เรียบร้อยแล้วจะสามารถรับประกันภัยได้ทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นมีบริษัทรับประกันภัยทั้งสิ้น 38 บริษัท เป็นบริษัทประกันภัยของญี่ปุ่นเอง จำนวน 27 บริษัท และบริษัทประกันภัยของต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตจากทางการญี่ปุ่น จำนวน 11 บริษัท ⁸

ธุรกิจประกันภัยในประเทศญี่ปุ่นมีความเจริญมาก ดังจะเห็นได้จากเบี้ยประกันภัยรับโดยตรงสำหรับการประกันในประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 1973 รวมทั้งสิ้นประมาณ 110,131 ล้านบาทต่อปี เบี้ยประกันภัยนับเป็นอันดับที่ 4 ของโลก แยกเป็นประกัน Fire 28% Compulsory Automobile Liability Ins. 27% Automobile 23.2% Marine 11.6% และอื่น ๆ 10.2% จากตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าธุรกิจประกันภัยในประเทศญี่ปุ่นมีความเจริญไม่แพ้ประเทศอื่น โดยประเทศญี่ปุ่นมีขนาดตลาดประกันภัยรองลงมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือมีมูลค่าเบี้ยประกันวินาศภัยสูงถึง 3,793,429 ล้านบาท คิดเป็นส่วนครองตลาดโลกร้อยละ 11.9 ในด้านประกันชีวิตก่อน ปี พ.ศ. 2542 ประเทศญี่ปุ่นเคยมีมูลค่าเบี้ยประกันชีวิตสูงเป็นอันดับหนึ่งของโลก แต่ในปี พ.ศ. 2542 ประเทศญี่ปุ่นมีมูลค่าเบี้ยประกันชีวิตลดลงเหลือ 14,615,682 ล้านบาท คิดเป็นส่วนครองตลาดโลกร้อยละ 27.82⁹

ผู้วิจัยเห็นว่า ประชาชนชาวญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีความรู้เกี่ยวกับการประกันภัยและเห็นความสำคัญของการประกันภัย หลาย ๆ คนถือกรรมสิทธิ์ประกันชีวิตและประกันภัยอื่น ๆ มากกว่า 1 ฉบับ ประกอบกับรัฐบาลได้ส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจัง และบริษัทประกันภัยมีจำนวนมาก ส่วนใหญ่บริษัทประกันภัยจะมีฐานะมั่นคงทางด้านการเงินและเป็นที่เชื่อถือของประชาชน

ประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่ผลิตรถยนต์รายใหญ่ของโลก มีการพัฒนาเกี่ยวกับอุตสาหกรรมรถยนต์โดยใช้เทคโนโลยีใหม่ ๆ มีการขยายการลงทุนไปยังประเทศต่าง โดยเฉพาะใน

⁸ Automobile Insurance Rating Organization of Japan (AIRO). (2002). **Automobile Insurance in Japan**. p.7.

⁹ เกษม กุ่มพรสิน และคณะ. (2547). **คู่มือทางเศรษฐกิจของประเทศและความสามารถในการแข่งขันของบริษัท (ศึกษาเปรียบเทียบกรณีไทยกับต่างชาติ)** (รายงานวิจัย). หน้า 1.

ประเทศไทยนั้นญี่ปุ่นได้ใช้ประเทศไทยเป็นฐานผลิตรถยนต์ส่งออกไปยังประเทศต่าง ๆ ทำให้สินค้ารถยนต์ที่ผลิตในประเทศไทยปัจจุบันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ เนื่องจากได้มาตรฐานสากล

ในปี ค.ศ. 1948 - 1990 ประเทศไทยมีจำนวนรถยนต์เพิ่มมากขึ้นถึง 60 ล้านคัน ความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมและจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มขึ้นจนทำให้ปริมาณรถยนต์มีมากเป็นอันดับ 2 ของโลก¹⁰ ในปี ค.ศ. 1997 มีจำนวนผู้ใช้รถยนต์ 72.9 ล้านคัน สัญญาณกรรมธรรม์ประกันภัยรถยนต์ภาคสมัครใจในช่วงเมษายน 1997 - มีนาคม 1998 มีจำนวน 50 ล้านฉบับ จำนวนทุนประกันทั้งหมด 1,686,460,277 ล้านบาท จำนวนเบี้ยประกัน 3,572,065 ล้านบาท¹¹ จากการเพิ่มขึ้นของจำนวนรถยนต์เป็นผลให้อุบัติเหตุจากการใช้รถมีจำนวนมากขึ้นด้วย ทำให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ดังจะเห็นได้จากจำนวนอุบัติเหตุบนท้องถนนในปี 1998 เกิดขึ้นทั้งหมด 803,878 ราย (2,202 รายต่อวัน) เสียชีวิต 9,211 ราย (25.2 รายต่อวัน) บาดเจ็บ 990,675 ราย (2,714 รายต่อวัน) จำนวนอุบัติเหตุเพิ่มขึ้นประมาณ 23,000 ครั้ง เมื่อเปรียบเทียบกับปี ค.ศ. 1997¹² ซึ่งความรับผิดชอบการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตที่เกิดจากอุบัติเหตุจากการใช้รถยนต์นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของความรับผิดชอบละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งของญี่ปุ่น มาตรา 709 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อละเมิดสิทธิของผู้อื่นจำเป็นต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดนั้น”¹³ กล่าวคือผู้ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าเสียหายได้ก็ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นความผิดหรือประมาทของผู้ใช้รถซึ่งหลายกรณีผู้ประสบภัยไม่มีหลักฐานพอจะพิสูจน์ได้นำไปสู่ปัญหาสังคม

รัฐบาลญี่ปุ่นได้เล็งเห็นความสำคัญและตระหนักถึงความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินจากการใช้รถยนต์ของประชาชน ดังนั้นในปี ค.ศ. 1955 จึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ

¹⁰ กมลวรรณ กิริติสมิต. (2535, เมษายน – มิถุนายน). “การประกันภัยความผิดในการใช้รถยนต์ภาคบังคับของประเทศไทย (Compulsory Automobile Liability Insurance).” วารสารประกันภัย. หน้า 53.

¹¹ น้อมจิตร โกศลกมลมาศ และคณะ. (2542). การประกันภัยรถยนต์ (Automobile insurance) (รายงานวิจัย). หน้า 1.

¹² แหล่งเดิม.

¹³ Article 709 : A person who has intentionally or negligently violated the right of another is bound to compensate any damages resulting in consequence.

หลักประกันความรับผิดของผู้ใช้รถยนต์ (Automobile Liability Security Law 1955) และมีการประกาศ

ใช้ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1956 โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการประกันภัยความรับผิดจากการใช้รถยนต์ภาคบังคับ คือ Compulsory Automobile Liability Insurance (CALI) บทบัญญัติดังกล่าวคุ้มครองบุคคลที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากอุบัติเหตุรถยนต์ แต่ไม่บังคับรวมไปถึงความเสียหายต่อทรัพย์สินโดยผลของกฎหมายบังคับให้ผู้ใช้หรือผู้ขับขี่รถยนต์ทุกคนต้องมีความรับผิดชอบโดยเคร่งครัดต่อความบาดเจ็บของบุคคลภายนอก และในขณะเดียวกันยังกำหนดเงื่อนไขการประกันความรับผิดต่อบุคคลภายนอกเป็นภาคบังคับ โดยมีข้อยกเว้นของการประกันภัยคือความเสียหายเกิดจากการกระทำที่เจตนาหรือจงใจของผู้ถือกรรมสิทธิ์ประกันภัย เช่น ในกรณีรถยนต์ขับชนผู้ประสบภัยแล้วหนีจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้ แต่ผู้เสียหายหรือผู้ประสบภัยสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายได้จากบริษัทประกันภัยและบริษัทประกันภัยจะเรียกคืนจากรัฐบาล หลังจากนั้นรัฐบาลก็จะเป็นผู้รับช่วงสิทธิเรียกคืนจากผู้เอาประกันภัยตามจำนวนเงินความเสียหายที่ผู้รับประกันภัยจ่ายไป¹⁴ ซึ่งกรณีดังกล่าวคล้ายคลึงกับของประเทศไทย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บังคับให้รถยนต์ทุกประเภทต้องทำประกันภัยผู้ประสบภัยจากรถ (พ.ร.บ.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถเนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาผู้ประสบภัยจากรถจำนวนมากไม่ได้รับการเยียวยารักษาอย่างทันท่วงทีทำให้สูญเสียชีวิต หรือทำให้ร่างกายทุพพลภาพ ประกอบกับสถานพยาบาลที่รับผู้ประสบภัยมักเกี่ยงกันในเรื่องค่าใช้จ่ายว่าจะเรียกเก็บจากผู้ใด เพราะหาผู้กระทำความผิดไม่ได้สาเหตุเป็นเพราะผู้กระทำความผิดได้หลบหนีไปตั้งแต่เกิดเหตุแล้ว แต่เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ประสบภัยได้รับการเยียวยา หากบริษัทที่รับทำประกันภัยตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ยอมจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล ผู้ประสบภัยสามารถเรียกเก็บค่าเสียหายจากกองทุนคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถได้ และเมื่อกองทุนฯ จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นไปแล้วก็มีสิทธิไปไล่เบี้ยเอาคืนกับบริษัทประกันภัยที่รับประกันภัยได้

ในประเทศญี่ปุ่นการประกันภัยรถยนต์แบ่งออกเป็น 2 ประเภท เช่นเดียวกับประเทศไทย คือ มีการทำประกันภัยภาคสมัครใจ (Voluntary Insurance) และการทำประกันภัย ภาคบังคับ (Compulsory Insurance) การประกันภัยภาคบังคับ (CALI) จะคุ้มครองความรับผิดเฉพาะการ

¹⁴ (2535, เมษายน - มิถุนายน). วารสารประกันภัย, 66, หน้า 53 - 55.

บาดเจ็บทางกายและเสียชีวิตโดยจะระบุขีดจำกัดความรับผิดชอบไว้แต่ละลำดับ (Grade) แต่สำหรับการประกันภัยภาคสมัครใจจะคุ้มครองครอบคลุมตลอดถึงบุคคลที่ 3 (ความรับผิดชอบต่อการบาดเจ็บ

เสียชีวิตและทรัพย์สินเสียหาย) รวมตลอดถึงอุบัติเหตุที่บุคคลนั้นเองเป็นผู้ก่อขึ้นหรืออาจกล่าวได้ว่าการประกันภัยภาคบังคับเป็นการประกันความรับผิดชอบพื้นฐานส่วนการประกันภัยภาคสมัครใจคุ้มครองครอบคลุมความรับผิดชอบส่วนที่เกินจากความรับผิดชอบพื้นฐานตลอดจนทรัพย์สินของบุคคลอื่น¹⁵

3.1.3 การนำหลักการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับธุรกิจประกันภัย

ในประเทศญี่ปุ่นนั้นการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยนับว่าประสบความสำเร็จเป็นอย่างมากเช่นเดียวกับศาลครอบครัวของประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้มีการกำหนดให้ใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยในคดีหย่า คดีแบ่งทรัพย์สินระหว่างสามีภริยา คดีขอเป็นผู้ปกครองผู้เยาว์ คดีเรียกค่าอุปการะเลี้ยงดู ฯลฯ เป็นต้น การไกล่เกลี่ยในทางแพ่งของญี่ปุ่นเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “minji chotei” ซึ่งมีส่วนคล้ายคลึงกับวิธีการประนีประนอมยอมความหรือการไกล่เกลี่ยของประเทศ สหรัฐอเมริกา

การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยในประเทศญี่ปุ่น¹⁶ ได้มีการปรับปรุงและแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในปี ค.ศ. 1926 และพัฒนากฎหมายออกมาหลายฉบับซึ่งได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางแพ่ง (Law for conciliation of civil affairs) ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะพิเศษในเรื่องการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งที่ไม่เหมือนกับประเทศไทยเนื่องจากของไทยมีการระบรวมไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อเปิดโอกาสให้ศาลได้มีการใช้วิธีการระงับข้อพิพาทมากขึ้น

โดยสรุปในประเทศญี่ปุ่นเมื่อมีข้อพิพาททางแพ่งเกิดขึ้นสามารถนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ระงับข้อพิพาทได้ทุกเรื่องที่มีข้อพิพาทรวมทั้งข้อพิพาททางธุรกิจประกันภัยด้วย และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถใช้ได้ทั้งในศาลและนอกศาล การระงับข้อพิพาทในศาลผู้พิพากษาทำหน้าที่ควบคุมดูแล กระบวนการไกล่เกลี่ยจะไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน ผู้ไกล่เกลี่ยส่วนใหญ่เป็นทั้งนักกฎหมายและไม่ใช่นักกฎหมาย สำหรับการไกล่เกลี่ยนอกศาลจะดำเนินการโดยบุคคลภายนอก

¹⁵ เกษม มานะสาคร. (2547). “ปัญหาการดำเนินงานของบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540. หน้า 43 – 44.

¹⁶ สมชาติ โลกสันติสุข. (2547). การบริหารงานคดี:ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยในศาล. หน้า 72 - 74.

ผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นคนกลางในการประสาน โดยนำความคิด ข้อเสนอของแต่ละฝ่ายไปให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบเพื่อให้บรรลุข้อตกลงกัน ผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีอำนาจเสนอความเห็น ซึ่งเหมือนกับการไกล่เกลี่ย

ของประเทศไทยที่มีการไกล่เกลี่ยในศาลและนอกศาลคือการไกล่เกลี่ยในศาลจะใช้ผู้พิพากษาไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและระเบียบศาลว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความ ส่วนการไกล่เกลี่ยนอกศาลก็เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกซึ่งขึ้นทะเบียนผ่านการพิจารณาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเช่นเดียวกันกับศาลได้ โดยมีการออกระเบียบของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547) รองรับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยของบุคคลภายนอก ซึ่งมีข้อสังเกตที่น่าสนใจคือคดีที่มีการไกล่เกลี่ยจะอยู่ในความรับผิดชอบดูแลของผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาไม่ใช่ผู้พิพากษา ซึ่งตามกฎหมายจะต้องเป็นประธานของคณะผู้ไกล่เกลี่ย และส่วนใหญ่ผู้พิพากษาจะเห็นชอบกับข้อตกลงที่สำเร็จด้วยการเจรจาของผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นบุคคลภายนอก

3.2 ประเทศสิงคโปร์

3.2.1 ความเป็นมาและแนวความคิด

ในประเทศสิงคโปร์ธุรกิจประกันภัยมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ ประเด็นข้อพิพาทในธุรกิจประกันภัยที่เกิดขึ้นมีรูปแบบและวิธีการที่ทรงคุณค่าแก่การศึกษาและด้วยเหตุผลที่ว่าประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญของปัญหาต่าง ๆ ของคนในชาติและเพื่อนบ้าน แม้กฎหมายจะอาศัยจารีตประเพณีเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคดีเนื่องจากเป็นระบบคอมมอนลอว์ (Common law) ก็ตามแต่การพัฒนากฎหมายและการยุติปัญหาข้อพิพาทไม่ว่าจะทางการค้า ธุรกิจ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการประกันภัยเป็นที่ยอมรับและมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก การที่ผู้วิจัยเลือกประเทศสิงคโปร์เพื่อศึกษาก็เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าประเทศสิงคโปร์เป็นเมืองท่าที่สำคัญของโลก แม้จะเป็นประเทศเล็ก ๆ ประชากรประกอบด้วยหลายเชื้อชาติไม่ว่าจะเป็นจีน มาเลย์ อินเดีย ปากีสถาน ศรีลังกา แม้กระทั่งชาวยุโรปแต่สามารถปกครองดูแลได้อย่างดี และมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจมาก โดยการค้าส่วนใหญ่เป็นแบบเปิดเสรี สิงคโปร์ได้กำหนดกลยุทธ์การพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคตโดยกำหนดกลุ่มกิจกรรมเป้าหมายไว้ 13 ประเภท คือ อิเล็กทรอนิกส์, เคมีและปิโตรเคมี, การเป็นศูนย์กลางระหว่างประเทศ, การก่อสร้าง, การค้าขายสินค้า, การเดินเรือ, การท่องเที่ยว, การประกันภัย, การเงินและเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงทำให้สิงคโปร์เป็นที่สนใจของต่างชาติที่จะเข้าไปลงทุน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการประกันภัยเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายในการพัฒนาทางเศรษฐกิจของ

ประเทศสิงคโปร์เช่นกัน และมีวิธีการระงับข้อพิพาทอันเกิดจากการประกันภัยดังที่ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงต่อไปนี้

โดยพื้นฐานของจิตใจของคนเอเชียเป็นคนที่รักสงบไม่ชอบความขัดแย้ง ประเทศสิงคโปร์ก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ไม่นิยมความรุนแรง เมื่อมีข้อขัดแย้งอันนำไปสู่ข้อพิพาทก็ไม่นิยมการนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากทำให้เสียเวลาไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับเวลาที่เสียไป ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นจึงมักจะทำการไกล่เกลี่ยเพื่อปรับความเข้าใจกัน อันนำไปสู่การตกลงยุติข้อพิพาทกันได้

สำหรับประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องจนปัจจุบันมีศูนย์การค้าขนาดใหญ่ มีศูนย์การบินนานาชาติ มีการลงทุนในธุรกิจระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นธุรกิจสื่อสาร ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศเอเชียที่ประเทศสิงคโปร์ได้เข้ามาลงทุน ดังจะเห็นได้จากมีการซื้อหุ้นในกิจการธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทย เช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ธนาคารเอเชีย นอกจากนี้ยังมีการซื้อหุ้นในกิจการสื่อสาร เช่น บริษัท แอดวานซ์อินโฟเซิร์ฟ จำกัด (มหาชน) (AIS) มีการลงทุนธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ร่วมกับกลุ่มเปียร์ช่าง ของตระกูลสิริภักดิ์ เพื่อพัฒนาธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศเล็ก ๆ เป็นหมู่เกาะ แต่มีความสามารถสร้างศักยภาพของธุรกิจเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ การซื้อขายน้ำมันดิบในประเทศไทยในปัจจุบันก็ยังไปอิงราคา ณ โรงกลั่นของประเทศสิงคโปร์ สายการบินพาณิชย์ในประเทศไทยหลาย ๆ บริษัทเป็นของกลุ่มธุรกิจของประเทศสิงคโปร์ที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย แข่งขันกับธุรกิจของประเทศไทย จึงอาจกล่าวได้ว่าธุรกิจแทบทุกชนิดในประเทศไทยได้ถูกประเทศสิงคโปร์เข้ามาลงทุนแข่งขันกับตลาดในประเทศไทยแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าประเทศสิงคโปร์มีความแข็งแกร่งในด้านธุรกิจการเงินและการลงทุน

อย่างไรก็ตามเมื่อธุรกิจเจริญเติบโตมากเท่าไร ปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาททางธุรกิจซึ่งอาจเป็นข้อโต้แย้งที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่ยังไม่ยอมรับกันระหว่างคู่พิพาทอันเกิดจากธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ข้อพิพาทที่เกิดจากการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน การก่อสร้าง การขนส่ง การประกันภัย การโฆษณา การธนาคาร การเช่าทรัพย์สิน การเช่าซื้อ กิจการโรงแรม การให้ใช้สิทธิหรือชื่อทางการค้า กิจการร้านค้า จ้างทำของ จำนอง จำนำ ตัวแทน นายหน้า รับฝากของโดยมีบำเหน็จ การให้คำปรึกษาทางธุรกิจ การให้บริการทางกฎหมาย การลงทุน และอื่น ๆ ตลอดจน

ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากธุรกิจภายในประเทศหรือระหว่างประเทศย่อมมีมากขึ้นทวีคูณ ซึ่งการมีข้อพิพาทย่อมต้องมีการทำให้ข้อพิพาทนั้นระงับสิ้นไป

การระงับข้อพิพาทระหว่างผู้บริโภคกับสถาบันการเงินทุกชนิดในประเทศสิงคโปร์จะมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท แยกตามชนิดของสถาบันการเงินที่เป็นคู่กรณี เช่น หากมีข้อพิพาทกับธนาคาร ผู้บริโภคก็ต้องติดต่อกับ Consumer Mediation Unit (CMU) หากมีข้อพิพาทกับนายหน้าค้าหุ้น ที่ปรึกษาทางการเงินหรือสถาบันการเงินของภาคตลาดทุนอื่น ๆ ให้ติดต่อ Consumers Association of Singapore (CASE) Singapore Mediation Centre (SMC) หรือ Small Claims Tribunal (SCT) โดยการติดต่อเจ้าหน้าที่ที่เคสติดต่อด้วย สายด่วนรับเรื่องร้องเรียนหรือผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงิน เพื่อให้เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ให้ดำเนินการร้องเรียนต่อองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทดังที่กล่าวมาเพื่อให้ตัดสินชี้ขาดในทางกฎหมาย (Adjudication) ผลของการตัดสินชี้ขาดทางกฎหมายจะผูกพันเฉพาะบริษัทหรือสถาบันการเงินนั้น ๆ เท่านั้น ไม่ผูกพันผู้บริโภค ดังนั้น หากผู้บริโภคไม่พอใจ คำตัดสินชี้ขาดทางกฎหมายก็สามารถเลือกที่จะฟ้องศาลอีกก็ได้ โดยการติดต่อทนายความมาดำเนินคดีต่อไป ซึ่งทางเลือกนี้ก็เป็นข้อที่ต้องพิจารณาว่า ระยะเวลาในการพิจารณาคดีจะยาวนานและมี ต้นทุนในการดำเนินการค่อนข้างสูง¹⁷

ในส่วนการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย¹⁸ เมื่อเกิดข้อพิพาทด้านประกันภัย ผู้เอาประกันจะต้องติดต่อกับบริษัทประกันภัยคู่กรณีก่อนเพื่อไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หากไม่สามารถหาข้อยุติข้อพิพาทได้ก็ให้ดำเนินการร้องเรียนต่อองค์กรระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย (Insurance Disputes Resolution (IDRO)) โดย IDRO ถูกจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2546 (ค.ศ. 2003) เป็นองค์กรอิสระที่มีความชำนาญด้านการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย เป็นมืออาชีพ มีความโปร่งใสและให้บริการแก่ผู้เอาประกัน เมื่อ IDRO รับเรื่องร้องเรียนมาก็ต้องมาพิจารณาว่า เรื่องที่ร้องเรียนนี้อยู่ในขอบเขตคดีที่สามารถรับพิชชชอบหรือไม่ โดยจะพิจารณาจากเงื่อนไขสำคัญ 2 ประการคือ

¹⁷ นายทะเบียนประกันภัยของประเทศไทย และคณะ. (2547). สารสำคัญจากการเดินทางไปพบปะเจรจากับผู้บริหารระดับสูงด้านประกันภัยของประเทศสิงคโปร์ ประชุมหารือในหัวข้อ MAS' Role in facilitating Consumer Redress. หน้า 1 - 3.

¹⁸ ศิริส บุรณะนาวิน. (2547, ตุลาคม – ธันวาคม). “ขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติในการระงับข้อพิพาทด้านการประกันภัยในประเทศสิงคโปร์ผ่านการใช้ IDRO.” วารสารประกันภัย, 29, 116. หน้า 29 – 34.

1. ผู้เอาประกันได้ติดต่อกับบริษัทประกันภัยคุ้มครองหรือยัง หากว่ายังไม่ได้ ติดต่อกับ IDRO จะแนะนำให้ไปติดต่อบริษัทประกันคุ้มครองเสียก่อน โดย IDRO จะติดตามผลความคืบหน้าให้

2. วงเงินค่าสินไหมทดแทนอยู่ในขอบเขตอำนาจของ IDRO หรือไม่ กล่าวคือ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้

- 1) มีวงเงินค่าสินไหมทดแทนไม่เกิน S\$100,000 (ประมาณ 2,500,000 บาท) ทั้งกรมธรรม์ประกันชีวิตและประกันภัย
- 2) มีวงเงินค่าสินไหมทดแทนสำหรับบุคคลที่ 3 ไม่เกิน S\$50,000 (ประมาณ 1,250,000 บาท)
- 3) มีวงเงินค่าสินไหมทดแทนที่เกิดปัญหาจากการไม่มีมาตรฐานการบริการที่ดี (Market conduct & service Standards) ไม่เกิน S\$10,000 (ประมาณ 250,000 บาท)
- 4) ผู้ร้องเรียนจะต้องเป็นเจ้าของรายเดี่ยว (Sole Proprietor) หรือบุคคลธรรมดา (Individual)

หากผลการพิจารณาปรากฏว่าไม่อยู่ในเงื่อนไขหรือขอบเขตอำนาจ IDRO ก็จะส่งเรื่องต่อไปที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยประเทศสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre (SMC)) พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศูนย์ไกล่เกลี่ยประเทศสิงคโปร์ (SMC) จะมีรูปแบบเป็นบริษัทจำกัด เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร เกิดขึ้นโดยการรับรองของ The Singapore Academy of Law และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลผ่านกระทรวงกฎหมาย (Ministry of Law) ศูนย์ฯ ไม่มีสาขา เพราะเป็นศูนย์กลางการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในประเทศสิงคโปร์ โดยมีข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยฯ ซึ่งกำหนดขึ้นตามกฎหมายแบบของคณะกรรมการกฎหมายการค้าแห่งสหประชาชาติรองรับการดำเนินการดังกล่าว

โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยฯ มีหน้าที่จัดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและหาทางแก้ไขข้อพิพาท จัดให้มีการอบรมเกี่ยวกับการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ จัดให้มีการสรรหาคัดเลือกและขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ไกล่เกลี่ย จัดให้มีการประชาสัมพันธ์งานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการระงับข้อพิพาทอื่น ๆ และให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและทำบันทึกข้อตกลงให้กับคู่พิพาทที่ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ส่วนคดีที่สามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ คือ คดีแพ่งทุกประเภท โดยเฉพาะคดีเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีคดีเกี่ยวกับการก่อสร้าง เป็นต้น

สำหรับขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่กรณีจะต้องเสนอข้อพิพาทต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (SMC) โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยที่ขึ้นบัญชีรายชื่อไว้แล้วภายใต้ความยินยอมของคู่พิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาหาทางยุติข้อพิพาทให้กับคู่พิพาท โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมช่วยเหลือคู่พิพาทในการระงับข้อพิพาทให้มากที่สุด โดยปกติการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการประมาณ 4 – 5 วัน แต่ไม่เกิน 7 วัน ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการคดี

เมื่อผู้ไกล่เกลี่ยทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเสร็จแล้ว จะได้รับค่าตอบแทนจำนวนหนึ่งจากค่าธรรมเนียมที่คู่พิพาทชำระไว้กับศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งจะจ่ายในอัตราเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับความยากง่ายของคดี โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าตอบแทนไปตามความเหมาะสม

สำหรับค่าธรรมเนียมในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของสิงคโปร์ (SMC) ได้กำหนดค่าใช้จ่ายของผู้ขอใช้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังนี้¹⁹

1. ทุนทรัพย์ไม่เกิน 250,000\$ ค่าธรรมเนียม เท่ากับ 900\$ ต่อวัน
2. ทุนทรัพย์มากกว่า 250,000\$ - 1,000,000\$ ค่าธรรมเนียม เท่ากับ 1,800\$ ต่อวัน
3. ทุนทรัพย์มากกว่า 1,000,000\$ - 5,000,000\$ ค่าธรรมเนียม เท่ากับ 2,400\$ ต่อวัน
4. ทุนทรัพย์มากกว่า 5,000,000\$ ค่าธรรมเนียม เท่ากับ 2,400\$ + 0.05% ของทุนทรัพย์ที่เกิน 5,000,000\$ ต่อวัน

สำหรับข้อพิพาทที่ยื่นเรื่องให้องค์กรระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย (Insurance Disputes Resolution (IDRO)) พิจารณา หากพิจารณาแล้วผ่านเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้น ผู้จัดการแต่ละคดี (Case Manager) จะติดต่อคู่กรณีคือผู้เอาประกันและบริษัทประกันภัยเพื่อทำการเจรจาไกล่เกลี่ยและประนีประนอมโดยขั้นตอนนี้ผู้เอาประกันไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

ในกรณีข้อโต้แย้งไม่สามารถหาข้อยุติได้ในขั้นตอนการไกล่เกลี่ยและประนีประนอม ผู้เอาประกันสามารถเลือกที่จะขอให้ใช้การตัดสินชี้ขาดทางกฎหมาย ซึ่งการตัดสินชี้ขาดทางกฎหมาย IDRO ก็มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติดังนี้

1. ผู้ไกล่เกลี่ยประนีประนอม 1 ราย (Singapore Mediator) สำหรับกรณีค่าสินไหมชดเชยน้อยกว่า S\$10,000 (ประมาณ 250,000 บาท)

¹⁹ ปรินญา อยู่ประเสริฐ และคณะ. (2548). รายงานการศึกษาดูงานด้านการบริหารงานและกฎหมายด้านการระงับข้อพิพาททางเลือก ณ ประเทศสิงคโปร์. หน้า 36.

2. ผู้ไกล่เกลี่ยเป็นกลุ่ม (Panel Mediator) สำหรับกรณีค่าสินไหมทดแทนชดเชยมากกว่า S\$10,000 แต่น้อยกว่า S\$100,000 (ประมาณ 250,000 - 2,500,000 บาท)

แนวทางปฏิบัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับข้อพิพาทที่บริษัทประกันชีวิตและวินาศภัยและกรณีค่าสินไหมชดเชยสำหรับบุคคลที่สามที่มีมูลค่าน้อยกว่า S\$50,000 (ประมาณ 1,250,000 บาท) โดยในขั้นตอนของการตัดสินชี้ขาดทางกฎหมายนี้ผู้เอาประกันและบริษัทประกันภัยจะเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในอัตราคงที่ กล่าวคือผู้เอาประกันภัยเสียเท่ากับ S\$50 (ประมาณ 1,250 บาท) ส่วนบริษัทประกันภัยเสียเท่ากับ S\$500 (ประมาณ 12,500 บาท)

ข้อพิพาทที่มีการตัดสินชี้ขาดทางกฎหมายแล้ว ผลจะผูกพันเฉพาะบริษัทประกันภัย ไม่ผูกพันผู้เอาประกันภัย ดังนั้นหากผู้เอาประกันภัยไม่พอใจผลการตัดสินชี้ขาดทางกฎหมายของ IDRO ก็สามารรถที่จะเลือกฟ้องศาลอีกก็ได้

จากการศึกษาในเรื่องนี้สรุปได้ว่า ข้อพิพาทด้านการประกันภัยในประเทศสิงคโปร์ได้มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยไปใช้อย่างกว้างขวาง เป็นทางเลือกเสริมการระงับข้อพิพาทด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นแนวคิดการระงับข้อพิพาทที่ดี มีประโยชน์แก่ผู้เอาประกันภัยและต่อภาคธุรกิจประกันภัย เพราะหากสามารถยุติข้อพิพาทได้ก็ไม่ต้องเสียงบประมาณ เสียเวลา และยังสามารถสร้างมิติแห่งการปรองดอง ความรู้สึกที่ดีต่อการทำประกันภัย อันจะส่งผลดีต่อธุรกิจประกันภัยในภาพรวมด้วย

3.2.2 ธุรกิจประกันภัยในประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นกลุ่มประเทศในตลาดเกิดใหม่ (Emerging Market Economics) อันได้แก่ จีน เม็กซิโก อินเดีย เกาหลีใต้ จีนฮ่องกง อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ รวมทั้งประเทศไทย สิงคโปร์มีผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Product หรือ GDP) ณ ปี 2542 จำนวน 3,210.55 พันล้านบาท²⁰ ธุรกิจประกันภัยในประเทศสิงคโปร์โดยภาพรวมการเสนอขอทำประกันภัยในประเทศสิงคโปร์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการธุรกิจ บุคคลทั่วไปหรือภาครัฐ สามารถทำประกันภัยได้ผ่านนายหน้า ตัวแทนประกันภัยหรือการทำโดยตรงกับกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยโดย

²⁰ เกษม คุ้มพรสิน และคณะ. (2547). *คู่มือทางเศรษฐกิจของประเทศและความสามารถในการแข่งขันของบริษัท (ศึกษาเปรียบเทียบกรณีไทยกับต่างชาติ)*. หน้า 1.

ผู้ประกอบการธุรกิจประกันภัยจะนำไปทำประกันภัยต่อยังผู้รับประกันภัยโดยตรง หรือผ่านนายหน้ารับประกันภัยต่อ อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายของขบวนการทำประกันภัย²¹

การทำธุรกิจประกันภัยของผู้ประกอบการธุรกิจจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายโดยมีกรมการประกันภัยทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและควบคุมธุรกิจประกันภัย เช่นเดียวกับกรมการประกันภัยของไทย แต่กรมการประกันภัยของสิงคโปร์เน้นการให้ความช่วยเหลือมากกว่าการไปควบคุมเพื่อคอยจับผิด แม้ตลาดการประกันภัยของสิงคโปร์จะมีขนาดเล็กเนื่องจากมีประชากรเพียง 4 ล้านคน แต่ก็เป็ตลาดที่มีการประกันภัยมาก กล่าวคือมีบริษัทรับประกันภัย โดยตรงถึง 55 บริษัท มีบริษัทรับประกันภัยต่ออาชีพ 45 บริษัท นอกจากนี้ยังมีบริษัทประกันภัยในอาณัติอีก 50 บริษัท และบริษัทนายหน้าประกันภัยอีก 90 บริษัท²² ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วมีบริษัทประกันภัยเพียง 76 บริษัทเท่านั้น

กิจการประกันภัยในสิงคโปร์มีความเจริญก้าวหน้ามากจนเป็นศูนย์กลางหลักของกิจการประกันภัยในแถบภูมิภาคเอเชีย หากวัดขนาดตลาดประกันภัยรวมเบี้ยประกันภัยทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย ในปี 2542 พบว่าสิงคโปร์มีขนาดตลาดประกันภัยรวมคิดเป็น 140,034 ล้านบาท (ลำดับที่ 33) ของโลก ถ้าพิจารณาเฉพาะการประกันวินาศภัยจะพบว่าสิงคโปร์มีส่วนของตลาดประกันวินาศภัยโลกร้อยละ 0.10 (ลำดับที่ 42) และหากพิจารณาเฉพาะการประกันชีวิต พบว่าสิงคโปร์มีส่วนครองตลาดโลกร้อยละ 0.2 (ลำดับที่ 29)

ปัจจุบันสิงคโปร์ได้เปิดเสรีธุรกิจประกันภัยทำให้บริษัทประกันภัยท้องถิ่นจะต้องมีการปรับตัวเพื่อแข่งขันกับบริษัทต่างชาติ บริษัทประกันภัยในสิงคโปร์มีฐานของผู้ถือหุ้นที่ดีเพราะมีธนาคารและบริษัทประกันภัยต่างชาติถือหุ้นอยู่ร้อยละ 75 ของบริษัทประกันภัย การถือหุ้นโดยธนาคารในสิงคโปร์เท่ากับเป็นการช่วยขยายฐานลูกค้า ปัจจุบันการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยของประเทศสิงคโปร์ดำเนินการโดยกรมการประกันภัยประเทศสิงคโปร์ ซึ่งให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลฐานะทางการเงินให้มีความมั่นคงและมีความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างมาก

²¹ สมเกียรติ ปัทมา. (2538, เมษายน - มิถุนายน). วารสารการประกันภัย, 20, 78. หน้า 60.

²² Thai Re research. ตลาดประกันภัยในสิงคโปร์ในปัจจุบัน. หน้า 2.

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งสมาคมต่าง ๆ อาทิเช่น สมาคมประกันวินาศภัย สมาคมประกันชีวิต สมาคมประกันภัยต่อ สมาคมนายหน้าประกันภัย สมาคมนายหน้าประกันต่อ และสำนักงานพิจารณากรณีพิพาทเกี่ยวกับธุรกิจประกันภัย เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือกรรมการประกันภัยในการกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยและผลการดำเนินการสามารถจัดปัญหาก่อนที่จะมาถึงกรรมการประกันภัย

3.2.3 การนำหลักการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับธุรกิจประกันภัย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อ 3.2.2 ว่าในประเทศสิงคโปร์เมื่อเกิดข้อพิพาทด้านประกันภัยผู้เอาประกันซึ่งเป็นผู้บริโภครจะต้องติดต่อกับบริษัทประกันภัยคู่กรณีเพื่อเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ หากไม่พอใจผลการไกล่เกลี่ยก็ต้องร้องเรียนต่อศูนย์การระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย (Insurance Disputes Resolution (IDRO)) เพื่อให้ทำคำชี้ขาดข้อพิพาททางกฎหมายโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนมาก็จะต้องตรวจสอบว่าเข้าเงื่อนไขที่ IDRO จะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจก็จะส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ หากอยู่ในขอบเขตอำนาจก็จะพิจารณาดำเนินการให้

ผลการชี้ขาดทางกฎหมายในชั้นของ IDRO คู่กรณีคือฝ่ายผู้เอาประกันและบริษัทประกันภัยจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในอัตราคงที่ประมาณ 1,250 บาท สำหรับผู้เอาประกัน และอัตรา 12,500 บาท สำหรับบริษัทประกันภัย ผลการชี้ขาดทางกฎหมายผูกพันบริษัทประกันภัย ไม่ผูกพันผู้เอาประกัน หากไม่พอใจก็สามารถที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้อีกทางหนึ่ง

อย่างไรก็ตามการฟ้องร้องคดีต่อศาล ผู้เอาประกันจะต้องตรึงตรองให้ดีต่อผลที่ได้รับเวลาที่เสียไปจะคุ้มกันหรือไม่ ซึ่งการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัยของประเทศสิงคโปร์ ศูนย์ระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย (IDRO) สามารถยุติข้อพิพาทด้านประกันภัยได้ดีเป็นที่ยอมรับจากผู้เอาประกันภัยและบริษัทประกันภัยเพราะมีต้นทุนในการดำเนินการที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการฟ้องร้องต่อศาล มีความรวดเร็วในการดำเนินการ เฉลี่ยไม่เกิน 2 - 3 เดือน กรรมการที่บริหาร IDRO มีความอิสระ และมีความคุ้นเคยกับกฎหมายประกันภัย นอกจากนี้ยังมีอดีตผู้พิพากษาที่เกษียณอายุราชการที่ชำนาญด้านประกันภัยมาช่วยเหลือด้วยการไกล่เกลี่ยโดย IDRO ได้ให้ความคุ้มครองกับผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ ของสิงคโปร์ผู้บริโภคยอมรับผลการชี้ขาดทางกฎหมายของ IDRO แม้จะสามารถเลือกฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ตาม

โดยสรุปประเทศสิงคโปร์ได้นำรูปแบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ระงับข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป และนำมาใช้กับการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย ซึ่งการระงับข้อพิพาททางแพ่งโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของประเทศสิงคโปร์ (Singapore Mediation Centre (SMC)) และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยของประเทศสิงคโปร์ (Insurance Disputes Resolution (IDRO)) มีลักษณะเหมือนกับศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ของประเทศไทย กล่าวคือมีขั้นตอนการดำเนินงานใกล้เคียงกัน มีระบบการนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คู่พิพาทสามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยโดยตรงหรือขอให้ศาลส่งคดีให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยฯ ดำเนินการก็ได้ นอกจากนี้บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยก็เหมือนกันคือมีเจ้าหน้าที่ให้บริการแก่คู่พิพาทและประสานงานไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คู่พิพาทและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งมีการขึ้นทะเบียนผู้ไกล่เกลี่ยเพื่อทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจายุติปัญหาข้อพิพาทให้กับคู่พิพาทเหมือนกัน

3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.3.1 ความเป็นมาและแนวความคิด

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่กฎหมายมีความสำคัญสูงสุด วัฒนธรรมของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกายึดหลักการมากกว่าตัวบุคคล บุคคลใดก็ตามที่พบว่าฝ่าฝืนกฎหมายจะถูกดำเนินการตามขบวนการยุติธรรมโดยไม่มีข้อยกเว้น ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเหมือนกัน²³

ในทัศนะของคนอเมริกันมองว่ากฎหมายเป็นกลไกสร้างกติกาพื้นฐานเพื่อให้สมาชิกในสังคมดำเนินชีวิต ประกอบการทำงานและติดต่อสัมพันธ์กันอย่างปกติสุข กติกานี้ทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย กำหนดกรอบการดำเนินการทางธุรกิจและสังคม คุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจอันไม่ชอบธรรมของผู้ปกครองหรือของผู้อื่น²⁴

แม้จะมีกฎหมายเป็นกติกาในการดำเนินชีวิตของประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ก็ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงปัญหาข้อขัดแย้งอันนำไปสู่ข้อพิพาทได้ ปัญหาข้อพิพาทเหล่านี้แม้จะไม่ประสงค์ให้เกิดขึ้น แต่เมื่อเกิดขึ้นแล้วสิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือทำอย่างไรจึงจะสามารถระงับปัญหาหรือข้อพิพาทเหล่านั้นไปได้ กระบวนการในการระงับข้อพิพาทในประเทศสหรัฐอเมริกามีให้เลือกมากมาย วิธีการหนึ่งที่มีการใช้มาเป็นเวลานานแล้วคือการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัย

²³ วิสาร พันธุณะ. (2542, มิถุนายน). “ระบบศาลสหรัฐอเมริกา.” วารสารกฎหมายอุโขทัยธรรมมาธิราช, 11, 1. หน้า 25.

²⁴ แหล่งเดิม.

ชี้ขาดข้อพิพาทว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก แม้วิธีการฟ้องร้องต่อศาลคำพิพากษาจะเป็นที่สุดผูกพันคู่ความ แต่การฟ้องร้องต่อศาลในประเทศสหรัฐอเมริกามีความซับซ้อน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการคดีก็สูงขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการพิจารณาคดี วิธีการพิจารณาคดีล้าสมัย จำนวนผู้พิพากษาและงบประมาณไม่เพียงพอ ปัญหาเหล่านี้จึงจำเป็นที่ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำวิธีการบริหารจัดการคดี (Case Management) ไปใช้ นอกจากนี้ศาลในประเทศสหรัฐอเมริกายังได้ตระหนักเห็นว่า การพิจารณาคดีโดยศาลไม่ใช่ทางออกที่มีเพียงอย่างเดียวในการแก้ปัญหาหรือระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จึงได้นำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาเป็นทางออกอีกแนวทางหนึ่ง

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล (Judicial Mediation) ของประเทศสหรัฐอเมริกา²⁵ ศาลจะเป็นจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ไกล่เกลี่ยโดยให้นักกฎหมายที่สมัครใจมาลงชื่อเป็นผู้ไกล่เกลี่ย หากตกลงกันได้ข้อพิพาทนั้นก็จะเป็นอันยุติโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลอีก ศาลสหรัฐอเมริกาได้พยายามนำระบบการยุติข้อพิพาทโดยทางอื่นนอกจากการพิจารณาคดีทางศาลไปใช้ หรือที่รู้จักกันในคำภาษาอังกฤษว่า “Alternative Dispute Resolution” หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า ADR ซึ่ง ADR นี้ก็รวมถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้วย โดยได้รับการสนับสนุนจากทนายความ ที่ปรึกษาทนายความ อัยการ และผู้พิพากษาศาลสหรัฐอเมริกามีการนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปใช้ในศาลปรากฏว่า จำนวนคดีที่ค้างในศาลได้ลดน้อยลงเป็นจำนวนมาก ผู้พิพากษา ทนายความ และคู่ความต่างให้ความเห็นตรงกันว่าระบบไกล่เกลี่ยเป็นระบบที่สามารถยุติข้อพิพาทได้ดีทำให้คู่ความไม่เป็นปรปักษ์ต่อกัน ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายกว่าการพิจารณาของศาลและอนุญาตตุลาการ

ปัจจุบันหน่วยงานต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาได้ใช้การระงับข้อพิพาทโดยทางอื่นแทนการฟ้องคดีต่อศาล ผลจากการที่ศาลสหรัฐอเมริกาก็ได้นำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลจนเป็นที่ยอมรับของผู้พิพากษา ทนายความ และประชาชน ในประเทศอื่น ๆ ก็ได้นำรูปแบบการไกล่เกลี่ยของศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาไปเป็นต้นแบบ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมามีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีการไกล่เกลี่ยเป็นที่ยอมรับในวงการตุลาการของรัฐอินลิโนยส์ แต่ในช่วงสามปีที่ผ่านมาได้มีการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเพิ่มมากขึ้นในการฟ้องร้องคดีแพ่งที่สำคัญ ๆ การไกล่เกลี่ยจะมีคนกลางเป็นผู้ช่วยคู่กรณีในการทำให้เกิดการยอมความกัน อำนาจในการตัดสินใจเป็นของคู่กรณี ผู้มีส่วนร่วมในการไกล่เกลี่ยได้แก่ ผู้ฟ้องร้อง และ

²⁵ สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2545, กันยายน). “การพัฒนาระบบงานศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย:ระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการบันทึกคำบรรยาย.” *บทบัญญัติ*, 58, 3. หน้า 32.

คณะที่ปรึกษา รวมถึงบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขอมความของคดี รัฐอินลินอยส์ได้บัญญัติกฎหมายของท้องถิ่นเพื่อให้จัดตั้งและปกครองระบบไกล่เกลี่ยของตนเองได้ซึ่งตามประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมาผู้พิพากษาเป็นคนเลือกและเชิญนักกฎหมายที่มีประสบการณ์และอดีตผู้พิพากษาให้มารับการฝึกฝนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย มีการเริ่มใช้ระบบไกล่เกลี่ยขึ้นทดลองในปี 1993 ในเมือง Rockford ของรัฐอินลินอยส์ ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ระบบการไกล่เกลี่ยคือจำนวนคดีที่เพิ่มมากขึ้น แต่ทรัพยากรบุคคลมีน้อย งานของศาลกลับมีมากขึ้น การไกล่เกลี่ยจะช่วยให้บุคลากรมีเวลาเพิ่มขึ้น จึงสามารถจัดสรรงานได้ตามความจำเป็น ความสำเร็จของระบบไกล่เกลี่ยไม่ได้มีเฉพาะที่เมืองนี้เท่านั้น แต่ผู้นำทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายทนายของเมืองนี้ยังได้ช่วยเหลือให้หน่วยงานอื่น ๆ อีกหลายหน่วยงานในการจัดทำระบบของตน

ระบบงานไกล่เกลี่ยจะประสบความสำเร็จได้ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องพัฒนาและปรับปรุงทักษะในบทบาทหน้าที่ใหม่ของตน ผู้พิพากษาต้องเรียนรู้ว่าคดีใดควรส่งต่อไปให้ไกล่เกลี่ยและส่งเมื่อใดในกระบวนการฟ้องร้อง นักกฎหมายจะต้องเรียนรู้ว่าจะมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไรในกระบวนการไกล่เกลี่ย เมื่อทุกคนมีส่วนร่วมได้พัฒนาประสบการณ์งานไกล่เกลี่ยแล้ว สัดส่วนของคดีที่ตกลงกันได้โดยการไกล่เกลี่ยก็เพิ่มขึ้น ในปีแรกที่เมืองนี้เริ่มใช้ระบบไกล่เกลี่ย จำนวนคดีที่ได้รับการไกล่เกลี่ยมีถึง 44% นอกจากนั้นแม้ในคดีที่ไม่สามารถตกลงกันได้โดยการไกล่เกลี่ยผู้มีส่วนร่วมเชื่อว่าการไกล่เกลี่ยจะช่วยให้ตกลงกันได้ง่ายขึ้นก่อนการพิจารณาคดี

สำหรับประเทศไทยเมื่อได้ศึกษาระบบศาลในประเทศสหรัฐอเมริกาและได้นำรูปแบบวิธีการไกล่เกลี่ยในศาลมาปรับใช้กับสังคมไทยในปัจจุบัน การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกจากจะมีการดำเนินการโดยองค์กรของศาลซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายแล้วยังปรากฏว่ามีการดำเนินการโดยองค์กรเอกชนอีกด้วย²⁶ กล่าวคือหากประชาชนประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ศรัทธาหรือเชื่อในความยุติธรรมของกระทรวงการยุติธรรมของภาครัฐว่าจะพิจารณาข้อพิพาทได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมแล้ว ก็สามารถที่จะติดต่อร้องเรียนต่อศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของภาคเอกชนที่เรียกว่า ศูนย์ยุติธรรมชนที่เพื่อนบ้าน (Neighborhood Justice Centers) เพื่อทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเบื้องต้นให้ ศูนย์ยุติธรรมชนที่เพื่อนบ้านถูกจัดตั้งโดยองค์กรเอกชน เป็นอิสระและพัฒนาโดยอิสระ วิธีการแก้ไขข้อพิพาทและลักษณะทั่วไปของโครงการก็มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ก็เพื่อสอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการของชุมชนนั้น ศูนย์นี้มีการจัดตั้งกว่า 100 ศูนย์ โดยปฏิบัติหน้าที่ตามเมืองต่าง ๆ กว่า 140 เมือง ตามมลรัฐต่าง ๆ รวม 28 มลรัฐ เพื่ออำนวยความสะดวกกับประชาชนแต่ละเมืองในแต่ละมลรัฐนั้น อย่างไรก็ตามศูนย์ยุติธรรมชนที่

²⁶ ประเสริฐ ประสพสุข. (2545). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท. หน้า 35 – 39.

เพื่อนบ้านก็มีกลไกในการปฏิบัติงานเพื่อวัตถุประสงค์ของตนเองโดยมีเป้าหมายเพื่อจะระงับข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้จบลงด้วยดี

การดำเนินการของศูนย์ไกล่เกลี่ยจะไม่มีกฎหมายบังคับให้คู่พิพาทต้องนำคดีมาเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล มีลักษณะเป็นทางเลือกมากกว่าที่จะบังคับโดยเปิดโอกาสให้คู่พิพาทสามารถที่จะเลือกวิธีที่จะยุติข้อพิพาทของตนเอง ดังนั้น หาก

คู่กรณีไม่สมัครใจที่จะเลือกใช้วิธีไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ย ทางศูนย์ไกล่เกลี่ยก็ไม่สามารถที่จะไปบังคับให้คู่กรณีนำคดีข้อพิพาทให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยดำเนินการให้ได้ ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าการที่ประชาชนจะมาใช้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของเอกชน ประชาชนจะต้องเกิดความเชื่อมั่นในเรื่องของประสิทธิภาพและความยุติธรรมที่จะได้รับการบริการของศูนย์ไกล่เกลี่ย ส่วนศูนย์ไกล่เกลี่ยเองการที่จะทำให้ประชาชนยอมรับก็จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ถึงวิธีการและกระบวนการทำงาน ตลอดจนการคัดเลือกผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศูนย์ให้เป็นที่ยอมรับและเป็นที่น่าเชื่อถือของประชาชนในมลรัฐนั้น ๆ

ผู้วิจัยเห็นว่า รูปแบบวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยโดยองค์กรของรัฐและเอกชนในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นวิธีการที่ดี ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขที่มีสภาพบังคับว่า ข้อพิพาทประเภทใดจะต้องผ่านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล แต่เป็นการกำหนดให้เป็นทางเลือกให้คู่พิพาทมีอำนาจในการตัดสินใจของตัวเองว่าจะเลือกใช้วิธีการใดที่เหมาะสมในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

3.3.2 ธุรกิจประกันภัยในประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยทั่วไปการวัดระดับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสามารถวัดออกในเชิงปริมาณจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั้งหมดในช่วงเวลาหนึ่งที่เรียกว่า “ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ” (Gross Domestic Product หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า GDP)²⁷ ประเทศที่วัดระดับความเจริญสูงสุดโดยใช้ GDP เป็นตัววัด ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมัน สหราชอาณาจักรฝรั่งเศส อิตาลี และแคนาดา ประเทศทั้ง 7 นี้เป็นผู้นำสูงสุดในเชิงเศรษฐกิจที่รู้จักกันในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำทั้ง 7 (Group of seven countries หรือ G7) ในด้านการพัฒนากิจกรรมการประกันภัยของประเทศต่าง ๆ ณ ปี 2542 พบว่าประเทศในกลุ่ม G7 ต่างก็ติดอยู่ในกลุ่มประเทศที่

²⁷ เกษม คุ้มพรสิน และคณะ. (2547). *คู่มืออำนาจทางเศรษฐกิจของประเทศและความสามารถในการแข่งขันของบริษัท (ศึกษาเปรียบเทียบกรณีไทยกับต่างชาติ)*. หน้า 1.

มีระดับเศรษฐกิจประกันภัยสูงสุด 10 ลำดับแรก หากวัดจากขนาดตลาดประกันภัยรวม (เบี้ยประกันภัยรวมทั้งประกันชีวิตและประกันวินาศภัย) พบว่าสหรัฐอเมริกามีขนาดตลาดประกันภัยใหญ่ที่สุดในโลกโดยมีเบี้ยประกันภัยรวม 30,049,734 ล้านบาท²⁸ หากพิจารณาเฉพาะด้านการประกันวินาศภัยพบว่าสหรัฐอเมริกามีขนาดตลาดประกันวินาศภัยสูงสุดในโลก กล่าวคือมีมูลค่าเบี้ยประกันวินาศภัย 15,167,787 ล้านบาท คิดเป็นส่วนครองตลาดโลกร้อยละ 44.03 และข้อสังเกตว่าในปี 2542 สหรัฐอเมริกาขยับขึ้นมาครองลำดับที่ 1 ในด้านประกันชีวิตของโลกด้วยโดยมีมูลค่าเบี้ยประกันชีวิต 14,881,947 ล้านบาท คิดเป็นส่วนครองตลาดโลกร้อยละ 27.88

3.3.3 การนำหลักการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับธุรกิจประกันภัย

ในประเทศสหรัฐอเมริกาการระงับข้อพิพาทโดยทางเลือกอื่นนอกจากการพิจารณาโดยศาล (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) โดยเฉพาะวิธีการไกล่เกลี่ยได้รับการยอมรับจากประชาชน ทนายความ อัยการ และผู้พิพากษา ว่าเป็นวิธีการที่สามารถเป็นทางออกอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถรักษาสัมพันธภาพ ลดการเป็นปรปักษ์ต่อกัน ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายมากกว่าวิธีการฟ้องร้องต่อศาลและอนุญาตตุลาการ ศาลยุติธรรมในสหรัฐอเมริกาก็ยังนิยมการไกล่เกลี่ยในศาลมากกว่าการพิจารณาคดี หลาย ๆ ปีที่ผ่านมาปริมาณคดีของศาลได้ลดน้อยลงโดยศาลสหรัฐอเมริกาได้นำรูปแบบการไกล่เกลี่ยมาใช้ร่วมกับวิธีการอื่น ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการคดี การอนุญาตตุลาการ การประเมินคดีเบื้องต้น การพิจารณาคดีโดยย่อ สืบหาการหาข้อตกลง การจัดเก็บข้อมูล ระบบการบันทึกคำพยานโดยเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งกระบวนการยุติข้อพิพาททางอื่น (ADR) หลายรูปแบบเหล่านี้จะช่วยให้ข้อพิพาทยุติลงด้วยดีและมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

นอกจากศาลยุติธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้แก้ไขปัญหาคข้อพิพาทด้านต่าง ๆ แล้ว องค์การเอกชนของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังมีการจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมฉันทน์เพื่อนบ้าน (Neighborhood Justice Centers) ซึ่งเป็นศูนย์ที่ดำเนินการโดยองค์กรเอกชน เพื่อให้บริการแก่ประชาชนอีกทางเลือกหนึ่งในการที่จะไม่ใช้บริการระงับข้อพิพาทของรัฐ อันเนื่องมาจากความไม่เชื่อถือนกระบวนการระงับข้อพิพาทของภาครัฐ ซึ่งศูนย์นี้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเรื่องทั่ว ๆ ไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อพิพาทได้ยุติลงด้วยความตกลงกับของคู่กรณี ซึ่งมีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม แม้ศูนย์ไกล่เกลี่ยจะดำเนินการโดยเอกชนมีความอิสระในการบริหารจัดการ แต่ก็ได้รับการยอมรับจากประชาชน

²⁸ แหล่งเดิม. หน้า 3 – 5.

อย่างไรก็ตามข้อพิพาทด้านประกันภัยส่วนใหญ่ถ้าเป็นปัญหาทั้งจากผู้เอาประกันภัย อาจมองว่า บริษัทประกันเอาเปรียบหรือบริษัทประกันมองว่าผู้เอาประกันปกปิดข้อเท็จจริงหรือ เรียกเรื่องค่าเสียหายเกินจริงเมื่อเป็นประเด็นข้อพิพาทเกิดขึ้น หากจะนำคดีไปให้อนุญาโตตุลาการ บังคับชี้ขาดก็ต้องยอมรับว่าการอนุญาโตตุลาการในประเทศสหรัฐอเมริกามีค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงมาก หากจะไปฟ้องคดีต่อศาลก็มีกระบวนการที่ซับซ้อนยุ่งยากและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่สูง ซึ่งบางครั้งข้อพิพาทเป็นเพียงปัญหาเล็กน้อยสามารถเจรจาไกล่เกลี่ยกันได้ แต่กลับนำไปฟ้องศาล เสียเวลาและค่าใช้จ่ายไม่คุ้มกับผลที่ได้รับ ซึ่งในภาคธุรกิจไม่ว่าจะเป็นประกันภัย ธุรกิจการเงินด้วย แล้วจึงไม่อยากจะเสียเวลาที่ไม่จำเป็น จึงมักนิยมจะใช้ทางเลือกอื่นนอกจากการฟ้องคดีต่อศาลซึ่ง ในทางปฏิบัติจะเห็นได้ว่า ข้อพิพาทด้านประกันภัยผู้เอาประกันนิยมจะร้องเรียนต่อหน่วยงานระงับ ข้อพิพาทภาคเอกชนมากกว่าเพื่อให้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยได้ ถูกนำไปใช้ในการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัยด้วย แม้จะปรากฏว่ามีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยด้าน ประกันภัยโดยตรงเหมือนเช่นประเทศสิงคโปร์แต่ศูนย์ยุติธรรมฉันทเพื่อนบ้านก็ทำหน้าที่เป็น ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยให้กับผู้เอาประกันซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากข้อพิพาทด้าน ประกันภัย

โดยสรุปประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการนำระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในศาลและ นอกศาล ซึ่งการไกล่เกลี่ยในศาลเป็นการดำเนินการโดยผู้พิพากษาและบุคคลภายนอกที่ได้ขึ้นบัญชี เป็นผู้ไกล่เกลี่ยไว้กับศาลเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ซึ่งมีลักษณะเหมือนกับประเทศไทยดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวมา ในบทสรุปของประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ส่วนการไกล่เกลี่ยนอกศาลในประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยภาคเอกชนที่มีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เช่น ศูนย์ยุติธรรมฉันทเพื่อนบ้าน เพื่อทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป รวมถึง ข้อพิพาท ด้านประกันภัยก็สามารถใช้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ด้วย

อย่างไรก็ตามการไกล่เกลี่ยนอกศาลของประเทศไทยก็มีความแตกต่างจากการ ไกล่เกลี่ยนอกศาลของประเทศไทยอยู่บ้างในเรื่องของสถานะองค์กรที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กล่าวคือข้อพิพาทที่ทำการไกล่เกลี่ยนอกศาลส่วนใหญ่จะเป็นการดำเนินการโดยศูนย์ไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทของเอกชน แต่ของประเทศไทยเป็นการดำเนินการโดยองค์กรของรัฐเป็นส่วนใหญ่