

บทที่ 4

การนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาท ด้วยการไกล่เกลี่ยมาใช้ในประเทศไทย

ปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับประกันภัยเป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่าบริษัทประกันภัยทำธุรกิจประกันภัย สิ่งที่คาดหวังจากการลงทุนนอกจากเรื่องความสำเร็จแล้วเรื่องกำไรก็เป็นสิ่งที่บริษัทประกันภัยปรารถนา ฝ่ายผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์จากการทำประกันก็มุ่งหวังจะได้รับ การเยียวยา ความเสียหายจากการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกัน แต่เนื่องจากคู่กรณี อยู่ในสถานะที่แตกต่างกัน เมื่อเกิดข้อพิพาทต่างฝ่ายต่างก็ไม่ยอมกัน ฝ่ายบริษัทก็ต้องการจ่าย ค่าสินไหมทดแทนให้น้อยที่สุด ฝ่ายผู้เอาประกันหรือผู้รับประโยชน์ก็ต้องการการชดเชยค่าเสียหาย ที่สูง แต่เมื่อไม่สามารถตกลงกันได้ก็เกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทซึ่งการระงับข้อพิพาทระหว่างบริษัท ประกันกับผู้เอาประกันด้วยตนเอง โอกาสที่จะเจรจาตกลงข้อพิพาทให้สำเร็จเป็นไปได้ยาก เพราะ ต่างฝ่ายต่างเรียกร้องในสิ่งที่ตัวเองต้องการ โอกาสที่ข้อพิพาทจะสามารถตกลงกันได้ก็เป็นไปได้ ก่อนข้างยาก ดังนั้น การที่จะนำคดีไปฟ้องศาลเพื่อให้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่ง แต่เนื่องจากวิธีการนี้ศาลประสบปัญหาปริมาณคดีล้นศาล ผู้พิพากษามีน้อยและไม่ได้สัดส่วนกันซึ่ง ได้กล่าวมาแล้วในความสำคัญของปัญหา และกระบวนการพิจารณามีขั้นตอนยุ่งยากซับซ้อน หาก จะใช้วิธีการนี้ก็ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูง สุดท้ายผลของการตัดสินคดีต้องมีฝ่ายแพ้ ฝ่ายชนะซึ่งไม่เป็นผลดีต่อคู่พิพาท

ผู้วิจัยเห็นว่า การระงับข้อพิพาทในด้านประกันภัยด้วยกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วย การไกล่เกลี่ยน่าจะเป็นรูปแบบที่มีความเหมาะสมในการแก้ปัญหาข้อพิพาทและทั้งสองฝ่ายพอใจ เพราะเป็นกระบวนการที่อยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ ความยินยอม ความพร้อมใจ ผลพวงที่ได้ มีความยั่งยืนไม่ก่อให้เกิดข้อพิพาทกันในภายหลังหรือมีปัญหาต่อกันในชั้นปฏิบัติตาม ผลของการ ไกล่เกลี่ยยังรักษาสัมพันธภาพอันดีต่อกันของคู่พิพาท อย่างไรก็ตามการระงับข้อพิพาทของ กรมการประกันภัยยังมีปัจจัยที่นำไปสู่ปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข ดังผู้วิจัยจะได้นำเสนอในลำดับ ต่อไป

4.1 ปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถาม

นับแต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีผลบังคับใช้ ศาลในประเทศไทยได้ใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 และมาตรา 20 ทำการไต่ถามเพื่อให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท โดยผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้น ๆ เป็นผู้ไต่ถาม การไต่ถามจะกระทำขณะที่ศาลออกนั่งพิจารณาคดี และใช้ห้องพิจารณาคดีเป็นสถานที่ไต่ถาม หากไต่ถามสำเร็จคู่ความก็ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันและศาลจะพิพากษาคดีตามยอม แต่หากไต่ถามไม่สำเร็จ ศาลจะทำการพิจารณาคดีต่อไป ซึ่งการไต่ถามในห้องพิจารณาคดีโดยผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดี ในอดีตที่ผ่านมามีข้อจำกัดหลายประการได้แก่ ความไม่พร้อมของผู้พิพากษาดังเหตุว่าผู้พิพากษาแต่ละท่านมีคดีที่รับผิดชอบแต่ละวันเป็นจำนวนมาก จึงไม่มีเวลาไต่ถามคดีใดคดีหนึ่งอย่างเต็มที่ นอกจากนี้ยังมีในเรื่องความไม่พร้อมของตัวความเนื่องจากตัวความไม่กล้าเปิดเผยข้อเท็จจริงเพราะเกรงว่าจะมีผลกระทบต่อคดีของฝ่ายตน และในเรื่องของความไม่พร้อมของสถานที่ เนื่องจากบรรยากาศในห้องพิจารณาคดีไม่เอื้ออำนวยต่อการไต่ถาม

4.1.1 กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการไต่ถามผู้วิจัยเห็นว่ามีส่วนกฎหมายวิธีสบัญญัติและกฎหมายสารบัญญัติ ในกฎหมายวิธีสบัญญัติได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 20 ทวิ มาตรา 138 โดยในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 – 852 กล่าวคือ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 ได้บัญญัติไว้ว่า “ศาลมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควรให้คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความนั้น ๆ จะได้มีทนายความว่าต่างแยกต่างอยู่แล้วก็ดี อนึ่งถ้าศาลเห็นว่าการที่คู่ความมาศาลด้วยตนเอง อาจยังให้เกิดความตกลงหรือประนีประนอมยอมความดังที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไปนี้ ก็ให้ศาลสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเอง”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ได้บัญญัติไว้ว่า “ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะพยายามเปรียบเทียบให้คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ทวิ ได้บัญญัติไว้ว่า “เพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ย เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยจะให้มีความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้

เมื่อศาลเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเป็นผู้ประนีประนอม เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีประนอมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยของศาล การแต่งตั้งผู้ประนีประนอมรวมทั้งจำนวนหน้าที่ของผู้ประนีประนอมให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 ได้บัญญัติไว้ว่า “คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดี โดยมีการถอนฟ้องและไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายให้ศาลทำรายงานพิสดารแสดงข้อความแห่งข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความนั้นไว้แล้วพิพากษาไปตามนั้น

ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาเช่นว่านี้ เว้นแต่

1. มีข้อกล่าวอ้างว่าฝ่ายใดฉ้อฉล (ไม่รวมถึงความสำคัญผิด)
2. คำพิพากษานั้นถูกอ้างว่าละเมิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน

3. คำพิพากษานั้นมิได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ

ถ้าคู่ความตกลงกันเพียงให้เสนอคดีต่ออนุญาโตตุลาการ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้”

ตามบทบัญญัติมาตรา 19 เป็นบทบัญญัติที่กฎหมายให้อำนาจศาลที่จะสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเองเพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบให้คู่ความตกลงกัน ซึ่งการให้คู่ความมาพบปะและทำความเข้าใจกันโดยมีศาลทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ผู้วิจัยเห็นว่าจะทำให้คู่ความมีโอกาสตกลงกันได้มากขึ้น

ส่วนมาตรา 20 เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลที่จะทำการเปรียบเทียบให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทอันเป็นบทบัญญัติต่อเนื่องมาจากมาตรา 19 กล่าวคือเมื่อศาลออกหมายเรียกตามมาตรา 19 และตัวความทั้งสองฝ่ายมาศาลตามหมายเรียกแล้ว

ศาลก็มีอำนาจเปรียบเทียบให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยศาลเป็นคนกลางช่วยไกล่เกลี่ย¹ การไกล่เกลี่ยเปรียบเทียบให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกันนั้น ศาลอาจทำได้ในระหว่างพิจารณาและไม่ว่าการพิจารณาจะดำเนินไปแล้วเพียงใด และแม้กระทั่งในชั้นพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ศาลก็อาจไกล่เกลี่ยให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน² บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้แสดงให้เห็นว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ให้คู่ความรอมชอมกันได้เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยรวดเร็วและรวบรัดที่สุด

ส่วนมาตรา 20 ทวิ ก็เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมาเพื่อเสริมให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสามารถทำได้ อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้มีการตั้งคณะบุคคลหรือบุคคลมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเพื่อช่วยเหลือศาล แนวทางดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า กฎหมายสนับสนุนให้คู่ความมีทางเลือกที่จะยุติข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยมากขึ้นแทนที่จะให้ศาลเป็นผู้ไกล่เกลี่ยแต่เพียงผู้เดียว

ส่วนมาตรา 138 เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยการพิพากษาตามยอมตามที่คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกัน เจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ต้องการให้ศาลไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่ความสามารถตกลงกันได้มากที่สุด และเมื่อคู่กรณีสามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ กฎหมายก็ให้พิพากษาตามยอมนั้น จะเห็นว่าบทบัญญัติมาตรานี้ต้องการให้คดีเสร็จสิ้นจากศาลโดยเร็ว เพื่อประโยชน์แก่คู่ความและศาล

ในเวลาต่อมาได้มีการแก้กฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ศาลแพ่งจึงได้พัฒนารูปแบบของการไกล่เกลี่ยให้มีประสิทธิภาพโดยได้ออกระเบียบศาลแพ่ง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดความประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2540 และ 2543) โดยระเบียบดังกล่าวมีหลักการสำคัญ 3 ประการคือ

1. แยกคน คือ ผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดีกับผู้พิพากษาไกล่เกลี่ยต้องเป็นคนละคนกัน
2. แยกสำนวน คือ ตั้งสำนวนไกล่เกลี่ยขึ้นต่างหาก เพื่อมิให้ข้อเท็จจริงในการไกล่เกลี่ยไปปรากฏในสำนวนพิจารณา
3. แยกห้อง คือ สร้างห้องไกล่เกลี่ยขึ้นแยกออกจากห้องพิจารณาคดี

¹ มาโนช จรมาศ.(2522). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค 1 และ 2 ว่าด้วยบททั่วไปและวิธีพิจารณาความในศาลชั้นต้น เล่ม 1. หน้า 92.

² ธานินทร์ กรีชัยเชิธร. (2519). คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง. หน้า 275.

แม้ศาลจะได้นำระบบใกล้เคียงมาใช้แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคหลายประการที่จะต้องได้รับการแก้ไข กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 20 กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการให้คู่ความตกลงหรือประนีประนอมยอมความ ไม่ว่าคดีจะได้ดำเนินการไปถึงขั้นตอนใดก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายเพียงแต่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลที่จะพยายามเปรียบเทียบให้คู่ความตกลงหรือประนีประนอมยอมความกัน มิใช่บทบัญญัติให้ศาลส่งคดีไปให้ผู้พิพากษาหรือศาลอื่นทำการเปรียบเทียบหรือไกล่เกลี่ย ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายรองรับ

4.1.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อพิจารณาถึงด้านกฎหมายสาระบัญญัติที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 – 852 การตกลงประนีประนอมยอมความมีความหมายอย่างไรนั้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 ได้ให้ความหมายของสัญญาประนีประนอมยอมความไว้ว่า “อันว่าประนีประนอมยอมความนั้น คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน”

จากมาตรา 850 ตามนิยามความหมายของสัญญาประนีประนอมยอมความอาจแยกลักษณะของสัญญาประนีประนอมยอมความได้ดังนี้ คือ

(1) สัญญาประนีประนอมยอมความต้องมีคู่สัญญาสองฝ่าย กล่าวคือ สัญญาประนีประนอมยอมความเป็นเอกเทศสัญญาประเภทหนึ่งจึงต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายว่าด้วยนิติกรรมสัญญา เช่น ในเรื่องของการแสดงเจตนา เรื่องความสามารถในการทำสัญญา เรื่องวัตถุประสงค์ของสัญญาต้องชอบด้วยกฎหมาย มิฉะนั้นก็อาจไม่สมบูรณ์

(2) สัญญาประนีประนอมยอมความทำขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้น กล่าวคือ สัญญาประนีประนอมยอมความมีขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทโดยข้อพิพาทนี้หมายถึงข้อโต้แย้งหรือข้อโต้เถียงระหว่างคู่กรณีซึ่งไม่สามารถตกลงกัน ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี คือ ข้อพิพาทซึ่งมีอยู่กับข้อพิพาทซึ่งจะมีขึ้น โดยข้อพิพาทซึ่งมีอยู่ หมายความว่า คู่กรณีมีข้อพิพาทกันขึ้นแล้วประสงค์จะระงับข้อพิพาทนั้นจึงมาตกลงประนีประนอมยอมความกัน ส่วนการระงับข้อพิพาทซึ่งจะมีขึ้น หมายความว่า คู่กรณียังไม่มีข้อพิพาทกันอยู่แต่อาจจะมีข้อพิพาทเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อป้องกันการพิพาทคู่กรณีสามารถทำการประนีประนอมยอมความกันไว้ล่วงหน้าได้

(3) สัญญาประนีประนอมยอมความคู่สัญญาต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน การยอมผ่อนผันให้แก่กันนี้หมายความว่า คู่สัญญาซึ่งมีข้อพิพาทกันอยู่ต่างสละสิทธิเรียกร้องของตนเองที่มีอยู่แล้ว ผูกพันตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ดังนั้น หากเป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่ฝ่ายเดียวยอมผ่อนผันให้คู่สัญญาอีกฝ่ายเช่นนี้ไม่ใช่สัญญาประนีประนอมยอมความ

(4) สัญญาประนีประนอมยอมความเป็นสัญญาต่างตอบแทน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 851 ได้บัญญัติไว้ว่า “อันสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิด หรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่”

ตามมาตรา 851 เป็นบทบัญญัติที่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ กล่าวคือ หลักฐานหนังสือนี้ไม่ใช่แบบของสัญญาซึ่งจะมีผลถึงความสมบูรณ์ของสัญญา แต่เป็นบทเกี่ยวกับการพิสูจน์พยานหลักฐานเมื่อมีการฟ้องร้องบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาลเท่านั้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852 ได้บัญญัติไว้ว่า “ผลของสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น ย่อมทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายได้ยอมสละนั้นระงับสิ้นไปและทำให้แต่ละฝ่ายได้สิทธิตามที่แสดงในสัญญานั้นว่าเป็นของตน”

ส่วนมาตรา 852 นั้นหมายความว่าเมื่อสัญญาประนีประนอมยอมความทำให้ข้อพิพาทเดิมระงับสิ้นไปแล้วผูกพันตามสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งแต่ละฝ่ายมีสิทธิตามที่แสดงในสัญญาประนีประนอมยอมความว่าเป็นของตน ดังนั้น หากคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็จะฟ้องบังคับฝ่ายนั้นให้ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้เท่านั้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้แบ่งประเภทของสัญญาประนีประนอมยอมความไว้ แต่หากพิจารณาในทางปฏิบัติโดยคำนึงถึงสถานที่ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ อาจแบ่งประเภทของสัญญาประนีประนอมยอมความได้ 2 ประเภทคือ

(1) สัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำนอกศาล หมายถึง การที่คู่สัญญาดกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาทโดยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน การทำสัญญาจะทำที่ใดก็ได้ ขอเพียงให้มีสาระสำคัญครบถ้วนตามลักษณะสัญญาประนีประนอมยอมความ

(2) สัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำในศาล หมายถึง การที่มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้วในระหว่างที่มีการพิจารณาคดี คู่กรณีได้มีการตกลงระงับข้อพิพาทที่ฟ้องร้องกันโดยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กันแล้วแจ้งให้ศาลทราบ และศาลก็จะพิพากษาตามที่คู่ความตกลงกันนั้น

นอกจากสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำนอกศาลกับที่ทำในศาลจะมีความแตกต่างกันในแง่ของสถานที่แล้วยังมีความแตกต่างในเรื่องของการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ กล่าวคือ การบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ทำนอกศาลเมื่อมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วยอมทำให้ข้อพิพาท (หนี้) ที่มีอยู่เดิมระงับและคู่สัญญาผูกพันกันตามสัญญาประนีประนอมยอมความ หากฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามอีกฝ่ายหนึ่งต้องไปฟ้องร้องเป็นคดีขอให้ศาลบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ฉะนั้น เมื่อมีการประนีประนอมยอมความนอกศาลซึ่งทำให้ข้อพิพาทเดิมระงับ คู่กรณีจะมาฟ้องร้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่เดิมไม่ได้ ส่วนการบังคับตามสัญญาประนีประนอมที่ทำในศาล เมื่อมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาล และมีคำพิพากษาของศาลบังคับตามที่คู่ความตกลงกัน เมื่อมีการไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความก็เท่ากับมีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา คู่กรณีไม่จำต้องฟ้องร้องคดีกันอีก แต่สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ทันที

จะเห็นได้ว่า การประนีประนอมยอมความเป็นวิธีการที่ทำให้ข้อพิพาทเดิมระงับไปและผูกพันตามสัญญาประนีประนอมยอมความโดยสภาพของการประนีประนอมยอมความเป็นสิ่งที่ทำให้สังคมเกิดความสงบขึ้นเพราะสังคมที่มีการประนีประนอมยอมความย่อมมีสันติสุข

4.1.3 กฎหมายประกันชีวิตและกฎหมายประกันวินาศภัย

ปัจจุบันกรมการประกันภัยทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยโดยมีกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญแต่เนื่องจากได้ใช้บังคับเป็นเวลา 14 ปีเศษ สภาพการณ์ของเศรษฐกิจและความขัดแย้งโลกได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือจะต้องมีการเปิดเสรีในทางการค้าในธุรกิจประกันภัยและปัจจุบันนานาประเทศประสบปัญหาเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการฟ้องร้องต่อศาลเช่นเดียวกับประเทศไทย และได้รูปแบบวิธีการระงับโดยวิธีการอื่นนอกจากการฟ้องคดีต่อศาลมาใช้แก้ปัญหาโดยหนึ่งในหลายๆ รูปแบบที่เลือกใช้คือการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยซึ่งผลจากการใช้ปรากฏว่าสามารถลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้เป็นจำนวนมาก

แม้กรมการประกันภัยจะได้มีการออกระเบียบภายในว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็ตาม แต่กฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจกรมการประกันภัยกำกับดูแลธุรกิจประกันภัยคือพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 กลับไม่มีการกล่าวถึงการให้อำนาจในการ

ไกล่เกลี่ยของกรมการประกันภัยแต่อย่างใด นอกจากนี้พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท ตลอดจนการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยของกรมการประกันภัยแต่อย่างใด เพื่อให้อำนาจของกรมการประกันภัยมีความชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้วิจัยเห็นว่าควรจะต้องมีการเพิ่มข้อกำหนดว่าด้วยการดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือวินิจฉัยข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาท ตลอดจนการดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยไว้ในพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวในบทสรุปของบทที่ 5 ต่อไป

4.2 ปัญหาความน่าเชื่อถือของผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีองค์กรใดทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยตรง นอกจากกรมการประกันภัยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการซึ่งเกิดจากการที่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้รับประโยชน์ได้ร้องเรียนข้อพิพาทด้านประกันภัยให้พิจารณา ซึ่งการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกลุ่มคุ้มครองสิทธิประโยชน์กองนิติการ กรมการประกันภัย เป็นการปฏิบัติตามระเบียบกรมการประกันภัย ว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 ประกาศใช้ ณ วันที่ 6 กันยายน 2547 เกี่ยวกับกรณีมีผู้ร้องเรียนต่อกรมการประกันภัย โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รับเรื่องและออกเอกสารรับเรื่องส่งมอบให้ผู้ร้องเรียนเก็บไว้เป็นหลักฐาน หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบจะออกหนังสือนัดหมายให้ผู้มีอำนาจของบริษัทประกันภัยมาพบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมาย ในส่วนของการประกันชีวิตก็จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535³ หรือถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับการประกันวินาศภัยก็จะอาศัยอำนาจตามมาตรา 51 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535⁴ โดยหลังจากดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเป็นที่ยุติก็จะดำเนินการให้มีการประนีประนอมยอมความกัน

³ คู่มือรายละเอียดได้ในภาคผนวก หน้า 123.

⁴ คู่มือรายละเอียดได้ในภาคผนวก หน้า 159.

กรณีคำร้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ เจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องจะเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับเพื่อเสนอต่อนายทะเบียนออกคำวินิจฉัยให้บริษัทปฏิบัติตาม กำหนดเวลาได้ทันที หากบริษัทไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยให้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร ลงลายมือชื่อกรรมการผู้จัดการบริษัท พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบการชี้แจงยื่นต่อเจ้าหน้าที่ภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ

หากเห็นว่าประเด็นข้อโต้แย้งไม่มีเหตุผลเพียงพอ และเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่ชัดเจน อยู่แล้วให้เจ้าหน้าที่ยื่นคำวินิจฉัยเดิมและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบ หากบริษัทไม่เห็นด้วย กับคำวินิจฉัยและทำหนังสือโต้แย้งเป็นครั้งที่ 2 ให้เจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผู้ร้องทราบพร้อมสำเนา คำวินิจฉัยของนายทะเบียนและหนังสือโต้แย้งของบริษัทให้ผู้ร้องนำคดีเข้าสู่การพิจารณาชั้น อนุญาโตตุลาการและ/หรือศาลและให้เจ้าหน้าที่ติดตามผลของคดี หากเป็นที่สุดให้แจ้งกองนิติการ เพื่อดำเนินการในส่วนคดีกับบริษัทต่อไป

กรณีบริษัทไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของนายทะเบียนและไม่ทำหนังสือโต้แย้งหรือ โต้แย้งคำวินิจฉัยหรือได้โต้แย้งคำวินิจฉัย แต่เกินกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่บริษัทได้รับคำวินิจฉัย ให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กองนิติการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป พร้อมทั้งให้แจ้งผลการ พิจารณาให้ผู้ร้องทราบเพื่อให้ผู้ร้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของการอนุญาโตตุลาการหรือของ ศาลต่อไป

ผู้วิจัยเห็นว่าการไกล่เกลี่ยธุรกิจประกันภัยของกรมการประกันภัยได้ดำเนินการ ไกล่เกลี่ยไปโดยไม่มีกฎหมายรองรับ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกัน ชีวิต มาตรา 37 มาตรา 48 (3) และ (4) พ.ศ. 2535⁵ และพระราชบัญญัติประกันวินาศภัยมาตรา 36⁶ มาตรา 51 (3) และ (4) พ.ศ. 2535 เขียนไว้ให้อำนาจนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ สามารถใช้อำนาจเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบที่เกี่ยวกับกิจการและฐานะการเงินเท่านั้น มิได้ให้อำนาจเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ

ดังนั้น การออกหนังสือเรียกให้กรรมการผู้จัดการหรือผู้รับมอบอำนาจของบริษัทมา ชี้แจงพบพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นการตีความกฎหมายในทางที่ขยายความจนกว้างเกินไป ควรจะ ตีความกฎหมายโดยเคร่งครัด อีกทั้งระเบียบกรมการประกันภัย ว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการ ประกันภัย พ.ศ. 2547 ประกาศใช้ ณ วันที่ 6 กันยายน 2547 เป็นระเบียบปฏิบัติที่ให้เจ้าหน้าที่

⁵ ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก หน้า 121.

⁶ ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก หน้า 155.

ภายในหน่วยงานปฏิบัติเมื่อมีการร้องเรียนข้อพิพาทเกี่ยวกับประกันภัย ระเบียบดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายจึงไม่อาจใช้บังคับกับบุคคลภายนอกคือบริษัทประกันภัยได้

อีกทั้งปัจจุบันเรื่องร้องเรียนที่เข้ามาสู่กรรมการประกันภัยยังไม่อาจแยกรูปแบบการดำเนินการให้เหมาะสมได้ว่ากระบวนการดำเนินการขั้นตอนใด เป็นเรื่องที่จะสามารถรับเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยโดยสมัครใจของกลุ่มกรณี ขั้นตอนใดเป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้ไม่สามารถแยกแยะวิธีการระงับข้อพิพาทโดยความสมัครใจกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นคนละเรื่องและมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันอันส่งผลต่อผลทางกฎหมายและสภาพบังคับที่แตกต่างกัน กล่าวคือถ้าผลการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ทำให้คู่กรณีตกลงกันได้ เจ้าหน้าที่จะร่างสัญญาประนีประนอมยอมความให้เป็นไปตามข้อตกลงที่คู่พิจารณาเจรจากัน และคู่พิพาทจะผูกพันกันใหม่ตามข้อสัญญาประนีประนอมตามที่บัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850 851 และ 852 ซึ่งหากบริษัทไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ฝ่ายผู้เสียหายจะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลให้ศาลพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความ นั้น โดยเจ้าหน้าที่จะลงชื่อในสัญญาในฐานะพยาน อย่างไรก็ตามหากกรณีเป็นการไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จ ข้อเท็จจริงที่มีการเปิดเผยจะถูกนำไปพิจารณาในกระบวนการของศาล อันเป็นข้อได้เปรียบเสียเปรียบในทางคดีของอีกฝ่ายหนึ่งได้

สำหรับข้อพิพาทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกรณีรถยนต์ ออโต้ภัย ประกันชีวิต ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการให้ความเห็นประกอบการพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติ อันจะส่งผลดีต่อการชดเชยค่าสินไหมทดแทนซึ่งกฎหมายบังคับให้ชำระตามความเสียหายจริง กล่าวคือกรณีรถยนต์ชนกัน ได้รับความเสียหายก็ก่อให้เกิดกรณีปัญหาว่าค่าเสียหายจริงคิดเป็นจำนวนเงินเท่าใด

ในทางปฏิบัติผู้เชี่ยวชาญแต่ละแห่งต่างก็ตีราคาค่าเสียหายไม่เท่ากัน ก่อให้เกิดเป็นประเด็นข้อถกเถียงกันหาจุดจบไม่ได้ หรือกรณีออคัลภัย ดึกที่ท่าประกัน ไฟไหม้ สต็อกสินค้าในอาคารไม่มีหรือมีก็ถูกไฟไหม้หมด ในการตรวจสอบค่าเสียหายจำเป็นจะต้องหาผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์เพื่อเก็บหลักฐานจากกองขี้เถ้าในสถานที่เกิดเหตุ เพื่อมาวิเคราะห์ว่าค่าเสียหายที่แท้จริงเป็นกี่เปอร์เซ็นต์ หรือกรณีของประกันชีวิตในการเสียชีวิตจากเหตุต่าง ๆ จำเป็นต้องมีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้ชันสูตรพลิกศพเพื่อหาสาเหตุการตายว่าเกิดจากเหตุใด แต่ในการดำเนินการไกล่เกลี่ยกรณีปัญหาข้อพิพาทดังที่ได้กล่าวมาพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรรมการประกันภัยที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยกลับดำเนินการไปโดยความเห็นของตนเอง ไม่เป็นไปตามหลักวิชาการที่นานาประเทศใช้

เนื่องจากข้อพิพาทเหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยประสบการณ์และความรู้เฉพาะทางที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากสาเหตุใด ผู้เอาประกันภัยเรียกร้องค่าเสียหายเกินจริงหรือไม่ และบริษัทประกันภัยจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดให้แก่ผู้เอาประกัน ซึ่งจะเห็นว่าการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่กรรมการประกันภัยยังไม่มีความรู้ ทักษะ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

จากสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาตลอดจนปัจจุบันก็ยังไม่มีการฝึกอบรมการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้กับเจ้าหน้าที่ จึงทำให้การไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้การดำเนินการของผู้ไกล่เกลี่ยก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการเจรจาไกล่เกลี่ย ดังนี้

1. บริษัทผู้พิพาทผู้มาดำเนินการเจรจาและชี้แจงต่อเจ้าพนักงานไม่มีอำนาจการตัดสินใจ รวมทั้งมิได้รับมอบหมายให้อำนาจการตัดสินใจ ทำให้การเจรจาไกล่เกลี่ยไม่สามารถยุติลงได้ทั้ง ๆ ที่อีกฝ่ายหนึ่งยอมผ่อนผันตามแนวทางที่คนกลางได้ทำการไกล่เกลี่ยแล้ว โดยบริษัทต้องขอไปเสนอผู้มีอำนาจพิจารณา ก่อน ทำให้การเจรจาครั้งนั้นไม่เสร็จสิ้นบรรลุผล

2. การเจรจาไกล่เกลี่ยบนพื้นฐานการอาศัยอำนาจของเจ้าพนักงานทำให้ผู้เป็นคนกลางอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความคุ้มครองปกป้องผลประโยชน์ประชาชน บทบาทของคนกลางผู้ไกล่เกลี่ยอาจเอนเอียงไปทางฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้

3. คู่พิพาทไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงอันเป็นข้อได้เปรียบ เสียเปรียบในทางคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อพิพาทในเรื่องสัญญาประกันชีวิต บริษัทประกันภัยไม่เปิดเผยที่มาของข้อมูลข้อเท็จจริงที่ใช้ปฏิเสธการจ่ายเงิน

ดังนั้น การนำวิธีการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความมาใช้ระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการประกันภัยโดยเฉพาะการประกันภัยรถยนต์ พบว่าการปฏิบัติของกรรมการประกันภัยยังมีข้อบกพร่องคือ ยังไม่มีรูปแบบของการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความที่แน่นอน นอกจากนี้ยังมีปัญหาความเป็นกลางของผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งยากแก่การดูแลในเรื่องของการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย และปัญหาในเรื่องอำนาจต่อรองระหว่างบริษัทประกันภัยรถยนต์กับผู้เอาประกันภัย

ผู้วิจัยเห็นว่าการดำเนินการไกล่เกลี่ยของเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามระบบการไกล่เกลี่ยที่ดีอันส่งผลต่อความยุติธรรมที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะได้รับ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ควรได้รับการแก้ไขให้มีแนวทางปฏิบัติที่มีรูปแบบที่ชัดเจน เช่น ข้อบังคับว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลของสำนักงานประกันภัย สำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งได้มีการวางแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมไว้แล้ว

ข้อมูลจากกองนิติการ กรมการประกันภัย ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม - 15 กันยายน ของทุกปีพบว่า ข้อพิพาทด้านประกันภัยรถยนต์ในปี พ.ศ. 2546 มีจำนวนกรรมกรรมของผู้เอาประกันภัย 11,358,902 ราย จำนวนผู้ร้องเรียน 969 ราย และมูลค่าเงินเอาประกัน จำนวน 1,724,341 ล้านบาท⁷ และเมื่อพิจารณาสถิติย้อนหลังข้อพิพาทด้านประกันภัยรถยนต์ก็มีปริมาณสูงขึ้นเป็นลำดับ กรมการประกันภัยจึงมีนโยบายจะพัฒนาระบบงานของกรมการประกันภัยทั้งด้านการออกระเบียบและวิธีปฏิบัติโดยการออกระเบียบกรมการประกันภัยว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 ประกาศใช้ ณ วันที่ 6 กันยายน 2547 เป็นระเบียบปฏิบัติที่ให้เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานปฏิบัติเมื่อมีการร้องเรียนข้อพิพาทเกี่ยวกับประกันภัย เพื่อกกรมการประกันภัยจะได้ดำเนินการระงับข้อพิพาทให้เป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้นำวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยมาใช้ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังเกิดปัญหาดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาแล้ว

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังพยานหลักฐาน

ในกระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องมีการประชุมร่วมกันระหว่างคู่พิพาทกับผู้ไกล่เกลี่ยโดยนัดประชุมเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการเจรจาทางออกในการยุติข้อพิพาท ในการประชุมบางครั้งต้องแยกประชุมระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยกับคู่พิพาทแต่ละฝ่าย ทั้งนี้ ในการแยกประชุมผู้ไกล่เกลี่ยต้องดูในเรื่องของบรรยากาศ เป็นเรื่องของการใช้เทคนิค เป็นเรื่องของกลยุทธ์การไกล่เกลี่ย การแยกประชุมกับคู่พิพาทแต่ละฝ่ายจึงไม่เป็นการลดทอนความน่าเชื่อถือของผู้ไกล่เกลี่ยในสายตาของคู่พิพาท

ผู้วิจัยเห็นว่า การแยกประชุมดังกล่าวแล้วมาประชุมร่วมกันทีหลังกลับจะทำให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายสามารถเปิดอกพูดคุยถึงผลประโยชน์และความต้องการที่แท้จริงของตนว่าต้องการอะไร ซึ่งทำให้ผู้ไกล่เกลี่ยสามารถเข้าใจถึงความต้องการของแต่ละฝ่ายเพื่อจะได้เจรจาทางให้ทุกฝ่ายตกลงประนีประนอมกันได้ ดังนั้น ในกระบวนการไกล่เกลี่ยหากผู้ไกล่เกลี่ยไม่สามารถทำให้คู่พิพาทตกลงกันได้ ข้อเท็จจริงที่ผู้ไกล่เกลี่ยได้จากการสืบพยานหลักฐานต่าง ๆ จากคู่พิพาททั้งสองฝ่ายข้อเท็จจริงนั้นสามารถจะนำมาเป็นพยานหลักฐานในการฟ้องคดีต่อศาลได้เพียงใด และศาลจะอาศัยข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยพิจารณาแต่ข้อกฎหมายจะได้หรือไม่

⁷ กองนิติการ กรมการประกันภัย

ในทางปฏิบัติข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่ได้ในชั้นของการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตลอดจนเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการไต่ถามไต่สวนจะถูกหมายเรียกไปสู่การพิจารณาในชั้นศาล และคู่กรณีสามารถยกข้อเท็จจริงและหลักฐานในชั้นร้องเรียนอ้างเป็นข้อต่อสู้ในชั้นศาลได้ ซึ่งรวมถึงการพิจารณาที่มีการเจรจาไต่ถามไต่สวนของคู่กรณีมาก่อนแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ก็อาจนำไปใช้ในชั้นศาลได้เช่นกัน

ผู้วิจัยเห็นว่ากระบวนการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทเป็นกระบวนการที่เกิดจากการสมัครใจของคู่กรณีที่เข้าสู่กระบวนการไต่ถามไต่สวนซึ่งไม่มีรูปแบบวิธีการที่ยึดตายตัว สลับซับซ้อน เช่น การพิจารณาของศาลยุติธรรมและอนุญาโตตุลาการ วิธีพิจารณาความในการไต่ถามไต่สวนเริ่มต้นเปิดคดีด้วยการแนะนำตัวและอธิบายถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการไต่ถามไต่สวนและการดำเนินการกระบวนการไต่ถามไต่สวนตลอดจนวาระการประชุมต่าง ๆ โดยมีการประชุมกับคู่พิพาทแต่ละฝ่ายแยกกัน และมีการประชุมร่วมกันของคู่พิพาททุกฝ่าย

เมื่อการเจรจาเสร็จสิ้นคู่พิพาทสามารถตกลงประนีประนอมกันได้ข้อพิพาทก็เป็นอันยุติไป แต่หากตกลงกันไม่ได้คู่พิพาทก็สามารถนำคดีขึ้นฟ้องศาลหรืออนุญาโตตุลาการชี้ขาดได้อีกทางเลือกหนึ่ง และข้อเท็จจริงในประเด็นต่าง ๆ ของคู่พิพาทที่มีการเปิดเผยต่อผู้ไต่ถามไต่สวนคู่พิพาทจะต้องมั่นใจในตัวผู้ไต่ถามไต่สวนและกระบวนการไต่ถามไต่สวนว่าจะสามารถพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรมแก่คู่พิพาทว่าจะไม่ไปบอกกล่าวกับอีกฝ่ายหนึ่งอันทำให้อีกฝ่ายหนึ่งได้เปรียบและอีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ ทำให้ขั้นตอนการไต่ถามไต่สวนของคู่กรณีตกลงกันเป็นไปได้อย่าง เพราะต่างไม่ยอมเปิดเผยข้อได้เปรียบของฝ่ายตน

ดังนั้น ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่คู่พิพาทได้เปิดเผยแก่ผู้ไต่ถามไต่สวนหากการไต่ถามไต่สวนไม่สามารถตกลงยุติข้อพิพาทได้ ข้อเท็จจริงเหล่านั้นจะไม่ถูกนำไปใช้ในการพิจารณาของศาล เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คู่ความทั้งสองฝ่ายต้องนำสืบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาของศาล โดยศาลจะมีการไต่สวนพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคลพยานเอกสาร เพื่อให้ได้ความจริงแล้วนำไปปรับเข้ากับข้อกฎหมาย แล้วจึงมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด

เมื่อข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยอมรับกันในชั้นของการระงับข้อพิพาทด้วยการไต่ถามไต่สวน หากคู่พิพาทไม่พอใจผลการไต่ถามไต่สวนและนำคดีไปฟ้องศาลข้อเท็จจริงศาลก็ต้องให้คู่ความนำสืบพยานหลักฐานใหม่ ไม่อาจใช้ข้อเท็จจริงในชั้นของกระบวนการไต่ถามไต่สวนเพื่อให้ศาลรับฟังได้ และกรณีจะให้ศาลพิจารณาแต่ข้อกฎหมายก็ไม่อาจดำเนินการได้เช่นกัน เนื่องจากการพิจารณาพิพากษา

คดีของศาลต้องอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบกันจะอาศัยข้อเท็จจริงโดยไม่มีการสืบพยานหลักฐานจากคู่ความไม่ได้ และหากจะให้ศาลรับฟังข้อเท็จจริงที่ได้จากกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยพิจารณาข้อกฎหมายเพียงด้านเดียว ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นการขัดต่อเรื่องการสืบพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ ในกฎหมายแม่แบบของ UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002)⁸ ที่บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องพยานหลักฐานไว้ใน Article 10.(มาตรา 10) ว่า

(1) คู่พิพาทในกระบวนการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ย และบุคคลที่สาม รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ย ต้องไม่อยู่ในกระบวนการอนุญาโตตุลาการ กระบวนการทางศาล ยุติธรรม หรือกระบวนการอื่นที่คล้ายคลึงกัน ทั้งจะต้องไม่เป็นพยาน หรือให้การเป็นพยาน หรือไม่อ้างหรือนำเอกสารหรือข้อมูลต่อไปนี้ไปเป็นพยานในกระบวนการพิจารณาอื่น ๆ เช่นว่านั้น

- (a) คำเชิญโดยคู่พิพาทที่เกี่ยวข้องในกระบวนการไกล่เกลี่ย หรือข้อเท็จจริงที่คู่พิพาทประสงค์จะมีส่วนร่วมในกระบวนการไกล่เกลี่ย
- (b) ทรรศนะหรือข้อคิดเห็นของคู่พิพาทที่จะระงับข้อพิพาทในทางที่เป็นไปได้
- (c) คำแถลง หรือคำรับ ของคู่พิพาทในระหว่างดำเนินการไกล่เกลี่ย
- (d) ข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ย
- (e) ข้อเท็จจริงที่คู่พิพาทแสดงให้เห็นถึงการยอมรับข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ย
- (f) พยานเอกสารเฉพาะที่เจตนาจะใช้ในกระบวนการไกล่เกลี่ย

(2) ใน (1) หมายรวมโดยไม่คำนึงถึงรูปแบบของข้อมูล หรือพยานหลักฐานในข้อนั้น

(3) การเปิดเผยข้อมูลตาม (1) ไม่อยู่ในบังคับของกระบวนการอนุญาโตตุลาการ ศาล หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ และหากข้อมูลได้ถูกเสนอเป็นพยานหลักฐานอันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตาม (1) พยานหลักฐานนั้นเป็นอันรับฟังไม่ได้ แต่ข้อมูลอาจถูกเปิดเผยหรือนำไปเป็นพยานหลักฐานในขอบเขตของกฎหมาย หรือภายใต้บังคับของสัญญาประนีประนอมยอมความ

(4) บทบัญญัติใน (1) (2) และ (3) ไม่ใช้บังคับกับการอนุญาโตตุลาการ ศาล และกระบวนการอื่นที่คล้ายคลึงกัน

⁸ ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวก หน้า 192.

- (5) สิ่งที่กำหนดใน (1) นี้ พยานหลักฐานอันรับฟังได้ที่มาจากการอนุญาตตุลาการศาล หรือกระบวนการอื่นที่คล้ายคลึงกันนั้นให้รับฟังได้ เสมือนได้ใช้ในการไต่ถามไต่สวน

บทบัญญัติในเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานตาม UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) Article 10 ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่มุ่งประสงค์คุ้มครองเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานในกระบวนการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทโดยการสงวนไว้ซึ่งพยานหลักฐานที่ได้มีการใช้หรือได้มาจากกระบวนการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทไม่ว่าในศาลหรือนอกศาล รวมถึงคำรับของคู่พิพาทไม่ให้คู่กรณีอีกฝ่ายที่ไม่พอใจผลการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาท สามารถนำไปใช้ อ้างอิงเป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาพิพากษาของศาลหรือของอนุญาตตุลาการ ในส่วนของประเทศไทยได้มีการออกข้อบังคับรองรับตามบทบัญญัติของ UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) โดยมีการบัญญัติไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทนอกศาล ส่วนการรับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม หมวด 6 การรักษาความลับและการเปิดเผยข้อมูล ข้อ 17 18 และ 19 โดยมีการเขียนห้ามมิให้ผู้ไต่ถามไต่สวนเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับข้อพิพาทจากคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งทราบ โดยถือว่าข้อมูลเป็นความลับ ตลอดจนห้ามอ้างเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาอื่น เช่น ศาล หรืออนุญาตตุลาการ ดังนั้น หากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้ความคุ้มครองในเรื่องนี้ไว้คู่พิพาทที่เข้าสู่กระบวนการไต่ถามไต่สวนจะไม่เกิดความมั่นใจและไม่กล้าเปิดเผยข้อมูลบางอย่างซึ่งจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการดำเนินกระบวนการไต่ถามไต่สวน

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับอายุความการฟ้องร้อง

สำหรับเรื่องอายุความนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้มีการกำหนดเรื่องอายุความไว้ในบรรพ 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป นอกจากนี้ยังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพอื่น ๆ เช่น บรรพ 2 มาตรา 419 บรรพ 3 มาตรา 481 และมาตรา 563 บรรพ 4 มาตรา 1428 บรรพ 5 มาตรา 1447/2 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

สำหรับในเรื่องของการประกันภัยตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 3 ลักษณะ 20 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ไม่ปรากฏในเรื่องของอายุความไว้ แต่เนื่องจากมาตรา 193/30 แห่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ว่า “อายุความนั้นถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้มีกำหนด 10 ปี” ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการประกันภัยตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 3 จะต้องใช้อายุความ 10 ปี

ในส่วนพระราชบัญญัติประกันชีวิตและพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการกำหนดอายุความไว้เป็นการเฉพาะ สำหรับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ก่อให้เกิดปัญหาในการตีความว่าจะใช้อายุความทั่วไปตามบทบัญญัติกฎหมายแพ่งหรืออายุความตามกฎหมายใด หลาย ๆ ครั้งจึงก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้เอาประกันหรือบริษัทประกันภัย ในการฟ้องร้องคดีอันส่งผลกระทบในเรื่องของคดีขาดอายุความ

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

จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่า ไม่ว่ามูลหนี้เดิมจะมีอายุความเท่าใด เมื่อได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วย่อมมีอายุความ 10 ปี

นอกจากนี้เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับด้านประกันภัยโดยการร้องเรียนต่อกรมการประกันภัยเพื่อให้ทำการไต่ถามข้อพิพาทระหว่างการดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทและยังไม่แล้วเสร็จอายุความเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นก็เดินอยู่ หากผลดำเนินการไต่ถามไม่เป็นที่พอใจของผู้เอาประกันก็ต้องนำคดีข้อพิพาทเหล่านั้นไปฟ้องต่อศาลเพื่อให้ผู้พิพากษาพิจารณาคัดสินคดี หากคดีขาดอายุความเสียก่อนในชั้นของการไต่ถามคู่กรณีก็ไม่สามารถจะฟ้องร้องต่อศาลได้ ผู้วิจัยเห็นว่าในเรื่องนี้ UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) Article X. Suspension of limitation period ได้วางหลักไว้ว่า

- (1) นับแต่เวลาที่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทได้เริ่มขึ้น การนับอายุสิทธิเรียกร้องของข้อพิพาทนั้นเป็นอันสะดุดหยุดลง
- (2) เมื่อกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทได้สิ้นสุดลง โดยปราศจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้เริ่มต้นนับอายุความใหม่นับแต่เวลาที่กระบวนการไต่ถามข้อพิพาทได้สิ้นสุดลงโดยปราศจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

บทบัญญัติในมาตราดังกล่าว กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองในเรื่องของอายุความในการใช้สิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล กรณีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สิ้นสุดลงโดยไม่มี การทำสัญญาประนีประนอมยอมความ กล่าวคือคู่กรณีหรือคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจผลการ

ไกล่เกลี่ยและนำคดีหรือข้อพิพาทไปดำเนินการใช้สิทธิฟ้องร้องคดีทางศาลเพื่อให้พิจารณาพิพากษา คดี ซึ่งในทางปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหาความยากลำบากในการดำเนินคดีทางศาลได้ ยังความให้ เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีเป็นอย่างมาก เพื่อเป็นการแก้ไขหรืออุดช่องว่างทางกฎหมายในปัญหา ดังกล่าว UNCITRAL Model Law on International Commercial Conciliation (2002) จึงได้มีการ กำหนดเรื่องอายุความไว้ใน Article X ให้เริ่มนับอายุความใหม่นับแต่เวลาที่กระบวนการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้สิ้นสุดลงโดยปราศจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

4.5 ปัญหาเรื่ององค์กร

ตามที่ผู้วิจัยได้กล่าวในบทที่สามว่า องค์กรที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ย ด้านประกันภัยในประเทศสิงคโปร์ (Insurance Disputes Resolution (IDRO)) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย มีความชำนาญด้านการระงับข้อพิพาทด้านประกันภัย เป็นมืออาชีพ มีความโปร่งใส และให้บริการแก่ผู้เอาประกันภัย มีขั้นตอนการดำเนินการคล้ายกับ ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ในประเทศไทย กล่าวคือมี ระบบการนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคู่ความสามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทโดยตรงหรือคู่ความขอให้ศาลส่งคดีหรือศาลเห็นสมควรส่งคดีให้ศูนย์ไกล่เกลี่ยดำเนินการ ก็ได้ นอกจากนี้บุคคลากรที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็เหมือนกันคือมีเจ้าหน้าที่ ศูนย์ไกล่เกลี่ยปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่คู่พิพาทและประสานงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่ออำนวยความสะดวกของคู่พิพาทและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย แต่อย่างไรก็ตามองค์กรกระงับข้อพิพาท ด้านประกันภัยในประเทศสิงคโปร์ก็มีความแตกต่างจากองค์กรไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัย ของประเทศไทย กล่าวคือ องค์กรในประเทศสิงคโปร์มีฐานะเป็นบริษัทจำกัด ไม่ใช่องค์กรของ รัฐเหมือนกับกรมการประกันภัยของประเทศไทย จึงมีความอิสระและคล่องตัวในการดำเนินการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากกว่า

นอกจากนี้การดำเนินการขององค์กรกระงับข้อพิพาทด้านประกันภัยในประเทศสิงคโปร์ ยังมีการเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทซึ่งเรียกเก็บจากคู่พิพาท ในขณะที่กรมการประกันภัยของประเทศไทยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

ดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนใด ๆ

อย่างไรก็ตามแม้กรรมการประกันภัยจะเป็นองค์กรของรัฐ ไม่ใช่องค์กรอิสระเหมือนเช่นองค์กรระงับข้อพิพาทด้านประกันภัยในประเทศสิงคโปร์ ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงไม่ควรจะมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการดำเนินการเหมือนเช่นสิงคโปร์ และเพื่อเป็นการส่งเสริมและยกระดับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยในประเทศไทยให้เท่าเทียมกับต่างประเทศ ตลอดจนจัดให้มีการส่งเสริมเผยแพร่ประชาสัมพันธ์งานการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยให้เป็นที่รู้จักมากยิ่งขึ้น จึงควรมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้มีความชัดเจน และสามารถบังคับใช้ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับผลการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยเพื่อให้ประชาชนหันมาให้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยมากขึ้น

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีกฎหมายกำหนดให้มีการนำคดีหรือข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนที่จะไปฟ้องศาล ทั้งนี้ เพื่อจะได้ลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลอันเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของศาลในการพิจารณาคดี และหากมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยที่กรมการประกันภัยสำเร็จก็สามารถจะทำให้ปริมาณข้อพิพาทด้านประกันภัยที่นับวันจะมากขึ้นเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านของประกันภัยรถยนต์ ประกันชีวิต ประกันอัคคีภัย และการประกันภัยอื่น ๆ ได้มีการไกล่เกลี่ยให้ยุติข้อพิพาทลงก่อนที่จะมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล มาตรการการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้น่าจะเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่ดีอีกวิธีหนึ่งที่มาเสริมการระงับข้อพิพาทโดยทางศาลหรืออนุญาโตตุลาการ

4.5.1 การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยโดยองค์กรของกรมการประกันภัย

ปัจจุบันเมื่อมีข้อพิพาทด้านประกันภัย ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นร้องเรียนต่อศูนย์ รับเรื่องร้องเรียนของกรมการประกันภัยได้โดยตรงหรือส่งผ่านมาหน่วยราชการ หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนของประชาชนเพื่อขอความเป็นธรรม ในส่วนของกรมการประกันภัย คำร้องสามารถยื่นต่อสำนักงานประกันภัยทุกเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ หรือยื่นคำร้องที่ศูนย์รับเรื่องร้องเรียนกรมการประกันภัย ซึ่งกรมการประกันภัยได้วางระเบียบกรมการประกันภัยว่าด้วยวิธีพิจารณาข้อพิพาทการประกันภัย พ.ศ. 2547 ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2547 เป็นต้นมาส่งผลให้เจ้าหน้าที่อื่นได้แก่ ข้าราชการ หรือลูกจ้าง สังกัดกรมการประกันภัยทุกระดับที่มีหน้าที่หรือได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมการประกันภัยให้มีหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนจาก

ผู้ร้องเรียนและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับจากผู้ร้องเรียนต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ซึ่งระเบียบฯ มีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1) เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับเรื่องร้องเรียนจะต้องตรวจสอบในเบื้องต้นว่าคำร้องอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเองหรือไม่ หากพบว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจก็จะส่งต่อไปพนักงานเจ้าหน้าที่ตามเขตอำนาจพิจารณาดำเนินการต่อไปพร้อมแจ้งให้ผู้ร้องทราบ นอกจากนี้จะต้องตรวจสอบว่าประเด็นที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องมานั้นมีมูลเหตุที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาหรือไม่ ผู้ร้องเรียนมีความสัมพันธ์อย่างไรกับประเด็นที่ร้องเรียน หากพบว่าประเด็นข้อร้องเรียนมีมูลเหตุก็ให้รับเรื่องไว้พิจารณาให้แจ้งกำหนดวัน เวลาค้นหาผลความคืบหน้าให้ผู้ร้องทราบ

2) ตรวจสอบเรื่องอายุการใช้สิทธิเรียกร้องตามกฎหมาย หากปรากฏว่า การใช้สิทธิเรียกร้องใกล้ขาดอายุความต้องแจ้งให้ผู้ร้องทราบทันทีเพื่อมิให้ผู้ร้องเรียนเสียสิทธิในการนำคดีสู่การพิจารณาในชั้นศาล

3) กรณีรับคำร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนมาพบเจ้าหน้าที่โดยตรง เจ้าหน้าที่จะต้องออกใบรับคำร้องซึ่งมีรายละเอียดตามแบบแนบท้ายระเบียบฯ ดังกล่าวของกรมการประกันภัย

4) เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปถึงกรรมการผู้จัดการบริษัท หรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัทเพื่อให้ไปพบเจ้าหน้าที่โดยในหนังสือดังกล่าวจะต้องแนบสำเนาเอกสารคำร้องเพื่อให้บริษัทได้รับทราบข้อกล่าวหาและเตรียมข้อมูลประกอบการชี้แจง โดยกำหนดเวลาการมาพบและชี้แจงของบริษัทครั้งแรกต้องไม่เกินกว่า 12 วันทำการ หากบริษัทไม่มาพบตามกำหนดวันและเวลาที่นัดหมายโดยไม่มีเหตุอันควร เจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือเตือนอีกครั้งหนึ่ง หากพบว่าบริษัทยังฝ่าฝืนหรือเพิกเฉยต่อการไปพบเจ้าหน้าที่จะต้องสรุปประเด็นและพฤติกรรมของบริษัทดังกล่าวส่งให้กองนิติการกรมการประกันภัยพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย

5) การดำเนินการพิจารณาคำร้องเจ้าหน้าที่ผู้รับคำร้องจะต้องศึกษาคำร้อง กำหนดประเด็นปัญหาข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทตามคำร้อง โดยแยกเป็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง พร้อมทั้งสรุปประเด็นและกำหนดการระงับข้อพิพาทของฝ่ายที่กล่าวอ้างเพื่อนำข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณา

6) เมื่อมีการกำหนดประเด็นข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง และบริษัทได้มาพบเพื่อชี้แจง เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาคำร้องและคำให้การทั้งสองฝ่ายตามประเด็นที่ได้สรุปไว้ โดยการพิจารณา

เจ้าหน้าที่จะต้องมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรทุกครั้งว่า นอกจากประเด็นที่กำหนดบริษัทจะไม่ยกเอาประเด็นอื่นที่ไม่ได้กล่าวอ้างแต่แรกมาเป็นข้อโต้แย้งใหม่ในภายหลัง จากนั้นให้เจ้าหน้าที่นำข้ออ้างและข้อโต้แย้งมาพิจารณาตามลำดับ หากเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายก็ให้สรุปและบันทึกไว้ว่าประเด็นข้อโต้แย้งนั้นเป็นที่ยุติและนำประเด็นอื่นมาพิจารณาต่อ

7) ในการดำเนินการพิจารณาเจ้าหน้าที่จะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงเหตุผลเท่าเทียมกัน เปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงหลักฐานข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ในการนัดชี้แจงครั้งแรก

8) ในการเรียกให้คู่กรณีมาพบเจ้าหน้าที่จะต้องทำหนังสือให้มาพร้อมกันเพื่อหาแนวทางประนีประนอมข้อพิพาท หากสามารถตกลงกันได้ ในประเด็นที่พิพาทข้อใดก็ให้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความ การจัดทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความในประเด็นที่พิพาทนั้นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยถือแนวทางตามนัย มาตรา 850 - 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญ และในกรณีที่ไม่สามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงมีน้ำหนักพยานโน้มเอียงไปทางฝ่ายใดก็ให้วินิจฉัยข้อพิพาทไปตามน้ำหนักพยานนั้น

9) ในการพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่เป็นปัญหาข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่จะสามารถสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้ร้องและบริษัทแล้วยังสามารถรับฟังคำพยานจากบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการหรือหน่วยงานอื่น และหากมีความจำเป็นต้องรับฟังคำพยานภายนอก เจ้าหน้าที่ที่สามารถสอบถามข้อเท็จจริงเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังพยานภายนอกหรือหน่วยงานนั้น ๆ เมื่อได้พยานหลักฐานครบถ้วนแล้วให้สรุปประเด็นปัญหาทั้งหมดและมีหนังสือเชิญผู้ร้องเรียนมาหารืออีกครั้ง

10) กรณีคำร้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ เจ้าหน้าที่สามารถเสนอนายทะเบียนออกคำวินิจฉัยให้ปฏิบัติตามภายในกำหนดระยะเวลาได้ทันที โดยการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องทำเป็นหนังสือตามแบบแนบท้ายระเบียบนี้ และจะต้องจัดให้มีการดำเนินการโดยลำดับดังต่อไปนี้

(1) กรณีมีคำวินิจฉัยให้บริษัทชดเชยค่าสินไหมทดแทน หรือให้ใช้จำนวนเงินตามสัญญาประกันภัยจะต้องมีหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ โดยใช้เวลาแก่บริษัทเพื่อดำเนินการตามคำวินิจฉัย หรือหากไม่เห็นด้วยในคำวินิจฉัยให้ชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษร ลงลายมือชื่อกรรมการผู้จัดการบริษัทพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานประกอบการชี้แจงต่อเจ้าหน้าที่ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

(2) กรณีคำร้องเรียนเป็นปัญหาข้อเท็จจริงและไม่สามารถหาข้อยุติได้ในชั้นของเจ้าหน้าที่เนื่องจากข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณาแตกต่างจากข้อเท็จจริงที่ได้จากคำร้องเรียนหรือพยานหลักฐานที่ได้จากการชี้แจงของบริษัท หรือเอกสารหลักฐานไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะออกหนังสือวินิจฉัยถึงบริษัท ให้มีหนังสือแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องเรียนได้ทราบตามแบบทนายระเบียบนี้ เพื่อผู้ร้องเรียนจะได้ใช้สิทธิทางศาลหรืออนุญาโตตุลาการต่อไป

(3) กรณีที่ได้พิจารณาแล้วหากแต่ยังต้องใช้เวลาในการรับทราบข้อมูลจากหน่วยงานอื่น ๆ หรือกรณีมีเหตุอันควรแต่คำร้องได้ใช้เวลาพิจารณามาระยะหนึ่งแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งผลความคืบหน้าในการดำเนินการให้ผู้ร้องเรียนทราบเป็นเบื้องต้นว่าบริษัทสามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้ อย่างไรก็ตามในหนังสือจะต้องมีข้อความให้ผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิทางศาลหรืออนุญาโตตุลาการได้หากไม่เห็นด้วยในหนังสือวินิจฉัยของนายทะเบียน

11) กรณีที่นายทะเบียนได้มีคำวินิจฉัยแล้ว แต่บริษัทโต้แย้งคำวินิจฉัยภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาข้อโต้แย้งของบริษัทตามคำโต้แย้งอย่างละเอียดอีกครั้งและหากเห็นว่าประเด็นข้อโต้แย้งไม่มีเหตุและผลเพียงพอหรือเป็นประเด็นข้อกฎหมายที่ชัดเจนอยู่แล้วให้เจ้าหน้าที่ยื่นคำวินิจฉัยเดิมและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องทราบ

12) กรณีที่บริษัทยังคงยื่นไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของนายทะเบียนและได้ทำหนังสือโต้แย้งกลับมาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่บริษัทได้รับคำวินิจฉัยครั้งที่สองให้เจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนทราบพร้อมสำเนาคำวินิจฉัยของนายทะเบียนและหนังสือโต้แย้งของบริษัทเพื่อให้ผู้ร้องเรียนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการหรือศาล และให้เจ้าหน้าที่ติดตามผลคดีหากเป็นที่สุดแล้วให้แจ้งกองนิติการเพื่อให้กองนิติการ กรมการประกันภัยดำเนินการในส่วนคดีกับบริษัทต่อไป

13) กรณีบริษัทไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของนายทะเบียนและไม่ทำหนังสือโต้แย้งคำวินิจฉัยหรือได้โต้แย้งคำวินิจฉัยแต่เกินกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่บริษัทได้รับคำวินิจฉัยให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กองนิติการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป พร้อมทั้งให้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบเพื่อให้ผู้ร้องเรียนนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการหรือของศาลต่อไป

จากระเบียบดังกล่าวข้างต้นผู้วิจัยเห็นว่า ก่อให้เกิดปัญหาดังนี้

ก. ไม่สามารถแยกแยะได้ว่า กระบวนการดำเนินการขั้นตอนใดเป็นเรื่องการเข้ารับการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยสมัครใจของคู่กรณี ขั้นตอนใดเป็นเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐ พนักงานมิได้มีการแยกแยะการดำเนินการให้ชัดเจนโดยเจ้าพนักงานจะดำเนินการทั้งสองรูปแบบพร้อม ๆ กันไป แสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เป็นการใช้ วิธีการระงับ

ข้อพิพาทโดยมิได้ตระหนักถึงความแตกต่างระหว่างการระงับข้อพิพาทโดยการสมัครใจของคู่กรณีกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าเป็นคนละเรื่อง และมีหลักเกณฑ์อันเป็นสาระสำคัญซึ่งจะ

ส่งผลทางกฎหมายและสภาพบังคับแตกต่างกัน ดังนั้น ผลของการดำเนินการเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่ จึงมีกรณีตกลงกันได้โดยทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และกรณี ตกลงกันไม่ได้

ข. ไม่สามารถหาสถานะของ “คำวินิจฉัย” ของกรรมการประกันภัยได้ว่ามีผลบังคับทางกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากหนังสือวินิจฉัยของกรรมการประกันภัยดังกล่าวมิใช่ “คำสั่งทางปกครอง” ในทางกฎหมายมหาชนเนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจให้นายทะเบียนโดยชัดแจ้ง ในการออกคำวินิจฉัยดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาในกรณีที่ว่าเป็นการสั่งให้ปฏิบัติโดยพิจารณาเข้าข่ายการกระทำอันเป็นการประวิงการจ่ายเงินตามมาตรา 36 หรือมาตรา 37 ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต และมาตรา 37 หรือมาตรา 38 ตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าไม่อาจนำบทบัญญัติมาตราดังกล่าวมาปรับโดยถือว่า “หนังสือวินิจฉัยของกรรมการประกันภัย” เป็นคำสั่งทางปกครองได้ เนื่องจากเนื้อหาในหนังสือวินิจฉัยมิได้เป็นเรื่องการพิจารณาถึงพฤติกรรมหรือการกระทำของบริษัทอันจะเป็นการประวิงการจ่ายเงินหรือค่าสินไหม แต่เป็นเรื่องพิจารณาชี้ขาดตัดสินข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทางแพ่ง สำหรับบุคคลเฉพาะเจาะจงเฉพาะเรื่องซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับศาลหรืออนุญาโตตุลาการ

แม้คำวินิจฉัยของกรรมการประกันภัยจะมีใช้คำสั่งทางปกครอง แต่เป็นผลที่ทำให้บริษัทต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ดำเนินการตามคำวินิจฉัย หรือโต้แย้งคำวินิจฉัยเป็นหนังสือภายใน 15 วัน แต่การโต้แย้งคำวินิจฉัยนี้บริษัทประกันภัยจำเป็นต้องไต่ตรองผลได้ผลเสียจากการปฏิเสธการปฏิบัติตามคำวินิจฉัย แม้ว่ารัฐไม่อาจใช้อำนาจรื้อถอนการใช้สิทธิทางแพ่งของเอกชน บริษัทประกันภัยมีสิทธิเต็มที่ที่จะขอต่อสู้คดีในศาล แต่หากการดำเนินคดีในศาลมิได้เป็นไปตามแนวทางที่คาดการณ์ไว้ ผลคำพิพากษาถึงที่สุดให้ชดใช้เงินหรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนพฤติกรรมดังกล่าวจะเข้าข่ายหลักเกณฑ์การประวิงการจ่ายเงิน หรือค่าสินไหมทดแทนตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ถือว่าเป็นการประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือประวิงการคืนเบี้ยประกันของบริษัทประกันวินาศภัย ข้อ 2 (2) ของบริษัทประกันชีวิต ข้อ 2 (6) ประกาศ ณ วันที่ 4 มกราคม 2548

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าคำวินิจฉัยของกรรมการประกันภัย เป็นเพียงความเห็นของเจ้าพนักงานหรือผู้เชี่ยวชาญอย่างหนึ่งที่ไม่มีความบังคับ ผู้เอาประกันภัยหรือผู้เสียหายต้องนำคดี

ขึ้นสู่ศาลในกรณีที่บริษัทปฏิเสธความรับผิดชอบ และแม้ว่าจะได้มีคำวินิจฉัยให้บริษัทประกันภัย รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน การนำคดีขึ้นสู่ศาลนั้นคำวินิจฉัยจะเป็นเพียงเอกสารหลักฐาน ขึ้นหนึ่งในการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานของศาล ไม่มีบทบังคับให้ศาลต้องรับฟังเป็นไปตาม ความเห็นของเจ้าพนักงาน

จากการใช้อำนาจในรูปแบบของการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนี้ทำให้ผู้เสียหายหรือ ผู้เอาประกันภัยที่ร้องเรียนเกิดความเข้าใจในทำนองที่ว่า หน่วยงานของรัฐน่าจะมีอำนาจตาม กฎหมายบังคับให้บริษัทประกันภัยจ่ายค่าสินไหมทดแทนในเรื่องร้องเรียนได้เมื่อเจ้าพนักงานต่าง ก็เห็นว่าเรื่องดังกล่าวบริษัทควรต้องรับผิดชอบตามสัญญา ซึ่งหากวิเคราะห์ให้ดีถึงอำนาจที่ กฎหมายให้ไว้ การดำเนินการลงโทษบริษัทตามกฎหมายเป็นเรื่องที่ต้องมีการกระทำอันเป็นการ ประวิงการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเสียก่อน และการลงโทษอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนี้มีได้ หมายความว่าให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับให้มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในเรื่องที่มีการ ร้องเรียนได้ในที่สุดก็ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล

จากที่ได้กล่าวมาแล้วผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงกลไกของรัฐ ในการควบคุมพฤติกรรมของบริษัท นอกจากนี้การดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย ภายใต้อำนาจดังกล่าว ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความเกรงใจในตัวบุคคลและตำแหน่งหน้าที่การงาน ระหว่างเจ้าพนักงานของรัฐกับบริษัทประกันภัย ทำให้กระบวนการไกล่เกลี่ยที่ยุติลงได้ไม่ได้เกิดจาก ความสมัครใจของคู่กรณีที่แท้จริง

4.5.2 การระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยโดยองค์กรของสำนักงาน ศาลยุติธรรม

แนวความคิดในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดจากศาลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นศาลแพ่ง ศาลอาญา ประสพกับภาวะวิกฤตการณ์จำนวนคดีที่ล้นศาล ในปี พ.ศ. 2537 ศาลแพ่งได้จัดให้มีการ บรรยายพิเศษเรื่อง การไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความในศาลให้กับผู้พิพากษา ศาลแพ่งฟัง โดยในครั้งนั้นได้เชิญท่านผู้พิพากษา Clifford Warren อดีตผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ภาค 9 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาก็มีการจัดสัมมนาให้ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะและหัวหน้า ธุรการในศาลแพ่ง งานไกล่เกลี่ยของศาลแพ่งจึงเริ่มขึ้น ซึ่งกล่าวได้ว่าศาลแพ่งเป็นผู้ริเริ่มให้มีการ นำระบบไกล่เกลี่ยมาใช้ในศาลเป็นแห่งแรกในประเทศไทย ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลแพ่งมี การออกกฎหมายรองรับโดยการออกระเบียบศาลแพ่ง ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อยังให้เกิดการ ประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2537

ต่อมามีการออกระเบียบแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบศาลแพ่ง ว่าด้วยการไต่ถามเพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2540 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2540 โดยเนื้อหาที่แก้ไขเพิ่มเติมคือ

(1) กำหนดให้ผู้ไต่ถามจะต้องไม่เป็นเจ้าของสำนวน หรือองค์คณะในคดีนั้น เว้นแต่จะเป็นความประสงค์ของกลุ่มความ

(2) ไม่ว่ากระบวนการพิจารณาจะดำเนินอยู่ในชั้นใด ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน อธิบดี หรือรองอธิบดี อาจสั่งให้ส่งสำนวนเข้าสู่ระบบไต่ถามได้ โดยการส่งสำนวนให้ทำการไต่ถามจะต้องเกิดความสมัครใจของกลุ่มความ ในกรณีที่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนไม่เห็นด้วยกับการส่งสำนวนให้ไต่ถามให้นำสำนวนเข้าปรึกษาอธิบดี หรือรองอธิบดีศาลแพ่ง

(3) ให้ดำเนินการไต่ถามและดำเนินกระบวนการพิจารณาไปพร้อม ๆ กันได้ หากผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน, อธิบดี หรือรองอธิบดี เห็นว่าการส่งสำนวนเข้าสู่ระบบไต่ถามจะเป็นเหตุให้การพิจารณาคดีต้องหยุดชะงักหรือล่าช้าเกินสมควร โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของกลุ่มความ เป็นสำคัญ

(4) ให้ดำเนินการไต่ถามในห้องที่จัดไว้เพื่อการไต่ถามโดยเฉพาะเว้นแต่ผู้ไต่ถามเห็นสมควรจะทำการไต่ถามในห้องพิจารณาก็ได้ แต่หากผู้ไต่ถามเห็นสมควรหรือ กลุ่มความร้องขอจะดำเนินการไต่ถาม ณ สถานที่อื่นใดอันสมควรแก่กรณีก็ได้ โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือรองอธิบดี

(5) ให้ผู้ไต่ถามหรือเจ้าหน้าที่แจ้งให้กลุ่มความทราบว่า ข้อเท็จจริงและการดำเนินการในชั้นไต่ถาม กลุ่มความไม่อาจนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ของศาลได้ แล้วให้กลุ่มความลงลายมือชื่อในบันทึกข้อตกลงไว้เป็นพยานหลักฐาน

(6) เมื่อไต่ถามสำเร็จ หากกลุ่มความประสงค์จะให้ผู้ไต่ถามเป็นเจ้าของสำนวนเพื่อมีคำสั่งหรือคำพิพากษตามยอมก็ให้ผู้ไต่ถามเป็นเจ้าของสำนวนร่วมกับองค์คณะได้

(7) ในกรณีตกลงกันไม่ได้ ผู้ไต่ถามจะรายงานกระบวนการพิจารณาส่งสำนวนคืนผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยผู้ไต่ถามกำหนดวันนัดพร้อมหรือผู้ไต่ถามอาจจะกำหนดวันพิจารณาไปเลยได้ หากผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนเห็นชอบ โดยหากกลุ่มความต้องการนำข้อตกลงข้อใด หรือการประนีประนอมในประเด็นใดซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมาย

ไปใช้อ้างอิงในชั้นพิจารณา ก็ให้ผู้ไต่ถามไต่สวนบันทึกไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณาโดยละเอียดตามความประสงค์ของกลุ่มความ

ปัจจุบันศาลแพ่งได้มีการออกระเบียบแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบศาลแพ่งว่าด้วยการไต่ถามไต่สวนเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2543 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2543 โดยมีสาระสำคัญที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(1) ผู้ไต่ถามไต่สวนอาจมอบหมายให้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคล หรือคณะบุคคลผู้เชี่ยวชาญพิเศษเฉพาะด้านในสาขาต่าง ๆ เป็นผู้ช่วยในการดำเนินการไต่ถามไต่สวนคดีเรื่องใดก็ได้โดยได้รับความยินยอมจากกลุ่มความ

(2) จัดตั้งศูนย์ไต่ถามไต่สวนและประนีประนอมข้อพิพาทของศาลแพ่ง ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานดำเนินการเกี่ยวกับการไต่ถามไต่สวนและประนีประนอมข้อพิพาทในศาลแพ่งโดยผู้มีความสามารถร้องขอให้มีการไต่ถามไต่สวนก่อนวันนัดพิจารณาได้ โดยร้องขอผ่านศูนย์ประสานการไต่ถามไต่สวนและประนีประนอมข้อพิพาทนี้ โดยกระบวนการไต่ถามไต่สวนดังกล่าวให้ถือแยกต่างหากจากการดำเนินคดีในศาลแต่ไม่เป็นเหตุให้ผู้มีความนำไปใช้อ้างอิงเพื่อการเลื่อนการพิจารณาคดีของศาล โดยผู้ไต่ถามไต่สวนจะดำเนินการไปอย่างต่อเนื่อง หรือหลายคราวก็ได้ แต่ต้องก่อนวันนัดสืบพยาน

สำหรับรูปแบบการไต่ถามไต่สวนของศาลแพ่งนอกจากจะเป็นเรื่องของความสมัครใจของกลุ่มความแล้ว ในการเข้าสู่ระบบผู้มีความสามารถขอให้ศาลแพ่งดำเนินการไต่ถามไต่สวนได้ทั้งก่อนถึงวันนัดพิจารณาและในระหว่างพิจารณา การไต่ถามไต่สวนของศาลแพ่งและระเบียบศาลแพ่งว่าด้วยการไต่ถามไต่สวนเพื่อให้เกิดการประนีประนอมยอมความ พ.ศ. 2537 (แก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2540 และ 2543) ได้เป็นต้นแบบให้กับศาลยุติธรรมอื่น เช่น ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลจังหวัด ศาลแขวง ศาลแรงงาน ตลอดจนศูนย์ไต่ถามไต่สวนข้อพิพาท สำนักงานสืบพยาน ข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ในการออกระเบียบรองรับการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทของศาล

ในส่วนของการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทของศูนย์ไต่ถามไต่สวนข้อพิพาท สำนักงานสืบพยาน สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นการไต่ถามไต่สวนในศาลและนอกศาล ในอดีตที่ผ่านมาศูนย์ไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเกิดปัญหานี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (Non – performing loan (NPL)) เป็นจำนวนมาก

ในส่วนของการทรวุติธรรมก็ได้นำรูปแบบการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทมาใช้ในการระงับข้อพิพาททางการเงินซึ่งมีคดีที่ค้างพิจารณาของศาลจำนวนมากส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการคดีของศาลทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีต่าง ๆ ล่าช้า ศาลยุติธรรมเห็นว่าระบบงานไต่ถามไต่สวนจะ

ช่วยให้คดีเกี่ยวกับการซื้อพิพาททางการเงินสามารถยุติลงได้ภายในเวลาอันรวดเร็วและส่งผลดีต่อการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ จึงได้จัดให้มีระบบงานไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาททางการเงินขึ้นที่สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อแบ่งเบาภาระของศาลอีกทางเลือกหนึ่ง โดยการออกระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาททางการเงิน พ.ศ. 2544 แต่หลังจากบังคับใช้ระเบียบฯ ดังกล่าวมาระยะหนึ่งการไกล่เกลี่ยเป็นทางเลือกที่ศาลยุติธรรมนำมาใช้มากขึ้นแต่หลักเกณฑ์และวิธีการยังไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้การไกล่เกลี่ยในศาลยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมจึงได้มีการออกระเบียบแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547) เพื่อให้ศาลยุติธรรมมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ผู้วิจัยขอสรุปหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขององค์กรของผู้พิพากษาและผู้ประนีประนอมตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547 ดังนี้

1. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมี 2 รูปแบบ ดังนี้

(1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยองค์กรของผู้พิพากษา มีผู้พิพากษาประจำศาลแต่ละแห่งทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเพื่อช่วยเจรจาหาแนวทางเสนอแนะให้คู่ความยุติข้อพิพาทร่วมกัน แต่ไม่ใช่ผู้ทำหน้าที่ชั่วคราว ซึ่งการไกล่เกลี่ยโดยองค์กรของผู้พิพากษาเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(2) การไกล่เกลี่ยโดยผู้ประนีประนอม ได้แก่ ผู้พิพากษา ข้าราชการศาลยุติธรรม บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ประนีประนอมซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจหรือประสบการณ์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และมีคุณสมบัติตามที่ระเบียบนี้กำหนดไว้

2. ศาลสามารถสั่งให้ดำเนินกระบวนการไปพร้อมกับการไกล่เกลี่ยก็ได้โดยคำนึงถึงประโยชน์ของคู่ความเป็นสำคัญ

3. กระบวนการไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการเป็นความลับ ไม่มีการบันทึกรายละเอียดของการไกล่เกลี่ยไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือบันทึกในรูปแบบของการใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่น เว้นแต่คู่ความจะตกลงกันให้บันทึกการดำเนินการไกล่เกลี่ยด้วยค่าใช้จ่ายของคู่ความ หากกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการไกล่เกลี่ยผู้ประนีประนอมอาจขออนุญาตให้เฉพาะตัวคู่ความทั้งสองฝ่าย หรือเพียงแต่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอยู่ในการประชุมการไกล่เกลี่ยก็ได้

4. คู่ความและบุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องตกลงเก็บรักษาความลับของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการไกล่เกลี่ยและตกลงที่จะไม่นำข้อเท็จจริงและการดำเนินการไกล่เกลี่ยไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาใด ๆ ของศาลไม่ว่าในสำนวนคดีที่ทำการไกล่เกลี่ยหรือคดีอื่นหรือในกระบวนการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการ

5. ผู้ประนีประนอมจะต้องดำเนินการไกล่เกลี่ยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด เมื่อเห็นสมควรหรือผู้ประนีประนอมร้องขอ ผู้แต่งตั้งอาจขยายระยะเวลาการดำเนินการไกล่เกลี่ยออกไปได้อีกหากเห็นว่าการไกล่เกลี่ยใกล้บรรลุความตกลงในการระงับข้อพิพาทแล้ว

6. กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประนีประนอม คือ จะต้องเตรียมการไกล่เกลี่ยและช่วยเหลือ สนับสนุนการเจรจาระหว่างคู่ความ ตลอดจนแนะนำแนวทางการแก้ไขปัญหาเพื่อยุติข้อพิพาท ไม่ออกความเห็นในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท เว้นแต่คู่ความจะตกลงให้ผู้ประนีประนอมออกความเห็นเช่นนั้น ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องไม่ข่มขู่บังคับหรือใช้อิทธิพลในทางใด ๆ อันกระทบต่อความสมัครใจในการระงับข้อพิพาทของคู่ความ ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ จริยธรรมหรือหลักเกณฑ์ใด ๆ ที่ออกตามระเบียบนี้ โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของคู่ความ ผู้ไกล่เกลี่ยไม่ต้องรับผิดชอบต่อคู่ความในการกระทำใดที่ได้ดำเนินการไปเพื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เว้นแต่การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ไกล่เกลี่ยเป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้คู่ความเสียหาย

7. กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประนีประนอม คือ จะต้องเป็นผู้สำเร็จระดับปริญญาตรีขึ้นไป มีประสบการณ์ทำงานไม่น้อยกว่า 5 ปี หรือเป็นผู้มีประสบการณ์ในการทำงานสาขาต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์แก่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่น้อยกว่า 10 ปี และต้องผ่านการอบรมหลักสูตรเทคนิคหรือวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สำนักงานศาลยุติธรรมจัด หรือหลักสูตรในลักษณะเดียวกันที่สถาบันอื่นจัด โดยสำนักงานศาลยุติธรรมให้การรับรองและมีประสบการณ์ปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลหรือศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่น้อยกว่า 10 คดี

สำหรับรูปแบบการไกล่เกลี่ยผ่านศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ผู้วิจัยเห็นว่าไม่มีรูปแบบที่แตกต่างจากการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทศาลแพ่ง ด้วยเหตุว่าเป็นรูปแบบของความสมัครใจของคู่ความที่จะใช้ระบบไกล่เกลี่ยเหมือนกัน แต่ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ก็มีข้อแตกต่างอยู่บ้างคือให้บริการระงับข้อพิพาทแม้คดียังไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลจะต้องมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลก่อนจึงจะทำการไกล่เกลี่ยได้

อย่างไรก็ตามปัจจุบันศาลยุติธรรม เช่น ศาลจังหวัดชลบุรี ศาลจังหวัดแม่สอด ได้ออกไปดำเนินการไกล่เกลี่ยนอกศาลแทนที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลเพียงอย่างเดียว ซึ่งถือเป็นก้าวใหม่ของการดำเนินการไกล่เกลี่ยของศาล

ปัจจุบันหน่วยงานที่ให้บริการเฉพาะการไกล่เกลี่ยหรือการประนอมข้อขัดแย้งนอกศาลที่สำคัญของไทย คือ “ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระจัดข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม” ซึ่งมีโครงสร้างกว้าง ๆ คือ

ก. อำนาจหน้าที่

ศูนย์ไกล่เกลี่ยเป็นหน่วยงานระงับข้อขัดแย้งของศาลยุติธรรม ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งทั้งในศาลและนอกศาล หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งในศาลภายหลังที่มีการฟ้องร้องคดีหรือในระหว่างเวลาใด ๆ ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล คู่กรณีตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งหรือศาลเห็นควรจัดให้มีการไกล่เกลี่ยทั้งก่อนวันศาลนัดชี้สองสถานหรือนัดสืบพยานหรือหลังวันดังกล่าวได้ ประเภทคดีที่จะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยของศูนย์จะเป็นดุลพินิจของศาลโดยศาลจะพิจารณาจากสถิติคดีในศาลว่าคดีประเภทหรือลักษณะใดที่มีอัตราความสำเร็จในการไกล่เกลี่ยสูง เช่น คดีเกี่ยวกับข้อขัดแย้งทางการเงิน คดีระหว่างคนในครอบครัว คดีที่มีทุนทรัพย์ไม่สูง และคดีไม่มีข้อยุ่งยาก เป็นต้น แต่หากเป็นการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งนอกศาล ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีอำนาจหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งให้แก่คู่กรณีก็ต่อเมื่อคู่กรณีมอบข้อขัดแย้งให้ศูนย์ดำเนินการไกล่เกลี่ยให้

ข. ผู้ไกล่เกลี่ย

ผู้ไกล่เกลี่ยประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะเป็นผู้พิพากษา รวมทั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากศาล เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง

ค. ขั้นตอนในการไกล่เกลี่ย

การดำเนินการไกล่เกลี่ยของผู้ไกล่เกลี่ย แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน คือ

- 1) การเตรียมข้อขัดแย้งก่อนการไกล่เกลี่ย ผู้ไกล่เกลี่ยจะศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อขัดแย้งก่อน
- 2) การเริ่มประชุมไกล่เกลี่ย ในนัดแรกผู้ไกล่เกลี่ย คู่กรณี และบุคคลที่เกี่ยวข้องจะต้องแนะนำตัวเอง รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของตน ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่สร้างบรรยากาศให้เกิดความไว้วางใจ เช่น แจ้งให้คู่กรณีทราบว่าผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีส่วนได้เสียหรือส่วนเกี่ยวข้องในข้อขัดแย้ง และ

จะไม่เปิดเผยข้อมูลในคดีนั้น เป็นต้น และต้องอธิบายกระบวนการในการไกล่เกลี่ย รวมถึงกฎเกณฑ์และมารยาทในการประชุมให้คู่กรณีทราบด้วย

3) การหาความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ยรวบรวมข้อมูลที่ได้จากคู่กรณีเพื่อหาความต้องการที่แท้จริงของคู่กรณีแต่ละฝ่าย นอกจากการประชุมร่วมกับทุกฝ่ายแล้ว ผู้ไกล่เกลี่ยอาจแยกประชุมกับคู่กรณีแต่ละฝ่ายได้

4) การหาทางแก้ปัญหาคัดแย้ง ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ช่วยลดประเด็นข้อขัดแย้งและเสนอทางออกในการยุติข้อขัดแย้ง

5) การตกลงยุติข้อขัดแย้ง เมื่อคู่กรณีตกลงกันได้แล้วก็จะจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

ง. การสิ้นสุดกระบวนการไกล่เกลี่ย

1) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถอนตัวจากการไกล่เกลี่ย
2) ผู้ไกล่เกลี่ยไม่อาจดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เป็นผลสำเร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

3) ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่าข้อขัดแย้งดังกล่าวไม่อาจยุติลงได้ด้วยวิธีการไกล่เกลี่ย

4) ผู้ไกล่เกลี่ยเห็นว่า การไกล่เกลี่ยเป็นไปโดยไม่สุจริตและเป็นการประวิงคดี

จากการสัมภาษณ์นิติกรประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁹ ได้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทฯ ดังนี้คือ

1. ผู้พิพากษาไม่ยอมรับระบบการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้ง

ในระยะเริ่มแรกของการดำเนินการโดยผู้พิพากษายังมีทัศนคติในแง่ลบที่ว่า การระงับข้อขัดแย้งควรเป็นหน้าที่ของศาลและผู้พิพากษา เนื่องจากคู่พิพาทมีความเชื่อและศรัทธาในองค์กรศาลและตัวผู้พิพากษา ดังนั้น การจะยุติข้อขัดแย้งดังกล่าวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรจะเป็นศาลและผู้พิพากษาเท่านั้นที่จะมีบทบาทในการยุติข้อขัดแย้งดังกล่าว การไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งโดยบุคคลภายนอกที่มีผู้พิพากษาจึงไม่สามารถสร้างความเชื่อและความศรัทธาให้แก่คู่กรณีได้ อันจะส่งผลให้การดำเนินการไกล่เกลี่ยไม่สามารถหาข้อยุติได้ แต่ในปัจจุบันผู้พิพากษาเริ่มมีความเข้าใจและเริ่มยอมรับบทบาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรมมากขึ้น อันมีผลมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ไกล่เกลี่ยได้สร้างความเข้าใจและสร้างทัศนคติที่ดีให้แก่ผู้พิพากษา

⁹ พิเชษฐ์ คงสิลา, นิติกร 6 ว ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม, สัมภาษณ์ 14 พฤศจิกายน 2548.

2. คู่กรณีขาดความรู้ความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ปัญหานี้เกิดจากในอดีตหน่วยงานของรัฐบาลการประชาสัมพันธ์การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้เป็นที่รู้จักในสังคมเช่นปัจจุบัน เมื่อมีข้อพิพาทคู่กรณีจึงมักนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาล แม้เป็นคดีที่มีทุนทรัพย์เพียงเล็กน้อยซึ่งทำให้จำนวนคดีขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก นำไปสู่ปัญหาของคดีล้นศาลที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ในปัจจุบันคู่กรณีเริ่มมีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมากขึ้น ซึ่งน่าจะเป็นผลมาจากการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์ให้คู่กรณีเห็นถึงความสำคัญของการนำคดีเข้าสู่ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

3. ทนายความขาดความรู้และความเข้าใจในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นคู่ความมักนำข้อพิพาทไปปรึกษาทนายความเพื่อให้ทนายความดำเนินการฟ้องร้องแก่ต่างคดีให้ ซึ่งส่วนใหญ่ทนายความมักจะแนะนำลูกความของตนเองให้ฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมเสมอ แม้จะมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเกิดขึ้นมาแล้วก็ตาม ซึ่งปัญหานี้เกิดจากทนายความยังขาดความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า ประเภทคดีหรือข้อพิพาทใดที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยของศูนย์ไกล่เกลี่ย และในการดำเนินการไกล่เกลี่ยนั้นศูนย์ไกล่เกลี่ยดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขัดแย้งอย่างไร การไกล่เกลี่ยสามารถสร้างความเชื่อถือและศรัทธาต่อการระงับข้อพิพาทได้จริงและเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีหรือไม่

แต่ในปัจจุบันทนายความได้มีความเข้าใจในบทบาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยและรายละเอียดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยมากขึ้น โดยสภาทนายความเองก็ได้มีการจัดอบรมทนายความผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหลาย ๆ รุ่น เพื่อให้ทนายความที่ได้รับการอบรมมีความรู้ความเข้าใจในการเป็นผู้มีบทบาทสำคัญต่อการจูงใจให้คู่กรณีมาใช้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และในส่วนของทนายความเองก็มีการจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขึ้นเพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตามแม้การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศูนย์จะมีปัญหาและอุปสรรคที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ผู้ทรงคุณวุฒิประจำศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต่างเห็นพ้องต้องกันว่าศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีข้อดีอยู่เช่นกัน หากคู่กรณีสมัครใจจะใช้บริการของศูนย์ไกล่เกลี่ยก็จะได้รับประโยชน์ดังต่อไปนี้คือ

- 1) เกิดความสะดวกเนื่องจากมีรูปแบบที่ไม่เป็นทางการหรือมีขั้นตอนมากเกินไป
- 2) ได้รับความรวดเร็ว และลดขั้นตอนที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน
- 3) ช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ

- 4) ทำให้คู่กรณีเกิดความพึงพอใจ
- 5) รักษาสัมพันธภาพอันดีของคู่กรณี เพราะผลการไถ่เกี่ยไม่มีผู้แพ้ผู้ชนะ
- 6) การไถ่เกี่ยข้อพิพาทเป็นความลับ

ปัจจุบันสำนักงานศาลยุติธรรมได้จัดตั้งสำนักกระบวนข้อพิพาทขึ้นมีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งคือ การส่งเสริม เผยแพร่ และดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไถ่เกี่ย เพื่อให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการระงับข้อพิพาทอันจะเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ศาล โดยศาลได้ตราข้อบังคับว่าด้วยการไถ่เกี่ยข้อพิพาทนอกศาล สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม¹⁰

การไถ่เกี่ยตามข้อบังคับว่าด้วยการไถ่เกี่ยข้อพิพาทนอกศาล สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นการดำเนินการโดยมีกฎหมายรองรับคือคู่พิพาทสามารถยื่น คำร้องขอไถ่เกี่ยต่อศูนย์ไถ่เกี่ยข้อพิพาท สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ให้ดำเนินการซึ่งปัจจุบันดำเนินการระงับข้อพิพาททางแพ่งและพาณิชย์ทั่วไป การระงับข้อพิพาททางอาญาที่สามารถยอมความกันได้ และข้อพิพาทอื่นที่สามารถยุติได้โดยการถอนฟ้อง แต่เนื่องจากข้อพิพาทด้านประกันภัยมีปัญหาข้อพิพาทเพิ่มขึ้นทุกปี บางเรื่องจำเป็นจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับข้อพิพาทด้านประกันภัยให้ความเห็นก่อน บางเรื่องเป็นคดีเล็กน้อยที่สามารถไถ่เกี่ยข้อพิพาทให้ยุติลงโดยเร็ว

ประกอบกับธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจเกี่ยวกับการออมเงินเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและต้องใช้ระยะเวลาในการไถ่เกี่ยยาวนาน จะก่อให้เกิดผลเสียต่อธุรกิจประกันภัยและโดยเฉพาะในส่วนของผู้เอาประกันภัย เมื่อได้รับความเสียหายควรจะได้รับค่าสินไหมทดแทนในเวลาที่รวดเร็ว เป็นธรรม และทันท่วงที ซึ่งกรมการประกันภัยได้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ไถ่เกี่ยข้อพิพาทด้านประกันภัยอยู่แล้ว

ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทด้านประกันภัยเกิดขึ้นความเสียหายส่วนใหญ่มักเกิดจากมูลละเมิดหรือสัญญาประกันภัยพร้อมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกันภัยรถยนต์มูลเหตุจะเกิดจากการกระทำละเมิดของรถคู่กรณี นอกจากนี้ยังเกี่ยวพันถึงการรับช่วงสิทธิของบริษัทประกันภัยมาฟ้องคดีไล่เบี้ยเอาจากผู้ทำละเมิด การยื่นคำร้องไถ่เกี่ยต่อศูนย์ไถ่เกี่ยข้อพิพาท สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ผู้วิจัยเห็นว่าจะเป็นการเพิ่มภาระแก่ศูนย์ไถ่เกี่ยข้อพิพาทๆ เนื่องจากการดำเนินการไถ่เกี่ยข้อพิพาทของศูนย์ไถ่เกี่ยข้อพิพาทๆ ในแต่ละปีมีปริมาณ

¹⁰ สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม.

ข้อพิพาทในเรื่องต่าง ๆ มากอยู่แล้ว ควรจะแยกข้อพิพาทด้านประกันภัยมาให้ดำเนินการโดยองค์กรของกรมการประกันภัย ซึ่งปัจจุบันดำเนินการไต่ถามข้อพิพาทเกี่ยวกับด้านประกันภัยอยู่แล้ว

แม้การดำเนินการของกรมการประกันภัยจะไม่มีรูปแบบข้อบังคับว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทเหมือนเช่นสำนักกระจับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม แต่ก็สามารถที่จะดำเนินการได้โดยให้กรมการประกันภัยนำรูปแบบข้อบังคับว่าด้วยการไต่ถามนอกศาลของสำนักกระจับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม มาเป็นต้นแบบในการตราข้อบังคับว่าด้วยการไต่ถามข้อพิพาทด้านประกันภัย และมีการจัดตั้งศูนย์ไต่ถามข้อพิพาทด้านประกันภัยต่อไป

4.6 สภาพบังคับทางกฎหมายของการไต่ถามภายใต้การดำเนินการของกรมการประกันภัย

การระงับข้อพิพาทในต่างประเทศโดยวิธีอื่นนอกจากการดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาลเป็นแนวทางที่เกิดขึ้นจากความสมัครใจของคู่กรณีเป็นสำคัญแต่ก็มีข้อยกเว้น เช่น สัญญาก่อสร้างหรือการฟ้องร้องหย่า กฎหมายได้บังคับว่าคู่กรณีจะต้องพยายามที่จะระงับข้อขัดแย้งโดยการไต่ถามหรือประนอมข้อพิพาทก่อนที่จะระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการอนุญาโตตุลาการหรือกระบวนการทางศาลซึ่งนับว่าส่งผลดีต่อการระงับข้อพิพาท เนื่องจากสัญญาดังกล่าวมีทุนทรัพย์สูงหรือเป็นคดีที่เกี่ยวกับครอบครัว จึงจำเป็นต้องมีขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทเบื้องต้นโดยการไต่ถามเพื่อช่วยกลั่นกรองประเด็นข้อเท็จจริงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในระดับหนึ่ง อันจะเป็นการช่วยให้อนุญาโตตุลาการหรือผู้พิพากษาพิจารณาคดีข้อพิพาทได้เร็วขึ้น

กระบวนการไต่ถามหรือประนอมข้อพิพาทของประเทศไทยโดยเฉพาะในส่วนของการกรมการประกันภัย แม้จะเป็นกระบวนการที่ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของคู่กรณีเช่นเดียวกัน แต่ก็ยังไม่มีกรอบบังคับให้สัญญาประกันภัยที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นต้องผ่านกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทก่อน ประกอบกับการไต่ถามยังไม่เป็นที่นิยมของคนหมู่มาก เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจึงไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายใดบัญญัติรองรับหรือบังคับให้คู่กรณีต้องผ่านการไต่ถามหรือประนอมข้อพิพาทก่อน เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นปัญหาส่วนใหญ่จึงถูกนำไปสู่การพิจารณาของศาลโดยตรง

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายมารองรับบังคับให้คู่กรณีที่มีข้อพิพาทด้านประกันภัยเกิดขึ้น ต้องผ่านกระบวนการไต่ถามหรือประนอมข้อพิพาทก่อนที่จะนำข้อพิพาทนั้นไปฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม โดยอาจจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้ง 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ว่า เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นให้นำเข้าสู่การไกล่เกลี่ยก่อนไปฟ้องศาลหรืออนุญาโตตุลาการ

จากปัญหาอุปสรรคของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังที่ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ข้างต้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งกับการดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ กรมการประกันภัย สมาคมประกันวินาศภัย และสำนักประกันข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขข้อจำกัดของปัญหาเหล่านั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงได้จะได้รับการยอมรับ ซึ่งผู้วิจัยจะได้สรุปผลการวิจัยและเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป