

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การประชุมชุมถือว่า เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และมีบทกฎหมายรับรองสิทธิเสรีภาพให้มีการชุมนุมได้ แต่การประชุมชุมนั้นตกอยู่ภายใต้เงื่อนงำของกฎหมายจึงจะได้รับความคุ้มครอง ปัจจุบันการประชุมชุมได้มีขึ้นอยู่บ่อยครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการประชุมชุมเพื่อเรียกร้องทางการเมือง หรือการประชุมชุมเพื่อเรียกร้องค่าจ้างแรงงานเพิ่มมากขึ้น หรือการประชุมชุมเพื่อเรียกร้องของเกษตรกร เนื่องจากราคาผลผลิตตกต่ำ รูปแบบการประชุมชุมก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา มีการใช้กำลัง ผู้ชุมนุมใช้อาวุธ มีการเคลื่อนย้ายไปตามจุดเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรอง จากการชุมนุมดังกล่าวก็ได้ส่งผลกระทบต่อผู้ที่อยู่บริเวณรอบ ๆ ที่มีการชุมนุม โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก โดยก่อนหน้าที่จะมีการชุมนุมผู้ประกอบการเหล่านั้นผู้ประกอบการเหล่านั้นก็ได้ทำประกันภัยประเภทต่าง ๆ ไว้เพื่อเป็นการประกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ โดยที่บางรายอาจเสียเบี้ยประกันภัยในอัตราที่สูง แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับผู้ประกอบการที่เอาประกันภัยไว้ เนื่องมาจากการชุมนุม บริษัทประกันภัยกลับปฏิเสธความรับผิดชอบ

จากการนำเสนอที่มาของสภาพปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาการเรียกค่าสินไหมทดแทน จากบริษัทประกันภัยของผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุม ซึ่งพบปัญหาหลักดังต่อไปนี้

##### 5.1.1 ปัญหาลักษณะของความเสียหายที่ผู้ประกอบการควรเอาประกันภัยได้

ผลกระทบจากการชุมนุมได้ก่อให้เกิดความเสียหายหลายประการ โดยการชุมนุมแต่ละครั้งนั้นไม่ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน หรือผู้ที่เดินทางสัญจรไปมาเท่านั้น แต่ส่งผลกระทบต่อธุรกิจ ห้างร้าน บริษัท ห้างสรรพสินค้า สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศ ทั้งนี้การประชุมชุมที่เกิดขึ้นยังสร้างความวุ่นวาย เดือดร้อน มีการทำลายทรัพย์สินของผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณที่มีการชุมนุม ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นบางประเภทก็สามารถที่นำมาประกันภัยได้ แต่ก็ยังมีความเสียหายบางประเภทที่ยังไม่สามารถทำประกันภัยได้ ซึ่งในทาง

ปฏิบัติประเทศไทยจะรับประกันภัยจากสิ่งที่ยังมองไม่เห็นและประเมินราคาจากทรัพย์สิน ซึ่งค่าเสียหายที่ผู้ประกอบการยังไม่สามารถทำประกันภัยได้มีดังต่อไปนี้

1. ค่าขาดประโยชน์ที่ทำได้
2. ค่าเช่าสถานที่
3. ค่าจ้างคนงาน

#### 5.1.2 ปัญหาเงื่อนไข ข้อจำกัด และข้อยกเว้นของกรมธรรม์ประกันภัย

จากสถานการณ์ปัจจุบันจะเห็นได้ว่าการชุมนุมบ่อยขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมทางการเมือง หรือเรียกร้องราคาพืชผลทางการเกษตร และทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทำให้ผู้ที่อาศัยบริเวณที่มีการชุมนุม ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่อยู่บริเวณที่มีการชุมนุม และเพื่อเป็นการลดความเสี่ยงภัยที่ตนจะได้รับก็ได้ทำประกันภัยไว้กับบริษัทประกันภัย ปัญหาที่ตามมาจากการทำประกันภัยคือเมื่อมีความเสียหายจากการชุมนุมเกิดขึ้นแล้วบริษัทประกันภัยกลับปฏิเสธความรับผิดชอบ ซึ่งส่วนหนึ่งพบว่ามาจากสัญญาที่ผู้ประกอบการประกันภัยมีเนื้อหาที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งผู้ประกอบการประกันภัยอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย เป็นฝ่ายร่างข้อสัญญาและกำหนดเนื้อหาสาระไว้ล่วงหน้า ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามัลักษณะที่เป็น การเอาเปรียบผู้เอาประกันภัย แม้กรมธรรม์ประกันภัยในปัจจุบันของประเทศไทยก่อนนำออกไปใช้ จะต้องตรวจสอบและอนุมัติกรมธรรม์ประกันภัยจะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยก่อน แต่ถึงอย่างไรก็ตามผู้เอาประกันภัยก็ยังอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบเนื่องจากบริษัทประกันภัย ได้เป็นผู้กำหนดขึ้นแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยผู้เอาประกันภัยไม่สามารถเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขได้

5.1.3 ปัญหาความหมายของคำว่า การก่อการร้าย และการจลาจล ที่บริษัทประกันภัยยกขึ้นมาเป็นข้อต่อสู้

สืบเนื่องจากกรณีที่ผู้ประกอบการยื่นราชประสงค์ที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องบริษัทประกันเป็นจำเลย เนื่องจากบริษัทประกันภัยไม่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประกอบการกรณีได้รับความเสียหายจากการชุมนุม โดยได้ยกข้อต่อสู้ว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการก่อการร้าย แต่หากพิจารณาจากความหมายและเหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้น จะพบว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้นนั้นหาใช่การก่อการร้าย

ปัจจุบัน คำว่า การก่อการร้าย และ จลาจล ยังไม่มีการจำกัดความที่มีผลผูกมัดตามกฎหมายและได้รับการยอมรับ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อมีเหตุการณ์ลักษณะคล้าย ๆ กันขึ้น

#### 5.1.4 ปัญหาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ใช้หลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเป็นจริง ดังนั้นเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นบริษัทประกันภัยจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยพิจารณาเวลาและสถานที่ที่เกิดวินาศภัยเป็นสำคัญ ทำให้ผู้รับประกันภัยอาศัยหลักนี้ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทำให้ผู้เอาประกันภัยได้รับค่าสินไหมทดแทนน้อยกว่าที่ผู้เอาประกันภัยคาดว่าจะได้รับซึ่งผู้เอาประกันภัยควรที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนมากกว่าที่บริษัทประกันภัยจ่ายให้

### 5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 หากพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 869 เป็นมาตราแรกของหมวด 2 ที่ว่าด้วยประกันวินาศภัย ซึ่งมาตรานี้ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่าวินาศภัยไว้โดยตรง แต่บัญญัติให้วินาศภัยหมายความรวมถึงความเสียหายอย่างใด ๆ บรรดาซึ่งจะพึงเป็นเงินได้ จึงต้องนำ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551 ที่ให้ความหมายของคำว่าวินาศภัยมาประกอบโดยให้หมายความว่า ความเสียหายอย่างใด ๆ บรรดาที่จะพึงประมาณเป็นเงินได้ และหมายความรวมถึงความสูญเสียในสิทธิ ผลประโยชน์ หรือรายได้ด้วย ฉะนั้น หากภัยอะไรก็ตามที่เกิดขึ้นแล้วก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิหรือผลประโยชน์และรายได้และความสูญเสีย หรือความเสียหายที่สามารถพึงประมาณเป็นราคาเงินได้ย่อมสามารถเอาประกันภัยได้

ถ้าความเสียหายไม่อาจพึงประมาณเป็นเงินได้ ก็ไม่อาจนำวินาศภัยประเภทนั้นมาประกันภัยได้ วินาศภัยที่เกิดแก่ทรัพย์สินนั้นสามารถเข้าใจได้ง่าย เช่น เกิดอัคคีภัยแก่บ้านเรือน หรือเกิดอุทกภัยน้ำท่วมที่ดินหรือรถยนต์ประสบอุบัติเหตุเสียหาย และวินาศภัยยังรวมถึงความสูญเสียในสิทธิ ผลประโยชน์และรายได้อีกด้วย ฉะนั้น ถ้าสิทธิของผู้เอาประกันภัยได้รับความกระทบกระเทือนเสียหายจากเหตุวินาศภัยแล้วก็นำมาทำประกันภัยได้ รวมทั้งผลประโยชน์หรือรายได้ วินาศภัยที่นำมาเป็นเหตุประกันในสัญญาประกันวินาศภัยนี้มีมากมายหลายชนิดแล้วแต่คู่สัญญาจะนำมาตกลงกัน

ดังนั้น ควรมีการขยายกรรมธรรม์ประกันภัยเกี่ยวกับการประกันภัยออกไปเพื่อให้ครอบคลุมถึงการประกันภัยที่เกี่ยวกับ ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ ค่าจ้างคนงาน และค่าเช่าสถานที่ ทั้งนี้หากมีการทำประกันภัย ก็ไม่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งตามกฎหมายและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน อันขัดกับหลักในเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา แต่การกำหนดเบี้ยประกันภัยก็ต้องสูงขึ้นตามความเสี่ยงนั้นด้วย

5.2.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้ประกอบการประกันภัยกับผู้เอาประกันภัยจะเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาประกันภัย ซึ่งผู้เขียนก็ได้ทำการวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของปัญหา ดังกล่าว ก็พบว่าส่วนหนึ่งมาจากสัญญาที่ผู้ประกอบการประกันภัยที่ทำกับผู้เอาประกันภัยมีลักษณะเนื้อหาที่ไม่เป็นธรรม เป็นการเอาเปรียบผู้เอาประกันภัย แม้ว่าได้มีหน่วยงานของรัฐบาล โดยคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประกันภัยให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2551 โดยระบุให้นายทะเบียนมีอำนาจในการตรวจสอบกรมธรรม์ก่อนออกใช้ก็ตาม แต่ผู้เอาประกันภัยก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควรจากการเข้าทำสัญญาเพราะถูกผูกพันตามข้อความในสัญญาตามหลักความศักดิ์ของการแสดงเจตนา

ผู้เขียนจึงเห็นว่า เนื่องจากเงื่อนไขกรมธรรม์ประกันภัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาประกันภัย ซึ่งเป็นสัญญาระหว่างผู้ประกอบการค้า หรือวิชาชีพกับผู้บริโภค (ผู้เอาประกันภัย) ซึ่งผู้รับประกันภัยสามารถกำหนดเงื่อนไขได้แต่ฝ่ายเดียว จึงเป็นสัญญาที่มีลักษณะไม่เป็นธรรม ซึ่งควรมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมธุรกิจประกันวินาศภัยเพื่อให้สัญญาชัดเจนและเป็นธรรม โดยมีการออกกฎหมายมาคุ้มครองด้านสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยสัญญา มีอำนาจประกาศให้ธุรกิจประกันวินาศภัยเป็นธุรกิจที่ต้องควบคุมสัญญา อันเป็นมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นก่อนเข้าทำสัญญาอันเป็นการคุ้มครองผู้เอาประกันภัยอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดธุรกิจที่ควบคุมสัญญาและลักษณะของสัญญา พ.ศ. 2542 (มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5)

5.2.3 เพื่อเป็นการแก้ปัญหาในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนระหว่างผู้ประกอบการประกันภัยกับผู้เอาประกันภัย โดยผู้เขียนเห็นว่าควรมีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย โดยให้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนประกันภัย โดยผู้เขียนได้ศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านประกันภัยมากกว่าประเทศไทยมาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายไทย โดยนำกฎหมายของประเทศมาเลเซีย มาเป็นแนวทาง ในการร่างกฎหมาย

กฎหมายมาเลเซีย และกฎหมายแคนาดา

พระราชบัญญัติประกันภัย (Insurance Act 1996) ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนประกันภัย ดังนี้

ความหมายของผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนของประเทศมาเลเซีย (Insurance Act 1996) คือ

(1) ผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทน หมายถึง บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการประสานงานที่มีข้อโต้แย้ง เพื่อผู้รับประกันภัยหรือผู้เอาประกันภัย หรือบุคคลทั้งสองฝ่าย

(2) การประกอบธุรกิจผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทน หมายถึง การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการสำรวจเหตุ และรายละเอียดของความสูญเสียและจำนวนความเสียหายที่แท้จริง ความหมายของผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนของประเทศแคนาดาคือ

(1) ผู้ซึ่งดำเนินการสำรวจความเสียหาย ประเมินความเสียหาย เจรจาด່อรองค่าสินไหมทดแทน โดยตรงหรือทางอ้อมให้กับผู้รับประกันภัย หรือผู้เอาประกันภัย หรือผู้รับประโยชน์หรือผู้เรียกร้องค่าเสียหาย ภายใต้สัญญาประกันภัย หรือคำรับรองประกันภัย

(2) ผู้ซึ่งแสดงตนว่าเป็นผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนของผู้เอาประกันภัย ผู้สำรวจภัย ผู้ให้คำปรึกษา หรือที่ปรึกษาในการจัดการความเสียหาย หรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ภายใต้สัญญาประกันภัยหรือคำรับรองประกันภัย หรือข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบตามสัญญา

(3) ผู้ซึ่งติดต่อโดยตรงกับผู้เรียกร้องค่าเสียหายหรือผู้เอาประกันภัย หรือบุคคลซึ่งแสดงตนเป็นผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทน ผู้ตีราคา ผู้สำรวจภัย ผู้ให้คำปรึกษา หรือที่ปรึกษาในการจัดการความสูญเสียหรือการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายใต้สัญญาประกันภัยหรือคำรับรองประกันภัยหรือข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบตามสัญญา

(4) ผู้ซึ่งติดต่อโดยตรงกับผู้เรียกร้องค่าเสียหาย หรือผู้เอาประกันภัย ผู้สำรวจความสูญเสียหรือผู้ตีราคา หรือดำเนินการเจรจาค่าเสียหายภายใต้สัญญาประกันภัย หรือคำรับรองประกันภัย หรือข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบตามสัญญา

#### ใบอนุญาต

(1) ใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ ไม่ใช้บังคับถึง

1. ทนายความ ที่ปรึกษากฎหมาย หรือสมาชิกของวิชาชีพอื่นใดที่กระทำการหรือช่วยในการประเมินสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายประกันภัยที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของบุคคลเหล่านี้

2. ผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนความสูญเสียในการขนส่งทางอากาศ หรือการขนส่งทางทะเล หรือ

(2) การบังคับใช้ใบอนุญาต ไม่มีบุคคลใดใช้ประโยชน์จากใบอนุญาตการประกอบธุรกิจผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนได้ เว้นแต่การประกอบธุรกิจเป็นบริษัท

#### การเป็นสมาชิกของสมาคม

ไม่มีผู้ได้รับใบอนุญาตใดประกอบธุรกิจผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนได้ เว้นแต่เป็นสมาชิกของสมาคมผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทน โดยได้รับหลักฐานรับรองจากธนาคาร

อำนาจกำกับดูแล

(1) การออกใบอนุญาต

1. ให้ธนาคารเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาการออกใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทน

2. ให้ธนาคารเป็นผู้มีอำนาจกำหนดระยะเวลาของใบอนุญาตประกอบธุรกิจผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทน

(2) ธนาคารสามารถจะบังคับบัญชาการสมาคมโดยตรงเพื่อให้มาหรือระงับการได้มาซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการ

บทกำหนดโทษ

(1) ผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนจะกระทำการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ การฝ่าฝืนมีโทษจำคุกหนึ่งปีหรือปรับ 1,000,000 ริงกิต หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) การประกอบธุรกิจโดยไม่ได้รับใบอนุญาตภายใต้พระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถประกอบธุรกิจการเจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนได้ การฝ่าฝืนมีโทษจำคุกหนึ่งปีหรือปรับ 1,000,000 ริงกิต หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) การประกอบธุรกิจผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารต้องระวางโทษปรับ 500,000 ริงกิต

(4) การเสนอชดเชยค่าเสียหาย ผู้ได้รับใบอนุญาตสำหรับการประกอบธุรกิจผู้เจรจาตกลงค่าสินไหมทดแทน จะเสนอจ่ายค่าเสียหายโดยที่ไม่มีความเสียหายหรือความสูญเสีย เป็นการกระทำความผิดมีโทษปรับ 100,000 ริงกิต

5.2.4 เนื่องจากการชุมนุมได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณรอบ ๆ ที่มีการชุมนุมเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากต่างคนต่างนึกคิดไปยื่นฟ้องต่อศาล ก็จะทำให้มีจำนวนคดีค้างที่ศาลเป็นจำนวนมาก ซึ่งภายหลังเมื่อพิจารณาคดีเสร็จอาจมีคำพิพากษาที่ขัดแย้งกัน

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มมาใช้บังคับ (Class Action) อย่างเช่นคดีสิ่งแวดล้อมมาใช้บังคับ ซึ่งข้อดีของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม น่าจะทำให้ประชาชนที่มีส่วนได้เสียอาจได้รับความคุ้มครองโดยไม่ต้องเข้ามาในคดีด้วยตนเองอย่างคดีสามัญ และไม่มีการดำเนินคดีซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกันหลายครั้ง ประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายทั้งในส่วนของภาครัฐและประชาชนคำวินิจฉัยในเรื่องเดียวกันมีความเป็นเอกภาพ ทำให้การดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น หากนำข้อเสนอแนะมาใช้บังคับ ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันภัยของผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบจากการชุมนุมได้