บทที่1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ มา จนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 แผนพัฒนาดังกล่าวได้เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างถนน การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าและชลประทาน การสื่อสารและการคมนาคม ทั้งนี้เพื่อเป็นรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตจากเดิมที่พึ่งพาสินค้าจากภาคเกษตรกรรมมาเป็นสินค้าจากภาคอุตสาหกรรมเพื่อรองรับนโยบายการปรับประเทศให้เป็นประเทศอุตสหาหรรมใหม่ (NIC) โดยการใช้งบประมาณแผ่นดินและเงินกู้จากต่างประเทศดำเนินการสร้างถนนหนทางและบูรณะทางหลวงที่มีอยู่แล้วให้ได้มาตรฐาน เริ่มจากแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ได้ทำการบูรณะทางหลวงที่มีมาตรฐานต่ำ 6,100 กิโลเมตร จนถึงแผนพัฒนาฉบับที่ 4 ได้มีการลงทุนสร้างทางหลวงสูงเป็นประวัติการ กล่าวคือสูงกว่าเงินลงทุนด้ายรถไฟเกือบ 10 เท่า และสูงกว่าการขนส่งทางน้ำประมาณ 15 เท่า แสดงว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการขนส่งทางถนนมากเป็นพิเศษ[1]

ผลของการพัฒนาดังกล่าว ทำให้รถยนต์ทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เกิดปัญหาการจราจรและการเกิดอุบัติเหตุจากรถยนต์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัญหาอุบัติเหตุบนถนนทำให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ชีวิตและ ร่างกาย มีผู้ประสบภัยจากรถจำนวนมากไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย หรือได้รับชดใช้แต่ไม่เพียงพอกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง จึงตกเป็นภาระแก่ผู้ประสบภัยที่จะต้องช่วยเหลือตัวเอง หรือเป็นภาระของรัฐบาลที่จะต้องเข้าไปดูแลให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านการรักษาพยาบาลและในด้านการดำรงชีพ กอปรกับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใดที่ให้ความคุ้มครองทางการเงินแก่ผู้ประสบภัยจากรถ นอกจากพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีมาตรการบังคับอยู่บ้างก็แต่เฉพาะรถยนต์โดยสารรับจ้าง รถยนต์บรรทุกรับจ้าง และรถยนต์รับจ้างบรรทุกผู้โดยสารไม่เกิน 7 คน ซึ่งรถยนต์ดังกล่าวมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนรถยนต์ที่มีอยู่ทั้งหมดในประเทศ

---

[1] พรสิทธิ์ พัฒเธนานุรักษ์. (2552). *เอกสารการสอนมหาวิยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชสาขาศิลปศาสตร์ ชุดวิชาไทยกับการปรับประเทศให้ทันสมัย หน่วยที่ 12 การเปลี่ยนแปลงทางการสื่อสาร คมาคมแลการขนสง.* หน้า 354.

จนถึงปี พ.ศ. 2526 รัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) หามาตรการและวิธีดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์และการลดอุบัติเหตุ ซึ่ง กปอ.ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจขึ้นคณะหนึ่งเพื่อหามาตรการและวิธีดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์

คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจได้แต่งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ โดยให้พิจารณาตามร่างของกระทรวงพาณิชย์และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอให้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาเพื่อวางมาตรการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติพิจารณาต่อไป ในการนี้ได้มีการจัดส่งคณะทำงานบางท่านเดินทางไปศึกษาและดูงานด้านกฎหมายและด้านประกันภัย ณ ประเทศสิงคโปร์ ฟิลลิปปินส์ ญี่ปุ่น สาธารณะรัฐเกาหลี และฮ่องกง เพื่อหาแนวทางและข้อมูลมาประกอบการร่างกฎหมายดังกล่าว

เมื่อได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถยนต์เสร็จเรียบร้อยแล้ว ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคมพิจารณา ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคมได้มีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ รับไปพิจารณาทบทวนร่างดังกล่าวร่วมกับผู้แทนกรมการขนส่งทางบกอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

หลังจากที่กรมการประกันภัยและกรมการขนส่งทางบกทบทวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (กปอ.) ได้มีมติเห็นชอบให้ส่งเรื่องให้กรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงรับไปดำเนินการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งกรมการประกันภัยได้ดำเนินการตามขั้นตอนของการเสนอกฎหมายจนครบทุกขั้นตอน จนได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2535 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้บังคับ คือ เนื่องจากปรากฏว่าอุบัติเหตุอันเกิดจากรถได้ทวีจำนวนขึ้นในแต่ละปี เป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมากโดยผู้ประสบภัยดังกล่าวไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายหรือได้รับชดใช้ค่าเสียหายไม่คุ้มกับความเสียหายที่ได้รับจริง และหากผู้ประสบภัยจะใช้สิทธิทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายก็จะต้องใช้เวลาดำเนินคดียาวนาน ดังนั้น เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการชดใช้ค่าเสียหายและได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงที สมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็คือ บังคับให้รถยนต์ทุกคันต้องมีการประกันภัยหรือมีหลักทรัพย์วางไว้เป็นประกัน เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการคุ้มครองในจำนวนเงินที่เหมาะสม นับตั้งแต่ได้รับบาดเจ็บทุพพลภาพและมรณกรรม โดยให้ได้รับความคุ้มครองทางการเงินทุกขั้นตอน นับแต่การชดใช้

ค่าเสียหายเบื้องต้นตามจำนวนที่จำเป็นก่อนโดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ความรับผิด หลังจากรพิสูจน์ความรับผิดเสร็จสิ้นแล้ว ก็ให้ได้รับค่าเสียหายส่วนที่เกินกว่าค่าเสียหายเบื้องต้นต่อไป

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประสบภัยที่ได้รับความต่อชีวิต ร่างกายหรืออนามัยจากรถทุกคนโดยไม่คำนึงถึงว่าบุคคลผู้นั้นจะเป็นบุคคลภายนอกหรือไม่ กล่าวคือแม้ผู้ประสบภัยจะเป็นบุคคลในครอบครัวของผู้ขับขี่หรือของเจ้าของรถ หรือเป็นผู้ขับขี่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเองเพราะความประมาทของตนเองก็ถือว่าเป็นผู้ประสบภัยตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ด้วย

เมื่อมีอุบัติเหตุอันเกิดจากรถทำให้คนนอกรถหรือในรถรวมทั้งผู้ที่กำลังขึ้นหรือกำลังลงจากรถได้รับความเสียหายต่อชีวิตและ/หรือร่างกายก็ให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงที โดยไม่จำต้องรอให้การพิสูจน์ความรับผิดเสร็จสิ้นเสียก่อน แม้ว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจะเกิดจากความทุจริตหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้เอาประกันภัย ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้รับประกันภัยไม่ต้องรับผิดต่อผู้ประสบภัยตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 879 แต่ผู้รับประกันภัยก็ไม่อาจจะยกเอาเหตุดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิดในการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบได้ ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.2535 มาตรา 17

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 จะบัญญัติให้เจ้าของรถซึ่งใช้รถหรือมีรถไว้เพื่อใช้ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัทก็ตาม แต่มีบางกรณีที่บริษัทที่รับประกันภัยรถคันที่เกิดเหตุไม่ต้องรับผิด เช่น รถนั้นถูกยักยอก ฉ้อโกง กรรโชก ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ รีดเอาทรัพย์ หรือปล้นทรัพย์ และเจ้าของรถได้มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนแล้ว กรณีเช่นนี้บริษัทและเจ้าของรถย่อมไม่ต้องรับผิดต่อต่ออุบัติที่เกิดขึ้น หรืออาจเป็นกรณีทีเจ้าของรถฝ่าฝืนไม่จัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 และมาตรา 9 และเจ้าของรถไม่ยอมจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายให้แต่ไม่ครบจำนวนที่ต้องจ่าย หรือเป็นกรณีที่รถนั้นเป็นรถที่ไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัย เพราะเหตุที่เป็นรถที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 8 ซึ่งกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีที่ผู้ประสบภัยไม่สามารถจะขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากบริษัทประกันภัยได้

ดังนั้นเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายและเพื่อให้เป็นตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ผู้ประสบภัยได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงที กฎหมายจึงจำเป็นต้องหามาตรการเสริมด้วยการบัญญัติให้มีการจัดตั้งสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยขึ้นใน สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เพื่อดำเนินการ

จัดตั้งกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยโดยในครั้งแรกให้ได้รับทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินที่บริษัทจ่ายสมทบตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง และเงินอื่น ๆ ที่ได้มาตามมาตรา 33 (3) – (8) เงินที่ได้มาดังกล่าวก็เพื่อเป็นทุนสำหรับจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยในกรณีต่าง ๆ ดังที่กล่าวข้างต้น ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23

จะเห็นได้ว่าการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากเงินกองทุนในทั้ง 6 กรณีตามมาตรา 23 นั้นมีลักษณะเป็นการจ่ายแทนผู้ที่จะต้องรับผิดต่อผู้ประสบภัยซึ่งในขณะที่จ่ายนั้นอาจเป็นเพราะยังต้องรอการพิสูจน์ความรับผิด หรือยังหาตัวผู้ต้องรับผิดไม่ได้เพราะหลบหนีไป หรือผู้มีหน้าที่ต้องจ่ายไม่ยอมจ่ายหรือจ่ายให้ไม่ครบจำนวนที่ต้องจ่าย ทั้งนี้ก็เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ผู้ประสบภัยได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงที

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้บัญญัติให้มีการเรียกเงินที่จ่ายไปคืนแก่กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ จากเจ้าของรถหรือบริษัทแล้วแต่กรณี ซึ่งเจ้าของรถหรือบริษัทที่ถูกเรียกเงินคืนนั้นนอกจากจะต้องจ่ายเงินตามจำนวนที่กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยได้จ่ายไปแล้ว จะต้องต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบ ให้แก่กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26

นอกจากการเรียกคืนตามมาตรา 26 ข้างต้นแล้วยังมีการเรียกคืนอีกกรณีหนึ่ง คือกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก หรือเกิดขึ้นเพราะความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของรถ ผู้ขับขี่รถ ผู้ซึ่งอยู่ในรถ หรือผู้ประสบภัย ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

ซึ่งผู้เขียนได้พิเคราะห์บทบัญญัติในมาตรา 26 และมาตรา 31 แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติในสองมาตราดังกล่าวมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่จำต้องหยิบยกขึ้นพิจารณา ดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก คือปัญหาความไม่เป็นธรรมในการชดใช้เงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ และก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้มีหน้าที่ต้องเรียกคืน กล่าวคือกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้นายทะเบียน เรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยคืนจากเจ้าของรถหรือบริษัทแล้วแต่กรณี รวมทั้งเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบ ของจำนวนเงินที่จ่ายไปตามความในมาตรา 26 โดยไม่ได้บัญญัติให้เรียกคืนได้ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ความรับผิดเสร็จสิ้นและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดแล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้นายทะเบียนจึงเรียกเงินที่ได้จ่ายไปคืนทันที ที่ได้จ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไปแล้ว กรณีเช่นนี้อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของรถขึ้นได้ เพราะหากผลการพิสูจน์ความรับผิดปรากฏว่าเจ้าของรถผู้ที่ถูกเรียกคืนไม่ใช่ผู้ที่ต้องรับผิดต่อผู้ประสบภัย เขาย่อมไม่ใช่ผู้ทำละเมิดหรือผู้ที่ต้องรับผิดร่วมกับผู้ทำละเมิด ตามหลักละเมิดแห่งประมวลแพ่งและพาณิชย์ แต่เจ้าของรถได้ถูก

เรียกเงินคืนกองทุนพร้อมกับเงินเพิ่มไปแล้ว อีกทั้งยังต้องรับโทษปรับตามบทกำหนดโทษในกรณีไม่ได้จัดทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ด้วยในมาตรา 37 อันเป็นโทษทางอาญานอกจากความรับผิดทางแพ่ง

ประการที่สอง ปัญหาในประการนี้เกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย กล่าวคือตามร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและส่งกลับมายังคณะรัฐมนตรี นั้น คำว่า “ผู้ประสบภัย” หมายความถึงแต่เฉพาะบุคคลภายนอก (Third Party) เท่านั้น แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “ผู้ประสบภัย” ให้รวมไปถึงบุคคลที่หนึ่งและที่สองด้วย ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 โดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราอื่น ๆ ให้สอดรับกัน และเมื่อร่างดังกล่าวได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาก็ไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ อีกเช่นกัน ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้ประสบภัยที่เป็นเจ้าของรถ หรือผู้ขับขี่รถที่ขับรถโดยไม่ประมาททำให้ตนเองได้รับความเสียหายโดยไม่มีคู่กรณีก็ดี หรือมีคู่กรณี แต่คู่กรณีไม่ได้เป็นฝ่ายประมาทก็ดี และรถนั้นเป็นรถที่ฝ่าฝืนไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9 หรือเป็นรถที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 8 ซึ่งไม่ได้เอาประกันตามมาตรา 7 ในกรณีเช่นนี้กองทุนจะต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย(ผู้ขับขี่ฝ่ายประมาท)ดังกล่าวหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่ากองทุนมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประภัยดังกล่าวโดยไม่ต้องคำนึงว่าความผิดท้ายที่สุดจะเป็นของผู้ใด และเมื่อกองทุนได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นไปแล้วจะเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่ได้จ่ายไปจากผู้ประสบภัย(ผู้ขับขี่ฝ่ายประมาท)ได้ก็ต่อเมื่อความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ประสบภัย (ผู้ขับขี่ฝ่ายประมาท) เท่านั้น ตามมาตรา 31 หากมิได้เกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ขับขี่ดังกล่าวก็จะไม่สามารถเรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่ได้จ่ายไปคืนได้

การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของรถที่ได้ปฏิบัติถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือเจ้าของรถได้มีการซื้อความคุ้มครองโดยเสียเบี้ยประกันภัยทั้งเพื่อคุ้มครองบุคคลอื่นและเพื่อคุ้มครองตนเองด้วย นอกจากนั้นแล้ว เบี้ยประกันภัยที่จ่ายไปส่วนหนึ่งก็เพื่อให้บริษัทจ่ายสมทบเข้ากองทุนเพื่อเตรียมไว้จ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถที่เจ้าของรถไม่ยอมจัดให้มีการประกันความเสียหายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย การตีความเช่นที่กล่าวข้างต้นจึงไม่ต้องด้วยวัตถุประสงค์ของมาตรา 23 ประกอบด้วยมาตรา 27 จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

ประการที่สาม เป็นกรณีที่นายทะเบียนได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากรถที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหาย เช่นรถของกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ มาตรา 8 ซึ่งหากรถดังกล่าวไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 แล้วกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานราชการที่เป็นเจ้าของรถตามมาตรา 8 (1) (2) หรือ (3) หรือเจ้าของรถตามมาตรา 8 (4) แล้วแต่กรณีจะต้องส่งเงินค่าเสียหายเบื้องต้น ที่ได้จ่ายจากเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยออกไปคืนให้แก่กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย โดยในการจ่ายเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยสำหรับรถของหน่วยงานราชการ ตามมาตรา 8 (1) (2) หรือ (3) นั้น ได้บัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งกระทรวงการคลังได้กำหนดว่าให้หน่วยงานราชการซึ่งเป็นเจ้าของรถดำเนินการจ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถโดยทันทีไม่ต้องรอให้การพิสูจน์ความรับผิดเสร็จสิ้นจนรู้ถึงบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัย กรณีเช่นนี้นี้อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่หน่วยงานราชการซึ่งเป็นเจ้าของรถได้ หากภายหลังปรากฏว่ารถของหน่วยงานราชการดังกล่าวมิได้ได้เป็นฝ่ายละเมิดที่จะต้องรับผิดตามกฎหมายและได้จ่ายเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยไปแล้ว ดังเช่นที่กล่าวมาแล้ว

ประการที่สี่ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บัญญัติในกรณีที่กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยได้ดำเนินการจ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย ในกรณีที่เจ้าของรถหรือบริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น มาตรา 26 กฎหมายได้บัญญัติให้นายทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิเรียกเงินคืน แตกต่างจากการเรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นคืนในกรณีของความเสียหายที่เกิดขึ้นความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลภายนอก หรือเกิดขึ้นเพราะความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของรถ ผู้ขับขี่รถ ผู้ซึ่งอยู่ในรถ หรือผู้ประสบภัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 31 ได้บัญญัติให้สำนักงานกองทุนทดแทนทดแทนผู้ประสบภัยมีหน้าที่เรียกคืน ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้นบัญญัติไว้ไม่สอดคล้องกันอาจเกิดความสับสนแก่ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ ทั้งสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่สามารถแสดงเจตนา หรือเป็นเป็นโจทก์ฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยได้ เพราะตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 34 บัญญัติให้สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยเป็นเพียงหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยเท่านั้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อมิให้เกิด ปัญหาและความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังกล่าว

จากปัญหาตามกรณีที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงจะได้ศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อจักได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งแก่เจ้าของรถ บริษัท และผู้ประสบภัย

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี แนวคิดทฤษฎี หลักการการประกันภัยและการรับช่วงสิทธิไล่เบี้ยเรียกคืน

2. เพื่อศึกษาการใช้ไล่เบี้ยเรียกคืนเงิน ค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

3. เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยภาคบังคับ และการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายที่จ่ายจากเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถในต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

5. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมมาใช้ในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถเมื่อมีกรณีตามมาตรา 23 (1) ถึง (6) เกิดแก่ผู้ประสบภัย ก็เพื่อช่วยให้ผู้ประสบภัยได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นตามจำนวนอันจำเป็นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลและเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปลงศพในกรณีได้รับความเสียหายต่อร่างกายและ/หรือได้รับความเสียหายชีวิตแล้วแต่กรณี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ผู้ประสบภัยได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงทีโดยไม่ต้องรอให้การพิสูจน์ความรับผิดเสร็จสิ้นเสียก่อน และเมื่อได้มีการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไปแล้ว ตามกฎหมายลำดับรองได้กำหนดให้นายทะเบียนสามารถใช้สิทธิเรียกให้มีการใช้คืนค่าเสียหายเบื้องต้นจากเจ้าของรถที่ไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือจากหน่วยงานที่เป็นเจ้าของรถที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัย โดยให้สามารถเรียกคืนได้ทันที กรณีดังกล่าวย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งว่าด้วยรับช่วงสิทธิ เพราะในขณะเรียกคืนอาจยังไม่ทราบว่าเจ้าของรถจะต้องรับผิดต่อผู้ประสบภัยหรือไม่ สมควรจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

ลำดับรองให้นายทะเบียนมีอำนาจในการเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนต่อเมื่อทราบตัวผู้ต้องรับผิดเสียก่อน ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายว่าด้วยรับช่วงสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีศึกษาโดยการค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือบทความ และเอกสารต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ ในบทบัญญัติและการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่มือตีความกรมธรรม์คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ระเบียบข้อบังคับ ประกาศกระทรวง รายงาน การวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารการประชุมสัมมนา แนวทางการปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย รวมทั้งบทสัมภาษณ์ และข้อเสนอแนะของบุคคลและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษา ปัญหาบทบัญญัติเกี่ยวกับการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้น และค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และการกำหนดเงื่อนไขของสัญญาประกันภัยภาคบังคับ ที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎี แนวคิดทฤษฎี หลักการการประกันภัยและการรับช่วงสิทธิไล่เบี้ยเรียกคืน

2. ทำให้ทราบถึงการใช้ไล่เบี้ยเรียกคืนเงิน ค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

3. ทำให้ทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยภาคบังคับ และการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายที่จ่ายจากเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถในต่างประเทศ

4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในการเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

5. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535