

บทที่ 5

ปัญหา และวิเคราะห์ปัญหาในการเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535

จากที่ผู้เขียนได้ศึกษาและอธิบายไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 3 สรุปพื้นฐานของกฎหมายได้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายพิเศษที่มีความแตกต่างนอกเหนือไปจากหลักกฎหมายประกันค้ำจุนหรือการประกันภัยรถยนต์ บทบัญญัติหลายมาตรายังคงมีความหมายที่ไม่ชัดเจน และบางบทบัญญัติมีความหมายที่ขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องกัน ทำให้เกิดปัญหาในการตีความและความสับสนแก่ประชาชน หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายเองก็ยังมีการตีความหรือใช้กฎหมายที่ขัดแย้งกัน

ผู้เขียนจึงทำการศึกษาปัญหาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 จำนวน 4 ประเด็นปัญหา คือ ปัญหาการตีความในการไล่เบี้ยเรียกคืนกรณีที่ เจ้าของรถซึ่งมิได้จัดให้มีการประกันภัยภาคบังคับถือเป็นผู้ประสบภัยตามกฎหมายหรือไม่ การใช้สิทธิไล่เบี้ยกรณีรถไม่จัดทำประกันภัย หรือกรณีรถของราชการก่อให้เกิดความเสียหาย และฐานะตามกฎหมายของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหา โดยกล่าวรายละเอียดไว้ในแต่ละหัวข้อปัญหา ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย กรณีเจ้าของรถซึ่งมิได้จัดให้มีการประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค และเป็นฝ่ายประมาทจะถือว่าเป็น “ผู้ประสบภัย” ตามกฎหมาย หรือไม่

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าแล้วพบว่าตามพื้นฐานของกฎหมาย เดิมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คำว่า “ผู้ประสบภัย” หมายความว่าเฉพาะบุคคลภายนอกเท่านั้น ไม่รวมถึงเจ้าของรถที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้ขับขี่รถที่ก่อให้เกิดความเสียหาย บุคคลในครอบครัวของเจ้าของรถที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และลูกจ้างของเจ้าของรถดังกล่าว ทว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมคำนิยาม “ผู้ประสบภัย” เสียใหม่ ให้หมายความรวมถึงบุคคลทุกคนที่ได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรืออนามัยอันเกิดจากรถ โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราอื่น ๆ ให้สอดคล้องกัน แล้วส่ง

ร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราที่เกี่ยวข้องกันเพื่อให้สอดคล้องกันแต่ประการใด

เมื่อพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ๗ มีผลใช้บังคับ ได้มีผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์ซึ่งได้รับยกเว้นตามกฎหมายยังไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยเป็นระยะเวลาหนึ่งปีหกเดือนไปเกิดอุบัติเหตุเอง เช่น ล้มคว่ำเอง หรือชนต้นไม้ เป็นต้น ได้ไปร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุน ซึ่งกองทุนได้พิจารณาเห็นว่าผู้ขับขี่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเองดังกล่าวเข้าลักษณะเป็น “ผู้ประสบภัย” ตามคำนิยามในมาตรา 4 จึงได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยโดยอาศัยบทบัญญัติในมาตรา 23 (6)

เมื่อได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ขับขี่ที่เป็นผู้ประสบภัยไปแล้ว ได้เกิดปัญหาว่ากองทุนจะเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายไปแล้วนั้นคืนได้จากผู้ใด เนื่องจากเจ้าของรถกับผู้ประสบภัยอาจเป็นคน ๆ เดียวกันก็ได้ หรือแม้ว่าจะเป็นบุคคลอื่นเป็นผู้ขับขี่รถไปเกิดอุบัติเหตุทำให้ตนเองได้รับความเสียหาย แต่ในกรณีนี้เจ้าของรถไม่ได้เป็นผู้ก่อความเสียหาย และรถนั้นเป็นรถที่ยังอยู่ในช่วงระยะเวลาที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหาย เจ้าของรถจึงยังไม่มีหน้าที่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหาย

กรมการประกันภัยจึงได้มีหนังสือหรือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีเรียกเงินคืนกองทุน ว่าในกรณีดังกล่าวกองทุนมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยที่เป็นผู้ขับขี่ดังกล่าวหรือไม่ และหากต้องจ่ายเมื่อจ่ายแล้วจะเรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายไปคืนจากผู้ใด

กรมการประกันภัย จึงได้มีหนังสือหรือไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นคืนแก่กองทุน และหลังจากที่ได้รับหนังสือตอบข้อหารือจากสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว กรมการประกันภัยได้มีหนังสือหรือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยอีกทางหนึ่ง จะเห็นได้ว่าทั้งสองหน่วยงานมีความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวไปในทางที่แตกต่างกันและขัดแย้งกันดังนี้

1. สำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้วมีความเห็นสรุปได้ว่า

(1.1) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ๗ มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้ประสบภัยให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากการประกันภัย จึงได้บัญญัติให้เจ้าของรถต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยไว้กับบริษัทประกันภัย เพราะหากไม่มีการประกันภัยแล้ว ผู้ประสบภัยมักไม่ได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือได้รับชดเชยค่าเสียหายแต่มักไม่คุ้มกับความเสียหายที่ได้จริง และหากผู้ประสบภัยจะใช้สิทธิทางแพ่งเรียกร้องค่าเสียหายก็ต้องใช้เวลาดำเนินคดียาวนาน

(1.2) จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เห็นได้ว่าผู้ประสบภัยต้องมีสิทธิได้รับชดเชยค่าเสียหายจากผู้ก่อความเสียหายหรือผู้ต้องรับผิดชอบหรือร่วมกับผู้ก่อความเสียหายเสียก่อน แต่ไม่ได้รับชดเชยเลยหรือได้รับชดเชยไม่คุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้นในกรณีที่ผู้ประสบภัยขับรถไปเกิดอุบัติเหตุโดยความประมาทเลินเล่อของตนเอง ย่อมไม่มีสิทธิได้รับชดเชยจากบุคคลใดได้

(1.3) การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ มาตรา 35 บัญญัติให้ผู้ประสบภัยต้องยื่นสำเนาประจำวันในคดีของพนักงานสอบสวนมาพร้อมกับการยื่นคำขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ย่อมแสดงให้เห็นว่าต้องเป็นกรณีที่ผู้ประสบภัยถูกบุคคลอื่นก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งนี้เพราะการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเองไม่เป็นความผิดในทางอาญา พนักงานสอบสวนจะไม่สามารถลงบันทึกประจำวันในคดีได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่า กรมการประกันภัยจะสามารถเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นจากบุคคลใดได้ กรมการประกันภัยจึงได้มีหนังสือหารือปัญหาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกทางหนึ่ง เพราะเห็นว่า บุคคลดังกล่าวแม้ไม่มีคู่กรณีแต่ก็ถือเป็นผู้ประสบภัยตามบทนิยามในมาตรา 4 ซึ่งตามมาตรา 23 (6) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถที่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 8 (4) ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการเยียวยาในเบื้องต้นก่อนโดยไม่ต้องรอพิสูจน์ความรับผิดชอบ

2. คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นสรุปได้ว่า

(2.1) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประสบภัยให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันทั่วถึง กล่าวคือ ผู้ใดก็ตามซึ่งได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรืออนามัยเนื่องจากรถที่ใช้หรืออยู่ในทาง ฯลฯ ย่อมเป็น “ผู้ประสบภัย” ตามคำนิยามในมาตรา 4 และถ้าอันตรายนั้นเข้ากรณีตามที่มาตรา 23 ระบุไว้ก็ให้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากเงินกองทุน และการจ่ายนั้นก็ต้องกระทำให้เสร็จภายใน 7 วัน โดยไม่ต้องรอพิสูจน์ความรับผิดชอบตามมาตรา 25 และพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ที่บังคับให้มีการช่วยเหลือในเบื้องต้นอันได้แก่ค่าปลงศพหรือค่ารักษาพยาบาลเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยโดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนั้นสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยตามกรณีที่ชอบหาหรือ

(2.2) ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ประสบภัย สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยมีสิทธิเรียกให้ผู้ประสบภัยนั้นคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นได้ ตามนัยมาตรา 31 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

เห็นได้ว่าการที่หน่วยงานทั้งสองตีความกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ประสบภัยไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันนั้น เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ผู้ประสบภัย” โดยมิได้เพิ่มเติมในบทมาตราต่างๆ ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้เกิดความสับสน ไม่ชัดเจนและเกิดปัญหาในการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวข้อง

ผู้เขียนได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตามกฎหมายของต่างประเทศ ในสหราชอาณาจักร กองทุน Motor Insurers' Bureau (M.I.B.) หรือในรัฐควิเบก ประเทศแคนาดา กองทุน Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) นั้นได้วางหลักว่า “ผู้ประสบภัย” ไม่รวมไปถึง ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถซึ่งมิได้จัดให้มีการประกันภัยไว้ตามกฎหมาย หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วบุคคลดังกล่าวจะไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากกองทุนของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของทางด้านการประกันภัยซึ่งกำหนดให้ “ผู้ประสบภัย” ที่จะได้รับเงินชดเชยชั่วคราวจากรัฐนั้นรวมไปถึง ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถซึ่งมิได้จัดให้มีการประกันภัยภาคบังคับไว้ด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนได้ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศข้างต้น ประกอบกับพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ นั้นได้บัญญัติขึ้นมาเนื่องจากอุบัติเหตุจากรถในประเทศไทยได้ทวีจำนวนขึ้นในแต่ละปี เป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก โดยผู้ประสบภัยดังกล่าวไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือได้รับการชดเชยค่าเสียหายไม่คุ้มกับความเสียหายที่แท้จริง รัฐบาลจึงบัญญัติ กฎหมายดังกล่าวโดยมีเจตนามุ่งที่จะเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย เพื่อให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายและได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันทั่วถึง ในลักษณะที่เป็นสวัสดิสงเคราะห์ ดังนั้น จึงควรบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีความชัดเจนต่อไป

5.2 ปัญหาการไล่เบี้ยเอาค่าเสียหายเบื้องต้น คืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยกรณีที่เกิดอุบัติเหตุจากรถ และผู้มีหน้าที่จ่ายเงินคืนกองทุนมิได้เป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบ

ตามหลักการของกฎหมายเมื่อ กองทุนได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากเงินกองทุนในกรณี ตามมาตรา 23 เพราะเหตุที่เจ้าของรถมิได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9 กรณีที่เจ้าของรถไม่ยอมจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน หรือกรณีที่บริษัทซึ่งรับประกันภัยรถตาม

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ อันที่เกิดอุบัติเหตุ ไม่ยอมจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นของกองทุนในกรณีดังกล่าว เป็นการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแทนเจ้าของรถหรือบริษัทแล้วแต่กรณี ด้วยเหตุนี้มาตรา 26 จึงได้บัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกเงินตามจำนวนที่ได้จ่ายไปคืนจากเจ้าของรถหรือบริษัทแล้วแต่กรณี รวมทั้งเงินเพิ่มในอัตราตามที่กำหนดคืนจากเจ้าของรถหรือบริษัทได้ ทั้งนี้ที่กองทุนดำเนินการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นไป โดยไม่ต้องรอให้การพิสูจน์ความรับผิดชอบเสร็จสิ้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติของมาตรา 26 มีลักษณะแตกต่างจากการรับช่วงสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่จะต้องรอผลพิสูจน์ความรับผิดชอบเสียก่อน

ถึงแม้ไม่มีบทบัญญัติในมาตรา 26 สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยก็สามารถจะรับช่วงสิทธิของผู้ประสบภัยไปไล่เบี้ยเอาจากเจ้าของรถหรือบริษัทได้โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 229 เพียงแต่การไล่เบี้ยในกรณีนี้จำต้องรอให้การพิสูจน์ความรับผิดชอบเสร็จสิ้นจนรู้ตัวบุคคลที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัยแล้ว และผู้ประสบภัยได้รับชดเชยค่าเสียหายตามที่เสียหายจริงแล้ว นายทะเบียนจึงจะสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยได้

การที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 26 บัญญัติไว้ดังกล่าวก็เพื่อให้ นายทะเบียนสามารถเรียกเงินเพิ่มจากเจ้าของรถหรือบริษัทได้ ซึ่งโทษดังกล่าวเป็นโทษทางปกครอง ในทำนองเดียวกับการกำหนดให้ผู้ที่ไม่เสียภาษี หรือเสียภาษีไม่ครบถ้วนต้องเสียเงินเพิ่มตามที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร กับทั้งเพื่อให้ นายทะเบียนสามารถไล่เบี้ยเอาจากเจ้าของรถหรือบริษัทได้ทันทีที่ได้มีการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไปแล้ว โดยไม่ต้องรอให้การพิสูจน์ความรับผิดชอบเสร็จสิ้นเสียก่อน

การให้อำนาจแก่นายทะเบียนดังกล่าวทำให้นายทะเบียนสามารถเรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยจากเงินกองทุนกลับคืนกองทุนได้โดยรวดเร็วกว่าการใช้สิทธิรับช่วงสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการรับช่วงสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องรู้ตัวลูกหนี้ที่จะต้องรับผิดชอบหนี้ให้แก่เจ้าหนี้เสียก่อน และลูกหนี้ไม่ยอมใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้หรือใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ไม่ครบจำนวนที่ต้องใช้ให้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือลูกหนี้ต้องตกเป็นผู้ผิดนัดแล้ว และบุคคลที่มีความผูกพันกับลูกหนี้ในอันจะต้องใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้แทนลูกหนี้ได้เข้าใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของลูกหนี้แล้ว สิทธิของบุคคลที่เข้าใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้แทนลูกหนี้ในการที่จะเข้ารับช่วงสิทธิของเจ้าหนี้จึงจะเกิดขึ้นนับแต่เวลาที่ได้ใช้หนี้ให้แก่เจ้าหนี้จนเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 227

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติในมาตรา 26 จะมีข้อคิดที่กล่าวแล้ว แต่ก็ยังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือความในมาตรา 26 ที่ว่า “เมื่อสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยตามมาตรา 25 แล้ว ให้นายทะเบียนเรียกเงินตามจำนวนที่ได้จ่ายไปคืนจากเจ้าของรถพร้อมทั้งเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 20 ความดังกล่าวสามารถแปลความได้ว่านายทะเบียนสามารถเรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากเงินกองทุนคืนแก่กองทุนได้ทันที แม้การพิสูจน์ความรับผิดยังไม่เสร็จสิ้นก็ตาม ทว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจมีปัญหาตามมาในภายหลังได้ ถ้าหากต่อมาผลการพิสูจน์ความรับผิดเสร็จสิ้นแล้ว ปรากฏว่า ผู้ประสบภัยเป็นฝ่ายผิดเองเช่น ผู้ประสบภัยจงใจกระโดดให้รถทับเป็นเหตุให้เสียชีวิต หรือว่ารถคู่กรณีเป็นฝ่ายประมาทแต่เพียงฝ่ายเดียว กรณีเช่นนี้ เจ้าของรถย่อมไม่ต้องรับผิดในความเสียหายจากอุบัติเหตุดังกล่าว ต่อผู้ประสบภัย แต่หากเจ้าของรถได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พร้อมกับเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบคืนกองทุนไปแล้วตามคำสั่งของนายทะเบียน ที่มีคำสั่งให้เจ้าของรถส่งคืนเงินดังกล่าวคืนกองทุนทันทีที่กองทุนได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไป โดยในขณะที่นายทะเบียนมีคำสั่งให้เจ้าของรถคืนเงินพร้อมกับเงินเพิ่มให้แก่กองทุนนั้นยังไม่ทราบว่าเจ้าของรถจะต้องรับผิดต่อผู้ประสบภัย ในกรณีอุบัติเหตุดังกล่าวหรือไม่ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงอาจที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของรถที่มีได้เป็นฝ่ายประมาท และก่อให้เกิดความเสียหายได้ ทั้งยังเกิดปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกก็คือ หากเจ้าของรถที่ใช้คืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นและเงินเพิ่มตามกฎหมายให้แก่กองทุนไปแล้ว โดยที่ผลการพิสูจน์ความรับผิดปรากฏในเวลาต่อมาว่าเขาไม่ต้องรับผิดต่อผู้ประสบภัย ในกรณีเช่นนี้เขาจะต้องเรียกเงินที่นายทะเบียนมีคำสั่งให้จ่ายคืนกองทุน เอาจากผู้ประสบภัยที่จงใจกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง หรือเรียกคืนเอาจากกับรถฝ่ายคู่กรณีที่เป็ฝ่ายประมาท ในกรณีที่เกิดจากการกระทำโดยประมาทของฝ่ายรถคู่กรณี หรือควรจะเรียกคืนเอาจากกองทุนที่เขาได้ส่งเงินคืนไป

ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้า และพิจารณาเปรียบเทียบการเรียกคืนเงินชดเชยที่จ่ายจากรัฐของต่างประเทศ ทั้งในส่วนทางด้านกฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil law system) และด้านของกฎหมายจารีตประเพณี (Common law system) แล้วพบว่ากฎหมายของทั้ง 4 ประเทศที่ได้ศึกษาค้นคว้าไว้ในบทที่ 4 นั้นไม่มีประเทศใดเลยที่วางหลักให้กองทุนดำเนินการเรียกเงินที่ได้จ่ายไปจากกองทุนของรัฐคืนได้ทันที ทันใด ที่ได้ดำเนินการจ่ายเงินดังกล่าวไป กฎหมายของทั้ง 4 ประเทศนั้นใช้หลักการรับช่วงสิทธิ เมื่อกองทุนได้จ่ายไปแล้ว หากภายหลังทราบตัวผู้ต้องรับผิดก็จะดำเนินการไล่เบี้ยตามหลักของการรับช่วงสิทธิของการประกันวินาศภัยทั่วไป เช่นในของสหราชอาณาจักร กองทุน Motor Insurers' Bureau (M.I.B.) หลังจากดำเนินการจ่ายเงินชดเชยให้ผู้เสียหายแล้วจะรับช่วงสิทธิในการติดตามไล่เบี้ยเอาจากผู้ต้องรับผิดซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย หรือส่งเรื่องให้ผู้รับมอบอำนาจในแต่ละแคว้นดำเนินการติดตามไล่เบี้ยเงินดังกล่าวผู้ต้องรับผิดซึ่งก่อให้เกิดอุบัติเหตุ

ครั้งนั้น หรือในประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ถ้าใช้หลักการรับช่วงสิทธิตามหลักของประกันวินาศภัยทั่วไปทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ว่าให้นายทะเบียนสามารถเรียกเงินที่ได้จ่ายไป ในกรณี ตามมาตรา 23(1) เจ้าของรถไม่ได้จัดให้มีการประกันภัย และไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้กับผู้ประสบภัย หรือจ่ายไม่ครบจำนวน หรือ กรณีตามมาตรา 23 (5) บริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น คืนจากเจ้าของรถ หรือบริษัทได้ทันทีทันใด หลังจากที่ได้กองทุนได้ดำเนินการจ่ายให้กับผู้ประสบภัยไปแล้ว จึงเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้ขัดต่อหลักการรับช่วงสิทธิที่จะต้องรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบก่อนจึงจะดำเนินการเรียกร้องได้ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักนิติธรรมในกรณีที่เจ้าของรถ หรือบริษัทซึ่งมิได้เป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบ ทั้งยังก่อให้เกิดความดำเนินงานล่าช้าขึ้นในการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นของกองทุน สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวให้เกิดเป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักของการรับช่วงสิทธิต่อไป

5.3 ปัญหาการเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น ในกรณีรถนั้นเป็นรถที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำประกันภัยภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

หลักการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ฯ มาตรา 23 (6) บัญญัติให้กองทุนมีหน้าที่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยกรณีที่ ความเสียหายเกิดแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันภัยตามมาตรา 8 และมีได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 คือรถที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 และเมื่อนายทะเบียนได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นจากเงินกองทุนให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถดังกล่าวไปแล้วตามมาตรา 32 วรรคหนึ่งบัญญัติให้หน่วยงานที่เป็นเจ้าของรถตามมาตรา (1) (2) (3) หรือเจ้าของรถตามมาตรา 8 (4) แล้วแต่กรณีส่งเงินตามจำนวนที่จ่ายจากเงินกองทุนคืนให้แก่กองทุน ซึ่งในการจ่ายเงินคืนกองทุนสำหรับรถตามมาตรา 8(1) (2) (3) นั้น ตามวรรคสองของมาตรา 32 บัญญัติให้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการส่งเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย กรณีรถราชการก่อให้เกิดความเสียหาย พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ในข้อ 5. ว่า “เมื่อรถราชการที่มีได้จัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยได้ก่อให้เกิดความเสียหาย และได้มีการจ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ให้สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยแจ้งเรียกเงินตามจำนวนที่จ่ายไปยังส่วนราชการเจ้าของรถทราบเพื่อชดใช้คืนโดยเร็ว ไม่ว่ารถทางราชนั้นเป็นฝ่ายที่ต้องรับหรือไม่”

ในการจ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นคืนกองทุนนั้น ตามข้อ 6 แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ส่วนราชการที่ได้รับแจ้งจากกองทุนตามข้อ 5. ดำเนินการขอเบิกเงินจากคลังจากงบดำเนินงาน โดยกรมบัญชีกลางจะจ่ายเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของส่วนราชการเพื่อให้ส่วนราชการจ่ายเงินเข้าบัญชีกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยต่อไป

จากระเบียบดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่อาจมีการเรียกคืนสองทอด เพราะหากภายหลังปรากฏว่ารถของหน่วยงานไม่ได้เป็นฝ่ายผิด หน่วยงานนั้นจำเป็นต้องไปเรียกคืนอีกทอดหนึ่ง เช่น รถของหน่วยงานชนผู้ประสบภัยได้รับบาดเจ็บ ต่อมาผลการพิสูจน์ความรับผิดชอบปรากฏว่าหน่วยงานที่เป็นเจ้าของไม่ต้องรับผิดชอบผู้ประสบภัย เพราะผู้ประสบภัยจงใจวิ่งตัดหน้ารถในระยะกระชั้นชิดเพื่อจะฆ่าตัวตาย ผู้ขับขี่รถราชการไม่สามารถที่จะหยุดรถได้ทันอันเป็นเหตุสุดวิสัย กรณีเช่นนี้ หน่วยงานที่เป็นเจ้าของรถต้องไปเรียกคืนจากผู้ประสบภัยในภายหลังอีก จึงเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน และเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดำเนินการ

ทั้งระเบียบดังกล่าวเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้กองทุนเป็นผู้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแทนผู้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัย หากยังไม่ทราบถึงผู้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัย ก็ต้องรอไว้ก่อนจนกว่าจะทราบถึงตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัย จึงจะสามารถเรียกคืนได้จากบุคคลผู้นั้นได้ ตามบทบัญญัติในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่บัญญัติให้กองทุนต้องเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายให้กับผู้ประสบภัยคืนจากผู้ประสบภัย ดังได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลภายนอก หรือเกิดขึ้นเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของรถ ผู้ขับขี่รถ ผู้ซึ่งอยู่ในรถ หรือผู้ประสบภัย เมื่อบริษัทได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นหรือค่าสินไหมทดแทนหรือเมื่อสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือหน่วยงานตามมาตรา 8 (1) (2) (3) หรือเจ้าของรถตามมาตรา 8 (4) ได้จ่ายเงินคืนกองทุนตามมาตรา 32 ไปแล้วเป็นจำนวนเงินเท่าใดให้บริษัท หรือสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย หรือหน่วยงานตามมาตรา 8 (1) (2) (3) หรือเจ้าของรถตามมาตรา 8 (4) แล้วแต่กรณี มีสิทธิไล่เบี้ยเอาแก่บุคคลดังกล่าวหรือมีสิทธิเรียกให้ผู้ประสบภัยคืนเงินดังกล่าวได้ จึงสมควรแก้ไขระเบียบดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมชัดเจน ลดขั้นตอน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไล่เบี้ยเรียกคืนที่ซ้ำซ้อนต่อไป

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการดำเนินการเรียกร้อง เงินค่าเสียหายเบื้องต้นคืนกองทุน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อเป็นกรณีที่ได้รับความเจ็บจากรถที่ไม่ได้จัดให้มีประกันภัย หรือรถที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องทำประกันภัยตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.

2535 เมื่อสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถได้ดำเนินการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยแล้ว และต่อมาทราบว่าความเสียหายนั้น เกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลใด ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 31 กำหนดให้ “สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย” มีสิทธิไล่เบี้ยเรียกคืนเงิน เอาจากบุคคลผู้ดังกล่าว หรือเรียกให้ผู้ประสบภัยคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนคืนแก่กองทุนได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้แตกต่างจากการไล่เบี้ยเรียกคืนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ มาตรา 26 และมาตรา 32 ที่กำหนดให้ “นายทะเบียน” ซึ่งหมายถึงอธิบดีกรมการประกันภัย หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมการประกันภัยมอบหมายโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นบุคคลตามกฎหมาย มีหน้าที่ในการติดตามไล่เบี้ยเรียกคืนเงินจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นคืนกองทุน

เห็นได้ว่าการเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เรียกคืนเงินไว้ต่างกัน และในปัจจุบัน สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะตามมาตรา 34 บัญญัติไว้เพียงให้จัดตั้งสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ดังนั้นสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจึงเป็นเพียง หน่วยงานในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เท่านั้น ไม่สามารถแสดงเจตนา หรือเป็นเป็นโจทก์ฟ้องคดีเพื่อเรียกเงินคืนกับลูกหนี้ได้ ซึ่งขัดแย้งกับบทบัญญัติในมาตรา 31 ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย มีสิทธิดำเนินการไล่เบี้ยเรียกคืนเงินจากบุคคลผู้ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น จึงเป็นปัญหาหากกองทุนจะดำเนินการใช้สิทธิไล่เบี้ย หรือฟ้องร้องกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ผู้เขียนได้ศึกษา และเปรียบเทียบการดำเนินการของกองทุนในต่างประเทศเห็นว่าในต่างประเทศนั้นกองทุนได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยอิสระ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเห็นได้จากใน สหราชอาณาจักร กองทุน Motor Insurers' Bureau (M.I.B.) กองทุนมีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้รับมอบอำนาจในแต่ละแคว้น ให้ดำเนินการไล่เบี้ยเรียกคืนเงินได้ หรือให้ประเทศแคนาดา กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย Manitoba Public Insurance ของรัฐแมนิโทบา นั้นสามารถที่จะรับประกันภัยรถภาคบังคับได้ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 34 ที่กำหนดให้กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยเป็นเพียงหน่วยงานภายใน สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ผู้เขียนเห็นว่าจะสมควรแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เพื่อเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายยิ่งขึ้น และการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้น คืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป