

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 มาตรา 7 และมาตรา 9 ได้บัญญัติให้เจ้าของรถต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยโดยประกันภัยกับบริษัทตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัยที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการประเภทประกันภัยรถ

บทบัญญัติในมาตรา 7 และมาตรา 9 ไม่ได้บัญญัติถึงการประกันภัยที่เจ้าของรถต้องจัดให้มีว่าเป็นการประกันภัยประเภทใด แต่เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับข้อตกลงคุ้มครองตามกรรมธรรม์คุ้มครองผู้บริโภคแล้วเห็นได้ว่า การประกันภัยที่เจ้าของรถต้องจัดให้มีเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประสบภัยดังนี้

1. การประกันภัยค่าเงินสำหรับผู้ประสบภัยที่มีผู้ขับขี่ที่เป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายต่อผู้ประสบภัยที่ได้รับความเสียหาย

2. การประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคลสำหรับผู้ขับขี่ที่เป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบต่ออุบัติเหตุ หรือไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบต่อผู้ขับขี่ที่ตกเป็นผู้ประสบภัย

เนื่องจากการประกันภัยค่าเงินเป็นการประกันภัยที่บริษัทที่รับประกันภัยรถของเจ้าของรถจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ประสบภัยที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ขับขี่ที่ก่อเมื่อผู้ขับขี่รถคันที่เอาประกันภัยต้องรับผิดชอบตามกฎหมายต่อผู้ประสบภัย โดยอาจต้องมีการพิสูจน์ความรับผิด และการพิสูจน์ความรับผิดอาจต้องใช้ระยะเวลายาวนาน ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2535 มาตรา 7 จึงต้องบัญญัติให้บริษัทหรือสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามมาตรา 20 มาตรา 23 หรือมาตรา 24 ให้แก่ผู้ประสบภัยให้เสร็จสิ้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำร้องจากผู้ประสบภัยโดยไม่ต้องรอให้การพิสูจน์ความรับผิดเสร็จสิ้นเสียก่อน โดยให้ถือว่าค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายให้แก่ผู้ประสบภัยไปนั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ผู้ประสบภัยจะได้รับจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ประสบ

การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นของกองทุนมิใช่ว่ากองทุนเป็นผู้ทำละเมิด หากแต่เป็นการจ่ายแทนผู้ที่จะต้องรับผิดชอบผู้ประสบภัย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ผู้ประสบภัยได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันทั่วถึง ทำนองเดียวกับการรับช่วงสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 229 (3) ด้วยเหตุนี้เองพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 จึงได้บัญญัติให้มีการเรียกเอาค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนคืนแก่กองทุนจากเจ้าของรถหรือบริษัท ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 นอกจากนั้นแล้วพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ยังได้บัญญัติให้มีการเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยนั้นเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก หรือเรียกคืนเพราะเหตุที่ความเสียหายนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าของรถ ผู้ขับขี่รถ ผู้ซึ่งอยู่ในรถหรือผู้ประสบภัย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 31 และเรียกคืนจากหน่วยงานที่เป็นเจ้าของรถตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 เพราะเหตุรถนั้นเป็นรถยกที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ที่ไม่ได้เอาประกันภัยตามมาตรา 7 ซึ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการไล่เบี้ยและเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนคืนแก่กองทุนยังมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ ดังนี้

6.1.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมาย กรณีเจ้าของรถซึ่งไม่ได้จัดให้มีการประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และเป็นฝ่ายประมาทจะถือว่าเป็น “ผู้ประสบภัย” หรือไม่

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าแล้วพบว่าตามร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาและส่งกลับมายังคณะรัฐมนตรี นั้น คำว่า “ผู้ประสบภัย” หมายความว่าตั้งแต่เฉพาะบุคคลภายนอก (Third Party) เท่านั้น แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “ผู้ประสบภัย” ให้รวมไปถึงบุคคลที่หนึ่งและที่สองด้วย ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 โดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตราอื่น ๆ ให้สอดคล้องกัน และเมื่อร่างดังกล่าวได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ยกข้อสงสัยว่ารัฐสภาไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ อีกเช่นกัน ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้ประสบภัยที่เป็นเจ้าของรถ หรือผู้ขับขี่รถที่ขับรถโดยไม่ประมาททำให้ตนเองได้รับความเสียหายโดยไม่มีคู่กรณีที่ดี หรือมีคู่กรณี แต่คู่กรณีไม่ได้เป็นฝ่ายประมาทที่ดี และรถนั้นเป็นรถที่ฝ่าฝืนไม่ได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 7 หรือมาตรา 9 หรือเป็นรถที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา 8 ซึ่งไม่ได้เอาประกันตามมาตรา 7 ในกรณีเช่นนี้กองทุนจะต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย(ผู้ขับขี่ฝ่ายประมาท) ดังกล่าวหรือไม่ ปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่ากองทุนมีหน้าที่ต้องจ่าย

ค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประภัยดังกล่าวโดยไม่ต้องคำนึงว่าความผิดท้ายที่สุดจะเป็นของผู้ใด และเมื่อกองทุนได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นไปแล้วจะเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่ได้จ่ายไปจากผู้ประภัย(ผู้ขับขี่ฝ่ายประมาท) ได้ก็ต่อเมื่อความเสียหายนั้นเกิดขึ้นเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ประภัย(ผู้ขับขี่ฝ่ายประมาท) เท่านั้น ตามมาตรา 31 หากมิได้เกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ขับขี่ดังกล่าวก็จะไม่สามารถเรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่ได้จ่ายไปคืนได้ แต่ด้านของมตสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นกลับมีความเห็นที่แตกต่างว่าการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประภัยจากรถฯ มาตรา 35 บัญญัติให้ผู้ประภัยต้องยื่นสำเนาประจำวันในคดีของพนักงานสอบสวนมาพร้อมกับการยื่นคำขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประภัย ย่อมแสดงให้เห็นว่าต้องเป็นกรณีที่ผู้ประภัยถูกบุคคลอื่นก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งหมายความว่าถึงแต่เฉพาะบุคคลภายนอกเท่านั้น ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้น ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประภัยจากรถ พ.ศ. 2535

6.1.2 ปัญหาการไล่เบี้ยเอาค่าเสียหายเบื้องต้น คืนกองทุนทดแทนผู้ประภัยกรณีที่เกิดอุบัติเหตุจากรถ ซึ่งเจ้าของรถไม่ได้เป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบ

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าแล้วพบว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประภัยจากรถ พ.ศ. 2535 บัญญัติให้นายทะเบียน เรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากเงินกองทุนทดแทนผู้ประภัยคืนจากเจ้าของรถหรือบริษัทแล้วแต่กรณี รวมทั้งเงินเพิ่มในอัตราร้อยละยี่สิบ ของจำนวนเงินที่จ่ายไปตามความในมาตรา 26 โดยไม่ได้บัญญัติให้เรียกคืนได้ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ความรับผิดชอบเสร็จสิ้นและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบแล้ว เมื่อเป็นเช่นนั้นนายทะเบียนจึงเรียกเงินที่จ่ายไปคืนทันที ที่ได้จ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประภัยไปแล้ว กรณีเช่นนี้อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของรถขึ้นได้ เพราะหากผลการพิสูจน์ความรับผิดชอบปรากฏว่าเจ้าของรถผู้ที่ถูกเรียกคืนไม่ใช่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ประภัย เขาย่อมไม่ใช่ผู้ทำละเมิดหรือผู้ที่ต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ทำละเมิดตามหลักละเมิดแห่งประมวลแพ่งและพาณิชย์ แต่เจ้าของรถได้ถูกเรียกเงินคืนกองทุนพร้อมกับเงินเพิ่มไปแล้ว อีกทั้งยังต้องรับโทษปรับตามบทกำหนดโทษในกรณีไม่ได้จัดทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ด้วยในมาตรา 37 อันเป็นโทษทางอาญานอกจากความรับผิดทางแพ่งอีกด้วย ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อ เจ้าของรถฝ่ายที่ไม่ต้องรับผิดชอบ

6.1.3 ปัญหาการเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น ในกรณีรถนั้นเป็นรถที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำประกันภัยภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประภัยจากรถ

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าแล้วพบว่ากรณีที่นายทะเบียนได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประภัยสำหรับความเสียหายที่เกิดจากรถที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำมีการ

ประกันความเสียหาย 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 ซึ่งกระทรวงการคลังได้กำหนดว่าให้หน่วยงานราชการซึ่งเป็นเจ้าของรถดำเนินการจ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถโดยทันทีไม่ต้องรอให้การพิสูจน์ความรับผิดชอบเสร็จสิ้นจนรู้ถึงบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัย กรณีเช่นนี้อาจเกิดความไม่เป็นธรรมแก่หน่วยงานราชการซึ่งเป็นเจ้าของรถได้ หากภายหลังปรากฏว่ารถของหน่วยงานราชการดังกล่าว มิได้ได้เป็นฝ่ายละเมิดที่จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายและได้จ่ายเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยไปแล้ว หน่วยงานนั้นจำเป็นต้องไปเรียกคืนอีกทอดหนึ่ง กรณีเช่นนี้ 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”

6.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจในการดำเนินการเรียกร้อง เงินค่าเสียหายเบื้องต้นคืนกองทุนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้าแล้วพบว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ 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 จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้เกิด ปัญหาและความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังข้อเสนอแนะต่อไปนี้

6.2 ข้อเสนอแนะ

ตามที่คุณเขียนได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้สรุปประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้ 4 ประการข้างต้นนั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์แนวทางของการแก้ปัญหาดังกล่าว และมาตรการที่เหมาะสม เพื่อการดำเนินการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้น คืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมยิ่งขึ้นดังต่อไปนี้

6.2.1 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535

ผู้เขียนมีความเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เกิดความชัดเจน ลดข้อปัญหาในการตีความของผู้ที่เกี่ยวข้อง และเกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้น ดังนี้

6.2.1.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาคำถามไม่ชัดเจนของกฎหมาย กรณีเจ้าของรถซึ่งไม่ได้จัดให้มีการประกันภัยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และเป็นฝ่ายประมาทจะถือว่าเป็น “ผู้ประสบภัย” หรือไม่

ผู้เขียนได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตามกฎหมายของต่างประเทศ ในสหราชอาณาจักร กองทุน Motor Insurers' Bureau (M.I.B.) หรือในรัฐควิเบก ประเทศแคนาดา กองทุน Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) นั้นได้วางหลักว่า “ผู้ประสบภัย” ไม่รวมไปถึง ผู้ขับขี่ หรือเจ้าของรถซึ่งมิได้จัดให้มีการประกันภัยไว้ตามกฎหมาย หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วบุคคลดังกล่าวจะไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากกองทุนของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของทางด้านการประกันภัยซึ่งกำหนดให้ “ผู้ประสบภัย” ที่จะได้รับเงินชดเชยชั่วคราวจากรัฐนั้นรวมไปถึง ผู้ขับขี่ หรือเจ้าของรถซึ่งมิได้จัดให้มีการประกันภัยภาคบังคับไว้ด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนได้ศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศข้างต้น ประกอบกับพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ นั้นได้บัญญัติขึ้นมาเนื่องจากอุบัติเหตุจากรถในประเทศไทยได้ทวีจำนวนขึ้นในแต่ละปี เป็นเหตุให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก โดยผู้ประสบภัยดังกล่าวไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย หรือได้รับการชดเชยค่าเสียหายไม่คุ้มกับความเสียหายที่แท้จริง รัฐบาลจึงบัญญัติ กฎหมายดังกล่าวโดยมีเจตนามุ่งที่จะเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย เพื่อให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายและได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันทั่วถึง ในขณะที่เป็นสวัสดิสงเคราะห์ ดังนั้น “ผู้ประสบภัย” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 จึงควรหมายรวมไปถึงเจ้าของรถซึ่งมิได้จัดให้มีการประกันภัยไว้ด้วย แต่ปัญหาที่หน่วยงาน หรือผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายตีความหมายของผู้ประสบภัยจากรถ แตกต่างและขัดแย้งกันนั้นเป็นผลเนื่องมาจาก การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมคำนิยาม “ผู้ประสบภัย” ให้หมายความรวมถึงบุคคลทุกคนที่ได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกายหรืออนามัยอันเกิดจากรถซึ่งเป็นการตีความหมายที่ถูกต้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว แต่เนื่องจากไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราอื่น ๆ ให้สอดคล้องกัน ก่อนที่จะส่งร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราที่เกี่ยวข้องกันเพื่อให้สอดคล้องกันแต่ประการใด ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาในการใช้และตีความให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินการตามกฎหมาย

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เสียใหม่โดยให้บัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่า “ผู้ประสบภัย” หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยเนื่องมาจากรถที่ใช้อยู่ในทางหรือเนื่องมาจากสิ่งที่ยกบรรทุกหรือติดตั้งในรถนั้น และหมายความรวมถึงผู้ขับขี่รถ หรือเจ้าของรถซึ่งมิได้จัดให้มีการประกันภัย หรือทายาทโดยธรรมของผู้ประสบภัยซึ่งถึงแก่ความตาย ด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในการปฏิบัติตามกฎหมาย และการตีความของผู้ที่เกี่ยวข้อง

6.2.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหการไล่เบี้ยเอาค่าเสียหายเบื้องต้น คืบกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยกรณีที่เกิดอุบัติเหตุจากรถ ซึ่งเจ้าของรถไม่ได้เป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบ

ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้า และพิจารณาเปรียบเทียบการเรียกคืนเงินชดเชยที่จ่ายจากรัฐของต่างประเทศ ทั้งในส่วนทางด้านกฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil law system) และด้านของกฎหมายจารีตประเพณี (Common law system) แล้วพบว่ากฎหมายของทั้ง 4 ประเทศที่ได้ศึกษาค้นคว้าไว้ในบทที่ 3 นั้นไม่มีประเทศใดเลยที่วางหลักให้กองทุนดำเนินการเรียกเงินที่ได้จ่ายไปจากกองทุนของรัฐคืนได้ทันที ทันใด ที่ได้ดำเนินการจ่ายเงินดังกล่าวไป กฎหมายของทั้ง 4 ประเทศนั้นใช้หลักการรับช่วงสิทธิ เมื่อกองทุนได้จ่ายไปแล้ว หากภายหลังทราบตัวผู้ต้องรับผิดชอบก็จะดำเนินการไล่เบี้ยตามหลักของการรับช่วงสิทธิของการประกันวินาศภัยทั่วไป เช่นในของสหราชอาณาจักร กองทุน Motor Insurers' Bureau (M.I.B.) หลังจากดำเนินการจ่ายเงินชดเชยให้ผู้เสียหายแล้วจะรับช่วงสิทธิในการติดตามไล่เบี้ยเอาจากผู้ต้องรับผิดชอบซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย หรือส่งเรื่องให้ผู้รับมอบอำนาจในแต่ละแคว้นดำเนินการติดตามไล่เบี้ยเงินดังกล่าวผู้ต้องรับผิดชอบซึ่งก่อให้เกิดอุบัติเหตุครั้งนั้น หรือในประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐจีน(ไต้หวัน) ก็ใช้หลักการรับช่วงสิทธิตามหลักของประกันวินาศภัยทั่วไปทั้งสิ้น ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ว่าให้นายทะเบียนสามารถเรียกเงินที่ได้จ่ายไป ในกรณี ตามมาตรา 23(1) เจ้าของรถไม่ได้จัดให้มีการประกันภัย และไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้กับผู้ประสบภัย หรือจ่ายไม่ครบจำนวน หรือ กรณีตามมาตรา 23 (5) บริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น คืบจากเจ้าของรถ หรือบริษัทได้ทันทีทันใด หลังจากกองทุนได้ดำเนินการจ่ายให้กับผู้ประสบภัยไปแล้ว จึงเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าว นั้นขัดต่อหลักการรับช่วงสิทธิที่จะต้องรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบก่อนจึงจะดำเนินการเรียกร้องได้ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักนิติธรรมในกรณีที่เจ้าของรถ หรือบริษัทซึ่งมิได้เป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบ ทั้งยังก่อให้เกิดความดำเนินงานล่าช้าซ้อนในการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นของกองทุน

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 เสียใหม่โดยให้นายทะเบียนสามารถเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่ได้ดำเนินการจ่ายไป พร้อมกับเงินเพิ่มคืนได้หลังจากการพิสูจน์ความรับผิดชอบเสร็จสิ้นแล้ว และสามารถเรียกคืนได้เฉพาะกับเจ้าของรถ หรือบริษัทประกันภัยรถคันที่เป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบต่อผู้ประสบภัย เท่านั้น จึงจะเป็นไปตามหลักสากล และเกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าของรถที่ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งยังช่วยลดปัญหา ข้นตอน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ที่ซ้ำซ้อนในการไล่เบี้ยเรียกคืนเงินของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยด้วย

6.2.1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหากับผู้มีอำนาจในการดำเนินการเรียกร้อง เงินค่าเสียหายเบื้องต้นคืนกองทุน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

ผู้เขียนได้ศึกษา และเปรียบเทียบการดำเนินการของกองทุนในต่างประเทศเห็นว่าในต่างประเทศนั้นกองทุนได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยอิสระ ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเห็นได้จากใน สหราชอาณาจักร กองทุน Motor Insurers' Bureau (M.I.B.) กองทุนมีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้รับมอบอำนาจในแต่ละแคว้นให้ดำเนินการไล่เบี้ยเรียกคืนเงินได้ หรือให้ประเทศแคนาดา กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย Manitoba Public Insurance ของรัฐแมนิโทบา นั้นสามารถที่จะรับประกันภัยรถภาคบังคับได้ ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 มาตรา 34 ที่กำหนดให้กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยเป็นเพียงหน่วยงานภายใน สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด การบริหารจัดการกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย รวมถึงการดำเนินการไล่เบี้ยเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบ จึงเกิดความยุ่งยาก และล่าช้า ในการดำเนินการ

ผู้เขียนจึงเสนอให้แก้ไข พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 ให้กำหนดให้กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย และมีผู้จัดการกองทุนที่มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สามารถดำเนินการในนามกองทุนได้ จะส่งผลดีในหลายๆด้าน เช่นการไล่เบี้ยเรียกคืนอาจส่งให้บริษัทเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญในการสืบทรัพย์ลูกหนี้ หรือแม้แต่การบริหารจัดการเงินกองทุน ในลักษณะเป็นการลงทุนให้เกิดดอกผล เพื่อนำดอกผลดังกล่าวกลับมาเป็นส่วนลดให้เจ้าของรถในการทำประกันภัยภาคบังคับ ในปีต่อไปหรือพัฒนาระบบการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น ระบบการรักษาพยาบาลให้ดียิ่งขึ้นได้

6.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการส่งเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยกรณีรถของราชการก่อให้เกิดความเสียหาย พ.ศ. 2551

ผู้เขียนมีความเห็นว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบว่าด้วยการส่งเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยกรณีรถของราชการก่อให้เกิดความเสียหาย พ.ศ. 2551 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการติดตามไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายกรณีรถของราชการก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนี้

6.2.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหากับการเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น ในกรณีรถนั้นเป็นรถที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจัดทำประกันภัยภาคบังคับ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ

ผู้เขียนศึกษาระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการส่งเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยกรณีรถของราชการก่อให้เกิดความเสียหาย พ.ศ. 2551 ข้อ 5 มีความเห็นว่าจากเดิมระเบียบข้อดังกล่าวกำหนดไว้ว่า เมื่อได้มีการจ่ายเงินค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากกองทุนทดแทน ผู้ประสบภัย ให้สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยแจ้งเรียกเงินตามจำนวนที่จ่ายไปยังส่วนราชการ เจ้าของรถทราบ เพื่อขอใช้คืน

โดยเร็ว ไม่ว่ารถของทางราชการนั้นเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ผู้เขียนได้เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ระบบกฎหมายของต่างประเทศที่ยกไว้ในบทที่ 3 ในการเรียกเงินที่จ่ายโดยกองทุนของรัฐในทุกประเทศที่ได้ทำการศึกษา ต่างก็ใช้หลักของการรับช่วงสิทธิเมื่อมีผลการพิสูจน์ความรับผิดชอบเสร็จสิ้นแล้วทุกประเทศ ดังนั้นเพื่อให้การไล่เบี้ยเรียกคืนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ไม่เกิดความซ้ำซ้อน เสียเวลาและค่าใช้จ่าย และสอดคล้องกับหลักการรับช่วงสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยอันเป็นแม่บท ทั้งยังก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับหน่วยงานเจ้าของรถ

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้แก้ไขระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการส่งเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยกรณีรถของราชการก่อให้เกิดความเสียหาย พ.ศ. 2551 ข้อ 5 ให้กองทุนทดแทนผู้ประสบภัยแจ้งเรียกเงินค่าเสียหายเบื้องต้นจากค้ำหน่วยงานเจ้าของรถได้ก็ต่อเมื่อผลพิสูจน์ความรับผิดชอบปรากฏแล้วว่าหน่วยงานเจ้าของรถนั้นเป็นฝ่ายต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

หากมีการปรับปรุงแก้ไข ตามข้อเสนอแนะในข้างต้นแล้วผู้เขียนเห็นว่าจะเกิดความชัดเจนในการปฏิบัติตามกฎหมายยิ่งขึ้น และการไล่เบี้ยเรียกคืนค่าเสียหายเบื้องต้น คืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจากรถจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมยิ่งขึ้น