



“สภาพปัญหาทางกฎหมาย กับแนวคิดใหม่ในการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ”

๑. บทนำ

ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ประชาชนโดยทั่วไปที่ได้รับอันตรายอันเกิดจากอุบัติเหตุจากรถขึ้นในครั้งใด ประชาชนในฐานะผู้ประสบภัยจากรถดังกล่าวมักจะไม่ได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันท่วงที ทั้งนี้ เนื่องจากสถานพยาบาลบางแห่งมักจะปฏิเสธการให้การรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่กังวลว่าจะไม่สามารถเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลจากผู้ประสบภัยได้ ในขณะที่อุบัติเหตุอันเกิดจากรถได้เพิ่มทวีมากขึ้นในแต่ละปี อันส่งผลให้ผู้ประสบภัยมักจะไม่ได้รับการชดใช้และเยียวยาในส่วนองค่าเสียหายเท่าที่ควร หรือแม้บางรายที่ได้รับชดใช้ค่าเสียหายแล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่คุ้มค้ำกับความเสียหายที่ได้รับจริง และหากผู้ประสบภัยจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่ง ค่าเสียหายที่จะได้รับก็อาจจะไม่คุ้มค้ำเมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลในสมัยที่มี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีหลักการเพื่อที่จะคุ้มครองและบรรเทาภาวะความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดกับชีวิต หรือร่างกายของผู้ประสบภัยจากรถทุกๆ คน ให้ได้รับชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นอย่างทันท่วงที และเป็นหลักประกันว่าสถานพยาบาลทุกแห่งจะได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลอย่างแน่นอนและรวดเร็วในการรับรักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบภัย ด้วยการกำหนดให้บริษัทตามกฎหมายว่าด้วยประกันวินาศภัยได้เข้ามามีบทบาทในการรับประกันภัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือที่มักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ประกันภัย พ.ร.บ.” และจ่ายค่าสินไหมทดแทนอันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับนี้

๒. หลักการสำคัญของ พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่บังคับให้รถทุกประเภทต้องทำประกันรถภาคบังคับ^๑ ยกเว้นรถสำหรับองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท รถสำหรับผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และรถของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ประสบภัยจากรถไม่ว่าจะเป็นผู้ขับขี่ ผู้โดยสาร ตลอดจนบุคคลภายนอก ซึ่งเมื่อบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเป็นอันตรายแก่กายหรือถึงแก่ชีวิตอันเนื่องมาจากรถที่ใช้หรืออยู่ในทาง หรือเนื่องจากสิ่งที่ยกบรรทุกหรือติดตั้งในรถนั้น ก็จะได้รับ ความคุ้มครอง โดยการได้รับการชดเชยค่าเสียหายตามกฎหมาย (มาตรา ๔, ๗, ๘, ๙, ๒๐)



สำหรับการชดเชยค่าเสียหาย จะแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้ **ส่วนแรก คือ ค่าเสียหายเบื้องต้น** ซึ่งจะได้รับภายใน ๗ วัน นับจากวันที่มีการร้องขอโดยไม่ต้องรอพิสูจน์ความผิด (No Fault Approach) เพื่อเป็นการให้ความช่วยเหลือในเบื้องต้นก่อน (กรณีบาดเจ็บ เป็นค่ารักษาพยาบาล, ค่าใช้จ่ายอันจำเป็นตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท และสำหรับกรณีเสียชีวิต เป็นค่าปลงศพ, ค่าใช้จ่ายสำหรับจัดการศพ ไม่เกินรายละเอียด ๓๕,๐๐๐ บาท) **ส่วนที่สอง คือ ค่าเสียหายที่เกินกว่าค่าเสียหายเบื้องต้น** ซึ่งจะได้รับเมื่อมีการพิสูจน์ความผิดกันเรียบร้อยแล้ว (เมื่อรวมกับค่าเสียหายเบื้องต้นที่ได้รับแล้ว กรณีบาดเจ็บ เป็นค่ารักษาพยาบาล ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท กรณีเสียชีวิตหรือสูญเสียอวัยวะหรือทุพพลภาพ ไม่เกินรายละเอียด ๑๐๐,๐๐๐ บาท) แต่สำหรับผู้ประสบภัยที่เป็นผู้ขับขี่และเป็นฝ่ายผิดเองจะได้รับความคุ้มครองเฉพาะค่าเสียหายเบื้องต้น ทั้งนี้ การได้รับชดเชยค่าเสียหายตามกฎหมายนี้ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ประสบภัยฝ่ายถูกที่จะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๒๔, ๒๕)

^๑ สำหรับผู้มีหน้าที่ต้องทำประกันรถภาคบังคับ คือ เจ้าของรถหรือผู้มีสิทธิครอบครองรถตามสัญญาเช่าซื้อ รวมทั้งผู้นำรถที่จดทะเบียนในต่างประเทศเข้ามาใช้ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ มาตรา ๔).



ในกรณีผู้ประสบภัยได้เรียกร้องค่าเสียหายเบื้องต้นต่อบริษัทประกันภัยแล้ว แต่ไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือได้รับการชดเชยไม่เต็มจำนวน หรือกรณีชนแล้วหลบหนี หรือเจ้าของรถที่ไม่ได้จัดให้มีประกันภัยไม่ยอมชดเชยค่าเสียหาย กฎหมายได้กำหนดให้ “บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด”^๒ เป็นผู้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นจากเงินกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยให้แทนไปก่อน หลังจากนั้นจึงจะเรียกคืนจากเจ้าของรถหรือบริษัท แล้วแต่กรณี พร้อมด้วยเงินเพิ่ม นอกจากนี้หลังจากที่ผู้ประสบภัยหรือทายาท ได้รับชดเชยค่าเสียหายจากบริษัทประกันภัยหรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย (กรณีถูกชนแล้วหลบหนีหรือไม่ทราบรถคันที่ชนนั้น) กฎหมายยังให้สิทธิบริษัทประกันภัยและกองทุนทดแทนฯ รับช่วงสิทธิจากผู้ประสบภัยจากรถ ไปดำเนินการไล่เบี้ยเอาจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น อันเนื่องมาจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้ด้วย (มาตรา ๒๖, ๓๑)

นอกจากนั้นในการต่อทะเบียนรถยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ได้กำหนดให้ให้นายทะเบียนตามกฎหมายดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบว่ารถคันดังกล่าวได้มีการทำประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยแล้วหรือไม่ จึงจะทำการต่อทะเบียนรถให้ได้^๓ และด้านบริษัทประกันภัยก็ไม่มีสิทธิที่จะปฏิเสธผู้ขอเอาประกันภัยรถภาคบังคับ หากปฏิเสธจะมีโทษปรับตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ - ๒๕๐,๐๐๐ บาท และหากไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือทายาทให้เสร็จสิ้นภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ ให้มีโทษปรับตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท ส่วนเจ้าของรถที่ละเลยไม่ทำประกันภัยมีโทษปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ผู้ที่ใช้รถที่ไม่มีประกัน ให้มีโทษปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๑๙, ๓๗, ๓๘, ๓๙, ๔๑)

จากเจตนารมณ์และหลักการทางกฎหมายดังที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหากการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมากมหาศาลแก่ทุกๆ ฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้ประสบภัย เจ้าของรถ สถานพยาบาล หรือแม้แต่บริษัทประกันภัย ก็ตาม แต่ในระยะเวลา ๑๗ ปีเศษ ที่ผ่านมา นับแต่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ กลับพบว่า การดำเนินการในการใช้สิทธิของผู้ประสบภัยตามกฎหมาย

^๒บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด เป็นบริษัทประกันวินาศภัย จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่ไม่สามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัทที่รับประกันภัยรถคันที่เกิดเหตุ นอกจากนี้บริษัทกลาง ฯ ยังรับประกันภัยตาม พ.ร.บ. เฉพาะค่ารถจักรยานยนต์ โดยปัจจุบันมีสาขาให้บริการในทุกจังหวัดทั่วประเทศ.

^๓ประเด็นสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐.

ยังมีปัญหาอยู่มาก แม้จะได้มีความพยายามในการที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้
ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นตลอดมา^๔ ก็ตาม

๓. สภาพปัญหาและอุปสรรคที่พบภายใต้กฎหมายฉบับปัจจุบัน^๕

ปัญหาอุปสรรคของระบบประกันภัยรถภาคบังคับภายใต้พระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม^๖ นั้น ได้เกิดขึ้น
ตั้งแต่ในขั้นตอนแรก กล่าวคือ การรับทำประกันภัยภาคบังคับ ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย
คือ การจ่ายค่าเสียหาย



ในขั้นตอนแรก คือ ขั้นตอนการทำประกันภัยรถภาคบังคับ กฎหมายได้กำหนด
กระบวนการทำประกันภัยแยกออกจากการจดทะเบียนหรือต่อทะเบียนรถที่เจ้าของรถ
ต้องทำกับกรมการขนส่งทางบก โดยเจ้าของรถต้องเลือกทำกับบริษัทประกันวินาศภัย
ในปัจจุบันมีอยู่เป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า ๖๐ แห่ง บริษัทประกันวินาศภัยแต่ละแห่ง
จึงต้องดำเนินการด้านการตลาดและสร้างเครือข่ายนายหน้าเพื่อเพิ่มและรักษาส่วนแบ่ง
การตลาด ค่านายหน้าที่บริษัทจัดสรรให้แก่นายหน้า^๖ (โบรกเกอร์) นั้นมีสัดส่วนสูง
ถึงร้อยละ ๑๘ ของเบี้ยประกันภัย นอกจากค่านายหน้าในขั้นตอนการทำประกันภัยแล้ว
ค่าใช้จ่ายอื่นที่บริษัทใช้เพื่อดำเนินงานในขั้นตอนต่อมาก็มีสัดส่วนสูงเช่นเดียวกัน
ด้วยเหตุนี้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทั้งหมดจึงมีสัดส่วนที่สูงถึงร้อยละ ๓๘

^๔ล่าสุด คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีสาระสำคัญในการเพิ่มเติมกรณี
เจ้าของรถได้จัดให้มีการประกันภัยความเสียหายต่อผู้ประสบภัยภาคสมัครใจ (ประกันชั้น ๑, ๒ หรือ ๓) โดยเอาประกันภัยครอบคลุม
ความเสียหายต่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินแล้ว ไม่ต้องจัดให้มีการประกันความเสียหายสำหรับผู้ประสบภัยอีก เพื่อลดความซ้ำซ้อน
และความยุ่งยากในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพราะประกันของรถคู่กรณีที่มีประกันทั้งภาคสมัครใจและภาคบังคับรวมอยู่ใน
บริษัทเดียวกัน.

^๕ข้อมูลจากสำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ,
รายงานของคณะกรรมการการสาธารณสุข สถานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาศึกษา เรื่อง การคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ, ๒๕๕๐.

^๖หน้าที่ของนายหน้า คือ แนะนำผลิตภัณฑ์ให้แก่ผู้ซื้อ และดำเนินการให้ผู้ขายและผู้ซื้อได้มาพบกัน.



ของเบี้ยประกันภัย ขณะที่การจ่ายค่าสินไหมทดแทนของระบบมีเพียงร้อยละ ๔๑ ของเบี้ยประกันที่จัดเก็บได้เท่านั้น^๗

นอกจากปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายการดำเนินการที่สูงแล้ว ก็ยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกหลายประการด้วยกัน โดยเริ่มเกิดขึ้นเมื่อผู้ประสบภัยจากรถเข้ารับการรักษาพยาบาล ผู้ประสบภัยเหล่านี้จะต้องตรวจจ่ายค่ารักษาพยาบาลด้วยตนเองไปก่อน แล้วจึงทำเรื่องขอเบิกมายังบริษัทประกันวินาศภัยในภายหลัง อันก่อให้เกิดปัญหาหลักหรือภาระสำหรับผู้ที่มีฐานะยากจนในการที่จะต้องหาเงินมาเพื่อจ่ายค่ารักษาพยาบาลแล้วยังจะต้องทนทุกข์กับอุบัติเหตุที่ตนได้รับอยู่ขณะเดียวกัน^๘

ในขั้นตอนต่อมา คือ การทำเรื่องร้องขอค่าเสียหายเบื้องต้นจากบริษัทประกันวินาศภัยนั้น แม้กฎหมายจะได้กำหนดหลักฐานเพื่อที่ชี้ยื่นขอเบิกไว้แล้วก็ตาม แต่บริษัทแต่ละแห่งต่างก็ได้กำหนดหลักฐานการขอเบิกและขั้นตอนการยื่นขอเบิกเป็นของตนเอง (อันเนื่องมาจากความพยายามในการบายเบี่ยงเพื่อที่จะไม่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ประสบภัยจากรถ) หลักปฏิบัติในการขอเบิกของบริษัทแต่ละแห่งจึงมีความแตกต่างกัน อันส่งผลให้ผู้ประสบภัยหรือสถานพยาบาลต้องประสบปัญหาความยุ่งยากในเรื่องการขอเบิกและการจัดหาเอกสารในการขอเบิกค่าเสียหายเบื้องต้นดังกล่าว ทั้งที่เมื่อผู้ประสบภัยหรือสถานพยาบาลได้ยื่นเรื่องร้องขอตามขั้นตอนแล้วกฎหมายได้กำหนดให้บริษัทประกันวินาศภัยต้องจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้ผู้ประสบภัยภายใน ๗ วัน แต่ปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบันบริษัทประกันวินาศภัยบางแห่งกลับยังคงดำเนินการล่าช้าไม่ยอมจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ถึงแม้กฎหมายจะได้กำหนดมาตรการการลงโทษไว้ก็ตาม

สำหรับการจ่ายค่าเสียหายที่เกินจากค่าเสียหายเบื้องต้นนั้น ยิ่งล่าช้าและยุ่งยากมากขึ้น เนื่องจากต้องรอผลพิสูจน์ความผิดทางกฎหมาย อีกทั้งอาจต้องทำเรื่องขอเบิกต่อมายังบริษัทอีกแห่งหนึ่ง ด้วยเหตุว่าบริษัทที่ต้องจ่ายค่าเสียหายที่เกินจากค่าเสียหายเบื้องต้น คือ บริษัทของฝ่ายที่กระทำผิดอาจจะไม่ใช่บริษัทเดียวกันกับบริษัทที่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นก็ได้^๙

^๗อัตราส่วนโดยประมาณ จากค่าใช้จ่ายในการรับประกันภัยอื่นและค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของธุรกิจประกันวินาศภัย ปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑, อัตราค่าสินไหมทดแทนต่อเบี้ยที่ถือเป็นรายได้ของธุรกิจประกันวินาศภัย ปี ๒๕๔๘ - ๒๕๕๑ (ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ส่วนวิจัยและสถิติ ฝ่ายวางแผนและพัฒนาระบบการตรวจสอบ สำนักงาน คปภ.).

^๘แต่ทั้งนี้ ก็ยังมีสถานพยาบาลบางแห่งโดยเฉพาะสถานพยาบาลของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการทำเรื่องขอเบิกให้แก่ผู้ประสบภัยโดยตรง โดยที่ผู้ประสบภัยไม่ต้องตรวจจ่ายค่ารักษาพยาบาลไปก่อน.

^๙ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุจากรถตั้งแต่ ๒ คันขึ้นไป ผู้ประสบภัยที่อยู่ในรถจะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นจากบริษัทของรถที่ผู้ประสบภัยนั้นอยู่ และเมื่อพิสูจน์ความรับผิดชอบตามกฎหมายแล้วพบว่าผู้ประสบภัยเป็นฝ่ายถูก ผู้ประสบภัยก็ต้องขอรับค่าเสียหายส่วนที่เกินจากค่าเสียหายเบื้องต้นจากบริษัทของฝ่ายผิด ซึ่งเป็นคนละบริษัทกับบริษัทที่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย แต่ในกรณีที่ผู้ประสบภัยไม่ได้อยู่ในรถ บริษัทของรถที่ก่อเหตุทั้งหมดจะต้องร่วมจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย สำหรับค่าเสียหายส่วนที่เกินจากค่าเสียหายเบื้องต้น ผู้ประสบภัยจะต้องขอรับจากบริษัทของฝ่ายผิด.

จากปัญหาความล่าช้าหรือความยุ่งยากในการดำเนินการเพื่อใช้สิทธิตามกฎหมายของผู้ประสบภัยจากรถดังที่กล่าวมานั้น ทำให้เมื่อเกิดอุบัติเหตุทางรถผู้ประสบภัยมากกว่าร้อยละ ๕๐ ได้เลี้ยวไปใช้สิทธิสวัสดิการการรักษาพยาบาลอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นสวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคมแทน^{๑๐} ส่งผลให้ภาระค่าใช้จ่ายของกองทุนระบบอื่นเพิ่มสูงขึ้น นับเป็นภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนทั้งประเทศ เนื่องจากแหล่งเงินนั้นมาจากภาษีของประชาชน ส่วนกองทุนประกันสังคมนั้นมาจากเงินประกันตนของลูกจ้างทั่วประเทศ



๔. แนวคิดในการบริหารจัดการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถโดยภาครัฐ^{๑๑}

สืบเนื่องจากปัญหาของระบบประกันภัยรถภาคบังคับซึ่งมีมาเป็นระยะเวลายาวนานจนถึงปัจจุบัน จึงเกิดแนวคิดที่จะมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถภาคบังคับ เพื่อให้ระบบประกันรถภาคบังคับมีเอกภาพและประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะส่งผลให้ประชาชนได้รับประโยชน์เพิ่มมากขึ้น ด้วยการกำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการรับประกันภัยรถภาคบังคับแทนบริษัทประกันวินาศภัย โดยมีกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้รับเบี้ยประกันภัยพร้อมกับการรับค่าจดทะเบียนหรือค่าต่อทะเบียนรถ เบี้ยประกันภัยที่กรมการขนส่งทางบกเก็บไว้

^{๑๐}ข้อมูลจากการสำรวจอนามัยและสวัสดิการของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี ๒๕๔๘ พบว่า ร้อยละ ๕๘ และ ๕๖ ของผู้รับบริการผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน ตามลำดับ ที่ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุจากรถ ใช้สิทธิรักษาพยาบาลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สิทธิจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ และจากงานวิจัยของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค พบว่าการสำรวจประชาชนผู้ประสบภัยรถยนต์ใน ๔๘ จังหวัด จำนวน ๖๖๖ คน ผู้ที่ประสบภัยรถยนต์ มากกว่าร้อยละ ๕๕.๓ ไม่ใช่สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ มีเพียงร้อยละ ๔๒ หรือจำนวน ๒๘๐ คน ที่ใช้สิทธิตามพ.ร.บ.คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ และเมื่อใช้ก็ประสบกับความล่าช้าหรือยุ่งยากเกือบร้อยละ ๙๙ (๙๙.๖ หรือ ๒๗๙ คน) และต้องไม่ใช่สิทธิจากหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าและสิทธิตามประกันสังคม ควบคุมไปสูงถึงร้อยละ ๔๓.๑๐ และ ๑๖.๑๐ ตามลำดับ.

^{๑๑}แนวคิดของกระทรวงสาธารณสุข โดยอ้างอิงจากรายงานการศึกษาเรื่อง “พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถในบริบทของการประกันสุขภาพถ้วนหน้า” ของ น.พ. วิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร และคณะ เมื่อปี ๒๕๔๘ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของคณะกรรมการด้านสาธารณสุข สมานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่มี ศ.ดร. อัมมาร สยามวาลา นักวิชาการและคณะกรรมการบริหารสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งเป็นสมาชิกสมานิติบัญญัติแห่งชาติสมัยนั้นเป็นประธานอนุกรรมการร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถภาคบังคับ พ.ศ. เพื่อใช้แทน พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเคยเสนอไว้ก่อนหน้านี้.



จะส่งเข้ากองทุนคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถภาคบังคับต่อไป การกำหนดให้กรรมการขนส่งทางบกเป็นผู้ดำเนินการจะทำให้ลดค่าใช้จ่ายและต้นทุนด้านการรับทำประกันภัยลงได้ เพราะไม่ต้องเสียค่านายหน้าเพื่อเพิ่มและรักษาส่วนแบ่งการตลาด ดังเช่นกรณีบริษัทประกันวินาศภัย และในส่วนของเบี้ยประกันภัยที่เหลือก็จะสามารถนำมาจัดสรรเป็นค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยเพิ่มจากระบบปัจจุบันได้^{๑๖}

โดยกองทุนคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถภาคบังคับนั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเงินจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถและเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายอื่นเกี่ยวกับการดำเนินการ ผู้ที่จะทำหน้าที่บริหารกองทุนคือ สำนักงานคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถภาคบังคับที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมบัญชีกลาง หากผู้ประสบภัยบาดเจ็บ กองทุนจะจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้กับสถานพยาบาลโดยตรง ผู้ประสบภัยไม่ต้องทวงจ่ายค่าเสียหายแต่อย่างใด แต่หากผู้ประสบภัยเสียชีวิตหรือทุพพลภาพนั้น ทายาทของผู้ประสบภัยสามารถร้องขอรับค่าเสียหายได้โดยตรงที่กองทุน ภายใต้ระบบใหม่นี้มีหน่วยงานเดียวคือกองทุนที่รับเรื่องขอเบิกค่าเสียหาย ดังนั้น ปัญหาหลักการปฏิบัติในการขอเบิกที่แตกต่างกันจึงหมดไป ส่งผลให้ผู้ประสบภัยและสถานพยาบาลจึงไม่ต้องประสบกับปัญหาความยุ่งยากของขั้นตอนในการเรียกร้องค่าเสียหายอีกต่อไป

ค่าเสียหายที่ผู้ประสบภัยมีสิทธิได้รับภายใต้ระบบใหม่นี้ ไม่ต้องรอผลพิสูจน์ความผิดทางกฎหมายเหมือนเช่นระบบปัจจุบัน ปัญหาที่ผู้ประสบภัยเสี่ยงไปใช้สิทธิระบบประกันสุขภาพระบบอื่นจึงหมดตามไปด้วย นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดให้ผู้ประสบภัยทุกราย ไม่ว่าจะประสบเหตุเนื่องจากกรณีใดก็ตาม เช่นประสบเหตุจากรถที่ไม่มีประกันภัย ประสบเหตุจากรถชนแล้วหลบหนี ล้วนมีสิทธิได้รับค่าเสียหายจากกองทุนเท่าเทียมกันทุกคน ซึ่งการที่จะดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ได้ ก็มีความจำเป็นต้องยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งฉบับที่แก้ไขทุกฉบับก่อน เนื่องจากการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ทั้งระบบ

แต่อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถตามโครงสร้างใหม่นี้ แม้จะมีจุดเด่นที่น่าจะสามารถแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นที่ผ่านมาได้ในหลายประการดังที่กล่าวข้างต้น แต่ก็มีข้อเสียในหลายประการด้วยกันที่อาจเกิดปัญหาได้ในอนาคต กล่าวคือ

ประการแรก คือ อาจจะส่งผลกระทบต่อธุรกิจที่รับทำประกันภัยรถภาคบังคับ โดยเฉพาะบริษัทประกันวินาศภัยขนาดเล็กที่ประกอบธุรกิจรับประกันภัยรถภาคบังคับเป็นหลัก และกลุ่มบุคคลที่ดำเนินงานในธุรกิจนี้ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่ได้รับ

^{๑๖}จากการประมาณสัดส่วนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนต่อเบี้ยประกันภัยภายใต้พระราชบัญญัติฉบับใหม่ เทียบกับพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน โดยใช้ข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ พบว่า สัดส่วนค่าสินไหมทดแทนจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๓๙ เป็นร้อยละ ๖๖ - ๗๗.

เงินเดือนประจำจากบริษัทประกันวินาศภัยและบุคคลที่เป็นนายหน้า แต่คาดว่าคงมีไม่มาก เนื่องมาจากธุรกิจประกันภัยรถภาคบังคับ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของธุรกิจประกันวินาศภัย^{๑๓} และมีสัดส่วนของเบี้ยประกันภัยค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้ เพราะภายใต้ระบบใหม่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ยังสามารถที่จะให้บริการรับฝากต่อทะเบียนรถพร้อมกับการรับฝากทำประกันภัยรถภาคบังคับทดแทนได้

ประการที่สอง คือ กรณีเรื่องของศีลธรรมจรรยาในการขับขี่ยานพาหนะ เพราะถ้าเปลี่ยนหลักการให้รัฐบริหารและอุดหนุนจ่ายสินไหมทุกกรณีที่มีการประสบเหตุทางรถ แต่ไม่ให้สิทธิแก่บริษัทประกันซึ่งได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว รับช่วงสิทธิไปไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันขัดกับหลักที่ว่าเมื่อมีรถยนต์ก็ย่อมที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม จะทำให้ประชาชนขาดความระมัดระวังในการขับขี่และไม่ใส่ใจห่วงใยคุณภาพชีวิตของผู้อื่น เท่ากับเปิดช่องให้ใครต่อใครก็ตามที่ต้องการจะไปทำละเมิดกับคนอื่น ขับรถชนคนแล้วหลบหนี หรือขับรถแข่งกันบนท้องถนน แล้วปล่อยให้เป็นที่ของภาครัฐดำเนินการรักษาไป โดยตนเองไม่ต้องรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะเหตุที่รัฐเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายให้หมด อันเป็นการผิดจรรยาบรรณขั้นพื้นฐานของสังคม เพราะฉะนั้น หากมีการดำเนินการตามโครงสร้างใหม่นี้จริงในภายหน้า ก็ควรให้กองทุนฯ ซึ่งได้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ประสบภัย สามารถรับช่วงสิทธิไปไล่เบี้ยเอาแก่บรรดาผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้ต่อไปด้วย

๕. ความพยายามในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการโดยให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการแทนบริษัทประกันวินาศภัย ทางสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลการประกันภัย (คปภ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแล ได้เร่งดำเนินการแก้ไข โดยได้ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยการเพิ่มความคุ้มครองให้กับผู้ประสบภัยจากรถที่เสียชีวิต ทูพพลภาพถาวรหรือสูญเสียอวัยวะ จากเดิมที่ให้ความคุ้มครองสูงสุดรายละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นรายละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และเพิ่มความคุ้มครองเป็นค่าชดเชยรายวันให้แก่ผู้ประสบภัยที่พักรักษาตัวในโรงพยาบาล วันละ ๒๐๐ บาท รวมแล้วไม่เกิน ๒๐ วัน โดยให้ได้รับการคุ้มครองตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ ดังเช่นมาตรการที่เคยปฏิบัติตลอดมา เพื่อเพิ่มความคุ้มครองให้กับประชาชน พร้อมทั้งได้จัดทำข้อตกลงลำดับสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล

^{๑๓}ธุรกิจประกันวินาศภัยประกอบด้วย ๑) ประกันอัคคีภัย ๒) ประกันภัยทางทะเลและขนส่ง ๓) ประกันภัยรถ และ ๔) ประกันภัยเบ็ดเตล็ด เช่น ความเสี่ยงภัยทรัพย์สิน อากาศยาน อุบัติเหตุส่วนบุคคล สุขภาพ พืชผล เป็นต้น



กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันประกอบด้วยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) กรมบัญชีกลาง และสำนักงานประกันสังคม เพื่อลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาล โดยกำหนดให้ผู้ประสบภัยจากรถต้องเบิกค่ารักษาพยาบาลจากบริษัทที่รับประกันภัย ตาม พ.ร.บ. คู่คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ จนกว่าจะเต็มสิทธิที่ได้รับตามกฎหมายก่อน หลังจากนั้นถึงจะใช้สิทธิเบิกส่วนที่เกินไปตามสิทธิเฉพาะตัวที่ผู้ประสบภัยจากรถมีอยู่

นอกจากนี้ สำนักงาน คปภ. จะเพิ่มความเข้มงวดให้บริษัทประกันวินาศภัยจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากรถภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หากฝ่าฝืนจะทำการปรับในอัตราสูงสุด และประกาศชื่อบริษัทที่ถูกลงโทษผ่านทางเว็บไซต์ คปภ. เพื่อให้สาธารณชนรับทราบ

มาตรการเหล่านี้ดูเสมือนว่าต้องการที่จะเอาใจผู้ประสบภัยจากรถ ซึ่งน่าจะแก้ไข้ปัญหาได้ระดับหนึ่ง แต่ดูเหมือนยังไม่ใช้การแก้ไข้ปัญหาที่ถูกจุดนัก เพราะเป็นการแก้้ปัญหาที่ปลายเหตุมากกว่า โดยมาตรการหนึ่งที่น่าสนใจและปฏิบัติได้ไม่ยุ่งยากจนเกินไป และอาจเป็นทางออกของปัญหาดังที่กล่าวได้โดยไม่ต้องยกเลิกกฎหมายเดิม เพราะปมปัญหาของประกันรถภาคบังคับที่สำคัญและเป็นประเด็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในทางลบมากที่สุดนั้นอยู่ที่เงื่อนไขการจ่ายที่ถูกกล่าวหาว่าล่าช้าและยุ่งยาก แต่กลับถูกมองข้ามไป คือ ให้ผู้ประสบภัยจากรถหรือทายาทสามารถร้องขอค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด ได้โดยตรงทุกกรณี (โดยไม่จำกัดเฉพาะกรณีที่ไม่สามารถเรียกจ่ายค่าเสียหายจากบริษัทที่รับประกันภัยรถคันที่เกิดเหตุเท่านั้น)

จากเดิมที่ต้องยื่นขอรับกับบริษัทที่รับประกัน แต่บริษัทรับประกันก็พยายามหาวิธีการบ่ายเบี่ยงให้เกิดความยุ่งยากหรือไม่สะดวกแก่ผู้มาขอรับค่าสินไหมทดแทนเท่าที่ทำได้ เพื่อที่จะไม่ต้องจ่ายหรือจ่ายให้น้อยที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องธรรมชาติของผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องการผลกำไรมากที่สุด และเป็นเรื่องที่ไม่ได้ยาก ประกอบกับการพัฒนาการจ่ายสินไหมให้กับผู้ประสบภัยจากรถจักรยานยนต์ซึ่งเป็นผู้ซื้อประกันรถจักรยานยนต์ของบริษัทกลางฯ เองในปัจจุบันก็มีความรวดเร็ว สามารถอนุมัติจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้ประสบภัยจากรถได้ทันทีตั้งแต่เข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาล เพราะมีระบบไอทีเชื่อมต่อกับโรงพยาบาลทั่วประเทศอยู่แล้วนั้น น่าจะทำให้แนวคิดในการเปลี่ยนแปลงการประกันรถภาคบังคับจากบริษัทประกันวินาศภัยมาให้ภาครัฐบริหารจัดการเอง ล้มเลิกลงได้ ดังนั้น จึงควรทบทวนมาตรการดังกล่าวนี้ด้วย

๖. บทสรุป

การคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญและมีความจำเป็นที่แต่ละสังคมต้องมีอยู่เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

หรือความเดือดร้อนอันเกิดจากรถ โดยมีหลักการที่ว่าเมื่อมีรถยนต์ในครอบครอง ก็ย่อมที่จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม แม้ว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจากรถในประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ก็ได้มีความพยายามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นตลอดมา ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้บริโภคจากรถได้รับความช่วยเหลือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อลดสภาพความรู้สึกเปราะบางและเอือมระอาในการดำเนินการใช้สิทธิตามกฎหมายของประชาชนให้ได้ในที่สุด ซึ่งก็น่าจะทำให้ปัญหาดังกล่าวบรรเทาเบาบางลงได้บ้างไม่มากนัก

แต่ถ้าทำยที่สุดแล้วมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ก็เป็นการสมควรที่จะต้องมีการทบทวนหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้บริโภคจากรถในปัจจุบัน ด้วยการปรับเปลี่ยนให้ภาครัฐเข้ามาเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการแทนทั้งหมดหรือตามแนวคิดใหม่ ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่น่าสนใจและน่าจะได้ผลดีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ แม้จะส่งผลกระทบต่อธุรกิจประกันภัยรถ แต่ก็จำกัดอยู่แต่เฉพาะกลุ่มคนบางส่วนเท่านั้น ขณะที่ผลประโยชน์ที่จะได้รับนั้นได้กลับไปอยู่กับประชาชนซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

อย่างไรก็ตาม คำตอบสุดท้ายที่จะตอบได้ว่าถึงจุดที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัย ตลอดจนหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ว่ามีความเข้มแข็งพอเพียง หรือสามารถตอบสนองความต้องการต่อสังคมได้อย่างชัดเจนและโปร่งใสขนาดไหนหรือไม่เพียงไร **๑**

เอกสารอ้างอิง

- สำนักกรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, รายงานของคณะกรรมการการสาธารณสุข สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาศึกษา เรื่อง การคุ้มครองผู้บริโภคจากรถ, ๒๕๕๐.
- ประพันธ์ ทรัพย์แสง, คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๙.
- ทีมงานวารสารการเงินการธนาคาร, คู่มือคุ้มครองผู้บริโภคจากรถ, วารสารการเงินการธนาคาร ฉบับที่ ๑๔๕ (พฤษภาคม ๒๕๓๗)
- ทีมข่าวการเงิน, เบี้ย พ.ร.บ. หมิ่นล้างชุมทรัพย์ข้า...ใครอย่าแตะ, หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ ๒๗ (สิงหาคม ๒๕๕๒)
- ทีมงานนิตยสารผู้จัดการ ๓๖๐ องศา รายสัปดาห์, ลุ้นยุบ “พ.ร.บ.คุ้มครองผู้บริโภคจากรถ” คลัง ทำหมิ่นไม่พร้อมหาข้อสรุป, นิตยสารผู้จัดการ ๓๖๐ องศา รายสัปดาห์ (สิงหาคม ๒๕๕๒)
- ทีมงานหนังสือพิมพ์สยามธุรกิจ, ผลดี - ผลเสีย ประกันภัยรถภาคบังคับ - ฉบับพาณิชย์ vs สธ, หนังสือพิมพ์สยามธุรกิจ ๒๔-๒๗ (มกราคม ๒๕๕๒)
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐, (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐, (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑.
- www.consumerthai.org (เว็บไซต์มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค)
- www.oic.or.th (เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย)