

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ¹

ศรัณชกร ขุนจันทร์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่ามาตรการทางกฎหมายเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติขึ้นตามพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยการรับประกันภัย และการทำประกันภัยต่อ โดยจัดให้มีการรับประกันภัยในจำนวนสูงสุด (Capacity) ในอัตราเบี้ยประกันภัยที่เหมาะสม ต่อมาเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยุบเลิกกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ 12 พฤศจิกายน 2558 ปัจจุบันคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) กำลังทำการศึกษาทบทวนการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติขึ้นมาใหม่ โดยอยู่ระหว่างการพิจารณาว่ารูปแบบกองทุนควรจะเป็นอย่างไร สำหรับหน่วยงานของรัฐมีกฎหมายระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดว่าส่วนราชการใดบ้างที่จะมีเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยและกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถนำเงินของทางราชการไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 โดยเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือนั้นจะต้องเป็นไปตามขั้นตอนระเบียบวิธีปฏิบัติทางราชการ แต่ในบางครั้งไม่อาจนำกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้ได้เนื่องจากมีระเบียบกฎหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากอาจจะส่งผลต่อการเกิดประสิทธิภาพในการสนองความต้องการของประชาชน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่งเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เมื่อมีการยกเลิกกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติไปทำให้เกิดปัญหาเบี้ยประกันคุ้มครองภัยธรรมชาติมีราคาแพง เพราะในปัจจุบันไม่มีหน่วยงานโดยตรงเข้ามาดำเนินการรับประกันภัยต่อและกำหนดอัตราเบี้ยประกันให้เหมาะสม

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรูญ เลี้ยงวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ จตุพร วงศ์ทองสรรค์ และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนนิผล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประเด็นปัญหาที่สองเงื่อนไขและการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของประกันภัยพิบัติ เนื่องจากการรับประกันภัยรูปแบบใหม่ให้ความคุ้มครองภัยธรรมชาติทั่วไป ส่วนประกันภัยพิบัติให้ความคุ้มครองในภัยธรรมชาติที่มีระดับความรุนแรงหรือตามที่กำหนดไว้เท่านั้นและการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะเป็นแบบจำกัดความรับผิด (Sub limit) ทำให้ผู้เอาประกันภัยเรียกร้องค่าเสียหายได้เท่าที่มีการกำหนดในเงื่อนไขกรมธรรม์ตามประกาศดังกล่าวเท่านั้น

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาอำนาจในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากหากพิจารณาว่าการให้ความช่วยเหลือเป็นการช่วยเหลือด้านการดำรงชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในเบื้องต้นได้โดยฉับพลันทันทีโดยไม่ต้องคณะกรรมการพิจารณา แต่ถ้าพิจารณาว่าเป็นการช่วยเหลือเพื่อเยียวยาและฟื้นฟูหลังเกิดสาธารณภัยก็จะต้องเสนอคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นชอบก่อน ประกอบกับจะต้องคำนึงถึงการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินในพื้นที่เกิดภัยด้วย เพราะมีขั้นตอนและกระบวนการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่แตกต่างกันออกไปทำให้ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนานเกินความจำเป็น

ประเด็นปัญหาที่สี่ปัญหาการแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 8 อันประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการจากสำนักงานท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอ ตัวแทนประชาคมที่ได้รับคัดเลือก ซึ่งเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นในการแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ และมีระยะเวลาในการพิจารณาที่ยาวนานเกินสมควรอันขัดกับวัตถุประสงค์ของการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอันเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตเข้าสู่สภาวะปกติได้โดยเร็ว

จากการศึกษาค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติทางธรรมชาติ ผู้ศึกษาพบว่ามิใช่ข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ

1.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 4 ของพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัย พ.ศ. 2555 ดังนี้ “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งโดยรัฐบาลกับเอกชนร่วมทุนกันจัดตั้งบริษัทรับประกันภัยต่อขึ้นมาเพื่อเป็นผู้บริหารระบบการประกันภัย เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยการรับประกันภัยและทำประกันภัยต่อและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการธุรกิจประกันวินาศภัยตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้

กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติจะเป็นผู้กำหนดอัตราเบี้ยประกันภัยและอัตราการประกันภัยต่อกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติเป็นผู้รับผิดชอบร้อยละ 80 ของภัยพิบัติที่มีความเสียหายรุนแรงและบริษัทประกันภัยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบในภัยพิบัติที่ไม่สร้างความเสียหายที่สูงมาก”

1.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อที่ 7 ดังนี้ ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัย พ.ศ. 2555 ดังนี้ “อัตราเบี้ยประกันภัย สำหรับจำนวนเงินจำกัดความรับผิดชอบ (sublimit) สำหรับภัยพิบัติ ตามข้อ 6 ให้ใช้อัตราเดียวกันสำหรับผู้เอาประกันภัยแต่ละประเภทดังต่อไปนี้

(1) ประเภทบ้านอยู่อาศัย ให้ใช้อัตราเบี้ยประกันภัย ร้อยละ 0.5 ต่อปี โดยให้คิดจากจำนวนเงินเอาประกันภัยสำหรับภัยพิบัติ ตามที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ประกันภัย

ในอนาคตเมื่อบ้านอยู่อาศัยนั้นมีการก่อสร้างสอดคล้องกับระดับชั้นของการต่อต้านภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่เคยเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ให้ได้รับการลดอัตราเบี้ยประกันภัยจะใช้กับการจ่ายเบี้ยประกันภัยด้วยอัตราเบี้ยประกันภัยตั้งแต่ 5-45% ”

2. ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการประกันภัยพิบัติ

2.1 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อที่ 3 ของประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัย พ.ศ. 2555 ดังนี้ “ภัยพิบัติ หมายความว่า ภัยพิบัติที่ได้รับความคุ้มครองตามกรมธรรม์ประกันภัยพิบัติ ซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ ภัยจากน้ำท่วม ภัยจากแผ่นดินไหวหรือภูเขาไฟระเบิดหรือคลื่นใต้น้ำ หรือสึนามิ ภัยจากลมพายุ ภัยจากลูกเห็บ”

2.2 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อ 6 ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัย พ.ศ. 2555 ดังนี้ “(1) ประเภทบ้านอยู่อาศัย ให้ใช้ “กรมธรรม์ประกันอัคคีภัยและภัยพิบัติสำหรับที่อยู่อาศัย” ซึ่งจะให้ความคุ้มครองภัยพิบัติอัตโนมัติโดยมีจำนวนเงินตามทุนเอาประกันภัยผ่านกรมธรรม์ประกันอัคคีภัยและภัยพิบัติสำหรับที่อยู่อาศัย

กองทุนภัยพิบัติเป็นผู้ให้ความคุ้มครองในภัยพิบัติตามข้อ 8 (1) และ (2) ให้บริษัทประกันภัยเอกชนเป็นผู้ให้ความคุ้มครองในภัยพิบัติตามข้อ 8(3)”

2.3 ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อที่ 8 ประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัย พ.ศ. 2555 ดังนี้ “การชดเชยค่าสินไหมทดแทนของกองทุนกรมธรรม์ภัยพิบัติตามข้อ 6 จะชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยไม่จำกัดจำนวนครั้งโดยการชดเชยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ความเสียหาย หรือ 70% หรือมากกว่าจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนเงินเอาประกันภัย

(2) ความเสียหายเท่ากับ 20% ของโครงสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยหรือมากกว่านั้นแต่น้อยกว่า 50% จ่ายค่าสินไหมทดแทน 50% ของจำนวนเงินเอาประกันภัย

(3) ความเสียหายเท่ากับหรือมากกว่า 5% ของโครงสร้างที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยนั้นแต่น้อยกว่า 20%
จ่ายค่าสินไหมทดแทน 5% จำนวนเงินเอาประกันภัย ”

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 ควรแก้ไขบทบัญญัติในข้อ 6 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 ดังนี้ “กรณีเกิดสาธารณภัยในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการช่วยเหลือประชาชนในเบื้องต้นได้โดยฉับพลันทันที เพื่อดำรงชีพหรือบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือระงับสาธารณภัย หรือเพื่อคุ้มครองชีวิตและทรัพย์สินหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่ประชาชน ได้ตามความจำเป็น ภายใต้ขอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการพิจารณา

ในกรณีการช่วยเหลือประชาชน เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือการป้องกันและระงับโรคติดต่อ หรือการช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อย ให้เสนอคณะกรรมการให้ความเห็นชอบก่อน”

3.2 ยกเลิกบทบัญญัติในข้อ 7 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561

4. ปัญหาเกี่ยวกับแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ควรแก้ไขบทบัญญัติในข้อ 8 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 ดังนี้

“ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชน คณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ประกอบด้วย

(ก) นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ข) กำนันประจำตำบล เป็นกรรมการ

(ค) ตัวแทนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สภาคัดเลือก เป็นกรรมการจำนวนไม่เกิน 2 คน

(ง) ผู้แทนประชาคม ที่นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเลือก เป็นกรรมการจำนวนไม่เกิน 3 คน

(จ) ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและเลขานุการ

(ฉ) หัวหน้าหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกรรมการและที่นายองค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย จำนวนไม่เกิน 2 คน ผู้ช่วยเลขานุการ”

เอกสารอ้างอิง

กรกมล พุทธช้อน.ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพิบัติ [Online]. Available URL: <http://www.assumptionjournal.au.edu/index.php/LawJournal/article/download/2585/1773/5450>, 2564 (มกราคม, 20).

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.คู่มือการปฏิบัติงานของศูนย์ช่วยเหลือประชาชน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [Online].available URL: [http://www.dla.go.th/upload/ebook/column 2021/9/2315_6200.pdf](http://www.dla.go.th/upload/ebook/column%202021/9/2315_6200.pdf), 2564 (กรกฎาคม, 31).

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน,แนวทางการใช้ประโยชน์จากกรมธรรม์ภัยพิบัติ [Online]. available URL: [https://www.boi.go.th/upload/content/OIC%20\(Thai%20Version\)_47702.pdf](https://www.boi.go.th/upload/content/OIC%20(Thai%20Version)_47702.pdf), 2565 (เมษายน, 26).