

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลของประเทศไทย¹

โชติรส สัมมุน²

จากการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายการประกันภัยพืชผลของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความหมาย มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยและการประกันภัยพืชผลที่เป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขหรือหาทางออกเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อเกษตรกรและเป็นธรรมกับคู่สัญญาทุกฝ่าย การประกันภัยพืชผลทางการเกษตรในปัจจุบัน เป็นการประกันภัยที่ให้ความคุ้มครองความเสียหายต่อพืชผลที่เอาประกันภัยซึ่งเกิดจากภัยที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ โดยอาจกำหนดให้คุ้มครองภัยทุกชนิดหรือเฉพาะบางภัย ขึ้นอยู่กับพื้นที่และชนิดของพืชที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแตกต่างกัน โดยทั่วไปจะกำหนดให้คุ้มครองเฉพาะภัยธรรมชาติซึ่งเป็นภัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของมนุษย์ ผู้ที่จะทำประกันภัยพืชผลจะต้องเป็นผู้ที่ทำการผลิตพืชผลนั้นด้วยตนเอง และเป็นเจ้าของผลผลิต โดยระยะเวลาคุ้มครองจะตรงกับช่วงระยะเวลาเพาะปลูกพืชแต่ละชนิด จึงต้องทำประกันภัยก่อนเริ่มระยะเวลาเพาะปลูกของพืชแต่ละชนิด สำหรับประชากรโดยส่วนใหญ่ของประเทศไทยได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งอาชีพเกษตรกรรมในประเทศมีความหลากหลาย และส่วนใหญ่ต้องพึ่งพาสภาพภูมิอากาศทางธรรมชาติเป็นหลัก เนื่องจากระบบชลประทานมีจำกัดและการกำหนดเขตเพาะปลูกพืชเฉพาะยังทำได้ยาก ดังนั้นอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูง เพราะต้องขึ้นอยู่กับสภาพภูมิอากาศ แม้จะมีการนำเทคโนโลยีการเกษตรเพื่อมาป้องกันความเสี่ยงแต่ก็ยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงภัยพิบัติทางธรรมชาติได้โดยสิ้นเชิง ดังนั้นในแต่ละรอบการผลิตเกษตรกรก็ย่อมมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้ผลผลิตหรือได้ผลผลิตในปริมาณที่น้อยกว่าต้นทุนการผลิต ส่งผลให้เกษตรกรประสบปัญหาด้านการเงินในเรื่องต้นทุนการผลิตอันเนื่องมาจากความเสียหายที่เกิดจากภัยธรรมชาติ เช่น ภัยแล้ง ฝนทิ้งช่วง อุทกภัย หรือแมลงศัตรูพืชระบาด ทำให้เกิดปัญหาหนี้สินภาคเกษตรและหนี้สินในครัวเรือนตามมา ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนหรือมีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผลของประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (บางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประกันภัยพืชผลทางการเกษตรแต่มีเป็นโครงการของรัฐบาลขึ้นมาเป็นคราวๆไป โดยออกมาเป็นกรรมธรรม์ประกันภัย

จากการศึกษาจากกรรมธรรม์ประกันภัยพืชผลทำให้ทราบว่ากรรมธรรม์ประกันภัยพืชผลมีประเด็นปัญหา ซึ่งสรุปได้ ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เอาประกันภัย กล่าวคือ มีการกำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขในกรรมธรรม์ที่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยจะต้องปฏิบัติก่อนที่จะเข้าทำสัญญาประกันภัยพืชผลกับบริษัทผู้รับประกันภัย โดยเกษตรกรผู้เอาประกันภัยทุกราย จะต้องไปแจ้งขึ้นทะเบียนเกษตรกร (ทบก.) และข้อมูลที่ได้จากการขึ้นทะเบียนจะนำมาพิจารณาจ่ายค่าสินไหมทดแทนด้วย ซึ่งเกษตรกรจะต้องเป็นผู้มาแจ้งขึ้นทะเบียนที่สำนักงานเกษตรอำเภอตามที่ตั้งแปลงปลูกเมื่อได้เริ่มทำการเกษตรใหม่และต้องแจ้งปรับปรุงข้อมูลทุกครั้งที่มีการเก็บเกี่ยวแล้วทำการเพาะปลูกใหม่ไปแล้ว 15 วัน โดยใช้หลักฐานการแสดงสิทธิในที่ดิน การถือครองที่ดิน หรือสัญญาเช่า เมื่อเกษตรกรแจ้งขึ้นทะเบียนและปรับปรุงทะเบียนเกษตรกรแล้ว จะนำข้อมูลที่ผ่านการตรวจสอบมาจัดพิมพ์ลงในสมุดทะเบียนเกษตรกรเพื่อยื่นยันตัวตนของเกษตรกร การกำหนดเงื่อนไขที่ให้เกษตรกรต้องไปขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับสำนักงานเกษตรอำเภอก่อนจึงสามารถที่จะเข้าทำสัญญาประกันภัยได้นั้น ส่งผลให้เกิดความยุ่งยาก และเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอน ทำให้เกษตรกรทุกคนไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันภัยได้โดยง่าย เมื่อเห็นว่ามีหลายขั้นตอน เกษตรกรก็ไม่อยากที่จะเข้าทำสัญญาประกันภัย ทำให้เกษตรกรสูญเสียโอกาสในการเข้าทำประกันภัยพืชผลเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นเกษตรกรก็ต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนการผลิตด้วยตัวเองทั้งหมด อีกทั้งการคัดกรองคุณสมบัติ รวมทั้งการเก็บรวบรวมข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกพืชของเกษตรกรก็ไม่ได้ทำโดยบริษัทผู้รับประกันภัยโดยตรง หากมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ผู้รับประกันภัยอาจใช้เป็นเหตุในการปฏิเสธที่จะชดเชยเยียวยาแก่ผู้เอาประกันภัยได้

ประเด็นปัญหาที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ เมื่อเกษตรกรผู้เอาประกันภัยได้ทำสัญญาประกันภัยพืชผลกับบริษัทผู้รับประกันภัยแล้วเกิดความเสียหายหรือภัยพิบัติขึ้นกับพืชผลของผู้เอาประกันภัย แต่ไม่ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทผู้รับประกันภัยอย่างทั่วถึง เนื่องจากเงื่อนไขในกรรมธรรม์ประกันภัยพืชผล กรณีที่บริษัทผู้รับประกันภัยจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่เกษตรกรจะต้องเป็นกรณีที่ภัยพิบัติเกิดขึ้นและจะต้องมีการประกาศเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติโดยผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย บริษัทผู้รับประกันภัยจึงจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เอาประกันภัย ส่วนกรณีที่ภัยพิบัติขึ้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มีการประกาศเป็นเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย

พืษิต เกษตรกรผู้เอาประกันภัยที่เกิดภัยขึ้นกับพืชผลที่ตนได้ประกันภัยไว้ จะไม่ได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน ซึ่งการใช้เกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่อาศัยการประกาศเขตการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินของผู้ว่าราชการจังหวัดทำให้เกษตรกรไม่ได้รับการเยียวยาชดเชยตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง การจ่ายค่าสินไหมทดแทนไม่ครอบคลุมในทุกพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ ส่งผลให้มีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน และเกษตรกรบางส่วนไม่เข้าทำสัญญาประกันภัยพืชผลในปีการผลิตถัดไป

ประเด็นปัญหาที่ 3 ปัญหาการเลิกสัญญา และการคืนเบี้ยประกันภัยตามกรมธรรม์ประกันภัยในกรณีที่รัฐบาลประกาศให้พื้นที่เพาะปลูกที่เอาประกันภัยเป็นพื้นที่รับน้ำ กล่าวคือ ในกรมธรรม์ประกันภัยมีเงื่อนไขที่กำหนดให้มีการคืนเบี้ยประกันภัยในกรณีที่พืชในพื้นที่เพาะปลูกที่เอาประกันภัยตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ซึ่งรัฐบาลประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำ หลังจากที่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยได้เข้าทำสัญญาประกันภัยกับผู้รับประกันภัยแล้ว และมีการกำหนดในสัญญาประกันภัยว่าการคืนเบี้ยประกันภัยด้วยเหตุที่รัฐบาลประกาศกำหนดให้เป็นพื้นที่รับน้ำเป็นการบอกเลิกสัญญาประกันภัย ซึ่งบริษัทผู้รับประกันภัยจะชดเชยในกรณีที่รัฐบาลประกาศเป็นเขตพื้นที่รับน้ำโดยคืนเบี้ยประกันภัยให้แก่ผู้เอาประกันภัยหรือผู้ชำระเบี้ยประกันภัยแทนผู้เอาประกันภัยเท่านั้น ส่งผลให้สัญญาประกันภัยที่ทำขึ้นระหว่างเกษตรกรผู้เอาประกันภัยกับบริษัทผู้รับประกันภัยเป็นอันเลิกกันโดยปริยาย ทำให้เกษตรกรผู้เอาประกันภัยไม่ได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนในเหตุที่รัฐบาลประกาศให้พื้นที่เพาะปลูกของตนเป็นเขตพื้นที่รับน้ำทั้งที่ผู้เอาประกันภัยได้จ่ายค่าเบี้ยประกันภัยแก่ผู้รับประกันภัยตั้งแต่เข้าทำสัญญา ซึ่งไม่เป็นธรรมกับเกษตรกรผู้เอาประกันภัย

การประกันภัยพืชผล เป็นการประกันภัยที่คุ้มครองความเสียหายหรือความสูญเสียต่อพืชผลที่เอาประกันภัย ซึ่งเกิดจากภัยที่ระบุไว้ในกรมธรรม์ โดยอาจกำหนดให้คุ้มครองภัยทุกชนิด หรืออาจกำหนดให้คุ้มครองเฉพาะบางภัย เช่น น้ำท่วม ภัยแล้ง ลูกเห็บ ลมพายุ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพื้นที่และชนิดของพืชที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแตกต่างกันออกไป ซึ่งภาครัฐได้กำหนดให้การประกันภัยพืชผลเป็นหนึ่งในมาตรการที่ใช้เป็นเครื่องมือช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อคุ้มครองต้นทุนการผลิตเมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ คุ้มครองปริมาณผลผลิตที่ลดต่ำลง และคุ้มครองราคาผลผลิตที่ผันผวน ซึ่งจะช่วยสร้างเสถียรภาพทางรายได้และความมั่นคงให้แก่เกษตรกร ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพืชผลอย่างชัดเจน แต่มีกรมธรรม์ที่เกี่ยวข้องกับการประกันภัยพืชผล กรมธรรม์ประกันภัยพืชผลจึงจัดเป็นประเภทการประกันภัยเบ็ดเตล็ดที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับภัยอื่น ๆ ซึ่งการประกันภัยเบ็ดเตล็ดเป็นการประกันวินาศภัยประเภทหนึ่ง แต่ไม่ได้อยู่ในหมวดของการประกันภัยรถยนต์ การประกันอสังหาริมทรัพย์ และการประกันภัยทางทะเลและขนส่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า กรมธรรม์ประกันภัยพืชผลเป็นส่วนหนึ่งของการประกันวินาศภัย ดังนั้น

การออกกรรมธรรม์ประกันภัยพืชผล จึงควรอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายประกันวินาศภัย จึงจะเป็นกรรมธรรม์ที่เอื้อประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม

จากการศึกษาค้นคว้ากฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัยและกรรมธรรม์ประกันภัยพืชผล ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ในประเด็นปัญหาที่ 1 เรื่องคุณสมบัติของผู้เอาประกันภัยที่มีการกำหนดข้อตกลงหรือเงื่อนไขในกรรมธรรม์ประกันภัยที่ให้ไปขึ้นทะเบียนเกษตรกรกับหน่วยงานภายนอกก่อนถึงจะมีคุณสมบัติในการเข้าทำสัญญาประกันภัย เห็นว่าควรจะต้องขึ้นตอนการแจ้งขึ้นทะเบียนเกษตรกร (ทบก.) กับบุคคลที่สามที่ไม่ใช่คู่สัญญาออกเพราะเห็นว่าจะมีความยุ่งยากที่จะต้องไปติดต่อหลายส่วนงาน และเป็นการลดระยะเวลาในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการทำสัญญาประกันภัยให้สะดวกกับทุกคนที่สนใจจะทำประกันภัยพืชผลที่สามารถเข้าไปติดต่อกับบริษัทผู้รับประกันภัยได้โดยตรง ซึ่งบริษัทผู้รับประกันภัยควรจะมีหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองให้แก่เกษตรกรเองโดยเป็นผู้ตรวจสอบข้อมูลการเพาะปลูกหรือพื้นที่การเพาะปลูกพืชของเกษตรกรเองโดยตรง ให้เป็นวิธีการของบริษัทในการคัดกรองคุณสมบัติของผู้เอาประกันภัยเองในการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้เอาประกันภัยทุกรายโดยไม่ต้องผ่านบุคคลที่สาม

2. ในประเด็นปัญหาที่ 2 เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายค่าสินไหมทดแทน ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขในส่วนของเงื่อนไขในกรรมธรรม์ประกันภัยเกี่ยวกับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนที่ใช้เกณฑ์การประกาศภัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศเป็นเขตภัยการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินก่อน ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 บริษัทผู้รับประกันภัยจึงจะจ่ายค่าสินไหมทดแทน แก้ไขเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความเสียหายเพิ่มเติมด้วยเครื่องมืออื่นๆ เช่น ภาพถ่ายทางอากาศ รวมทั้งการใช้ผู้ประเมินความเสียหายโดยที่บริษัทผู้รับประกันภัยมีหน้าที่เป็นผู้จัดให้มีการลงไปตรวจสอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เป็นการประเมินความเสียหายโดยตรงที่แปลงปลูก เพื่อที่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยจะได้เกิดความมั่นใจว่าเมื่อเกิดภัยขึ้นกับพืชที่ตนได้เอาประกันภัยไว้กับบริษัทผู้รับประกันภัยแล้ว ผู้เอาประกันภัยจะได้รับการเยียวยาค่าสินไหมทดแทนอย่างแน่นอนจากผู้รับประกันภัยตามความเป็นจริง เป็นการคุ้มครองผู้เอาประกันภัยอย่างเป็นธรรม และเมื่อมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนอย่างทั่วถึงให้แก่ผู้เอาประกันภัย เกษตรกรเชื่อมั่นว่าสามารถใช้การประกันภัยเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านการผลิตได้จริง ทำให้เกษตรกรผู้เอาประกันภัยก็สนใจที่จะเข้าทำสัญญาประกันภัยพืชผลในปีการผลิตต่อไปอีกด้วย

3. ในประเด็นปัญหาที่ 3 เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการเลิกสัญญาและการคืนเบี้ยประกันภัยตามกรมธรรม์ประกันภัยในกรณีที่รัฐบาลประกาศให้พื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกรที่เอาประกันภัยเป็นพื้นที่รับน้ำ เห็นว่าควรแก้ไขเงื่อนไขในกรมธรรม์ประกันภัยที่กำหนดให้เพียงผู้รับประกันภัยจะต้องคืนเบี้ยประกันภัยแก่ผู้เอาประกันภัยหรือคืนแก่ผู้ชำระเบี้ยประกันภัยแทนผู้เอาประกันภัยตามจำนวนเงินที่จ่ายไปจริง แก้ไขเป็นการกำหนดเพิ่มเติมให้บริษัทผู้รับประกันภัยต้องคืนเบี้ยประกันภัยพร้อมดอกเบี้ย

ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปีนับตั้งแต่วันที่ผู้รับประกันภัยได้รับเบี้ยประกันภัยไปจากผู้เอาประกันภัยด้วย นอกเหนือจากการคืนเบี้ยประกันภัยเท่านั้น หรืออาจแก้ไขในเงื่อนไขของสัญญาประกันภัยว่าถึงแม้รัฐบาลจะประกาศให้เป็นพื้นที่รับน้ำ บริษัทผู้รับประกันภัยก็ต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่เกษตรกรผู้เอาประกันภัยด้วยตามที่ได้แสดงเจตนาในการเข้าทำสัญญาแต่แรก โดยไม่ถือว่าเป็นการเลิกสัญญาประกันภัย ผู้รับประกันภัยไม่มีสิทธิที่จะอ้างเงื่อนไขดังกล่าวเพื่อใช้เป็นเหตุในการปฏิเสธความรับผิดชอบในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพราะขณะเข้าทำสัญญายอมรับว่ามีโอกาสจะเกิดน้ำท่วมได้เนื่องจากพื้นที่รับน้ำย่อมเป็นที่ลุ่ม เป็นการยอมรับความเสี่ยงซึ่งกันและกันระหว่างผู้เอาประกันภัยและผู้รับประกันภัย ถ้าผู้รับประกันภัยเห็นว่าพื้นที่บริเวณดังกล่าวมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นพื้นที่รับน้ำหรือน้ำท่วมถึงได้โดยง่าย ก็ควรเพิ่มเบี้ยประกันภัยในการทำประกันภัยบริเวณพื้นที่ดังกล่าว แต่ไม่ใช่ถือเงื่อนไขที่รัฐบาลประกาศพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่รับน้ำโดยคืนเบี้ยประกันภัยแก่ผู้เอาประกันภัยและถือว่าเป็นการบอกเลิกสัญญาประกันภัย

นอกจากนี้ ควรมีการออกกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการประกันภัยพืชผล เช่น การออกเป็นพระราชบัญญัติการประกันภัยทางการเกษตรเพื่อให้ครอบคลุม เนื่องจากการประกันภัยพืชผลในปัจจุบันจะต้องรอการกำหนดนโยบายเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไปในทุก ๆ ปี ทำให้ไม่มีมาตรการที่แน่นอน การที่มีกฎหมายบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องนี้จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการประกันภัยเกิดความมั่นใจ และเข้าร่วมในการทำประกันภัยพืชผลเพิ่มมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

จิตติ ดิงศกัทธิย์. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการประกันภัย. กรุงเทพมหานคร:

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

ไชยยศ เหมะรัชตะ. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยประกันภัย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

นิติธรรม, 2546.

ประยงค์ แก้วกลิ่น. “การน้อมโยงประกันชีวิต: เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

อิทธิชัย สิริโชค. “วิเคราะห์กฎหมายประกันภัยและกฎหมายสหกรณ์ เพื่อนำไป

ประยุกต์ใช้กับการประกันวินาศภัยปลูสัตว์: ศึกษาเฉพาะกรณี ไคโนมและสุกร.” วิทยานิพนธ์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.