

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดเก็บค่าเบี้ยประกันภัยสำหรับนักท่องเที่ยวที่เข้าไปท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๑๐.๑๐๒/๑๓๓๖๓ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ในปัจจุบันได้มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากเดินทางเข้าไปท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ รวมถึงการพักอาศัยในบริเวณพื้นที่ที่จัดไว้เป็นเขตบริการหรือเขตท่องเที่ยวบนพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งจากการที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากจึงทำให้ยากแก่การดูแลให้ความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวในขณะทำกิจกรรมในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ดังนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีนโยบายที่จะจัดให้นักท่องเที่ยวมีการประกันภัยในกรณีประสบอุบัติเหตุจนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้พิจารณาแนวทางการจัดเก็บค่าเบี้ยประกันภัยแล้วเห็นว่า การบวกค่าเบี้ยประกันภัยไปในบัตรค่าบริการเข้าอุทยานแห่งชาติ จะเป็นวิธีที่สะดวกในการจัดเก็บและนักท่องเที่ยวทุกคนได้รับการประกันภัยในลักษณะการประกันกลุ่มซึ่งมีค่าเบี้ยประกันต่ำ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เห็นว่า มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติว่า “ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงิน เนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนสำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี” ซึ่งจากการตรวจสอบบทบัญญัติมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แล้ว ปรากฏว่าการเรียกเก็บเงินจากนักท่องเที่ยวเพื่อเป็นค่าเบี้ยประกันภัยยังไม่ชัดเจนว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่จึงหารือว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เรียกเก็บเงินจากนักท่องเที่ยวที่เข้าไปท่องเที่ยวและพักผ่อนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทุกคนเพื่อเป็นค่าเบี้ยประกันภัยในกรณีประสบอุบัติเหตุจนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตขณะอยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ หรือจะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้การประกันภัยนักท่องเที่ยวบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๑๕ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

และพันธุ์พืช) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้บัญญัติให้อธิบดีมีอำนาจในการกำหนดอัตราและวางระเบียบเก็บเงินจากประชาชนที่เข้าไปในอุทยานแห่งชาติได้เพียง ๒ กรณีเท่านั้น คือ (๑) จากการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกในอุทยานแห่งชาติ และ (๒) เก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนจากการที่ประชาชนได้รับอนุญาตให้ดำเนินการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการใช้จ่ายเงินที่เรียกเก็บตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติไปจัดทำประกันชีวิตให้ข้าราชการและพนักงานที่ปฏิบัติงานอุทยานแห่งชาติว่า ถ้าไม่ใช่เป็นไปเพื่อใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติแล้ว จะกระทำไม่ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๖๙๙/๒๕๕๒)^๒ แต่จากข้อเท็จจริงตามที่หารือมานี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ประสงค์ที่จะให้มีการประกันภัยอุบัติเหตุให้แก่นักท่องเที่ยวที่เดินทางเข้าไปในอุทยานแห่งชาติในกรณีประสบอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต โดยบวกค่าเบี้ยประกันไปกับบัตรค่าบริการเข้าอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้นักท่องเที่ยวทุกคนได้รับการประกันภัยในลักษณะของการประกันกลุ่ม การที่จะดำเนินการดังกล่าวย่อมไม่อยู่ในอำนาจที่จะพึงเรียกเก็บเงินจากนักท่องเที่ยวตามที่มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ กำหนดไว้ได้ เพราะการที่จะให้นักท่องเที่ยวเข้าไปในอุทยานแห่งชาติทำสัญญาประกันภัยอันเป็นไปตามบทบัญญัติลักษณะ ๒๐ ประกันภัย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นไปเพื่อรับค่าสินไหมทดแทนหรือรับเงินจำนวนหนึ่งในกรณีเกิดวินาศภัยหรือเหตุอย่างอื่นในอนาคตที่ระบุไว้ในสัญญา และเพื่อประโยชน์ของนักท่องเที่ยวเองเท่านั้น ฉะนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เรียกเก็บเงินจากนักท่องเที่ยวที่เข้าไปท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อเป็นค่าเบี้ยประกันภัยในกรณีประสบอุบัติเหตุจนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตขณะอยู่ในอุทยานแห่งชาติได้

^๑ มาตรา ๒๓ ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงิน เนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน สำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวางระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบตามมาตรา ๒๔ และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติไปจัดทำประกันชีวิตให้ข้าราชการและพนักงานที่ปฏิบัติงานอุทยานแห่งชาติ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๖๔ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ส่วนปัญหาที่ว่าหากดำเนินการไม่ได้ จะมีแนวทางปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้การ
ประกันภัยนักท่องเที่ยวบรรลุตามวัตถุประสงค์นั้น เห็นว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์
พืช อาจจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เสียก่อน

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๕๓