

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติไปจัดทำประกันชีวิตให้ข้าราชการ
และพนักงานที่ปฏิบัติงานอุทยานแห่งชาติ

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้มีหนังสือที่ ทส ๐๙๑๐.๑๐๒/๑๑๔๘๐ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีนโยบายให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดูแลสวัสดิการผู้ได้บังคับบัญชาให้มีความเป็นอยู่ที่ดี มีชีวิตที่มั่นคง ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดทำประกันชีวิตเป็นวิธีหนึ่งที่เป็นหลักประกันสำหรับครอบครัว ในกรณีที่เกิดภัยอันตรายจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญกำลังใจ และเป็นสวัสดิการ โดยจะใช้เงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติเป็นค่าเบี้ยประกันภัย

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ตรวจสอบข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บ การรักษา การใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งจากการตรวจสอบรายละเอียดของกฎหมายและระเบียบดังกล่าวข้างต้นปรากฏว่า การนำเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติไปใช้ในการประกันชีวิตให้กับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานอุทยานแห่งชาติไม่ชัดเจนว่าจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่ จึงทำให้มีปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาทางปฏิบัติ โดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เห็นว่า การจัดทำประกันชีวิตเป็นการบำรุงขวัญข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติตามกรอบของกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่มีหลักประกันที่ดีขึ้นจะทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานดีขึ้น จึงหารือดังนี้

๑. จะนำเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไปชำระเป็นค่าเบี้ยประกันสำหรับการประกันชีวิตให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่

๒. จะจัดทำประกันชีวิตให้กับเจ้าหน้าที่ ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ และพนักงานจ้างเหมา ได้ทั้งหมดหรือไม่ อย่างไร

๓. เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเตรียมการ (ที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติ) และวนอุทยาน จะจัดทำประกันชีวิตโดยใช้เงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะนำเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไปชำระเป็นค่าเบี้ยประกันสำหรับการประกันชีวิตให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอุทยานแห่งชาติได้หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้กำหนดให้เงินรายได้ต่าง ๆ ที่ได้รับตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ ได้แก่ เงินรายได้ที่ได้รับจากค่าบริการ ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบ และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี ซึ่งอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ออกระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บ การรักษา การใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยข้อ ๑๓^๒ ได้กำหนดว่า เงินรายได้ให้นำไปใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ซ่อมแซม ปรับปรุง หรือจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

^๑ มาตรา ๒๓ ถ้าเห็นเป็นการสมควรให้ประชาชนชำระเงิน เนื่องในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ให้บริการหรือให้ความสะดวกต่าง ๆ ในอุทยานแห่งชาติ หรือให้บุคคลใดเสียค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน สำหรับการที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจการหรือพักอาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติ อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราและวงระเบียบเกี่ยวกับการเก็บค่าบริการ ค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนดังกล่าวได้ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรี

เงินที่เก็บได้ตามวรรคก่อน เงินที่มีผู้บริจาคเพื่อบำรุงอุทยานแห่งชาติ เงินค่าปรับที่พนักงานเจ้าหน้าที่เปรียบเทียบตามมาตรา ๒๔ และเงินรายได้อื่น ๆ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรใด ๆ และเก็บรักษาไว้ใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี

^๒ ข้อ ๑๓ เงินรายได้ให้นำไปใช้จ่ายได้เฉพาะเพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ซ่อมแซม ปรับปรุง หรือจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินงานของอุทยานแห่งชาติและอำนวยความสะดวกแก่นักท่องเที่ยว

(๒) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ

(๓) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

(๔) ค่าสาธารณูปโภค เฉพาะอุทยานแห่งชาติ

(๕) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการฝึกอบรม ทักษะศึกษาและดูงานเกี่ยวกับงานอุทยานแห่งชาติของข้าราชการและลูกจ้าง หรือการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติแก่บุคคลทั่วไป

(๖) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ

(๒) ศึกษา ค้นคว้า วิจัย เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ

(๓) การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์

(๔) ค่าสาธารณูปโภค เฉพาะอุทยานแห่งชาติ

(๕) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการฝึกอบรม ทักษะศึกษาและดูงานเกี่ยวกับงานอุทยานแห่งชาติของข้าราชการและลูกจ้าง หรือการฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติแก่บุคคลทั่วไป

(๖) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ

และแม้ว่าข้อ ๑๔^๓ แห่งระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายมีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติหรือบริการนักท่องเที่ยวที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ได้ก็ตาม แต่การใช้จ่ายเงินเพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในคงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ซึ่งต้องใช้บุคลากร เครื่องมือและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประกอบกับข้อ ๓^๔ แห่งระเบียบนี้ได้กำหนดนิยามคำว่า “บำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษาและพัฒนาอุทยานแห่งชาติหรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการหรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนศึกษาหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน โดยมีได้ระบุว่าสามารถนำเงินรายได้ไปจัดทำประกันชีวิตได้

เมื่อได้พิจารณาระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บ การรักษา การใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้วเห็นว่า การบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติต้องเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของอุทยานแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ ๖ ประการในข้อ ๑๓ แห่งระเบียบดังกล่าว ส่วนการนำเงินรายได้ไปชำระเป็นค่าเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิตให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในอุทยานแห่งชาติเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอันมีลักษณะเป็นประโยชน์ของบุคลากร นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในระเบียบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชฯ จึงมิใช่เป็นการใช้จ่ายเงินในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามระเบียบดังกล่าวแต่อย่างใด ด้วยเหตุ

^๓ ข้อ ๑๔ การใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติหรือบริการนักท่องเที่ยวที่มีได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้เป็นอำนาจของอธิบดีหรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายเป็นผู้อนุมัติ

^๔ ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“บำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า การดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองดูแลรักษาและพัฒนาอุทยานแห่งชาติหรือเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนศึกษาหรือการพักผ่อน หรือเพื่ออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชน

นี้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจึงไม่สามารถนำเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๒๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ไปชำระเป็นค่าเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิตให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในอุทยานแห่งชาติได้

ประเด็นที่สอง ที่ว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะจัดทำประกันชีวิตให้แก่เจ้าหน้าที่ ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ และพนักงานจ้างเหมาที่ปฏิบัติงานในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ พื้นที่อุทยานแห่งชาติเตรียมการ (ที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติ) และวนอุทยาน ได้ทั้งหมดหรือไม่ อย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชไม่สามารถนำเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติไปชำระเป็นค่าเบี้ยประกันภัยสำหรับการประกันชีวิตให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในอุทยานแห่งชาติได้ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นที่สองแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๒

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น