

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้โทษปรับทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า สภาพปัญหาของการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น ยังมีข้อขัดข้องบางประการเกี่ยวกับการบังคับใช้ขั้นตอน วิธีการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ดังกล่าว ยังเกิดความไม่ชัดเจน แน่นนอนแก่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาถึงแนวทางการใช้โทษปรับทางปกครองในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย “ซิวิลลอว์” เหมือนดังประเทศไทยนั้น พบว่ามีการสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นมาเป็นระบบที่ก้าวหน้ามากกว่าประเทศอื่นๆ นั้น อันประกอบไปด้วย สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งทั้งสองประเทศนี้ต่างก็มีการแบ่งแยกการกระทำความผิดทางปกครอง และโทษทางปกครองออกจากการกระทำความผิดทางอาญาและโทษทางอาญาอย่างชัดเจน แต่มีความแตกต่างกันในส่วนขององค์กรผู้มีอำนาจในการลงโทษทางปกครอง ดังนี้

บทวิเคราะห์ของผู้วิจัยสรุปได้ดังนี้

กรณีของการกำหนดโทษทางอาญากระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคล และความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงต้องให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการลงโทษทางอาญา

ในส่วนของโทษทางปกครองเป็นเรื่องที่มีได้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงอาจมอบหมายให้องค์กรเจ้าหน้าที่อื่นที่มีใช้องค์การตุลาการ เป็นผู้มีอำนาจในการลงโทษทางปกครองได้ โดยโทษทางปกครองมีข้อได้เปรียบเหนือโทษทางอาญาตามที่คุณวิจัยได้ศึกษามา ดังต่อไปนี้

ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่า กระบวนการลงโทษทางปกครองมีขั้นตอนที่เรียบง่ายและรวดเร็วกว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษได้เองโดยไม่ต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล จึงมีความเหมาะสมกับการกระทำความผิดเล็กน้อยที่มีผู้กระทำความผิดเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะได้ไม่ต้องดำเนินคดีอาญาอันเป็นภาระแก่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ประการต่อมา ผู้วิจัยเห็นว่า จากการศึกษาโทษทางปกครองมิได้ทำให้ผู้ที่ถูกลงโทษต้องบอบช้ำและเสื่อมเสียชื่อเสียงเท่ากับโทษทางอาญา จึงเป็นที่ยอมรับได้ง่ายกว่าโทษทางอาญา อีกทั้งโทษทางปกครองมีความเหมาะสมกับการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ในเรื่องทางเทคนิคซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นอย่างดี แต่องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญายังขาดความรู้ความเข้าใจ จึงไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยการกระทำความผิดทางปกครองในเรื่องทางเทคนิคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีการตรากฎหมายว่าด้วยความผิดทางปกครองขึ้นเป็นหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษปรับทางปกครอง โดยกฎหมายนี้กำหนดกระบวนการในการลงโทษปรับทางปกครองไว้ว่า จะต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อส่งปรับผู้กระทำความผิด ซึ่งหมายความว่า การลงโทษปรับทางปกครองในทุกกรณีจะต้องให้ศาลยุติธรรมเท่านั้นเป็นผู้พิจารณาสั่งลงโทษผู้กระทำความผิด

ผู้วิจัยวิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่กฎหมายทางปกครองได้กำหนดการลงโทษด้วยเรื่องของโทษปรับทางปกครองไว้นั้น มีขั้นตอนที่เกิดความยุ่งยาก และซับซ้อนในการปฏิบัติงานแก่ผู้บังคับใช้กฎหมาย เพราะการที่จะสั่งปรับทางปกครองได้นั้น จะต้องผ่านกระบวนการในชั้นพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแล้ว จึงสามารถให้ศาลยุติธรรมพิจารณาสั่งการได้

นอกจากนี้ปัญหาของการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังเกิดจากประเทศไทยไม่มีนโยบายลด-เลิกโทษอาญาที่ชัดเจนเช่นเดียวกับประเทศในภาคพื้นยุโรป แต่หน่วยงานของรัฐและแวดวงวิชาการต่างตระหนักถึงปัญหาการมีโทษอาญามากเกินความจำเป็น โดยในปัจจุบันมีกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ทั้งที่การกระทำผิดในบางเรื่องควรใช้มาตรการอื่นแทนโทษอาญา ซึ่งปัญหา “กฎหมายอาญาเพื่อ” ได้ก่อภาระและสร้างความยุ่งยากให้แก่ศาลยุติธรรมที่ต้องพิจารณารอคดีจำนวนมาก อันเป็นเหตุให้การพิจารณาพิพากษาคดีมีความล่าช้าและทำให้การลงโทษผู้กระทำความผิดไม่มีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อเสนอจากหลายภาคส่วนให้ปรับเปลี่ยนนโยบายอาญาของรัฐเป็นแบบใหม่ โดยการนำมาตรการอื่นๆ มาใช้แทนโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดบางประเภท โดยในบางเรื่องที่เป็นกรณีที่เกิดการกระทำความผิดเพียงเล็กน้อยหรือไม่กระทบต่อศีลธรรม หรือไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ควรกำหนดให้ใช้มาตรการทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นโทษทางปกครองหรือมาตรการบังคับทางปกครองแทนโทษทางอาญา อาทิเช่น โทษปรับทางปกครอง เป็นต้น

ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การกระทำผิดที่จะนำมาตราการบังคับทาง

ปกครองมาใช้ได้ จึงต้องเป็นการกระทำผิดที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ หรือหากเป็นกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่ทับทบบัญญัติกฎหมายกำหนดไว้ ผู้ตรากฎหมายก็ต้องบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่จะใช้เป็นฐานในการบังคับเสียก่อน จึงจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยมีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผู้รับคำสั่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและเจ้าหน้าที่ได้มีคำเตือนแล้ว เจ้าหน้าที่จึงจะเข้าดำเนินการแทน หรือกำหนดให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้

ผู้วิจัยเห็นว่า การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย คือ การใช้ระดับความร้ายแรงของการกระทำผิดเป็น “เส้นแบ่ง” ระหว่างความผิดอาญาและความผิดทางปกครอง อย่างไรก็ดี การใช้แนวความคิดทั่วไปในเรื่อง Mala in se / Mala prohibita นั้น เมื่อพิจารณาแล้ว หลักเกณฑ์ที่ปรากฏคือ จิตใจของผู้กระทำความผิด ลักษณะการกระทำผิด นิติสมบัติที่ถูกล่วงละเมิดและความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งคล้ายคลึงกับหลักความสมควรแก่เหตุของหลักกฤษฎีกรรมของคณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศส โดยกรณีที่ไม่อาจตัดสินว่า สมควรกำหนดให้เป็นความผิดประเภทใด ก็เสนอให้ใช้หลักการใช้โทษทางอาญาเป็นมาตรการสุดท้ายอันเป็นการใช้ข้อพิจารณาว่าด้วยประสิทธิภาพในการลงโทษ ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับหลักการใช้โทษอาญาเป็นมาตรการสำรองในส่วนของโทษที่จะกำหนดแก่ผู้กระทำความผิด ควรแบ่งเป็นสองประเภท คือ โทษทางปกครองและโทษทางอาญา โดยโทษทางปกครองควรใช้แก่การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำที่ไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือต่อชีวิตหรือร่างกายของผู้อื่น ขณะที่โทษอาญาควรใช้แก่การกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อสังคมเป็นส่วนรวม หรือระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือเมื่อการใช้โทษทางปกครองแก่การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครอง ไม่อาจทำให้การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹ ซึ่งสังเกตได้ว่า การใช้หลักเกณฑ์ว่าด้วยระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิด เช่นเดียวกับข้อเสนอของนักวิชาการ โดยมุ่งพิจารณาถึง “สิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง” ชีวิตร่างกายของบุคคล ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ระบบเศรษฐกิจของประเทศ และความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดและมีข้อพิจารณาว่าด้วยประสิทธิภาพในการลงโทษโดยเสนอให้ใช้โทษอาญา หากโทษทางปกครองไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ แต่เกณฑ์การกำหนดดังกล่าวมิได้มีความสัมพันธ์กับระดับความร้ายแรงของการกระทำผิด เพราะคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้น

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2551). *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: ดอกเบญจ. หน้า 487.

อาจมุ่งคุ้มครองคุณค่าที่สำคัญยิ่งหรือเป็นเพียงคุณค่าลำดับรองก็ได้ หรือหากโทษทางปกครองที่คณะกรรมการฯ กล่าวนั้นหมายถึง “มาตรการบังคับทางปกครอง” เพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง เช่น คำปรับทางปกครอง

เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาถึงระบบกฎหมายไทยเริ่มมีการนำโทษทางปกครองมาใช้อย่างจริงจัง และเป็นทางเลือกหนึ่งแทนโทษอาญา เกณฑ์พิจารณาในการเลือกกำหนดโทษจึงเป็นสิ่งจำเป็น เพราะแม้ว่า การกำหนดโทษจะเป็นดุลพินิจของผู้ตรากฎหมาย และหลายกรณีถือเป็นเรื่องในทางนโยบาย แต่หากปล่อยให้ผู้ตรากฎหมายใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจโดยไม่มีกรอบแนวคิดในทางหลักวิชาการแล้ว ย่อมสุ่มเสี่ยงที่จะมีการกำหนดโทษโดยไม่เหมาะสมกับลักษณะการกระทำผิด เช่น การกำหนดให้การกระทำผิดที่ไม่ร้ายแรงมีโทษทางอาญา ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือกำหนดให้การกระทำผิดที่ร้ายแรงมีโทษทางปกครองแทนที่จะกำหนดเป็นความผิดอาญา ซึ่งจะมีผลเป็นการลดทอนความสำคัญของคุณค่าที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองให้ด้อยค่าลง และหากผู้ตรากฎหมายเปลี่ยนแนวทางการกำหนดโทษกลับไปกลับมาในแต่ละกรณีด้วยแล้ว ก็ยิ่งกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนในทางกฎหมาย นอกจากนี้ การไม่มีเกณฑ์พิจารณาในการกำหนดโทษอาจทำให้ผู้ตรากฎหมายกำหนดโทษแตกต่างกันสำหรับการกระทำผิดลักษณะเดียวกันและมีความร้ายแรงเท่ากันเพียงแต่บัญญัติในกฎหมายคนละฉบับคนละเรื่อง โดยในเรื่องหนึ่งกำหนดให้มีโทษทางอาญา แต่อีกเรื่องหนึ่งกลับกำหนดให้มีโทษทางปกครอง ย่อมเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เท่าเทียมกัน เพราะโทษทั้งสองประเภทมีหลักประกันในกระบวนการพิจารณา และผลกระทบต่อผู้ถูกลงโทษแตกต่างกัน

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 นั้น ประกอบด้วยการกระทำผิดที่มีลักษณะก้ำกึ่ง ไม่อาจหาข้อยุติได้ว่า ควรกำหนดโทษอาญาหรือโทษปรับทางปกครอง ซึ่งหากพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้กำหนดแนวทางโดยการจะใช้เกณฑ์ว่าด้วยประสิทธิภาพในการลงโทษเพื่อชี้ขาดต่อไป โดยใช้ตัวชี้วัดสามประการประกอบกัน ได้แก่ ประสิทธิภาพของโทษอาญาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คือ ฐานความผิดอาญาทั่วไปที่อาจนำมาใช้ลงโทษการกระทำผิดเฉพาะเรื่อง ประสิทธิภาพของโทษอื่นๆ นอกจากโทษอาญา และความพร้อมในการบังคับโทษอาญาที่จะกำหนดขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ โดยในการพิจารณาถึงประสิทธิภาพของการลงโทษ อาจนำเกณฑ์พิจารณาที่เสนอโดยสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นเกณฑ์ว่าด้วยการกระทำผิดที่แพร่หลายหรือเกณฑ์ว่าด้วยสาระของเรื่องที่ควรกำหนดโทษทางปกครอง และสำหรับการกระทำที่มีโทษแก่สาระของความผิดอาญาหรือไม่ควรกำหนดให้มีโทษอาญาเพราะจะไม่มีประสิทธิภาพในการลงโทษ ก็จะใช้เกณฑ์เทคนิคในการพิจารณาต่อไปว่าสมควรใช้โทษทางแพ่งหรือโทษทางปกครองโดยใช้ตัวชี้วัดสามประการประกอบ

กัน ได้แก่ ความเสียหายที่เกิดขึ้น คือ ความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว ไม่เกิดความเสียหายแก่ผู้ใดเป็นการเฉพาะหรืออาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ สิ่งที่ถูกหมายมุ่งคุ้มครอง คือ ประโยชน์ส่วนบุคคล ประโยชน์ของทางราชการ หรือประโยชน์สาธารณะทั่วไป และลักษณะของการกระทำผิด คือ เป็นการฝ่าฝืนหน้าที่ทางแพ่ง หน้าที่ทางปกครอง หรือเป็นการกระทำใดๆ ซึ่งการที่เกณฑ์พิจารณาในแต่ละขั้นตอนมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนซึ่งใช้พิจารณาประกอบกัน พร้อมทั้งมีการให้ค่าน้ำหนักกับตัวชี้วัดในแต่ละเรื่อง ย่อมทำให้ได้คำตอบที่แน่นอนในการกำหนดโทษตามกฎหมาย จึงน่าจะเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษสำหรับผู้ตรากฎหมายได้ แต่ไม่ถึงกับตัดดุลพินิจของผู้ตรากฎหมายที่จะกำหนดโทษในแนวทางที่แตกต่างจากผลลัพธ์ของการใช้เกณฑ์พิจารณา หากมีเหตุผลความจำเป็นในเรื่อง “ความเหมาะสม” ทั้งนี้ เกณฑ์พิจารณาดังกล่าวน่าจะเป็นเครื่องมือช่วยตัดสินใจสำหรับส่วนราชการที่จัดทำร่างกฎหมายรวมทั้งรัฐสภา ไม่ว่าจะในการเลือกกำหนดโทษตามกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่ หรือการพิจารณาลด-เลิกโทษอาญาที่มีอยู่เดิมในกฎหมายฉบับต่างๆ หากในอนาคตประเทศไทยจะดำเนินนโยบายลด-เลิกโทษอาญาอย่างจริงจังเช่นเดียวกับในต่างประเทศ นอกจากนี้ เกณฑ์พิจารณาในการกำหนดโทษตามกฎหมายย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้การกำหนดนโยบายอาญาของรัฐในภาพรวมมีความเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผลยิ่งขึ้นด้วย

ท้ายที่สุด มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในการพิจารณาเลือกกำหนดโทษนั้น เกณฑ์ว่าด้วยประสิทธิภาพในการลงโทษถือเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญ โดยเฉพาะการกระทำผิดที่มีลักษณะก้ำกึ่งซึ่งต้องใช้ประสิทธิภาพในการลงโทษเป็นตัวตัดสิน ก็มีแนวคิดที่โทษทางปกครองมีข้อได้เปรียบเหนือโทษอาญาตรงที่ฝ่ายปกครองสามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้เองซึ่งทำให้การลงโทษเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยกรณีของโทษที่ต้องมีการบังคับ เช่น โทษปรับทางปกครอง ฝ่ายปกครองสามารถบังคับชำระค่าปรับได้เองโดยไม่ต้องรอให้ศาลมีคำบังคับให้ อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีของประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมามีปัญหาในการบังคับทางปกครองมาโดยตลอด โดยเฉพาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งรวมถึงคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในเรื่องนี้ ทำให้มีปัญหาข้อขัดข้องในการบังคับทางปกครองเป็นอันมาก และแม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่

² ในฝรั่งเศส บทกฎหมายที่กำหนดโทษปรับทางปกครองมักจะระบุว่า การบังคับชำระค่าปรับ ให้ใช้วิธีการบังคับชำระหนี้ของอื่นของรัฐนอกเหนือไปจากหนี้ภาษีอากรและหนี้จากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินของแผ่นดิน สำหรับวิธีการบังคับตามคำสั่งให้ชำระค่าปรับทางปกครองซึ่งเป็นคำสั่งให้ชำระเงินอย่างหนึ่ง อ้างถึงใน สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552). รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 30-46.

ปรากฏปัญหาในการบังคับตามคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง แต่ในกฎหมายบางฉบับที่มีโทษปรับทางปกครอง ผู้ตรากฎหมายก็ชิงป้องกันปัญหาโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ โดยศาลปกครองสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งปรับและพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับ ซึ่งแนวทางดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้องตามหลักทางกฎหมายปกครอง ทั้งยังทำให้การบังคับทางปกครองมีความล่าช้าเพราะต้องผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งจะมีผลลดทอนประสิทธิภาพของการลงโทษทางปกครองเป็นอันมาก ในระยะยาว จึงควรแก้ไขปัญหาลักษณะนี้เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นการเฉพาะให้ชัดเจนและมีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบการบังคับทางปกครองซึ่งหากแก้ไขปัญหาลักษณะนี้เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองได้ก็จะทำให้การลงโทษทางปกครองมีประสิทธิภาพและเป็นทางเลือกแทนโทษอาญาได้อย่างแท้จริง

ผู้วิจัยเห็นว่า การจะให้นำพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาปรับใช้กับการลงโทษปรับทางปกครองในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการลงโทษปรับทางปกครอง ดังเช่น ในประเทศเยอรมนี ทั้งนี้ รายละเอียดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครอง จึงมีความแตกต่างกัน เมื่อเปรียบเทียบแล้วพบว่ากฎหมายบางฉบับได้มีการออกอนุบัญญัติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ อาทิเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ซึ่งมีการออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2562 กำหนดขั้นตอนการดำเนินการในการลงโทษปรับทางปกครอง เช่น การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อลงโทษทางปกครอง การรับหรือไม่รับเรื่องไว้พิจารณา การแจ้งข้อกล่าวหา การรวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน การรับฟังพยานหลักฐาน และการจัดทำรายงานการพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครอง และการบังคับตามคำวินิจฉัยตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยในการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงมีการนำแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับซึ่งสามารถสรุปหลักเกณฑ์ในการมีนาลงโทษปรับทางปกครองได้ดังนี้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ เนื่องจากไม่ได้กำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

โดยที่การสั่งลงโทษทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งกระบวนการทำคำสั่งปรับทางปกครอง จึงอยู่ภายใต้บังคับหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองต้องทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตาม

มาตรา 12 และต้องมีความเป็นกลางตามมาตรา 13 ถึงมาตรา 20 ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาได้ตามมาตรา 23 และเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ในการบวนการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณีตามมาตรา 27 รวมถึงการให้โอกาสคู่กรณีที่จะให้ทราบถึงข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนไว้ตามมาตรา 30 โดยคู่กรณีมีสิทธิตรวจเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ตามมาตรา 31 สำหรับรูปแบบของคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติใน ส่วนที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกล่าวคือ คำสั่งปรับทางปกครองอย่างน้อยต้องระบุวันเดือนและปีที่ทำคำสั่งซื้อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น ตามมาตรา 36 โดยต้องมีการระบุเหตุผลในการออกคำสั่งตามมาตรา 37 และรายละเอียดเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ด้วยตามมาตรา 40

ระยะเวลาในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครอง

ปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติใดของกฎหมายที่กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองไว้ และไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดอายุความในการไม่ต้องรับโทษปรับทางปกครองไว้แต่อย่างใด จึงมีประเด็นปัญหาว่าการลงโทษปรับทางปกครองมีอายุความเท่าใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะพิเศษพิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างกันเป็นสามแนวทางคือ ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดอายุความไว้แสดงว่า ไม่มีอายุความ แนวทางที่สอง เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดอายุความจึงต้องนำเรื่องอายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดอายุความไว้สิบปีมาใช้บังคับ

การอุทธรณ์คำสั่งปรับทางปกครอง

โดยที่การสั่งลงโทษปรับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ดังนั้น หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์ไว้ จะต้องดำเนินการตามมาตรา 44 ถึงมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

การฟ้องโต้แย้งคำสั่งปรับทางปกครองต่อศาล

ในปัจจุบันเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายและได้ออกคำสั่งลงโทษปรับแล้ว คำสั่งลงโทษปรับทางปกครองนั้น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่งที่เกิดหน้าที่ในการชำระเงินปรับ หากไม่เห็นด้วยมีสิทธิอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาท

เกี่ยวกับการที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง