

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ชาวอินเดียแดงซึ่งเป็นชนพื้นเมืองในทวีปอเมริกา ได้เริ่มต้นใช้ยาสูบเป็นพวกแรก โดยปลูกยาสูบเพื่อใช้เป็นยาและนำมาสูบในพิธีกรรมต่างๆ ใน ค.ศ.1492 เมื่อ คริสโตเฟอร์ โคลัมบัส (Christopher Columbus) เดินทางไปขึ้นฝั่งที่ซันซัลวาดอร์ ในหมู่เกาะเวสต์อินดีสนั้น ได้เห็นชาวพื้นเมืองนำเอาใบไม้ชนิดหนึ่งมามวนและจุดไฟตอนปลายแล้วดูดควัน ต่อมา ค.ศ. 1548 มีการปลูกยาสูบในประเทศบราซิลซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศโปรตุเกสในทวีปอเมริกาใต้ เพื่อเป็นสินค้าส่งออก เป็นผลให้ยาสูบแพร่หลายเข้าไปในประเทศโปรตุเกสและประเทศสเปนตามลำดับ ต่อมาใน ค.ศ. 1560 นายฌอง นิโกต์ (Jean Nicot) เอกอัครราชทูตฝรั่งเศส ประจำประเทศโปรตุเกส ได้ส่งเมล็ดยาสูบมายังราชสำนักฝรั่งเศส ชื่อของนายนิโกต์จึงเป็นที่มา ของชื่อสารนิโคติน (Nicotin) ที่รู้จักกันในปัจจุบัน ใน ค.ศ. 1564 เซอร์จอห์น ฮอคคินส์ (Sir John Hawkins) ได้นำยาสูบเข้าไปในประเทศอังกฤษ และใน ค.ศ. 1612 นายจอห์น รอล์ฟ (John Rolfe) ชาวอังกฤษ ประสบผลสำเร็จในการปลูกยาสูบเชิงพาณิชย์ เป็นครั้งแรก และ 7 ปีต่อมา ก็ได้ส่งออกผลผลิตไปยังประเทศอาณานิคมเป็นจำนวนมหาศาล อีก 200 ปีต่อมา การทำไร่ยาสูบเชิงพาณิชย์ จึงเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายทั่วโลก<sup>1</sup>

อุตสาหกรรมยาสูบโลกนั้น นับเป็นอุตสาหกรรมที่มีผู้ขายและผู้ซื้อน้อยราย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ขายน้อยราย (oligopoly) ซึ่งมีเพียงแค่กลุ่มบริษัทข้ามชาติ 7 บริษัทใหญ่ เป็นผู้มีบทบาทควบคุมผลิตผลใบยาสูบโลก เนื่องจากการค้าใบยาสูบของโลกกว่าร้อยละ 85 อยู่ภายใต้การกำหนดของบริษัทเหล่านี้ ซึ่งรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นทำให้ บริษัทใหม่ไม่สามารถแทรกตัวเข้ามาสู่ตลาดได้อันได้แก่ Phillip Morris, British American Tobacco, Imperial Tobacco Company, R.J.Reynolds, Gulf and Western, The Pupert/Rembrand/Rothmans Group และ American Brands และหากดูเป็นรายประเทศจะพบว่า ประเทศที่ส่งออกบุหรี่มากที่สุด คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ilovetranslation, “ความเป็นมาของบุหรี่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2557, <http://th49.ilovetranslation.com/0MZjXktt4d6=d/>

<sup>2</sup> เฟิงอ่าง *เชิงอรรถที่ 1*.

ในอดีตการสูบบุหรี่เป็นวัฒนธรรมของไทยมาแต่เดิมตั้งแต่สมัยอยุธยาแล้ว โดยมีหลักฐานจากจดหมายเหตุของ เมอร์ซีเออร์ เดอลาลูแบร์ (Monsieur de La Loubère) อัครราชทูตฝรั่งเศสที่เดินทางมาเมืองไทยสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เมื่อ พ.ศ. 2230 ได้เขียนเล่าเรื่องประเทศสยามว่า คนไทยชอบใช้ยาสูบอย่างฉุนทั้งผู้ชายและผู้หญิง โดยได้ยาสูบ มาจากเมืองมะนิลา ในหมู่เกาะฟิลิปปินส์ จากประเทศจีน และที่ปลูกในประเทศเอง ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าสิงหนาทราชดรุรงค์ฤทธิ์ได้ทรงประดิษฐ์บุหรี่กันปานขึ้น เพื่อสูบบุหรี่และอมยากับหมากพร้อมกัน บ่งบอกถึงฐานะและรสนิยมของผู้คนแต่ละยุคสมัย ที่เป็นวัฒนธรรม เพราะมาจากการต้อนรับแขกผู้มาเยือนด้วยหมากพลูและบุหรี่ครั้งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการผลิตบุหรี่ขึ้นโดยบริษัทที่มีชาวอังกฤษ เป็นเจ้าของได้เปิดดำเนินการเป็นบริษัทแรกใน พ.ศ. 2460 การผลิตบุหรี่ในระยะแรกจะมวนด้วยมือ ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการนำเครื่องจักรเข้ามาจากประเทศเยอรมนี และทำการผลิตบุหรี่ออกมาจำหน่ายหลายยี่ห้อ การสูบบุหรี่จึงแพร่หลายมากขึ้น จนกระทั่งใน พ.ศ. 2482 รัฐบาลได้จัดตั้งโรงงานยาสูบขึ้น โดยซื้อกิจการมาจากห้างหุ้นส่วนบูรพา ยาสูบ จำกัด (สะพานเหลือง) ถนนพระราม 4 กรุงเทพฯ และดำเนินกิจการอุตสาหกรรมยาสูบภายใต้การควบคุมของกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง หลังจากนั้น รัฐบาลได้ซื้อกิจการของ บริษัท กวางฮก บริษัทฮอฟฟัน และ บริษัท บริติชอเมริกันโทแบกโค เพิ่มขึ้นแล้วรวมกิจการทั้งหมดเข้าด้วยกัน และดำเนินการภายใต้ชื่อว่า โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง มาจนถึงปัจจุบัน<sup>3</sup>

ปัจจุบันการสูบบุหรี่ที่เพิ่มมากขึ้นของประชากรโลก ได้สร้างผลกระทบที่ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางการแพทย์ สาธารณสุข เศรษฐกิจ สังคม ซึ่งปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบย้อนกลับไปยังประชาชนที่สูบและไม่สูบบุหรี่ในสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

#### 1. ปัญหาข้อเท็จจริงทางสังคม

ปัญหาการสูบบุหรี่ของประชาชนยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยากจะแก้ไขในแทบทุกประเทศทั่วโลก แม้ว่าจะมีการรณรงค์ และมาตรการต่างๆออกมาเพื่อเป็นการลดจำนวนผู้สูบบุหรี่อย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่จำนวนของผู้สูบบุหรี่กลับมิได้ลดลงมากอย่างที่ควรจะเป็น มีหน้าซ้ำในบางประเทศกลับมีการเพิ่มจำนวนการขยายกลุ่มผู้สูบบุหรี่มากขึ้นไปอีก เช่นเดียวกันกับกรณีการสูบบุหรี่ของวัยรุ่นที่กำลังเป็นปัญหาสาธารณสุขสำคัญ ที่ขยายตัวไปทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศที่กำลัง

<sup>3</sup> Bunjerds, “ความเป็นมาของบุหรี่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2556, <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=803714>

พัฒนา (developing country) รวมทั้งประเทศไทยด้วย แม้ว่ารัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศต่างตระหนักถึงภัยอันตรายจากการสูบบุหรี่ แต่รัฐบาลทุกประเทศต่างยังคงสนับสนุนอุตสาหกรรมยาสูบโดยบุหรี่เหล่านี้ก่อให้เกิดภัยอันตรายทั้งต่อตัวผู้สูบ และบุคคลข้างเคียง สำหรับตัวผู้สูบบุหรี่เองย่อมได้รับพิษภัยอันตรายและความเสียหายต่อสุขภาพ อนามัยจากการสูบบุหรี่ ทำให้แต่ละปีประเทศไทยมีอัตราผู้ป่วยจากบุหรี่จำนวนมากและ ควันบุหรี่สามารถก่อให้เกิดผลกระทบ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ ตั้งแต่เมื่อบุคคลดังกล่าวสูดดมควันบุหรี่เข้าไปในร่างกาย<sup>4</sup>

## 2. ปัญหาข้อเท็จจริงทางกฎหมาย

แนวคิดทางกฎหมายของไทยตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการที่ว่ารัฐจะต้องให้ความคุ้มครองป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นกับชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของประชาชน รัฐบาลในฐานะผู้ปกครองจึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบดังกล่าวได้ โดยหลักการดังกล่าวจะคล้ายกับหลักการของหลายประเทศที่ประชาชนจะมีความคิดว่าเป็นหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองต้องดูแลประชาชนของตนโดยรัฐมีหน้าที่ต่างๆที่เกี่ยวกับการดูแลสังคมและประชาชน ให้ได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีวิตและในการประกอบอาชีพ ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด และกฎหมายคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ และพระราชบัญญัติหลายฉบับ ซึ่งล้วนแต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการสูบบุหรี่ ในสถานที่สาธารณะ<sup>5</sup> แต่ในปัจจุบันยังไม่มีฉบับบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองและเยียวยาผู้ไม่สูบบุหรี่อย่างเป็นทางการ กล่าวคือ ผู้ได้รับความเสียหายจากควันบุหรี่ยังต้องใช้วิธีการฟ้องร้องคดีต่อศาล แต่ต้องนำกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องและใกล้เคียงมาบังคับใช้ ซึ่งเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากควันบุหรี่ได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ผู้ได้รับความเสียหายจากควันบุหรี่ควรมีสติได้รับค่าสินไหมทดแทนเยียวยาต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรง โดยไม่ต้องอาศัยกฎหมายอื่นมาปรับใช้ แต่ในปัจจุบันเนื่องจากความไม่ชัดเจนในสิทธิของผู้เสียหายเอง หน้าที่การพิสูจน์ความเสียหายและพิสูจน์ตัวผู้กระทำความผิดต่อศาล ของผู้ได้รับความเสียหายเองจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของหลักกฎหมายและบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่มีความเหมาะสมและสอดคล้องต่อกรณีความเสียหายจากควันบุหรี่ที่เกิดขึ้นจริง

<sup>4</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, “การวิเคราะห์กฎหมายด้วยวิธีทางเศรษฐศาสตร์: การคิดค่าเสียหายในคดีละเมิด,” รายงานที่ตีพิมพ์โดย สถาบันที่ 93 เดือนเมษายน 2554, น.5.

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ.2535 มาตรา 3 บัญญัติว่า “สถานที่สาธารณะ หมายความว่า สถานที่หรือยานพาหนะใดๆซึ่งประชาชนมีความชอบธรรมที่จะเข้าไปได้”

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนและการเยียวยาจากการทำละเมิดของผู้สูญบุหรืในที่สาธารณะ ซึ่งเป็นที่ห้ามสูบและส่งผลร้ายกระทบต่อบุคคลอื่นตามกฎหมายของประเทศไทยที่มีบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันและแนวคิดการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้เสียหายจากบุหรื

1.2.2 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายลักษณะละเมิดและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยการสูญบุหรืในที่สาธารณะ

1.2.3 เพื่อค้นคว้าหามาตรการป้องกันและเยียวยาทางกฎหมาย จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดจากผู้สูญบุหรืในที่สาธารณะ

1.2.4 เพื่อศึกษาค้นคว้าแนวทางที่เหมาะสม เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดโดยผู้สูญบุหรืในที่สาธารณะและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายของประเทศไทยเพื่อให้มีความเหมาะสม

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สำหรับการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายละเมิดของไทย เพื่อการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ไม่สูญบุหรืนั้น บทบัญญัติของกฎหมายละเมิดไทยกลับเป็นอุปสรรคต่อการฟ้องร้องคดีไม่ว่าการพิสูจน์ความรับผิดของผู้กระทำละเมิด การกำหนดจำนวนค่าเสียหาย ความไม่เป็นธรรมเหล่านี้จึงส่งผลให้ไม่มีการเยียวยาหรือฟ้องคดีฐานละเมิดในประเทศไทย ในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพผู้ไม่สูญบุหรืก็ไม่มีบทบัญญัติในการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย การศึกษานี้จึงเกิดขึ้นโดยต้องการขจัดปัญหาข้อจำกัดการใช้กฎหมายละเมิดของไทย เพื่อนำไปสู่การเยียวยาผู้เสียหายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน ในรูปแบบของกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากควันบุหรื

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิด จากผู้สูบบุหรี่ในที่สาธารณะที่ผู้ได้รับความเสียหายทางละเมิดพึงได้รับ สิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนรวมถึงวิธีการทำให้ผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นตามที่กฎหมายบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ.2535 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และแนวคิดวิธีการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากควันบุหรี่ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยศึกษาวิเคราะห์ มาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดจากผู้สูบบุหรี่ในที่สาธารณะให้มีการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายในลักษณะของกองทุนเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากควันบุหรี่ ให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ในปัจจุบัน

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (documentary research) กล่าวคือ เป็นการใช่วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้า (research) และวิเคราะห์ข้อมูล (analysis) จากหนังสือ บทความทางวิชาการ (article) รายงานการวิจัย (research report) และเอกสารทางวิชาการ (technical documents) ที่เกี่ยวข้อง จากห้องสมุดของสถาบันต่างๆทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ ในเว็บไซต์ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายการเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดและกองทุนเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากควันบุหรี่ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพจากข้อมูลดังกล่าว

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี และความหมายเกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดจากผู้สูบบุหรี่ในที่สาธารณะและการจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากควันบุหรี่ อันเป็นที่มาของการเรียกค่าสินไหมทดแทนทางละเมิดและเยียวยาผู้เสียหายจากบุหรี่ได้

1.6.2 ทำให้วิเคราะห์และทราบถึงปัญหาต่างๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนและเยียวยาทางละเมิดจากผู้สูบบุหรี่ในที่สาธารณะในปัจจุบัน

1.6.3 ทำให้สามารถศึกษาค้นคว้าหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนและเยียวยาทางละเมิดจากผู้สูญบุหรืในที่สาธารณะ และวิธีการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายในรูปแบบของกองทุนได้

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการนำมาพัฒนาเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเรียกค่าสินไหมทดแทนและการเยียวยาทางละเมิดจากผู้สูญบุหรืในที่สาธารณะในรูปแบบของกองทุนให้มีความเหมาะสม ชัดเจน และเป็นธรรมเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงไป