

ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากอุตสาหกรรมยาสูบ ตาม FCTC มาตรา 19 ของประเทศไทย

วศิน พิพัฒน์ฉัตร*

บทคัดย่อ

เนื่องด้วยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นหนึ่งในรัฐภาคีของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2547 ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธกรณีในการต้องปฏิบัติตาม FCTC ใน FCTC ได้มีหัวข้อที่เกี่ยวกับความรับผิด มีสาระสำคัญ คือ การฟ้องร้องดำเนินคดีกับอุตสาหกรรมยาสูบ เพื่อให้อุตสาหกรรมยาสูบปฏิบัติตามกฎหมาย ในส่วนของการฟ้องคดีแพ่งต่ออุตสาหกรรมยาสูบนั้นก็เพื่อช่วยเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายและรัฐ อันเกิดจากการบริโภคยาสูบ สำหรับประเทศไทยยังไม่เคยมีการดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากอุตสาหกรรมยาสูบ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมาย 2 ฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ที่ต่างประเทศใช้เป็นกฎหมายหลักในการดำเนินคดีทางแพ่ง จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการดำเนินการ 3 ประการ คือ 1) การรวบรวมหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปใช้ในการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากอุตสาหกรรมยาสูบ 2) สมควรมีระบบในการรวบรวมผู้เสียหายที่เกิดจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ กรณีที่ต้องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม และ 3) การจัดทำฐานข้อมูลด้านกฎหมายและคดี ตลอดจนผลกระทบทางสุขภาพ อันเกิดจากการบริโภคยาสูบ และความเสียหายอื่น ๆ เช่น อักเสบอันเกิดจากการสูบบุหรี่ซิการ์เรต เพื่อใช้ในการดำเนินการฟ้องคดีทางแพ่งต่ออุตสาหกรรมยาสูบ

คำสำคัญ: ความรับผิดทางแพ่ง, FCTC มาตรา 19, เรียกค่าสินไหมทดแทนจากอุตสาหกรรมยาสูบ

* นายความ สถาบันส่งเสริมสุขภาพไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ

Issues of Civil liability for Compensation from the Tobacco Industry according to FCTC Section 19 of Thailand

Vasin Pipattanachat*

Abstract

Since Thailand became a ratified party of the World Health Organization's Framework Convention on Tobacco Control (WHO-FCTC) on November 8, 2004, it has a commitment to comply with the FCTC. Article 19 is significant about litigation against the tobacco industry, in order to make the tobacco industry comply with the domestic law. In the case of civil lawsuits against the tobacco industry, it should focus on remedy the damage for victims and society due to cigarette smoking. Thailand has never had civil litigation to claim damages from the tobacco industry. However, there are two laws, the Non-Security Product Liability Act, B.E. 2551, and the Civil Procedure Code Amendment Act (No. 26). Class Action Law is the main law in civil litigation internationally. It is therefore strongly recommended that three actions should be taken: 1) systematic collection of scientific evidence should be used in lawsuits proceedings to claim compensation from the tobacco industry. 2) It is expedient to have a system to compile a list victims of tobacco consumption, in order to proceed for Class Action lawsuit, and 3) Setting up a legal cases database systematically, as well as the health effects of tobacco consumption, and other damages such as fire caused by cigarette smoking, for using in civil litigation proceedings.

Keywords: civil liability, FCTC Section 19, compensation from the tobacco industry

* Lawyer at the Thailand Health Promotion Institute (THPI). National Health Foundation.

บทนำ

การควบคุมยาสูบตามมาตรา 19 ของกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (Framework Convention on Tobacco Control: FCTC) นั้นกำหนดว่า “ให้รัฐภาคีพิจารณาดำเนินการด้านกฎหมาย หรือในกรณีที่เหมาะสมส่งเสริมการใช้กฎหมายที่มีอยู่ เพื่อจัดการกับความรับผิดชอบทางแพ่งและในทางอาญา ซึ่งรวมถึงการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เหมาะสมด้วย”สาระสำคัญของมาตรานี้ คือ การมุ่งดำเนินคดี ทั้งในทางอาญา และทางแพ่งต่ออุตสาหกรรมยาสูบ¹ การฟ้องคดีต่ออุตสาหกรรมยาสูบถูกพิจารณาในฐานะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการผลักดันนโยบายรัฐในเรื่องการควบคุมยาสูบ โดยผ่านกระบวนการยุติธรรม (วาทิส โสตถิพันธุ์ และสาลิณี สายเชื้อ, 2548 : 9) ในคดีอาญาประเทศไทยปัจจุบันมีพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2560 ที่เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบซึ่งมี “โทษ” ทางอาญา และในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายภาษีศุลกากร แม้ไม่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบโดยตรง แต่ก็มีประเด็นในเรื่องการฟ้องอุตสาหกรรมยาสูบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางอาญา อย่างเช่น คดีที่อัยการสูงสุดฟ้องบริษัทฟิลิปมอร์ริส เพราะบริษัทฟิลิปมอร์ริส ในฐานะผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบมีพฤติการณ์หลีกเลี่ยงการเก็บภาษีของรัฐ อัยการสูงสุดได้มีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลไปเมื่อวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2559 ซึ่งการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่ออุตสาหกรรมยาสูบของประเทศไทยสามารถเกิดขึ้นได้เพราะกฎหมายที่บังคับใช้ยังมีโทษทางอาญา² แต่ในส่วนของกรณื่อดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ในประเทศไทยกลับไม่มีการดำเนินคดีดังกล่าวเลย³ (ศุนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ, 2559 : 38) ประเด็นที่น่าสนใจคือ ปัจจุบันประเทศไทยมี พระราชบัญญัติแก้ไขปรับปรุงวิธีพิจารณาความแพ่งในส่วน

¹ นิยามของ “อุตสาหกรรมยาสูบ” ตามที่ FCTC ให้ความหมาย ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้ขายส่ง ผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบ

² ประเทศไทยมีการดำเนินคดีอาญา กรณีที่คดีเข้าสู่การพิจารณาของศาล ได้แก่ คดีสมาคมกอล์ฟเอเชียันทีจีเอฟเฝ้าฝืนมาตรา 9 พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. 2535 (ไม่ทราบเลขคดี ศาลสมุทรปราการ) คดีหมายเลขแดงที่ 1133/2544 ศาลมุกดาหาร (คดีสตีกเกอร์ คาเมล) คำพิพากษาศาลอาญา คดีเลขแดงที่ 5083/2549 (คดี ณ จุดขาย เซเว่น) คดีเลขแดง 4185/2552 (คดี TABINFO) ล่าสุด คดีอัยการสูงสุดฟ้องบริษัทฟิลิปมอร์ริสหลีกเลี่ยงภาษี

³ ปี พ.ศ. 2543 สมัยนายกร ทัพพะรังสี รัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ได้มีสำนักงานกฎหมายจากสหรัฐอเมริกาติดต่อรับดำเนินคดีเรียกค่าเสียหายจากอุตสาหกรรมยาสูบให้ แต่ประเทศไทยยังไม่พร้อมจึงไม่ได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้

ของการดำเนินคดีแบบกลุ่ม และ พระราชบัญญัติความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วทั้งสองฉบับ กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวนี้ เป็นกฎหมายที่ต่างประเทศใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินคดีฟ้องร้องต่ออุตสาหกรรมยาสูบ จึงสมควรพิจารณาว่า เมื่อมีกฎหมายแล้ว ในทางปฏิบัติสามารถดำเนินคดีโดยใช้กฎหมายทั้งสองฉบับได้มากเพียงใด และควรมีการเตรียมความพร้อมอย่างไร ในการเตรียมคดีเมื่อถึงคราวจำเป็นที่ต้องฟ้องร้องอุตสาหกรรมยาสูบ การฟ้องคดีต่ออุตสาหกรรมยาสูบในปัจจุบัน ทางเลือกในการพิจารณาที่อาจใช้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับในการฟ้องดำเนินคดี มี 2 กรณีดังต่อไปนี้ คือ

- 1) กรณีการฟ้องคดีความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคยาสูบโดยตรง และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ไม่สูบบุหรี่ (Secondhand Smoker)
- 2) กรณีการฟ้องร้องอันเนื่องมาจาก เหตุอัคคีภัย อันเกิดมาจากการสูบบุหรี่ผลิตภัณฑ์ยาสูบ

วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาความพร้อมของกฎหมายของประเทศไทยในการปฏิบัติตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (Framework Convention on Tobacco Control: FCTC) มาตรา 19 ว่าด้วยเรื่อง ความรับผิด (Liability)

กรณีศึกษาของต่างประเทศ

รายงานการดำเนินงานตามมาตรา 19 ของ FCTC ได้นำเสนอประสบการณ์ในต่างประเทศที่มีการใช้กฎหมายต่าง ๆ และข้อกล่าวอ้างในการฟ้องร้องอุตสาหกรรมยาสูบ (WHO FCTC, 2012) ดังนี้

- 1) การใช้ระบบประมวลกฎหมายแพ่งหรือความรับผิดทางอาญาซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกานิยมใช้ในการดำเนินคดีแต่ก็มีข้อจำกัดในเรื่องเขตอำนาจของการบังคับใช้กฎหมาย
- 2) กฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ โดยอาศัยหลักสิทธิเกี่ยวกับชีวิตสุขภาพหรือสภาพแวดล้อมที่สะอาดเป็นพื้นฐานของข้อโต้แย้งทางกฎหมาย
- 3) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับควบคุมยาสูบโดยตรง หลายประเทศในปัจจุบันมีกฎหมายควบคุมยาสูบครบวงจรครอบคลุมแง่มุมต่างๆ ทั้งทั้งธุรกิจยาสูบตั้งแต่ครั้งแรกในเรื่องปัจจัยการผลิตทางการเกษตร การผลิตบรรจุภัณฑ์ การตลาดและการส่งเสริมการขาย การจำหน่ายและการ

ใช้ขั้นสุดท้ายเมื่อถึงมือผู้บริโภค ซึ่งมาตรการนี้ได้รับการสนับสนุนในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาโดยการเจรจาภายใต้ FCTC ก่อให้เกิดความชัดเจนเพิ่มขึ้นและทำให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมั่นใจยิ่งขึ้นว่าการกระทำของตนสอดคล้องกับภาระหน้าที่ตามกฎหมาย

4) กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับบริบทของการควบคุมยาสูบ คือ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคจะเกี่ยวข้องกับการโฆษณาหรือการส่งเสริมการขายที่หลอกลวง คดียาสูบตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคส่วนใหญ่ต้องเกี่ยวข้องกับคำอธิบายที่ไม่ถูกต้องเช่น "Light" และ "Mild" ปัจจุบันกฎหมายทั่วไปเหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกแทนที่ด้วยกฎหมายควบคุมยาสูบเป็นการเฉพาะ

5) การบริการทางการแพทย์และการฟ้องร้องโดยอาศัยประกันภัยทางการแพทย์ของบริษัทเอกชน และกรณีของรัฐที่ฟ้องกรณีการเรียกค่าเสียหายจากการต้องเข้ารับบริการการรักษาโรคอันเกิดจากการบริโภคยาสูบ ก็เช่น กรณีการฟ้องอุตสาหกรรมยาสูบของสำนักงานหลักประกันสุขภาพของประเทศเกาหลีใต้ (ประกิต วาทีสาธกกิจ, 2557: 466)

6) ความสูญเสียอันเกิดจากการบริโภคยาสูบ และค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูสุขภาพ ได้รับความสำเร็จในการฟ้องร้องดำเนินคดีที่สหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินค่าใช้จ่าย สาธารณะและรัฐบาลประเทศอื่น ๆ ได้เริ่มดำเนินการในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งโดดเด่นที่สุดคือประเทศแคนาดา แคนาดาฟ้องขอรับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่เกิดจากยาสูบโดยอาศัยแนวทางตามที่รัฐฟลอริดาเป็นผู้บุกเบิกในสหรัฐอเมริกาโดยการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อ ยาสูบและเพื่ออำนวยความสะดวกในการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย ซึ่งให้ผลดีมากกว่าการพึ่งพา กฎหมายละเมิดแบบดั้งเดิมหรือกฎหมายที่ใช้กฎหมายทั่วไป กฎหมายดังกล่าวมักจะให้อำนาจ การดำเนินการทางกฎหมายโดยตรงของรัฐบาล โดยไม่ขึ้นกับการอ้างสิทธิของผู้สูบบุหรี่แต่ละราย การดำเนินการตามกฎหมายต่อมาของรัฐบาลคือการชดใช้ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการละเมิด ที่เกี่ยวข้องกับการสูบบุหรี่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย กฎหมายก็มักจะพยายามทำให้เรื่องง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่นในกรณีของแคนาดา กฎหมายอนุญาตให้มีการจัดสรรความรับผิดชอบความเสียหาย ทั้งหมดให้แก่บริษัท ยาสูบหลายรายในฐานะจำเลย โดยพิจารณาจากส่วนแบ่งทางการตลาดจาก การขายยาสูบ

7) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมโฆษณาและฉลาก ไม่ว่าจะโดยผ่านกฎหมาย คุ้มครองผู้บริโภคทั่วไปที่ปกป้องประชาชนจากการโฆษณาที่ผิดหรือทำให้เข้าใจผิดกฎหมาย ควบคุมการโฆษณา หรือการติดฉลากสินค้าเฉพาะยาสูบ การออกกฎหมายในเรื่องนี้ในบางพื้นที่

ถือเป็นสาเหตุแห่งการฟ้องต่อ บริษัทยาสูบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือในบางกรณีบุคคลธรรมดา กฎหมายที่มีผลบังคับใช้มักจะกำหนดค่าปรับหรือบทลงโทษอื่น ๆ

8) ภาษีสรรพสามิตและศุลกากร ความรับผิดชอบในอุตสาหกรรมยาสูบสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายศุลกากรและภาษีสรรพสามิตมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในแง่ของรายได้และผลกระทบต่อด้านสาธารณสุขของบุหรี่ที่สูบบุหรี่เข้าสู่ตลาดในราคาที่ลดลง การฟ้องร้องต่อบริษัทยาสูบและผู้บริหารยาสูบ เนื่องจากการฝ่าฝืนกฎหมายเหล่านี้ เช่นตัวอย่างในคดีที่เกี่ยวข้องกับการสมรู้ร่วมคิดของ R.J Reynolds ในการลักลอบนำบุหรี่เถื่อนเข้าแคนาดามีผลให้เกิดการลงโทษทางอาญารวมถึงการกักขังและการลงโทษทางการเงินอย่างหนักในข้อตกลงของสหภาพยุโรป ในคดีของสหภาพยุโรปเมื่อปี พ.ศ. 2547 กับฟิลิปปอริสส่งผลให้มีการเรียกค่าปรับจำนวน 1.25 พันล้านเหรียญสหรัฐ

9) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต รัฐบาลสหรัฐฯได้ประสบความสำเร็จในการฟ้องร้องบริษัทยาสูบยักษ์ใหญ่ของสหรัฐอเมริกาในเรื่องการฉ้อโกงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในส่วนของบริษัทยาสูบที่ถูกกล่าวหา แต่ทั้งนี้ไม่มีการลงโทษทางการเงิน ตรงกันข้ามเปรียบเทียบการฟ้องร้องโดยรัฐบาลต่างประเทศในศาลสหรัฐฯได้ถูกยกเลิกไปแล้วก่อนที่จะดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการหรือเขตอำนาจศาล

10) กฎหมายแรงงาน แม้ว่ากฎหมายแรงงานทั่วไปที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยได้ถูกใช้โดยศาลเพื่อให้พนักงานสูบบุหรี่ในสถานที่ทำงาน หลายแห่งได้มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการสูบบุหรี่ในสถานที่ทำงาน (ในบางกรณีสถานที่ทำงานกลางแจ้ง) ในแง่ของความรับผิดชอบมักจะตกเป็นของนายจ้างหรือเพื่อนร่วมงานที่สูบบุหรี่ ดังนั้นการลงโทษจึงมีแนวโน้มที่จะมีขนาดค่อนข้างเล็กอย่างน้อย สำหรับความผิดนี้

11) การฟ้องร้องโดยกฎหมายการค้า กฎหมายเกี่ยวกับการค้าที่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการตรึงราคาให้เป็นแนวทางในการคงอยู่ของบริษัทยาสูบมีกรณีที่บริษัทยาสูบเป็นผู้ระงับคดีที่เกี่ยวข้องกับการปรับราคาเสนอซื้อใบยาสูบจากเกษตรกร อย่างไรก็ตามเอกสารหลักฐานยังชี้ให้เห็นว่า บริษัทยาสูบมีส่วนร่วมในการกำหนดราคาขายปลีกของบุหรี่ของพวกเขาในหลายประเทศ กฎหมายแข่งขันทางการค้าในหลายประเทศเกี่ยวข้องกับการลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาและโดยเจตนาของกฎหมายเหล่านี้คือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบริษัทขนาดใหญ่ในบางครั้งการปรับค่าปรับอาจมีความสำคัญมาก

ทั้งนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดเป็นประเทศต้นแบบในเรื่องการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนในคดีแพ่งต่ออุตสาหกรรมยาสูบ โดยมีการจัดแบ่งช่วงระยะเวลาการฟ้องคดีต่อ

อุตสาหกรรมยาสูบแบ่งออกเป็น 3 ช่วงระยะเวลา (สาวตรี สุขศรี, 2557, น. 573) ที่มีการพัฒนาหลักกฎหมายในการต่อสู้คดี อันได้แก่

ช่วงที่ 1 (ค.ศ. 1954 – 1962) เป็นการฟ้องคดีโดยเอกชนผู้ได้รับความเสียหายทั้งหมดมีคดีมากกว่า 150 คดี แต่ไม่ประสบความสำเร็จ คดีความที่เกิดขึ้นในช่วงนี้มักประสบปัญหา คือ การขาดแคลนพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการสูบบุหรี่กับปัญหาสุขภาพอันเป็นการพิสูจน์ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Causation) อันเป็นสาระสำคัญของภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) ตามหลักกฎหมายละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความสัมพันธ์ว่าการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบมีผลต่อสุขภาพ และปัญหาในเรื่องความพร้อมด้านงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินคดี แต่ก่อนที่จะเข้าช่วงเวลาคดีลูกที่ 2 ในปี ค.ศ. 1964 ได้มีรายงาน The U.S. Surgeon General's Report on Smoking and Health ซึ่งเป็นรายงานที่พิสูจน์ความชัดเจนว่าการสูบบุหรี่มีความสัมพันธ์กับการเป็นโรคมะเร็งปอด จนนำไปสู่การออกกฎหมายเพื่อการควบคุมยาสูบในหลายกรณี เช่น การพิมพ์ฉลากคำเตือน การห้ามการโฆษณาในโทรทัศน์และวิทยุ ซึ่งนำไปสู่ข้ออ้างในการต่อสู้คดีของอุตสาหกรรมยาสูบในช่วงคดีลูกที่ 2

ช่วงที่ 2 (ค.ศ. 1983 – 1992) มีการพัฒนาหลักความรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ (product liability) ซึ่งได้นำหลัก “ความรับผิดโดยเคร่งครัด” (strict liability) มาใช้โดยผู้ผลิตอาจต้องรับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ของตน แม้ไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม ทั้งนี้เป็นไปตาม The Restatement (Second) of Torts มาตรา 401 A แต่ศาลสหรัฐกลับไม่ยอมรับว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” เป็น “สินค้าที่อยู่ในสภาพบกพร่องอันอาจก่อให้เกิดอันตราย” เนื่องจากพิจารณาว่าอันตรายของการสูบบุหรี่เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปแล้วอันเนื่องมาจากรายงาน The U.S. Surgeon General's Report on Smoking and Health ที่เกิดขึ้นก่อนช่วงที่ 2 ประกอบกับผลของการที่อุตสาหกรรมยาสูบต้องปฏิบัติตามกฎหมาย The Federal Cigarette Labeling and Advertising Act จึงทำให้อุตสาหกรรมยาสูบมีเหตุผลหนักแน่นในการต่อสู้คดีว่า “ผู้ฟ้องคดีสมัครใจเข้ารับความเสี่ยงภัยเอง” แต่ข้อดีของการดำเนินคดีในช่วงคลื่นยุคที่ 2 นี้ คือ มีการเรียกเอกสารลับและเอกสารภายในต่างๆ ของอุตสาหกรรมยาสูบที่อุตสาหกรรมยาสูบรับรู้และจงใจปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับอันตรายต่อสุขภาพของการสูบบุหรี่ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการฟ้องคดีในช่วงคลื่นลูกที่ 3 ในช่วงเวลาถัดไป

ช่วงที่ 3 (ค.ศ. 1992 – จนถึงปัจจุบัน) องค์การอาหารและยาของสหรัฐอเมริกา มีบทบาทเข้ามาจัดการในเรื่องการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ โดยนำเสนอว่า “สารนิโคติน” ส่งผลต่อ

การเสพติด ซึ่งส่งผลกระทบต่ออรรถของอุตสาหกรรมยาสูบในช่วงคลื่นลูกที่ 2 ที่ว่า “สมัครใจเข้าเสี่ยงภัยเอง” เป็นอันใช้ไม่ได้ทันที เนื่องด้วยของการเสพติด และในช่วงคลื่นลูกที่ 3 นี้เองที่เริ่มมีการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class action) ซึ่งมีใช้แค่เพียงสหรัฐอเมริกา มีการฟ้องคดีแบบกลุ่มในประเทศแคนาดาด้วย แต่ผลในที่สุด ปัญหาการดำเนินคดีแบบกลุ่มของสหรัฐ คือ ไม่สามารถพิสูจน์ค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษได้ เพราะค่าสินไหมทดแทนเชิงลงโทษมีผลเฉพาะรายบุคคล แต่กลุ่มที่ดำเนินคดีกลับเรียกค่าเสียหายนี้รวมเป็นเงินจำนวนเดียวศาลจึงไม่รับพิจารณา แต่เปิดช่องให้ผู้ฟ้องคดี และผู้เสียหายสามารถฟ้องแยกไปแต่ละรายได้อย่าง เช่น คดี Engle v. R.J. Reynolds Tobacco Co. กรณีแคนาดาในคดี Caputo v. Imperial Tobacco Ltd. (1997) และ (2004) ก็มีปัญหาว่า กลุ่มที่ฟ้องคดีศาลแคนาดาพิจารณาว่า มีความไม่ชัดเจนในเรื่อง ความ เป็นกลุ่มที่อาจดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ (Common Issues) จึงส่งผลให้การดำเนินคดีแบบกลุ่มของแคนาดาไม่ประสบผลสำเร็จ ความสำเร็จของการฟ้องคดีในสหรัฐที่สำคัญ คือ ผู้เสียหายมีการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบในตราการค้าใดการค้าหนึ่งมาโดยตลอด จึงทำให้การพิสูจน์ต่อความเสียหายสามารถกระทำได้ง่าย

คดีที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ไม่สูบบุหรี่ที่ประสบผลสำเร็จโดยใช้ การดำเนินคดีแบบกลุ่มของสหรัฐ คือ คดี Broin v. Philip Morris ที่เป็นการฟ้องคดีของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน เรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัทยาสูบ แม้ในที่สุดบริษัทยาสูบขอเจรจาทำข้อตกลงก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา สำหรับคดีบุหรี่เป็นเหตุให้เกิดไฟไหม้ คือ คดี Shanna Shipman v. Philip Morris ซึ่งเป็นกรณีที่เด็กอายุไม่ถึง 2 ปีถูกไฟไหม้จนได้รับบาดเจ็บสาหัสในรถยนต์ เพราะแม่ของเด็กจุดบุหรี่ทิ้งไว้ ส่งผลให้มีการฟ้องอุตสาหกรรมยาสูบให้รับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ เพราะการออกแบบบุหรี่ซิกาแรตมีความบกพร่อง โดยมีที่มาจากบรรดาเอกสารลับที่ได้เผยแพร่ ในที่สุด อุตสาหกรรมยาสูบยอมจ่ายค่าเสียหายก่อนมีคำพิพากษา และเป็นที่มาของเทคโนโลยีบุหรี่ปลอดไฟไหม้ในสหรัฐอเมริกาในปัจจุบัน

บทวิเคราะห์

1) กรณีพิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมยาสูบ กับผู้เสียหาย ที่จะฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน ตามกฎหมายไทยเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะ “นิติเหตุ” มากกว่า “นิติกรรม” เพราะถ้าพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้จำหน่าย ผู้ผลิต กับผู้บริโภคที่เป็นผู้ซื้อผลิตภัณฑ์ เมื่อมีการซื้อผลิตภัณฑ์มาแล้ว “กรรมสิทธิ์” ในตัวผลิตภัณฑ์ย่อมโอนมายังผู้ซื้อทันที

ซึ่งประเด็นเรื่องความชำรุดบกพร่องจะต้องเป็นกรณีที่มีการเห็นประจักษ์ในผลิตภัณฑ์ที่ซื้อขาย ดังนั้นการพิจารณา “ความเสียหาย” ที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคอันเกิดจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ จึงต้องพิจารณากฎหมายลักษณะละเมิด (Tort) ในการฟ้องดำเนินคดี ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ที่มีข้อกำหนดว่าประเทศไทย สหรัฐอเมริกาใช้ในการฟ้องร้องดำเนินคดีในช่วงที่ 2 คือ หลัก “ความรับผิดโดยเคร่งครัด” ซึ่งจะผลักภาระการพิสูจน์ความเสียหายไปให้กับผู้ประกอบการ ซึ่งในที่นี้คืออุตสาหกรรมยาสูบในการ พิสูจน์ความเสียหาย ซึ่งไม่เป็นภาระของผู้เสียหายในการแสวงหาพยานหลักฐาน เหตุผลอีก ประการที่สามารถใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในการดำเนินคดีได้ คือ ด้วยเหตุผลที่ผลิตภัณฑ์ ยาสูบมีลักษณะที่ก่อให้เกิดการเสพติด ดังมีทฤษฎีการบริโภคชื่อว่า Rational Addiction ได้ อธิบายว่าการบริโภคสินค้าที่ก่อให้เกิดการเสพติดผู้บริโภคนั้นได้ไตร่ตรองอย่างสมเหตุสมผลแล้ว ระหว่างประโยชน์และความพึงพอใจที่ได้รับในวันนี้กับต้นทุนในอนาคตอันเกิดจากการเจ็บป่วย ของตน ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วเมื่อผู้บริโภคตัดสินใจในตอนแรกที่จะบริโภคสิ่งเสพติด ผู้บริโภคได้ชั่ง น้ำหนักระหว่างความพอใจและต้นทุนที่อาจเกิดขึ้นแล้ว จึงเป็นการเลือกที่สมเหตุสมผลแต่เพราะ สิ่งเสพติดเป็นสินค้าที่ไม่มีความคงเส้นคงวา (Time in consistency) จึงส่งผลให้ต้นทุนทาง สุขภาพจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อมีการบริโภคอย่างต่อเนื่องซึ่งที่เหมาะสมการบริโภคควรเปลี่ยนไป ตามระยะเวลาแต่ผู้บริโภคมักไม่ได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ (ริชาร์ด ญู จรุงศักดิ์ เศรษฐ์, 2554, : 318) ทำให้การบริโภคยังคงเท่าเดิมหรืออาจจะมากขึ้นเพราะมีการเสพติดไปแล้ว ในขณะที่สุขภาพก็ เสื่อมโทรมลงมากขึ้น ด้วยเหตุนี้การบริโภคในระยะต่อ ๆ มาจึงไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการ ไตร่ตรองอย่างสมเหตุสมผล ถ้าหากสามารถหาซื้อสินค้าที่ก่อให้เกิดการเสพติดได้ง่ายและมี จำนวนมากในตลาด ผู้บริโภคก็จะยังคงบริโภคต่อไปโดยคิดว่าตนได้เลือกอย่างสมเหตุสมผลแล้ว โดยลืมนึกถึงปัจจัยที่เปลี่ยนไปตามระยะเวลา ซึ่งสอดคล้องไปกับช่วงคลื่นลูกที่ 3 ที่องค์การ อาหารและยาของสหรัฐนำเสนอว่า “สารนิโคติน” ส่งผลต่อการเสพติด ซึ่งส่งผลต่อข้ออ้างของ อุตสาหกรรมยาสูบในช่วงคลื่นลูกที่ 2 ที่ว่า “สมัครใจเข้าเสี่ยงภัยเอง” เป็นอันใช้ไม่ได้ในทันที

แต่ทั้งนี้ปัญหาสำคัญของการใช้พระราชบัญญัติความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ ปลอดภัย พ.ศ. 2551 คือ ด้วยผลของมาตรา 2 ประกอบมาตรา 15 ทำให้พระราชบัญญัตินี้ไม่มี

ผลใช้บังคับกับสินค้าที่ขายก่อนวันที่พระราชบัญญัติฯนี้มีผลใช้บังคับ⁴ ดังนั้นการฟ้องดำเนินคดีกับอุตสาหกรรมยาสูบก่อนที่กฎหมายนี้จะใช้บังคับจึงจำต้องกลับไปใช้กฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีปัญหาในเรื่องภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหาย การใช้พระราชบัญญัติฯนี้ประเด็นสำคัญที่ต้องรับดำเนินการ คือ การแสวงหาพยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่สามารถยืนยันผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคยาสูบ นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติฯนี้มีผลใช้บังคับ เพื่อนำไปสู่การฟ้องดำเนินคดีต่ออุตสาหกรรมยาสูบต่อไปในอนาคตแม้การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติฯความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 การพิจารณาคดีจะใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 3(2) ซึ่งรูปแบบคดีผู้บริโภคการแสวงหาพยานหลักฐานจะให้อำนาจศาลในการซักถามพยานได้อย่างเต็มที่ แต่ฝ่ายโจทก์ก็ยังคงต้องมีหลักฐานมาพิสูจน์ต่อศาลเช่นกันถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าเป็นผลโดยตรงจากการบริโภคยาสูบ

2) กรณีพิเคราะห์ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 26) การดำเนินคดีแบบกลุ่ม การดำเนินคดีแบบกลุ่มเป็นวิธีการที่สามารถให้ความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายจำนวนมากที่มีข้อเท็จจริงและข้อเท็จจริงเดียวกัน ซึ่งการใช้การดำเนินคดีแบบกลุ่ม เพื่อการฟ้องดำเนินคดีแบบกลุ่มนั้น จำต้องพิจารณาเรื่อง “สมาชิกกลุ่ม” ซึ่งอาจต้องมีการรวบรวมผู้เสียหายที่เกิดจากการบริโภคยาสูบ และผู้แทนของกลุ่มที่พร้อมจะเข้าสู่สู่คดี ประเด็นเรื่อง กรณีการฟ้องคดีความเสียหายที่เกิดจากการบริโภคยาสูบโดยตรง และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ไม่สูบบุหรี่ อาจจะยากในการรวบรวมบุคคลเข้าเป็นสมาชิกในตอนแรก และข้อกฎหมายที่ใช้ต่อสู้ เนื่องด้วยต้องรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการบริโภคยาสูบ กับ ผลกระทบต่อสุขภาพ ซึ่งเกิดก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับอันส่งผลต่อเรื่องภาระการพิสูจน์ที่ตกแก่ผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้เอง เพื่อให้การฟ้องดำเนินคดีในเรื่องความเสียหายจากอุตสาหกรรมยาสูบ เพื่อให้เป็นไปได้ในอนาคต สมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการรวบรวมงานวิจัย เพื่อนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2552 ที่พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ต้องพยายามหาพยานหลักฐานที่ยืนยันให้ได้ว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” จัดเป็น “สินค้าที่ไม่ปลอดภัย” ซึ่งประเด็น

⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป มาตรา 15 สินค้าใดที่ได้ขายแก่ผู้บริโภคก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้

เรื่องความบกพร่องของสินค้า อาจใช้ในกรณีการฟ้องร้องอันเนื่องมาจาก เหตุอัศจรรย์ อันเกิดมาจากการสูบบุหรี่กัญชาสูบได้ แต่ต้องพิจารณาเรื่องประเภทกระดาษที่ใช้สำหรับมวนว่ามีคุณสมบัติเผาไหม้โดยไม่ดับอ่อนที่จะถึงกันกรองหรือไม่ ความลำบากในการพิสูจน์คือ ไฟใหม่นั้นเกิดจากผลิตภัณฑ์ยาสูบของอุตสาหกรรมยาสูบ ตราการค้าใด กรณีศึกษาของสหรัฐอเมริกา เป็นกรณีการเกิดไฟไหม้ในระดับปัจเจกบุคคลมิได้เป็นกลุ่มคน อย่างเช่นคดีไฟไหม้ส่วนใหญ่ที่เป็นข่าวของประเทศไทย

นอกเหนือจากการฟ้องดำเนินคดีต่ออุตสาหกรรมยาสูบ มาตรา 19 ยังเสนอให้มีการจัดทำฐานข้อมูลทางด้านกฎหมาย และผลกระทบอันเกิดจากการบริโภคยาสูบด้วย เพื่อให้รัฐภาคีอื่นสามารถเข้ามาค้นข้อมูลเพื่อเสริมในการกล่าวอ้างเมื่อมีการฟ้องร้องดำเนินคดี ทั้งนี้ในการประชุมที่มอสโก (WHO FCTC, 2014) FCA ได้มีการนำเสนอเรื่องตามมาตรา 19 ของ FCTC ประกอบด้วยว่า ภาคีจะต้องทำงานอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มผู้เชี่ยวชาญกฎหมายภายในประเทศและระหว่างประเทศ ภาคีควรสนับสนุนให้มีการระบุนายความที่มีประสบการณ์ภายในกระทรวงยุติธรรมซึ่งจะมีส่วนร่วมในการทำงานของคณะผู้เชี่ยวชาญร่วมกับสำนักเลขาธิการและการจัดประชุมทางวิชาการของนักกฎหมายในประเทศภาคี FCTC เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน

บทสรุป

ปัญหาของประเทศไทย ในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่ง ที่มีการเรียกให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนปัจจุบันมีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการดำเนินคดีแบบกลุ่มที่อาจเอื้อต่อการฟ้องดำเนินคดีต่ออุตสาหกรรมยาสูบ แต่ทั้งนี้ประเด็นเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำไปใช้ในการต่อสู้คดีจำเป็นต้องมีการศึกษาอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะภายหลังจาก ปี พ.ศ. 2552 ที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ ที่สำคัญการควบคุมการบริโภคยาสูบ มีหลายมาตรการที่ส่งผลต่อการควบคุมได้มากกว่าและเป็นมาตรการหลัก อย่างเช่น การควบคุมอุปสงค์ อันได้แก่ มาตรการด้านราคาและภาษี กับ การควบคุมการโฆษณาส่งเสริมการขาย และการอุปถัมภ์ ประเด็นปัญหาที่เกิดจากการควบคุมการบริโภคยาสูบของประเทศไทย คือ “การบังคับใช้กฎหมาย” มากกว่าที่ยังคงมีปัญหายากแก่การแก้ปัญหา เนื่องด้วยระบบที่หน่วยงานของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ และวัฒนธรรมของประเทศไทย ในเรื่องการอะลุ่มอล่วยต่อกันในการดำเนินคดี

ข้อเสนอแนะ

สำหรับการปฏิบัติตาม FCTC มาตรา 19 ที่ว่าด้วยเรื่อง “ความรับผิดชอบ” นั้นประเทศไทยสมควรมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1) สมควรมีการรวบรวมหลักฐานทางวิทยาศาสตร์อย่างเป็นระบบ เพื่อนำไปใช้ในการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากอุตสาหกรรมยาสูบ โดยเฉพาะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 เป็นต้นไปเพื่อรองรับกรณีที่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

2) สมควรมีระบบในการรวบรวมผู้เสียหายที่เกิดจากการบริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบกรณีที่ต้องการดำเนินคดีแบบกลุ่ม เพื่อให้เมื่อเวลาเกิดการฟ้องร้องคดีจะได้มีจำนวนสมาชิกกลุ่มที่สามารถให้ศาลรับฟ้องการดำเนินคดีในรูปแบบนี้ได้ตามการดำเนินคดีแบบกลุ่มภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่มีการแก้ไขใหม่

3) สมควรให้มีการจัดทำฐานข้อมูลด้านกฎหมาย และคดี ตลอดจนผลกระทบทางสุขภาพอันเกิดจากการบริโภคยาสูบ และความเสียหายอื่น ๆ เช่น อักคิภัยอันเกิดจากการสูบบุหรี่ซิการ์เรต

กิติกรรมประกาศ

บทความนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากโครงการ การประเมินการปฏิบัติตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบของประเทศไทย พ.ศ. 2559 ของศูนย์วิจัยและจัดการความรู้เพื่อการควบคุมยาสูบ มหาวิทยาลัยมหิดล (ศจย.) ผู้เขียนขอขอบคุณ

เอกสารอ้างอิง

WHO FCTC (2012) Implementation of Article 19 of the WHO FCTC: “Liability” Report by the Convention Secretariat, the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 12-17 November 2012, Seoul, Republic of Korea.

WHO FCTC. (2014). FCA Policy briefing: FCTC Article 19 - liability from Sixth Session of the Conference of the Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control, 13-18 October 2014, Moscow

WHO FCTC (2012) Partial guidelines for implementation of Articles 9 and 10 of the WHO Framework Convention on Tobacco Control.

ริศาธัญญ์ จรุงศักดิ์เศรษฐ์ และคณะ. (2554). “เหตุผลที่ควรถอดบุหรี่ออกจากการเจรจาการค้าเสรี”.

วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข, ปีที่ 5 (3).

วาทิศ โสคติพันธุ์ และ สาลินี สายเชื้อ. (2548). “การทบทวนวรรณกรรมและองค์ความรู้การป้องกันบริษัท

บุหรี่ของผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากบุหรี่.” สำนักโรคไม่ติดต่อ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข.

สาวตรี สุขศรี. (2557). “บทเรียนจากการฟ้องคดีบริษัทยาสูบในสหรัฐอเมริกา สู่กฎหมายและมาตรการควบคุมยาสูบในประเทศไทย”. วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 43 (3).