

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางมากขึ้นทั้งในด้านความปลอดภัย และมาตรฐานการผลิต มีการกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายกฎระเบียบ และหลักเกณฑ์ เพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความมั่นใจผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่จำหน่ายในประเทศนั้นๆ อีกทั้งมักจะกำหนดกฎระเบียบมาตรฐาน และความปลอดภัยในการนำเข้าเครื่องสำอางจากต่างประเทศซึ่งอาจมีอุปสรรคในด้านการค้ากับต่างประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยจะต้องทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง การนำเข้าส่งออก กฎระเบียบทางเทคนิค และมาตรฐานของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ของต่างประเทศ เพื่อที่ประเทศไทยจะสามารถส่งออกสินค้าหรือผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางไปยังประเทศนั้น ๆ ได้

ประเทศไทยมีการพัฒนาส่งเสริมผู้ประกอบการผลิตเครื่องสำอางในประเทศให้มีมาตรฐานในการผลิตเครื่องสำอางที่มีคุณภาพ มีความปลอดภัยเป็นที่ยอมรับในระดับสากล เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2546 กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศได้มีการลงนามความตกลงว่าด้วยการปรับกฎระเบียบด้านเครื่องสำอางให้สอดคล้องกันของอาเซียน (Agreement on ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme : AHCRS) ความตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2551 โดยแนวทางวิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางอาเซียน เป็นหนึ่งในข้อกำหนดที่บรรจุไว้ในบทบัญญัติเครื่องสำอางอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive : ACD) ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนได้จัดทำร่วมกัน เพื่อเป็นเกณฑ์ให้สถานที่ผลิตเครื่องสำอางในประเทศสมาชิกอาเซียนถือปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ให้เครื่องสำอางที่ผลิตในประเทศสมาชิกอาเซียนถือปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ให้เครื่องสำอางที่ผลิตในประเทศสมาชิกอาเซียนมีมาตรฐานการผลิตที่เหมือนกัน มีความปลอดภัยและมีคุณภาพตามความประสงค์

เมื่อพิจารณาการใช้เครื่องสำอางจัดเป็นศิลปะอย่างหนึ่งที่มีมาแต่สมัยโบราณ มีการค้นพบว่ามีการใช้เครื่องสำอางมาตั้งแต่สมัยอียิปต์โบราณ จีน อินเดีย และต่อมาจนถึงปัจจุบัน โดยชาวกรีกเป็นชาติแรกที่มีการแยกการแพทย์และเครื่องสำอางออกจากกิจการทางศาสนา และยังถือว่าการใช้เครื่องสำอางเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องปฏิบัติตามต่อร่างกายให้ถูกต้องสม่ำเสมอ เป็นกิจวัตรประจำวันศิลปะ

การใช้เครื่องสำอางและเครื่องหอมได้ถึงขีดสุดในระหว่าง 2 ศตวรรษแรกแห่งอาณาจักรโรมันแล้วค่อย ๆ เสื่อมลง และเมื่ออาณาจักรโรมันเสื่อมอำนาจลงในศตวรรษที่ 5 ศิลปะการใช้เครื่องสำอางจึงแพร่หลายเข้าสู่ทวีปยุโรป นอกจากนี้ ชาวอาหรับก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในการผลิตเครื่องสำอาง โดยได้มีการตัดแปลง แก้ไขส่วนผสมต่างๆ เพื่อให้ได้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่มีคุณภาพดีขึ้น เช่น การใช้กรรมวิธีการกลั่นเพื่อให้มีความบริสุทธิ์สูง การใช้แอลกอฮอล์เป็นตัวทำละลาย เป็นต้นเมื่อศิลปะการใช้เครื่องสำอางได้แพร่หลายเข้าสู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมากขึ้นเจ้าหน้าที่ชาวฝรั่งเศสได้พยายามเสนอให้มีการแยกกิจการด้านเครื่องสำอางไว้เฉพาะ โดยให้แยกออกจากกิจการด้านการแพทย์ เนื่องจากกิจการด้านการแพทย์และเครื่องสำอางต้องอยู่ในการควบคุมของกฎหมาย ในระหว่างปี ค.ศ. 1400 – 1500 และความพยายามก็ประสบความสำเร็จในปี ค.ศ. 1600 ศิลปะการใช้เครื่องสำอางได้แยกออกมาจากกิจการด้านการแพทย์อย่างชัดเจน ต่อมาในปี ค.ศ. 1800 ได้มีการรวบรวมและแยกแยะความรู้ในด้านศิลปะการใช้เครื่องสำอางออกเป็นหลายๆ ประเภท เช่น เกสซ์กร ช่างเสริมสวย นักเล่นแร่แปรธาตุ ซึ่งต้องใช้ความรู้ที่ได้มาจากเกสซ์กรกรรมและเครื่องสำอางมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับแต่ละอาชีพการผลิตเครื่องสำอางในช่วงแรก ๆ นั้นยังมีกรรมวิธีการผลิตที่ไม่แน่นอน เครื่องสำอางบางประเภทมีขายในร้านขายยา การผลิตเป็นความรู้ส่วนบุคคลที่ได้รับสืบทอดมาหรือได้จากการศึกษาค้นคว้า ลองผิดลองถูก จนถึงปลายศตวรรษที่ 19 ได้มีผู้นำวิธีการทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เข้ามาช่วยในการผลิตแทนวิธีเก่า และเมื่อผลิตเครื่องสำอางแต่ละชนิดจะมีเครื่องหมายการค้าชัดเจน และมีกรรมวิธีในการผลิตที่แน่นอน ทำให้เครื่องสำอางที่ผลิตขึ้นมีคุณภาพสามารถเพิ่มรายได้ให้กับผู้ผลิต ทำให้มีการเพิ่มการผลิต และพยายามปรับปรุงคุณภาพของเครื่องสำอางให้มีคุณภาพสูงขึ้น ต่อมาได้มีการนำความรู้ทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ เข้ามาปรับปรุงคุณภาพของเครื่องสำอางโดยเฉพาะอย่างยิ่งวิชาเคมีได้มีส่วนเข้ามาช่วยในการปรับปรุงคุณภาพของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางให้มีคุณภาพสูง ในการผลิตแต่ละครั้งต้องมีส่วนประกอบที่คงที่ได้ผลิตภัณฑ์อย่างเดียวกัน มีหลักการเลือกใช้วัตถุดิบที่ได้มาตรฐานในการผลิตและมีการตรวจสอบคุณสมบัติ ตลอดจนการเก็บรักษาผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในปี ค.ศ. 1895 ได้มีการเปิดสอนวิชาการเครื่องสำอาง ในเมืองชิคาโก มลรัฐอิลลินอยส์

สหรัฐอเมริกา เป็นครั้งแรก ทำให้นักศึกษาได้รู้จักวิธีการใช้เครื่องสำอางชนิดต่างๆ ในการรักษาผิวหน้าและเส้นผม ต่อมาการศึกษาวิชานี้ได้แพร่หลายไปอย่างรวดเร็ว¹

สำหรับประเทศไทยการควบคุมผลิตภัณฑ์ส่วนบุคคลและเครื่องสำอางนั้น จะต้องพิจารณาพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการผลิต นำเข้า

¹ สุพิน ดิชฐสุก. (2560). *คุณรู้หรือเปล่านั้นเครื่องสำอางมีความเป็นมาอย่างไร?*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www.neutron.rmutphysics.com/news/index.php?option=com_content&task=view&id=1852. [2562, 1 เมษายน].

และขายเครื่องสำอางรวมทั้งการกำหนดวัตถุที่ห้ามใช้เป็นส่วนผสมเครื่องสำอาง กำหนดมาตรฐานสถานที่ผลิตภาชนะบรรจุ การรายงานข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับเครื่องสำอาง มาตรการควบคุมเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยในการใช้ เครื่องสำอางปลอม และเครื่องสำอางผิดมาตรฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้บริโภคเครื่องสำอางตามกฎหมาย หมายความว่า วัตถุที่มุ่งหมายใช้ทา ภู นวด โรย พ่น หยอด ใส่ อบ หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดกับส่วนภายนอกร่างกายของมนุษย์ และให้หมายความรวมถึงการใช้กับฟันและเยื่อในช่องปาก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสะอาดและสวยงาม หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะที่ปรากฏ หรือระงับกลิ่นกายหรือปกป้องดูแลส่วนต่างๆ ให้อยู่ในสภาพดี และรวมตลอดทั้งเครื่องประทีนต่างๆ สำหรับผิวด้วยแต่ไม่รวมถึงเครื่องประดับและเครื่องแต่งตัวซึ่งเป็นอุปกรณ์ภายนอกร่างกายดังที่ในต่างประเทศให้การสนับสนุน มาตรการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในปัจจุบันจึงควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นผู้บริโภคชนิดหรือประเภทต่างๆ เข้าถึงการคุ้มครองผู้บริโภคขั้นพื้นฐาน โดยได้รับมาตรฐานความปลอดภัยอย่างเท่าเทียมกัน (equality in transportation)

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในประเทศไทยให้มีความชัดเจน ครอบคลุม และสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันหลังจากที่ประชาชนมีการซื้อผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางทางออนไลน์ ประกอบกับการมีการโฆษณาชวนเชื่อตามสื่อต่าง ๆ เกินกว่าคุณสมบัตินี้แท้จริง จึงควรทำการศึกษาและวิจัยในประเด็นของมาตรการควบคุมการผลิตและนำเข้าเครื่องสำอางให้มาตรฐานเพื่อความปลอดภัย มาตรการควบคุมทางกฎหมาย การจัดแจ้งผู้ผลิตหรือนำเข้า ฉลากเครื่องสำอาง การโฆษณาเครื่องสำอาง บทกำหนดโทษของผู้กระทำความผิด การเรียกเก็บเครื่องสำอางที่ขาดมาตรฐาน ไม่ปลอดภัย โดยอาศัยศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศต่างๆ ที่มีมาตรการคุ้มครองอันเกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์

² พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 มาตรา 4

“เครื่องสำอาง” หมายความว่า

(1) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้ทา ภู นวด โรย พ่น หยอด ใส่ อบ หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใด กับส่วนภายนอกของร่างกายมนุษย์ และให้หมายความรวมถึงการใช้กับฟันและเยื่อในช่องปาก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสะอาด ความสวยงาม หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะที่ปรากฏ หรือระงับกลิ่นกาย หรือปกป้องดูแลส่วนต่างๆ นั้น ให้อยู่ในสภาพดี และรวมตลอดทั้งเครื่องประทีนต่างๆ สำหรับผิวด้วย แต่ไม่รวมถึงเครื่องประดับและเครื่องแต่งตัวซึ่งเป็นอุปกรณ์ภายนอกร่างกาย

(2) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเครื่องสำอางโดยเฉพาะ หรือ

(3) วัตถุอื่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวงให้เป็นเครื่องสำอาง

เครื่องสำอาง ดังกล่าวข้างต้น เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเป็นสากลและได้รับการยอมรับในระดับนานาชาติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคกรณีมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาทั้งในทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม คุ้มครองหรือควบคุมมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง
4. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในประเทศไทยและต่างประเทศ
5. เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง

1.3 สมมุติฐานการศึกษา

เนื่องจากผู้บริโภคในปัจจุบันได้รับผลกระทบจากมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยในสินค้าเครื่องสำอางที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของบริษัทผู้ผลิตสินค้าเครื่องสำอาง ผู้ประกอบการหลายรายผลิตเครื่องสำอางที่ไม่ได้คุณภาพเมื่อออกสู่ตลาดผู้บริโภคนำมาใช้ทำให้เกิดอันตราย อีกทั้งมีการโฆษณาเกินความเป็นจริงทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดในคุณสมบัติของเครื่องสำอาง การโฆษณาชวนเชื่อทั้งในสื่อสิ่งพิมพ์วิทยุ โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต และโทรศัพท์ เพื่อกระตุ้นและจูงใจให้ซื้อผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดมาตรฐานที่มีคุณภาพในการควบคุมมาตรฐานความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางและในปัจจุบันมีการกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางแต่ไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากกฎหมายที่ใช้ปัจจุบันยังไม่มี การปรับให้ ความคุ้มครองผู้บริโภค และการควบคุมผู้ประกอบการที่ผลิตเครื่องสำอางที่ชัดเจน ดังนั้น หากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยเครื่องสำอาง จักทำให้เป็นการแก้ปัญหามาตรฐานเครื่องสำอาง และเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคอีกทั้งมาตรฐานเครื่องสำอางที่ผลิตในประเทศไทย ออกสู่ตลาดโลกได้

1.4 ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยเครื่องสำอาง รวมไปถึงศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาทั้งในข้อเท็จจริงและในข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยเครื่องสำอางของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยทำการศึกษาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นรวมถึงศึกษาจากกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรฐานเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive) ประกอบกับการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวคิดและทฤษฎีรวมทั้งหลักกฎหมายของต่างประเทศ อาทิ ข้อบังคับของสหภาพยุโรป ซึ่งในงานวิจัยนี้มุ่งศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของไทยและต่างประเทศในประเด็นของการควบคุมมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภค การป้องกัน การเยียวยาความเสียหายตลอดจนบทลงโทษทางกฎหมายต่างๆ เป็นหลัก เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยเครื่องสำอางในประเทศไทยต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาอิสระนี้เป็นการศึกษาค้นคว้าเชิงคุณภาพ การวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยรวบรวมค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานความปลอดภัยเครื่องสำอาง ในรูปของสื่อประเภทตำรากฎหมาย หนังสือ รายงานวิจัย บทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ รวมทั้งบทสัมภาษณ์ บทความ รายงานข่าว ซึ่งอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จากเว็บไซต์อินเทอร์เน็ตต่างๆ โดยศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านมาตรฐานความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบันเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางรวมถึงพัฒนาทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง
2. ทราบถึงสภาพปัญหาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในประเทศไทย
3. ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม คุ้มครอง หรือควบคุมมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในต่างประเทศ
4. ทราบถึงความแตกต่าง ข้อดีและข้อเสียระหว่างมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในประเทศไทยและต่างประเทศ
5. เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในประเทศไทย