

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเครื่องสำอางได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในชีวิตประจำวัน ยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์ ความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีด้านต่างๆก็ยิ่งมีมากขึ้นการผลิตเครื่องสำอางจึงได้ถูกพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นตามไปด้วย ธุรกิจต่างมีการผลิตและพัฒนาเครื่องสำอางเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ต้องการใช้เครื่องสำอางที่มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากนวัตกรรมและเทคโนโลยีมีการพัฒนาอย่างไม่หยุดนิ่งจึงทำให้เครื่องสำอางมีการพัฒนาและการปรับปรุงอยู่อย่างสม่ำเสมอ อีกทั้งวัฒนธรรมและค่านิยมที่เปลี่ยนแปลงไปตามการเวลาก็มีส่วนที่ทำให้การเลือกใช้เครื่องสำอางเปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกัน แต่ไม่ว่าอย่างไรปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจเป็นหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความต้องการของการเลือกซื้อเครื่องสำอางไม่มากนัก เพราะเครื่องสำอางเป็นสินค้าที่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคได้ทุกเพศ ทุกวัย ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริโภคเครื่องสำอางนั้นมีวัตถุประสงค์ใดในการเลือกบริโภค เครื่องสำอางนั้นจัดได้ว่ามีความหลากหลายทั้งในด้านของรูปแบบ ลักษณะการใช้งาน อีกทั้งยังสามารถหาซื้อได้ง่ายและเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีผู้ผลิตและผู้จำหน่ายหลายราย เพราะเครื่องสำอางเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีผู้บริโภคอยู่ตลอดเวลาในการเลือกใช้เครื่องสำอางควรเลือกใช้ตามความเหมาะสมกับตนเองเป็นสำคัญ เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายจากการเลือกบริโภค

อุตสาหกรรมเครื่องสำอางไทยมีมูลค่าประมาณ 2 แสนล้านบาท แบ่งเป็นตลาดในประเทศ 1.2 แสนล้านบาท และส่งออก 8 หมื่นล้านบาท อยู่ในอันดับ 16 ของโลก และอยู่ในอันดับ 3 ของเอเชีย ดังนั้นเมื่อมีผู้บริโภคเครื่องสำอางมากย่อมมีผู้ได้รับอันตรายจากการใช้เครื่องสำอางมากขึ้นเป็นทวีคูณ ตามที่ปรากฏอยู่ตลอดมาตามข่าวหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ที่เกี่ยวกับการใช้เครื่องสำอางที่มีสารห้ามใช้หรือการใช้เครื่องสำอางที่ไม่มีคุณภาพ เช่น เครื่องสำอางมีสารประกอบของปรอท ไฮโดรควิโนน กรดเรติโนอิก เป็นต้น¹ โดยส่งผลโดยตรงต่อร่างกายของผู้ใช้ทำให้เกิดการแพ้ เกิด

¹ ภาณุเดช จุ่มปลา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายความรับผิดชอบต่อสินค้าที่ไม่ปลอดภัย*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 28.

ผื่นแดง ผื่นคัน ผื่นบวม เกิดการระคายเคืองได้ง่าย แพ้แสงแดด และบางชนิดเป็นอันตรายต่อทารกในครรภ์ก่อให้เกิดความพิการตั้งแต่กำเนิดได้

กฎหมายเครื่องสำอางฉบับแรกถูกตราขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอางเป็นเหตุให้บุคคลผู้ใช้เครื่องสำอางได้รับอันตรายจากการใช้เครื่องสำอางบางประเภทหรือบางชนิด จึงควรที่จะมีกฎหมายควบคุมการผลิตเพื่อขาย การนำเข้าเพื่อขาย การห้ามขายเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยในการใช้ และการผลิตเครื่องสำอางปลอม เพื่อให้คุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพของประชาชนผู้ใช้เครื่องสำอาง ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 เนื่องจากได้ใช้บังคับมานานสมควรปรับปรุงเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำระบบอนุญาตมาใช้ในการผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายเป็นการเคร่งครัดเกินความจำเป็น สมควรลดมาตรการควบคุมของรัฐลงมาเป็นการรับขึ้นทะเบียนและกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมแทน อีกทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมฉลากและโฆษณา และการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายยังไม่รัดกุมเพียงพอ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 (Cosmetics Act, 1992) แต่ในปัจจุบันก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นครั้งที่ 3 ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

วิวัฒนาการของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มาจากจุดกำเนิดจากเข้าร่วมลงนามข้อตกลงว่าด้วยแผนการปรับกฎระเบียบเครื่องสำอาง (ASEAN Cosmetic Harmonization, Intenet, 2015) ให้สอดคล้องกันกับอาเซียน (Agreement on the ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme : AHCRS) โดยมีการกำหนดคณะกรรมการเครื่องสำอางอาเซียน (ASEAN Cosmetic Committee : ACC) มีหน้าที่ประสานความร่วมมือ พิจารณาทบทวน และกำกับการดำเนินงาน เพื่อสนับสนุนให้ประเทศสมาชิก (มีทั้งหมด 10 ประเทศ) ดำเนินการเป็นไปตาม AHCRS โดยคณะกรรมการเครื่องสำอางอาเซียนมีแผนการดำเนินการเพื่อรองรับการเข้าสู่บทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน 2 โครงการ ได้แก่

- 1) ASEAN Cosmetic GMP จะดำเนินการประสานงานให้ประเทศสมาชิกมีการผลิตเครื่องสำอางให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- 2) The Post Marketing Surveillance/Safety Evaluation การเตรียมวิธีการปฏิบัติเพื่อเฝ้าระวังผลิตภัณฑ์หลังออกสู่ตลาดให้เป็นมาตรฐานเดียว สามารถแบ่งออกเป็น 3 แผนการดังนี้
 - (1) การเตรียมความพร้อมของห้องปฏิบัติการ เพื่อให้การตรวจวิเคราะห์ผลิตภัณฑ์เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(2) เน้นการจดทะเบียนเครื่องสำอางก่อนออกสู่ท้องตลาด และการตรวจสอบเฟ้าระวังผลิตภัณฑ์ในท้องตลาดให้มีความปลอดภัยกับผู้บริโภคข้อกำหนดเรื่องความปลอดภัย การแสดงสรรพคุณ และการแสดงฉลาก

(3) การดำเนินการพิจารณาสารต่างๆ (Ingredient Lists) ให้สอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ประเทศไทยได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เป็นแม่บทในการกำกับดูแลเครื่องสำอางที่ผลิตหรือนำเข้ามาจำหน่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2535 มาจนถึงปัจจุบันและถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในเรื่องของการควบคุมเครื่องสำอาง แต่ก็ยังมีผู้ลักลอบผลิตเครื่องสำอางออกมาวางขายทั้งๆที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน และลักลอบผสมสารอันตรายลงในเครื่องสำอางไม่ว่าจะเป็นสารปรอท ไฮโดรควิโนน แอมโมเนีย หรือกรดวิตามิน เอ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสารที่กฎหมายกำหนดห้ามใช้ในเครื่องสำอางทั้งสิ้น¹ รวมทั้งการจัดทำฉลากเครื่องสำอางที่ไม่ถูกต้อง เช่น การไม่ระบุรายละเอียดของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า การหลอกผู้บริโภคด้วยการหลอกลวงแหล่งที่มาแหล่งผลิตตลอดจนส่วนผสมของเครื่องสำอางจนเป็นเหตุให้ผู้บริโภคหลงเชื่อและซื้อมาใช้จนได้รับอันตราย เพราะการใช้เครื่องสำอางเหล่านี้มีความเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายจากสารห้ามใช้ต่างๆมีผลทำให้ผู้ใช้เกิดความระคายเคือง เกิดจุดด่างดำ ผิวน้ำดำ เป็นฝ้า ภาวะรักษาไม่หาย เป็นต้น ยกตัวอย่างเครื่องสำอางที่มีปัญหาและมีผลกระทบต่อผู้บริโภค เช่น ครีมหน้าใส กวาวเครือขาว ครีมรักษาฝ้า ลิปสติก เครื่องสำอางทาหน้า เครื่องสำอางทาตา เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวทำให้การติดตามตัวผู้กระทำผิดมารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับผู้บริโภคอันเนื่องมาจากการใช้เครื่องสำอางไม่ได้มาตรฐาน

สำหรับบทลงโทษเบื้องต้นสำหรับผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้นำเข้าเพื่อขาย และผู้ขายเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยในการใช้จะต้องถูกระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ยังมีผลิตภัณฑ์อีกชนิดหนึ่งที่ได้รับนิยมนำมาใช้กับเครื่องสำอาง คือผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะเป็นเครื่องสำอางกึ่งยา หรือที่เรียกว่า “เวชสำอาง (Cosmeceutical Products)” ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่มีการรวมเอาคุณสมบัติของยาเข้าไว้ด้วยกัน² โดยเกิดจากการค้นคว้าและพัฒนาผลิตภัณฑ์เวชสำอางให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้มีการนำสารเคมีที่ใช้ในทางกาย เช่น สารกลุ่ม Antiseptics และสารกลุ่ม Irgasan ซึ่งมีฤทธิ์ต่อต้านเชื้อรามาใช้เป็นส่วนประกอบในเครื่องสำอางสำหรับรักษาสิว หรือแชมพูขจัดรังแค รวมทั้งการนำสมุนไพรที่มีสรรพคุณรักษาโรค เช่น กวาวเครือขาวมาใช้เป็นส่วนผสม จึงส่งผลให้ผลิตภัณฑ์เหล่านี้ไม่เพียงแต่มีคุณสมบัติในการทำ

¹ ประวิตร พิศาลบุตร. (2540). *ผิวสวยหน้าใส* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ร่วมธรรมส์. หน้า 6.

² วรรณ โศตรวจรัส. (2543). *คู่มือคนรักผิว*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 43.

ความสะอาดและส่งเสริมให้เกิดความสวยงามแก่ร่างกายภายนอกเท่านั้น แต่ยังสามารถต่อผิวหนังชั้นที่สึกลงไปจากผิวหนังชั้นนอกอันเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างร่างกายมนุษย์อีกด้วย เช่น ทำให้รอยเหี่ยวย่นของผิวจางลง หรือทำให้สีผิวขาวขึ้นเป็นการกระตุ้นเซลล์ผิวที่เสื่อมสภาพหลุดลอกออกไปเร็วขึ้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการควบคุมและการกำกับดูแลเครื่องสำอางประเภทเวชสำอาง (Cosmeceutical Products) ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ดังกล่าวโดยเฉพาะ เนื่องจากพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มาตรา 4 ได้กำหนดความหมายของเครื่องสำอาง หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่ใช้กับส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายเพื่อความสะอาด ความสวยงาม หรือส่งเสริมให้เกิดความสวยงามแก่ร่างกายเท่านั้น ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่มีผลการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของร่างกายในชั้นที่สึกลงไปจากผิวหนังชั้นนอก ดังนั้นในการควบคุมผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจึงทำได้เพียงนำกฎหมายที่ใกล้เคียงมาปรับใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นแนวทางในการควบคุมดูแลเครื่องสำอางประเภทเวชสำอางของภาครัฐที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจน ทำให้เกิดความสับสนว่าผลิตภัณฑ์ของตนนั้นเป็นเครื่องสำอางหรือเวชสำอาง เนื่องจากผลิตภัณฑ์ทั้ง 2 ประเภท มีความใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง

การควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอางอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558⁴ การโฆษณาเครื่องสำอางกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องยื่นขออนุญาตก่อนทำการโฆษณา เนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ภายนอกร่างกายจึงไม่มีบทบัญญัติให้ควบคุมการโฆษณาต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณา จึงไม่มีการบังคับให้ต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาแต่อย่างใด โดยให้การโฆษณาเครื่องสำอางนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556⁵ โดยมีปัญหาจากการโฆษณาสรรพคุณเกินกว่าความเป็นจริงของเครื่องสำอางชนิดนั้น โดยอ้างว่าสามารถบำบัด บรรเทา รักษาโรค เช่น ขจัดสิวฝ้า แก้แพ้คัน โรคผิวหนังต่างๆอ้างว่าเกิดผลต่อสุขภาพ โครงสร้างหรือการกระทำหน้าที่ใดๆของร่างกาย เช่น เสริมทรวงอก สลายไขมัน ลดความอ้วน ปลูกผม กระชับช่องคลอด กระตุ้นการไหลเวียนของโลหิต เป็นต้น ซึ่งมีการโฆษณาสูตรส่วนประกอบและสรรพคุณ ไม่สอดคล้องกับที่แจ้งไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีการนำชื่อหน่วยงานไปรับรองผลิตภัณฑ์โดยที่ไม่ได้รับอนุญาต มีการนำข้อความที่ไม่อนุญาตให้แสดงบนฉลากไปใช้ในการโฆษณา หรือมีการอ้างผลของผลิตภัณฑ์ว่าใช้ได้ผลภายในเวลาที่กำหนดจะเห็นได้ว่าการ

⁴ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. มาตรา 37

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสาณฑ์. (2553). การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค. *วารสารนิติศาสตร์*, 10 (2). หน้า 245.

โฆษณาจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนจึงจะทำการโฆษณาได้ แต่การโฆษณาเครื่องสำอางนั้นไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อนการโฆษณาเพียงแค่ทำโฆษณาภายในกรอบกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น

มาตรการในด้านการส่งเสริมที่เกี่ยวกับธุรกิจเครื่องสำอาง ยังมีกฎหมายและระเบียบต่างๆที่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนาธุรกิจเครื่องสำอางของไทยอยู่หลายประการ เช่น การส่งเสริมการลงทุนของภาครัฐ ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมพัฒนาการประกอบธุรกิจเครื่องสำอางอย่างครอบคลุม เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการลงทุนเครื่องสำอางที่มีอยู่ยังไม่ขยายไปถึงผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมขนาดย่อม (SMEs) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับผู้ประกอบการผลิตเครื่องสำอางโอท็อป (OTOP) เช่น ผู้ผลิตเครื่องสำอางสมุนไพรยังขาดความพร้อมในด้านเงินทุนในการพัฒนา และขยายกิจการเครื่องสำอางของประเทศไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้ และการใช้สิทธิประโยชน์ในการนำเข้าและส่งออก

อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเครื่องสำอางกลุ่มสหภาพยุโรปก็มีบัญญัติไว้ใน กฎบัตรแห่งสหภาพยุโรป 76/768/EEC (Cosmetic Ingredient Listings of the EU Cosmetic Directive 76/768/EEC) เพื่อบังคับใช้กับกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (EU) และ Regulation (EC) No. 1223/2009 of the European Parliament and of Council of 30 November 2009 on Cosmetic Products⁶ ซึ่งบังคับใช้สำหรับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่วางขายในตลาดสหภาพยุโรปต้องไม่ทำให้เกิดความเสียหายให้กับสุขภาพของมนุษย์ เมื่อนำมาใช้ภายใต้สภาวะปกติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการนำเสนอผลิตภัณฑ์ที่ติดฉลาก คำแนะนำใดๆสำหรับการใช้งานและการกำจัด รวมทั้งมีข้อบ่งชี้อื่นๆหรือข้อมูลที่ให้โดยผู้ผลิตหรือตัวแทนผู้มีอำนาจที่รับผิดชอบในการวางสินค้าในตลาดชุมชน โดยประเทศสมาชิกจะต้องใช้มาตรการที่จำเป็นทั้งหมด เพื่อให้แน่ใจว่าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่ผลิตสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎระเบียบดังกล่าว ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นได้นำบทบัญญัติของสหภาพยุโรปมาเป็นต้นแบบในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรมเครื่องสำอางภายในประเทศ โดยวัตถุประสงค์หลัก คือกฎระเบียบใหม่เกี่ยวกับเครื่องสำอาง การรับประกันความปลอดภัยของตลาดเครื่องสำอางในยุโรป การเพิ่มความรับผิดชอบของผู้ผลิต อีกทั้งในกลุ่มประเทศอาเซียนก็ได้มีมาตรการกำกับดูแลเครื่องสำอางในอาเซียนเป็นมาตรฐานเดียวกันตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive : ACD) มาบังคับใช้กับประเทศสมาชิกและได้มีการทำบันทึกกลุมนำบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive : ACD) มาบังคับใช้ในประเทศสมาชิกให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันมี

⁶ ศรีรัตน์ งามนิสัย. (2555). *หลักเกณฑ์การควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน และกฎหมายเครื่องสำอางของสิงคโปร์*. เอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาแต่งตั้งนักกฎหมายกฤษฎีกาชั้นที่ 2. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 5.

เพียงสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงประเทศเดียวที่ได้ปรับปรุงกฎหมายให้ เป็นไปตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียนว่าด้วยกฎหมายเครื่องสำอางของสาธารณรัฐ สิงคโปร์ ซึ่งได้นำเอาหลักเกณฑ์ตาม ASEAN Cosmetic Directive : ACD มากำหนดไว้ในกฎหมาย มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางขึ้นใหม่ คือ Health Product Act 2007¹ และปัจจุบันการควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางของสาธารณรัฐสิงคโปร์จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ Health Product Act 2007, Health Products (Cosmetic Products ASEAN Cosmetic Directive) Regulations 2007

จากการศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดในการผลิตเครื่องสำอาง พบว่ามีผู้ฝ่าฝืน กฎหมายจำนวนมาก เนื่องจากบทลงโทษที่เบาและไม่รุนแรงโดยมาตรการทางกฎหมายในการ กำกับดูแลผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวด เนื่องจากผลิตภัณฑ์ เครื่องสำอางทุกชนิดเป็นเครื่องสำอางที่ควบคุม กฎหมายได้กำหนดให้มาจดแจ้งรายละเอียด เครื่องสำอางควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อผ่านการพิจารณาเอกสารและหลักฐานก็สามารถทำ การผลิตหรือนำเข้าเครื่องสำอางเพื่อขายแก่ผู้บริโภคได้ ภายใต้มาตรการที่ไม่เข้มงวดทำให้เกิด ปัญหาในการควบคุมคุณภาพของมาตรฐาน และไม่ปลอดภัยจากการใช้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่ไม่ มีคุณภาพส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางของประเทศไทย และใน ปัจจุบันมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจำนวนมาก เนื่องจากบทลงโทษที่ค่อนข้างเบารวมทั้งบทบัญญัติทาง กฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมการประกอบธุรกิจเครื่องสำอาง ผู้วิจัยเห็นควรศึกษาถึง มาตรการทางกฎหมายในเรื่องเครื่องสำอางของประเทศไทย เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย ในการควบคุมและคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบธุรกิจเครื่องสำอางของประเทศไทย เพื่อ พัฒนาประสิทธิภาพในการแข่งขันการผลิตเครื่องสำอางกับนานาประเทศ และกำหนดคุณภาพของ เครื่องสำอางให้เทียบเท่ากับต่างประเทศต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบ ธุรกิจการผลิตสินค้าเครื่องสำอาง
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบ ธุรกิจการผลิตสินค้าเครื่องสำอางในประเทศไทยและต่างประเทศ

¹ เรืองเดียวกัน หน้า 15.

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาของการคุ้มครองผู้บริโภคจากความเสียหายที่เกิดจากการใช้เครื่องสำอางที่ไม่มีคุณภาพ

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจเครื่องสำอาง

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาสาระสำคัญของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 พระราชบัญญัติความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศ ได้แก่ บทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive : ACD) กลุ่มสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐสิงคโปร์ เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเครื่องสำอางได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 สมมติฐานการศึกษา

ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องสำอางของประเทศไทยนั้นมีการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวดและบดบังโทษผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตที่ค่อนข้างเบา รวมทั้งบทบัญญัติทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมการประกอบธุรกิจเครื่องสำอาง ยังมีข้อบกพร่องทำให้การควบคุมและการส่งเสริมของภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการกำกับดูแลผู้ประกอบการเครื่องสำอางให้สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยเครื่องสำอางแห่งอาเซียน อาจส่งผลให้ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ เอกสาร คำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ และวารสารกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบธุรกิจการผลิตเครื่องสำอาง ตลอดจนข้อมูลทางกฎหมายจากเว็บไซต์อินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวกับบทบัญญัติทางกฎหมายต่างๆ รวมถึงคำอธิบาย บทความ หรือข้อคิดเห็นต่างๆ โดยศึกษา

เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของต่างประเทศ กับหลักกฎหมายของไทย รวมถึงคำพิพากษาของศาลแล้วนำมาวิเคราะห์ สรุปผลและเสนอแนะแนวทางและมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบธุรกิจการผลิตสินค้าเครื่องสำอาง
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากการประกอบธุรกิจการผลิตสินค้าเครื่องสำอางในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของการคุ้มครองผู้บริโภคจากความเสียหายที่เกิดจากการใช้เครื่องสำอางที่ไม่มีคุณภาพ
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะเพื่อนำไปเป็นแนวทางการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภคจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการประกอบธุรกิจเครื่องสำอาง

1.7 นิยามศัพท์

“ผลิต”^๕ หมายความว่า ทำ ผสม ปปรุง แต่ง ประกอบ ประดิษฐ์ แปรสภาพ เปลี่ยนรูป ดัดแปลง คัดเลือก แขน้เยือกแข็ง หรือฉายรังสี รวมถึงการกระทำใดๆที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

“สินค้า”^๖ หมายความว่า สังกหริมทรัพย์ทุกชนิดที่ผลิตหรือนำเข้าเพื่อขาย รวมทั้งผลิตผล เกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงกระแสไฟฟ้า ยกเว้นสินค้าตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“เครื่องสำอาง”^๗ หมายความว่า

(1) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้ทา ถู นวด โรย พ่น หยอด ใส่ อบ หรือกระทำด้วยวิธีอื่นใด กับส่วนภายนอกของร่างกายมนุษย์ และให้หมายความรวมถึงการใช้กับฟันและเยื่อในช่องปาก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสะอาด ความสวยงาม หรือเปลี่ยนแปลงลักษณะที่ปรากฏ หรือระงับกลิ่นกาย หรือปกป้องดูแลส่วนต่างๆนั้นให้อยู่ในสภาพดี และรวมตลอดทั้งเครื่องประทีนต่างๆสำหรับผิวด้วย แต่ไม่รวมถึงเครื่องประดับและเครื่องแต่งตัวซึ่งเป็นอุปกรณ์ภายนอกร่างกาย

(2) วัตถุที่มุ่งหมายสำหรับใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเครื่องสำอางโดยเฉพาะ หรือ

(3) วัตถุอื่นที่กำหนดโดยกฎกระทรวงให้เป็นเครื่องสำอาง

^๕ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551. มาตรา 4.

^๖ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551. มาตรา 4.

^๗ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 มาตรา 4.

“เวชสำอาง”¹¹ หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณสมบัติทั้งของเครื่องสำอางและยาเข้าไว้ด้วยกัน

“สินค้าที่ไม่ปลอดภัย”¹² หมายความว่า สินค้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุจากความบกพร่องในการผลิต หรือการออกแบบ หรือไม่ได้กำหนดวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือกำหนดไว้ แต่ไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนตามสมควร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสภาพของสินค้า รวมทั้งลักษณะการใช้งานและการเก็บรักษาตามปกติธรรมดาของสินค้าอันพึงคาดหมายได้

“ภาชนะบรรจุ”¹³ หมายความว่า วัตถุใดๆที่ใช้บรรจุหรือหุ้มห่อเครื่องสำอางโดยเฉพาะ

“โฆษณา”¹⁴ หมายความว่า การกระทำไม่ว่าโดยวิธีใดๆให้ประชาชนเห็น ได้ยิน หรือทราบข้อความเพื่อประโยชน์ในทางการค้า

“สื่อโฆษณา”¹⁵ หมายความว่า สิ่งที่ใช้เป็นสื่อในการโฆษณา เช่น หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือป้าย

“ฉลาก”¹⁶ หมายความว่า รูป รอยประดิษฐ์ หรือข้อความใดๆเกี่ยวกับเครื่องสำอางซึ่งแสดงไว้ที่เครื่องสำอาง ภาชนะบรรจุหรือหีบห่อ หรือสอดแทรกหรือรวมไว้กับเครื่องสำอาง ภาชนะบรรจุหรือหีบห่อ และให้หมายความรวมถึงเอกสารหรือคู่มือสำหรับใช้ประกอบกับเครื่องสำอาง

“นำเข้า”¹⁷ หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร

“ส่งออก”¹⁸ หมายความว่า นำหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร

“ขาย”¹⁹ หมายความว่า จำหน่าย จ่าย แจก หรือแลกเปลี่ยน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในทางการค้า และให้หมายความรวมถึงมิไว้เพื่อขายด้วย

¹¹ ھرรรมม มหมวมงคค. (2560). *เวชสำอาง คือ อะไร บทความโดยเภสัชกร*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pleasehealth.com> [2560, 20 พฤศจิกายน].

¹² พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551. มาตรา 4.

¹³ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. มาตรา 4.

¹⁴ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. มาตรา 4.

¹⁵ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. มาตรา 4.

¹⁶ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. มาตรา 4.

¹⁷ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. มาตรา 4.

¹⁸ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. มาตรา 4.

¹⁹ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558. มาตรา 4.