

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเทศไทยได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 เป็นแม่บทในการกำกับดูแลเครื่องสำอางที่ผลิต หรือนำเข้ามาจำหน่ายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 และได้แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2558 จนถึงปัจจุบัน แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะมีข้อกฎหมายที่ชัดเจนในเรื่องการควบคุมดูแลเครื่องสำอาง แต่ก็จะมีผู้ลักลอบผลิตเครื่องสำอางออกมาวางขายต่างๆ ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน และลักลอบผสมสารอันตรายลงในเครื่องสำอาง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสารที่กฎหมายกำหนดห้ามใช้ในเครื่องสำอางทั้งสิ้น รวมทั้งการจัดทำฉลากเครื่องสำอางที่ไม่ถูกต้อง เช่น การไม่ระบุรายละเอียดของผู้ผลิต หรือผู้นำเข้าเป็นการหลอกลวงผู้บริโภคด้วยการหลอกลวงแหล่งที่มาแหล่งผลิต ตลอดจนส่วนผสมของเครื่องสำอางจนเป็นเหตุให้ผู้บริโภคหลงเชื่อและซื้อมาใช้จนได้รับอันตราย บางรายถูกเอารัดเอาเปรียบจากการโฆษณา ข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จ เกินจริง หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจชดใช้ความเสียหายได้

สำหรับหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและการควบคุมเครื่องสำอางของประเทศไทยที่มีบังคับอยู่ในปัจจุบัน พบว่ากฎหมายแม่บทในการกำกับดูแลเครื่องสำอาง คือพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลเครื่องสำอาง ได้แก่ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 เนื่องจากพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทไม่สามารถกำกับดูแลเครื่องสำอางได้ครอบคลุมทั่วถึง ขาดมาตรการการกำกับดูแล และการควบคุมเครื่องสำอางทำให้ไม่สามารถผลิตสินค้าเครื่องสำอางได้อย่างมีมาตรฐานพบปัญหาหรือข้อบกพร่องจากการกำกับดูแล และการควบคุมเครื่องสำอางของประเทศไทย คือการขึ้นทะเบียนและรับแจ้งเครื่องสำอาง ฉลาก การควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอาง การดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องสำอางที่ไม่ถูกต้อง และความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ดังต่อไปนี้

1) มาตรการในการกำกับดูแลและการควบคุมการผลิตเครื่องสำอาง คือปัญหาการขึ้นทะเบียนและการรับจดทะเบียนเครื่องสำอางและปัญหาการควบคุมเครื่องสำอาง พบว่ามาตรการเกี่ยวกับเครื่องสำอางควบคุมไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการไม่รับแจ้งเครื่องสำอางควบคุมในกรณีเครื่องสำอางนั้นไม่ปลอดภัยในการใช้เครื่องสำอางนั้นใช้ชื่อไปในทำนองโอ้อวด ไม่สุภาพ หรืออาจทำให้เข้าใจผิดจากความจริงเครื่องสำอางที่ใช้ชื่อไม่เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของไทย หรือส่งไปในทางทำลายคุณค่าของภาษาไทย หรือสถานที่ผลิตเครื่องมือ และเครื่องใช้ในการผลิตของผู้ผลิตเพื่อขายไม่ถูกต้องพนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถใช้ดุลพินิจไม่รับขึ้นทะเบียนได้หรือไม่ อันเป็นเหตุให้เกิดช่องว่างของกฎหมายในการควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรับแจ้งเครื่องสำอาง อีกทั้งแม้จะมีข้อกำหนดที่ชัดเจนที่เกี่ยวกับการควบคุมเครื่องสำอาง แต่ก็มักมีผู้ลักลอบผลิตเครื่องสำอางออกมาวางขายต่างๆที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน และลักลอบผสมสารอันตรายลงในเครื่องสำอาง ล้วนแล้วแต่เป็นสารที่กฎหมายกำหนดห้ามใช้ในเครื่องสำอางทั้งสิ้น รวมทั้งการจัดทำฉลากเครื่องสำอางที่ไม่ถูกต้อง เช่น การไม่ระบุรายละเอียดของผู้ผลิต หรือผู้นำเข้าเป็นการหลอกลวงผู้บริโภคด้วยการหลอกลวงแหล่งที่มาแหล่งผลิต ตลอดจนส่วนผสมของเครื่องสำอางจนเป็นเหตุให้ผู้บริโภคหลงเชื่อ และซื้อมาใช้จนได้รับอันตรายบางรายถูกเอาเปรียบจากการโฆษณาข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จ เกินจริง หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับ ผลิตภัณฑ์ขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจชดใช้ความเสียหายได้

เมื่อพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการไม่รับแจ้งเครื่องสำอางควบคุมไว้พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถพิจารณาไม่รับแจ้งเครื่องสำอางควบคุมตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการแจ้งการผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางควบคุม พ.ศ. 2553 ซึ่งออกตามความในมาตรา 28 ได้หรือไม่ประเด็นนี้ยังไม่มีความชัดเจนจึงทำให้การบังคับใช้มาตรการทางปกครองของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นที่ไปตามมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้มีการออกใบรับแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่เป็นที่ไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันอันตรายจากเครื่องสำอางและเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการก่อนถึงมือผู้บริโภค

2) มาตรการควบคุมการออกฉลากผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง สามารถแยกได้เป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) การออกฉลากก่อนการจำหน่ายเครื่องสำอาง ในพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 กำหนดให้ฉลากของเครื่องสำอางที่มีการควบคุมฉลากจะต้องใช้ข้อความตรงต่อความจริง และไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดใน

สาระสำคัญเกี่ยวกับเครื่องสำอางซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าข้อความอย่างไรเป็นข้อความที่ตรงต่อความจริง และไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ในสาระสำคัญเกี่ยวกับเครื่องสำอางแม้การให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจ ในการพิจารณาให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ก็ตามแต่หากพิจารณาในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนนั้นประชาชนไม่สามารถก่อนล่วงหน้าว่าข้อความอย่างไรที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ซึ่งส่วนใหญ่จะทราบก็ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการดำเนินคดีตามกฎหมายแล้ว

(2) การออกฉลากหลังการจำหน่ายเครื่องสำอาง พบว่าการผลิตเครื่องสำอางหรือนำเข้าเครื่องสำอางมีการดำเนินการทุกจังหวัด และให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าสามารถแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเครื่องสำอาง เมื่อมีการตรวจสอบพบที่มีการแสดงฉลากที่ไม่ถูกต้องหากพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายแพทย์สาธารณสุขต้องการให้มีการเลิกใช้ฉลาก หรือแก้ไขฉลากให้ถูกต้องจะต้องส่งให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจะเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการเครื่องสำอางออกคำสั่งเลิกใช้ฉลากหรือดำเนินการแก้ไขฉลากให้ถูกต้อง ซึ่งการดำเนินการของคณะกรรมการเครื่องสำอางจะต้องใช้เวลาดำเนินการนาน ดังนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงเลือกที่จะไม่มีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการเครื่องสำอางทำให้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษกรณีและผู้ผลิตหรือนำเข้าฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการที่ให้เลิกใช้ฉลาก หรือดำเนินการแก้ไขฉลากให้ถูกต้องจะต้องรับโทษ หรือจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับฉลากที่จะต้องเลิกใช้อย่างไร ซึ่งเป็นเหตุทำให้เกิดช่องว่างของมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการเครื่องสำอางทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับฉลากไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการผลิตหรือนำเข้าเครื่องสำอางที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณามาตรการคุ้มครองผู้บริโภค พบว่าไม่สามารถคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าได้ เนื่องจากกฎหมายบังคับเฉพาะข้อความที่ตรงต่อความจริงจะไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญของสินค้า เช่น ที่มา ส่วนผสม อันตรายในการใช้ วิธีใช้ และอื่นๆแต่มิได้บังคับให้ต้องเปิดเผยถึงขั้นตอนในการผลิตการผสมการปรุงที่เป็น การเปิดเผยกระบวนการผลิตอันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้ผลิต โดยเจตนาของกฎหมายต้องการให้ผู้บริโภคใช้ข้อมูลที่แจ้งไว้ที่ฉลาก หรือได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาตัดสินใจซื้อหรือใช้สินค้านั้นให้มากที่สุด โดยไม่ถูกหลอกลวงเมื่อซื้อแล้วสามารถปฏิบัติ ตามรายละเอียดของข้อมูลที่แจ้งไว้ที่ฉลาก เพื่อประโยชน์สูงสุดของการใช้เครื่องสำอาง ขณะเดียวกันผู้ประกอบการก็จะได้รับประโยชน์ในการแสดงข้อมูลให้กับผู้บริโภคที่จะตัดสินใจซื้อ

และมีโอกาสเผยแพร่สรรพคุณของผลิตภัณฑ์ด้วย ปัจจุบันนี้ผู้ประกอบการใช้ประโยชน์จากฉลากให้ข้อมูลผู้บริโภคในลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากหลักการดังกล่าว เช่น ผู้ประกอบการให้ความสำคัญเฉพาะกับส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการขายสินค้า แต่จะไม่ให้ความสำคัญกับส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในเชิงธุรกิจ

3) การควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอาง มาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับสินค้าเครื่องสำอางยังไม่เพียงพอ เนื่องจากมีการโฆษณาที่เกินความจริงและไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคของผู้ประกอบการ สามารถโฆษณาข้อความใดๆก็ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ และถึงแม้จะมีคำเตือนที่ใช้ประกอบในโฆษณาแต่ลักษณะของคำเตือนก็เป็นไปโดยไม่เหมาะสม เนื่องจากมูลค่าของการโฆษณาที่มีราคาสูง ทำให้ต้องโฆษณาอย่างรวดเร็วและคำเตือนก็มีขนาดที่เล็กมากทำให้ผู้บริโภคไม่ได้ให้ความสนใจกับคำเตือนดังกล่าวแต่อย่างใด

4) การดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องสำอางปลอมและความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พบว่าตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มุ่งที่จะคุ้มครองผู้บริโภคสินค้าที่ได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าที่ไม่ปลอดภัย แต่ก็ยังได้กำหนดข้อพิสูจน์ของผู้ประกอบการที่จะนำมาอ้าง เพื่อจะไม่ต้องรับผิดชอบ ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ผู้ประกอบการจะต้องใส่ใจ กับกระบวนการการผลิตสินค้าวัตถุดิบที่นำมาผลิตเป็นสินค้ามากขึ้นเพื่อให้สินค้ามีคุณภาพมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคมากขึ้นเมื่อสินค้ามีคุณภาพมีมาตรฐานและมีความปลอดภัยสินค้านั้นก็จะเป็นที่ยอมรับในสังคมการบริโภคสินค้านั้น ส่งผลถึงยอดจำหน่ายสินค้าและผลกำไรที่ดียิ่งขึ้นได้ในทางตรงกันข้ามหากมีการผลิตสินค้าที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคแล้วไม่เพียง แต่การถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย แต่อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของสินค้า และผู้ประกอบการได้เหมือนกันจากการพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ก็ยังพบปัญหาบางประการเกี่ยวกับปัญหาการพิสูจน์ของผู้เสียหาย เช่น การเข้าถึงข้อมูลเพื่อพิสูจน์หลักฐาน การเข้าถึงห้องทดลองมีค่าใช้จ่ายในห้องทดลองที่สูง เป็นต้น

ดังนั้นการนำบทบัญญัติดังกล่าวไปเรียกค่าเสียหายกับผู้ประกอบธุรกิจกรณีที่จะเรียกค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ คือเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภคจึงให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายประเภทเงินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภค และการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบต่อฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน และการเรียกค่าเสียหายเพื่อการลงโทษนั้นเรียกได้ไม่เกิน 2 เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด เมื่อศาลกำหนดค่าเสียหายที่แท้จริงแล้วถ้าศาลเห็นสมควรลงโทษผู้ประกอบการ ศาลกำหนดได้อีกไม่เกิน 2 เท่า ของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงไม่เกิน

50,000 บาท ศาลลงโทษโดยกำหนดค่าเสียหายได้ไม่เกิน 5 เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลและควบคุมผู้ประกอบการธุรกิจเครื่องสำอาง ได้แก่ บทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive : ACD) มาบังคับใช้กับประเทศสมาชิกและได้มีการทำบันทึกสงนามนำบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ACD) มาบังคับใช้ในประเทศสมาชิกให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงสาธารณรัฐสิงคโปร์ประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงประเทศเดียว ที่ได้ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน ได้มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางขึ้นใหม่ คือ Health Product Act 2007 โดยได้แบ่งผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางเป็น 2 ประเภท คือ เครื่องสำอางประเภทที่ 1 เป็นเครื่องสำอางที่มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ และต้องมีการควบคุมที่เคร่งครัดมากกว่าเครื่องสำอางประเภทที่ 2 และเครื่องสำอางประเภทที่ 2 ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้สำหรับเส้นผม หนังศีรษะ ผิวหนัง หรือเล็บ โดยที่ไม่ต้องล้างออกหรือโดยที่ผลิตภัณฑ์นั้นยังคงเหลืออยู่หลังจากผ่านการล้างหรือใช้ในการจัดแต่งและขึ้นทะเบียนได้ กำหนดให้เครื่องสำอางประเภทที่ 1 จะต้องได้รับการอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการผลิตนำเข้าขายหรือจัดจำหน่ายโดยใบอนุญาตสำหรับเครื่องสำอางประเภทที่ 1 ประกอบด้วย ใบอนุญาตสำหรับผลิตภัณฑ์กำหนดให้ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ผู้ขอใบอนุญาตจะต้องจัดให้มีการทดสอบผลิตภัณฑ์ โดยห้องปฏิบัติการภายในประเทศและยื่นใบรับรองการทดสอบต่อองค์การวิทยาศาสตร์สุขภาพสำหรับค่าใช้จ่ายใดๆ เกี่ยวกับการทดสอบให้ผู้ยื่นขอใบอนุญาตเป็นผู้รับผิดชอบ และใบอนุญาตการนำเข้าและใบอนุญาตผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางต้องยื่น ขอใบอนุญาตการผลิตหรือใบอนุญาตการนำเข้าโดยสามารถยื่นคำขอได้ผ่านทางเว็บไซต์ขององค์การวิทยาศาสตร์สุขภาพหากมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการที่ปรากฏในใบอนุญาตผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแจ้งต่อกองควบคุมเครื่องสำอาง

สำหรับสหภาพยุโรปได้กำหนดกฎเกณฑ์ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในสหภาพยุโรปมีการประกาศบังคับใช้ คือ Council Directive 76/768/EEC ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม โดย Commission Directive 94/32/EC (2) กฏระเบียบดังกล่าวมีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางมีความปลอดภัยสามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริโภคว่าสินค้าเครื่องสำอางมีคุณภาพและได้มาตรฐานระเบียบนี้เกี่ยวข้องกับเฉพาะกับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง และกึ่งผลิตภัณฑ์ยา อุปกรณ์ทางการแพทย์ ขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้งาน สามารถประเมินว่าผลิตภัณฑ์เป็นผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางจะต้องมีการทำบนพื้นฐานของการประเมินคำนึงถึงลักษณะของผลิตภัณฑ์ทั้งหมด โดยคณะกรรมการเห็นควรกำหนดประเภทของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่มีความเกี่ยวข้อง

สำหรับการประยุกต์ใช้ระเบียบนี้นำเสนอผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบ กลิ่น สี ลักษณะบรรจุภัณฑ์ ฉลาก ปริมาณ หรือขนาดที่ไม่ควรเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และความปลอดภัยของผู้บริโภคมีการเรียกร้องผลิตภัณฑ์ในการติดฉลากทำให้มีอยู่ในตลาดและการโฆษณาของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางข้อความชื่อเครื่องหมายทางการค้าภาพและสัญญาณเป็นรูปเป็นร่างหรืออื่นๆ จะไม่ถูกนำมาใช้เพื่อบ่งบอกว่าผลิตภัณฑ์เหล่านี้มีลักษณะดังกล่าว

ส่วนสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค ซึ่งเรียกว่า The Consumer Product Safety Act 1972 โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีองค์กระอิสระของรัฐบาลกลาง ขึ้นองค์กรหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค (The Consumer Product Safety Commission) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าประเภทเครื่องอุปโภคบริโภค ตามที่กฎหมายกำหนดขอบเขตของประเภทสินค้าไว้และในส่วนของฉลากสินค้านั้น กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค หรือ The Consumer Product Safety Act 1972 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าประเภท ที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้ จะต้องแสดงฉลากสินค้าว่าสินค้านั้นได้มาตรฐานตามที่คณะกรรมการกำหนด

จากการศึกษากฎหมายในประเทศไทย แม้ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้การผลิตเครื่องสำอางทั่วไปเป็นไปโดยเสรี จึงไม่ได้กำหนดให้เครื่องสำอางทั่วไปต้องมาแจ้งรายละเอียด จึงทำให้ภาครัฐไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ผลิตหรือแหล่งผลิตเครื่องสำอางทั่วไป ส่งผลให้ไม่สามารถติดตามผลตรวจสอบแหล่งที่มาของเครื่องสำอางได้ และก่อให้เกิดปัญหาในการติดตามตรวจสอบความปลอดภัยของเครื่องสำอางทั่วไป อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบผสมสารอันตราย หรือสารที่กฎหมายห้ามใช้เป็นส่วนผสมในเครื่องสำอาง ซึ่งการกระทำดังกล่าวล้วนสร้างความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคเป็นอย่างยิ่ง และการกำหนดเครื่องสำอางควบคุมให้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางทุกชนิดเป็นเครื่องสำอางควบคุม ดังนั้นจึงทำให้เครื่องสำอางควบคุมจะต้องขึ้นทะเบียนและมาดำเนินการการแจ้งเครื่องสำอางควบคุมแทนตามมาตรา 28 ข้อมูลดังกล่าวไม่เพียงพอ ขาดข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญหรือสถาบันรับรองคุณภาพและประกันคุณภาพส่วนประกอบ เคยผ่านการทดลองรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์หรือส่วนผสมของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง และไม่มีการพัฒนากระบวนการจัดแจ้งให้มีการติดตามผล ทำให้ไม่สามารถพัฒนาประสิทธิภาพในการติดตามได้ดีเท่าควร

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องมาตรการควบคุมกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจเครื่องสำอางในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ใน

ประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2556 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งมีข้อเสนอแนะบางประการดังต่อไปนี้

1) ควรแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive : ACD) เนื่องจากเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียนนั้น โดยนำเอาหลักการของบทบัญญัติดังกล่าวมาปรับปรุงในพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ก็จะสามารถช่วยส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องสำอางในประเทศไทยด้วยการพัฒนาระดับมาตรฐานการผลิตเครื่องสำอาง โดยนำหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตมาใช้เพื่อให้ผู้ประกอบการนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อพัฒนาคุณภาพของเครื่องสำอางส่งผลให้ผู้บริโภคได้ใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพ มีความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล และส่งเสริมสนับสนุนการกำกับดูแลเครื่องสำอางให้กับผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนมีความสามารถในการแข่งขันให้ทัดเทียมกับอารยประเทศต่อไป โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้าเครื่องสำอางมีส่วนร่วมรับผิดชอบกับผู้บริโภคในสินค้าเครื่องสำอางโดยซื้อหลักประกันความเสียหายให้ผู้บริโภค

(2) กำหนดการเรียกคืนเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัย โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เรียกคืนเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยได้ เนื่องจากการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นจำเป็นต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับการออกคำสั่งด้วยโดยต้องมีการกำหนดเวลาให้มีการเรียกคืนเครื่องสำอางภายในเวลาตามที่กำหนด และจะต้องมีมาตรการภายหลังจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเครื่องสำอางแล้วจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม ในการดำเนินการจัดการกับเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยดังกล่าว ซึ่งอาจมีการกำหนดให้มีการทำลายเครื่องสำอาง

(3) ขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่จะผลิตเครื่องสำอาง ควรจะต้องขึ้นทะเบียนที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และจะมีคณะกรรมการไปตรวจสอบตั้งแต่ส่วนผสมและวัตถุดิบ กระบวนการผลิตตั้งแต่แรกเป็นการควบคุมตั้งแต่ต้น ในเรื่องของส่วนผสมจะต้องแสดงรายการและส่งใบรับรอง ซึ่งเป็นการก้ำกัในเชิงวิทยาศาสตร์การแพทย์เครื่องสำอางตั้งแต่กระบวนการผลิตขึ้นทะเบียนเสร็จ ต้องยื่นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์หลักฐานต่างๆ ที่ผ่านกระบวนการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องผ่านการทดลอง กล่าวคือนอกจากจะต้องยื่นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ ทางการแพทย์ว่าเป็นสารเคมีประเภทใดมีส่วนผสมแล้วจะต้องมีเอกสารรับรองว่า

ผ่านการทดสอบมาแล้ว อาจจะเป็นการทดลองในสัตว์โดยเป็นการทดลองในห้องปฏิบัติการทางการแพทย์

(4) กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนวัตถุเคมี เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า วัตถุเคมีที่ใช้ในเครื่องสำอาง คือ ส่วนผสมของเครื่องสำอางยังไม่ต้องขึ้นทะเบียน ซึ่งแตกต่างจากวัตถุเคมีที่ใช้ในเคมีอุตสาหกรรมอาหารซึ่งใน 2 อุตสาหกรรมนั้นทุกตัวที่นำเข้ามาจะต้องขึ้นทะเบียนก่อน และแจกแจงว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตการนำเข้าเคมีนั้นๆ แต่พบปัญหาเกี่ยวกับเคมีบำบัดบางตัวใช้ได้ทั้งอาหารและยา และสามารถใช้ได้ทั้งเครื่องสำอาง บางกรณีเคมีบางตัวมีการใช้งานได้หลากหลาย ซึ่งเป็นปัญหาหลักจากการนำเข้ามา เนื่องจากทางสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ต้องการการันตีว่าทางผู้นำเข้านำเคมีตัวนี้เข้ามาแล้ว ก็ไม่ได้เอาไปขายให้กับโรงงานอาหารหรือยา เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในเรื่องของการนำเข้า ในการดำเนินวิธีการนำเข้า คือวัตถุเคมีสารตั้งต้นไม่ต้องขึ้นทะเบียน แต่ทางผู้นำเข้าจะต้องให้คำอธิบายกับทางเจ้าหน้าที่หน้าด่านหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เกี่ยวกับรายละเอียดของวัตถุเคมีที่นำเข้า ซึ่งผู้นำเข้าต้องให้ข้อมูล ทำให้ผู้นำเข้าต้องใช้เวลาในการนำเข้าโดยใช้เวลาขั้นตอนนี้เวลานานมาก ดังนั้นควรที่จะกำหนดให้ขึ้นทะเบียนทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมอาหารและยา และเครื่องสำอาง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้นำเข้าสินค้า

(5) ประเมินหรือติดตามความปลอดภัยหลังสินค้าออกจำหน่าย ควรที่จะติดตามอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะมาตรการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังเครื่องสำอางหลังวางจำหน่าย ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวดประกาศชื่อผู้ฝ่าฝืนและผลิตภัณฑ์อันตรายอย่างรวดเร็ว

2) ควรนำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะสถานที่ผลิต เครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์การผลิต ภาชนะบรรจุเครื่องสำอางและสถานที่นำเข้าเครื่องสำอาง มากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้จดทะเบียนต้องปฏิบัติตามจากเดิมที่กำหนดเป็นเงื่อนไขในการรับจดทะเบียนเครื่องสำอาง เนื่องจากกรณีดังกล่าวถือเป็นหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานการผลิตที่ดีของเครื่องสำอาง (Good Manufacturing Practice : GMP) ซึ่งในการตรวจสอบต้องใช้ระยะเวลาอันไม่สอดคล้องกับหลักการที่ได้เปลี่ยนแปลงระบบการขออนุญาตมาเป็นระบบการจดทะเบียน ซึ่งในทางปฏิบัติต้องการดำเนินการรับจดทะเบียนเครื่องสำอางภายในระยะเวลา 3 วัน ควรนำไปกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ที่ผู้จดทะเบียนต้องปฏิบัติตาม ส่วนการตรวจสอบว่าผู้จดทะเบียนได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่จะต้องดำเนินการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์หลังออกสู่ตลาด (Post-Marketing Control) ให้มีประสิทธิภาพ

3) กำหนดให้มีความแน่ชัดไว้ในพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ว่าข้อความที่มีลักษณะที่เรียกว่าก่อให้เกิดความเข้าใจผิด และหลักเกณฑ์ที่

กำหนดต้องมีความชัดเจน และต้องมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยการกำหนดมาตรการให้ฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศหรือระเบียบเพื่อให้ผู้ประกอบการได้ทราบก่อนการทำฉลาก และลดการกระทำความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย เพื่อเป็นการให้มีการทำฉลากได้อย่างถูกต้อง และเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่สามารถตัดสินใจเลือกซื้อได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันอีกด้วย ซึ่งตามแนวทางการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีข้อความที่มีลักษณะเป็นการบังคับ บรรเทา หรือรักษาโรค โดยแก้ไขในพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เพิ่มเติมลักษณะของฉลากเครื่องสำอางเพื่อเพิ่มเติมรายละเอียดให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงาน โดยกำหนดให้ฉลากต้องใช้ข้อความภาษาไทยและมีขนาดที่อ่านได้ชัดเจนและกำหนดข้อความที่ต้องระบุในฉลากเครื่องสำอาง เช่น ชื่อเครื่องสำอาง ชื่อทางการค้า ชื่อและที่ตั้งของผู้ผลิต และผู้นำเข้า ปริมาณ วิธีใช้ คำแนะนำ ชื่อสารที่ใช้เป็นส่วนผสมเครื่องสำอาง รวมทั้งเพิ่มเติมอำนาจของคณะกรรมการเครื่องสำอางในการประกาศกำหนดข้อความอื่นในฉลากเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภค

4) กำหนดการควบคุมเครื่องสำอางในพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 ปรับปรุงระบบการกำกับควบคุมเครื่องสำอาง เนื่องจากเดิมที่มีเครื่องสำอาง 3 ประเภท คือเครื่องสำอางควบคุมที่ต้องขอขึ้นทะเบียน เครื่องสำอางควบคุมที่ต้องแจ้งรายละเอียดเครื่องสำอาง และเครื่องสำอางทั่วไป มาเป็นการกำหนดให้เครื่องสำอางทุกชนิดอยู่ภายใต้การกำกับดูแล และการควบคุมในรูปแบบเดียว คือการจดแจ้งรายละเอียดเครื่องสำอางก่อนการผลิตเพื่อขาย นำเข้าเพื่อขาย หรือรับจ้างผลิตเครื่องสำอางนั้นและเปลี่ยนระบบการควบคุมจากการอนุมัติและอนุญาตมาเป็นการติดตามตรวจสอบคุณภาพผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางและติดตามเฝ้าระวังความปลอดภัยของผู้บริโภค