

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้เตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ซึ่งกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ทั้งนี้ ได้น้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานไว้มาประยุกต์ใช้ในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน(ASEAN Economic Community--AEC) เพื่อให้ประเทศไทยใช้โอกาสจากประชาคมอาเซียนในการพัฒนาประเทศและลดผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างรู้เท่าทันและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 มีดังนี้¹

- 1.1 ยุทธศาสตร์สร้างความเป็นธรรมในสังคม
- 1.2 ยุทธศาสตร์การพัฒนาค้นสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิตอย่างยั่งยืน
- 1.3 ยุทธศาสตร์ความเข้มแข็งภาคเกษตรความมั่นคงของอาหารและพลังงาน
- 1.4 ยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน
- 1.5 ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน
- 1.6 ยุทธศาสตร์การสร้างเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาคเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมยุทธศาสตร์นี้มุ่งเพิ่มศักยภาพในการใช้ประโยชน์จากความได้เปรียบด้านที่ตั้งของประเทศซึ่งเป็นจุดเชื่อมโยงในภูมิภาคอาเซียนและเอเชีย-

¹สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สิบเอ็ด พ.ศ. 2555-2559 (กรุงเทพมหานคร: สำนักนายกรัฐมนตรี, 2554), หน้า 8.

แปซิฟิกเสริมสร้างประโยชน์ของไทยในด้านการค้าการลงทุนการเงินและการท่องเที่ยว โดยมีแนวทางการพัฒนา เช่น

1.6.1 พัฒนาความเชื่อมโยงด้านการขนส่งและระบบโลจิสติกส์ภายใต้กรอบความร่วมมือในอนุภูมิภาคต่าง ๆ

1.6.2 พัฒนาฐานการลงทุน โดยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในอนุภูมิภาค

1.6.3 สร้างความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

1.6.4 เข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือระหว่างประเทศและภูมิภาค โดยมีบทบาทที่สร้างสรรค์

1.6.5 สร้างความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจในภูมิภาคด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์การเคลื่อนย้ายแรงงานและการส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ

1.6.6 มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการป้องกันภัยจากการก่อการร้ายและอาชญากรรมยาเสพติดภัยพิบัติและการแพร่ระบาดของโรคภัย

1.6.7 เสริมสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประเทศในการสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีจริยธรรมและไม่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

1.6.8 เร่งรัดการใช้ประโยชน์จากข้อตกลงการค้าเสรีที่มีผลบังคับใช้แล้ว

1.6.9 ปรับปรุงและเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคีการพัฒนาภายในประเทศ ตั้งแต่ระดับชุมชนท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 การสร้างความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) โดยพัฒนาความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนที่มีศักยภาพในการร่วมพัฒนาบุคลากรในทุกภาคส่วน เศรษฐกิจภาคการผลิตอุตสาหกรรมแปรรูปรวมทั้งผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises--SME) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้สถาบันการศึกษาทั้งของภาครัฐและเอกชนให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากลตลอดจนการยกระดับทักษะฝีมือแรงงาน ทักษะด้านภาษา และความรู้ด้านภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมให้มีมาตรฐานสากลและการกำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานของ

คุณภาพสินค้าและบริการเพื่อป้องกันสินค้าและบริการนำเข้าที่ไม่ได้คุณภาพ ดังนั้น
ทุกภาคส่วนจะต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศไทย
ในปี พ.ศ. 2558 ประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ
ของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยให้การมีฐานการผลิตร่วมกัน (Single Market and
Production Base)¹ ซึ่งทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีใน 5 สาขา ประกอบด้วย สินค้า
บริการ การลงทุน แรงงาน ฝีมือ และเงินทุน ซึ่งจะนำไปสู่การใช้กฎระเบียบการตั้งหมุด
เป็นอย่างเดียวกัน (Harmonization) ทั้งในด้านมาตรฐานคุณภาพราคาอัตราภาษีต่าง ๆ
รวมถึงกฎระเบียบในการซื้อขายภายใต้เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade
Area--AFTA) ดังกล่าวย่อมมีทั้งผู้ที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์เล็กน้อยแตกต่างกัน
ตามศักยภาพของผู้ประกอบการในแต่ละประเทศสำหรับการเปิดเสรีการค้าของอาเซียน
(AFTA) ทำให้สินค้าส่งออกหลายรายการของประเทศไทยได้เปรียบคู่แข่งในอาเซียน
ขณะที่สินค้าบางรายการต้องปรับตัวเพื่อรับมือกับการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น โดยกลุ่มสินค้า
ส่งออกที่คาดว่าจะได้เปรียบจากการเปิดเสรีดังกล่าวมีหลายรายการ อาทิ ข้าวโพด
ผลิตภัณฑ์ยาง และเฟอร์นิเจอร์ เป็นต้น

ประเทศไทยมีมูลค่าการนำเข้าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในปี พ.ศ. 2558 (มกราคม-
สิงหาคม) 20,102.3 ล้านบาท และมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 25.17 มูลค่าการส่งออก
53,974.8 ล้านบาท และมีอัตราการขยายตัวร้อยละ-5.76 (ดูตารางที่ 1) ทั้งนี้ หากพิจารณา
อัตราการนำเข้าปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกในภูมิภาคอาเซียนมากที่สุด²
และในปี พ.ศ. 2557 ประเทศไทยมีมูลค่าการส่งออกสูงสุดในตลาด 5 อันดับแรก ได้แก่

¹กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area--
AFTA), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 2552), หน้า 11.

²กระทรวงพาณิชย์, กรมการค้าต่างประเทศ, สถิติการนำเข้าและส่งออก (กรุงเทพ-
มหานคร: กระทรวงพาณิชย์, 2554), หน้า 232-235.

ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และออสเตรเลีย¹ ตลาดที่ส่งออกและนำเข้า เครื่องสำอางไทยที่สำคัญ ได้แก่ อาเซียน สหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น จีนและ ออสเตรเลีย ตามลำดับ สินค้าที่ส่งออก ได้แก่ เครื่องสำอางสำหรับผมเช่นแชมพูและ ครีมนวดผม เครื่องแต่งหน้า และครีมบำรุงผิวผลิตภัณฑ์ ระวังกลิ่นกาย เครื่องสำอาง สำหรับช่องปาก เช่น ยาสีฟันและน้ำยาบ้วนปากโดยประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกแชมพู เป็นอันดับที่ 3 ของโลก² รองจากประเทศฝรั่งเศสสหรัฐอเมริกาและเป็นอันดับ 1 ของ อาเซียนในขณะที่การส่งออกเครื่องแต่งหน้าและผลิตภัณฑ์บำรุงผิวเป็นอันดับที่ 10 ของโลก ทั้งนี้ ตลาดเครื่องสำอางในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมามีการเติบโตแบบก้าวกระโดด เฉลี่ย 25% ต่อปี

ตารางที่ 1 มูลค่าการนำเข้า-ส่งออกเครื่องสำอางของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 252-2558

ปี	มูลค่า : ล้านบาท		อัตราการขยายตัว : ร้อยละ	
	การนำเข้า	การส่งออก	การนำเข้า	การส่งออก
พ.ศ. 2552	12,598.8	53,810.0	0.46	-17.39
พ.ศ. 2553	14,834.7	64,143.8	17.75	26.61
พ.ศ. 2554	16,706.6	75,506.8	12.62	10.81
พ.ศ. 2555	20,927.5	82,713.9	25.26	9.54
พ.ศ. 2556	24,812.1	81,796.6	18.56	-1.11
พ.ศ. 2557	25,463.6	84,034.2	2.63	2.74

¹กรมส่งเสริมการค้า, สินค้าเครื่องสำอาง/สบู และผลิตภัณฑ์รักษาผิว [Online], available URL: http://www.ditp.go.th/contents_attach/88003/88003.pdf, 2557 (มกราคม, 15).

²กระทรวงพาณิชย์, กรมส่งเสริมการค้าส่งออก, รายงานประจำปี พ.ศ. 2554 (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพาณิชย์, 2554), หน้า 13.

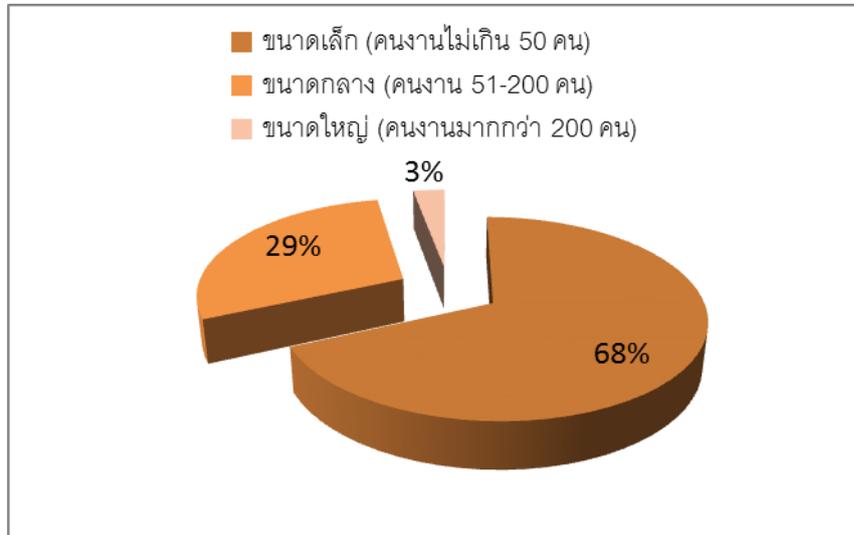
ตารางที่ 1 (ต่อ)

ปี	มูลค่า : ล้านบาท		อัตราการขยายตัว : ร้อยละ	
	การนำเข้า	การส่งออก	การนำเข้า	การส่งออก
พ.ศ. 2558 (มกราคม-สิงหาคม)	20,102.3	53,974.8	25.17	-5.76

- ที่มา: 1. กระทรวงพาณิชย์, กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การนำเข้า [Online], available URL: http://www.ops3.moc.go.th/infor/menucomth/stru2_import/import_re/report.asp, 2558 (กันยายน, 12).
2. กระทรวงพาณิชย์, กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ การส่งออก [Online], available URL: http://www.ops3.moc.go.th/infor/menucomth/stru1_export/export_re/report.asp, 2558 (กันยายน, 12).

อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมเครื่องสำอางของประเทศไทยนั้นมีโอกาสและความท้าทายในการแข่งขันส่วนแบ่งในตลาดโลก ทั้งนี้ เนื่องจากตลาดผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางมีความหลากหลายทั้งในเรื่องของราคาและคุณภาพที่สามารถตอบโจทย์ความต้องการของผู้บริโภคและเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างชัดเจนนำไปสู่ภาวะการแข่งขัน เพื่อแย่งชิงส่วนแบ่งทางการตลาดที่มีมูลค่ามหาศาลเพิ่มสูงขึ้นทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดนอกประเทศและทวีความรุนแรงมากขึ้น สำหรับตลาดประเทศไทยมีช่องทางการจำหน่ายภายในประเทศมีด้วยกันหลายช่องทางอัน ได้แก่ การจำหน่ายผ่านห้างสรรพสินค้า (Counter Sale) การจำหน่ายผ่านระบบขายตรง (Direct Sale) การจำหน่ายผ่านอินเทอร์เน็ต (Internet) การจำหน่ายผ่านสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) การจำหน่ายผ่านซูเปอร์มาร์เก็ต (Supermarket) ร้านเสริมสวยหรือสถาบันเสริมความงาม (Beauty Salon) ร้านขายยา (Drug Store) และร้านสะดวกซื้อ (Convenient Store) เป็นต้น และในปี พ.ศ.2558 (มกราคม-สิงหาคม) มีผู้ประกอบการกลุ่มเครื่องสำอางไทยทั้งประเทศมีประมาณ 762 ราย โดยส่วนใหญ่เป็นผู้ผลิตเครื่องสำอางขนาดเล็ก

ประมาณ 520 ราย หรือคิดเป็นสัดส่วน 68% ขนาดกลาง 220 ราย หรือสัดส่วน 29% และธุรกิจขนาดใหญ่ 22 ราย คิดเป็นสัดส่วน 3% (ดูภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 โครงสร้างผู้ผลิตในอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา, กลุ่มควบคุมเครื่องสำอาง, โอกาส
เครื่องสำอางไทย [Online], available URL: <http://e-cosmetic.fda.moph.go.th>, 2558,
(มกราคม 8).

ดังนั้น การเปิดประชาคมอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 จะส่งผลให้ภูมิภาคอาเซียน กลายเป็นกลุ่มเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่มีฐานการผลิตรวมกันมีการเคลื่อนย้ายปัจจัยทาง การผลิตอย่างเสรีเกิดความเป็นปึกแผ่นและสร้างอำนาจต่อรองทางด้านการค้า/เศรษฐกิจ ในเวทีการค้าโลกได้อย่างเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นสำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในสมาชิก อาเซียนจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อรับมือกับการก้าวเข้าสู่การเป็นประชาคม เศรษฐกิจอาเซียนด้วยเช่นกัน ในส่วนของความปลอดภัยของอาเซียนเป็นมิติที่มีความสำคัญ ในความร่วมมืออาเซียนเป้าหมายหลัก ได้แก่ การรับรองความปลอดภัยและคุณภาพ ของสินค้า ผลิตภัณฑ์ ที่เข้าสู่ตลาดภายในและตลาดส่งออกช่วยส่งเสริมความสามารถ

ในการแข่งขันของสินค้าและการรวมกลุ่มของภูมิภาคอาเซียนสำหรับอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง อาเซียนได้มีบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive) เป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียนนั้นมีที่มาจากการที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมประชุมกับประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN) ในปี พ.ศ. 2541 เพื่อดำเนินการปรับกฎระเบียบเครื่องสำอางอาเซียนให้สอดคล้องกัน (ASEAN Harmonization of Cosmetic Regulation)¹ และได้ร่วมลงนามในความตกลงว่าด้วยการปรับกฎระเบียบด้านเครื่องสำอางให้สอดคล้องกันของอาเซียน (Agreement on ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme) เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2546 ซึ่งความตกลงนี้ ประกอบด้วย แนวทาง 2 ประการ กล่าวคือ²

Schedule A: ASEAN Mutual Recognition Arrangement of Product Registration Approval (MRA) คือ การยอมรับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ในประเทศหนึ่งผู้ประกอบการสามารถนำผลิตภัณฑ์เข้าไปขายอีกประเทศหนึ่งได้โดยไม่ต้องขึ้นทะเบียนซ้ำอีก ซึ่งขั้นตอนนี้จะดำเนินการตามความสมัครใจและความพร้อมของประเทศสมาชิกและความตกลงนี้จะสิ้นสุดภาพทันทีหลังจากมีการใช้บังคับความตกลง ASEAN Cosmetic Directive อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามีประเทศไทยไม่ได้เข้าร่วมดำเนินการตามแนวทางนี้

Schedule B: ASEAN Cosmetic Directive (ACD) คือ แนวทางการปรับระบบการกำกับดูแลเครื่องสำอางให้เป็นหนึ่งเดียวกันของอาเซียนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non Tariff Barrier) และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการกำกับดูแลให้เครื่องสำอางที่วางตลาดในอาเซียนมีความปลอดภัยและมีคุณภาพรวมทั้งมีสรรพคุณตามที่กล่าวอ้างในเครื่องสำอางนั้น ทั้งนี้ ประเทศสมาชิก

¹ศิริรัตน์ งามนิสัย, “หลักเกณฑ์การควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียนและกฎหมายเครื่องสำอางของสิงคโปร์,” ใน เอกสารวิชาการประกอบการพิจารณาแต่งตั้งนักกฎหมายกฤษฎีกาชั้นที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ปี 2555), หน้า 1.

²Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Cosmetic Document: Agreement on the ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme.

ต้องปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องสำอางให้เป็นการแจ้งรายละเอียดการผลิตหรือการนำเข้าเครื่องสำอางต่อหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลเครื่องสำอางก่อนที่เครื่องสำอางนั้นจะวางจำหน่ายในท้องตลาดซึ่งทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยตกลงเข้าร่วมตามแนวทางนี้ โดย ASEAN Cosmetic Directive เริ่มมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551 และมีระยะเวลาผ่อนปรนให้ประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมอีก 36 เดือน

ความแตกต่างอันเนื่องมาจากข้อตกลงของอาเซียนและกฎระเบียบของไทย ได้แก้ความตกลงว่าด้วยการใช้เกณฑ์หรือข้อบังคับเดียวกันสำหรับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง (ASEAN Harmonize Cosmetic Regulatory Scheme) มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 โดยจัดทำเป็น ASEAN Cosmetic Directives (ACD) ความแตกต่างในสาระของ ACD จากพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ประกอบด้วย ประเด็นสำคัญ ดังนี้¹

- (1) การแจ้งเครื่องสำอาง (Notification) ซึ่ง ACD ระบุให้ผู้ผลิตเครื่องสำอางทุกรายต้องแจ้งเครื่องสำอางที่ผลิตแก่ภาครัฐ
- (2) ในด้านข้อมูลของผลิตภัณฑ์ ACD กำหนดให้บริษัทหรือบุคคลที่รับผิดชอบผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางจะต้องเก็บรักษาข้อมูลทางด้านวิชาการและข้อมูลผลิตภัณฑ์ (Product Information File--PIF) พร้อมให้หน่วยงานที่กำกับดูแลตรวจสอบได้
- (3) ในด้านการควบคุมคุณภาพสินค้าและมาตรฐานความปลอดภัย ACD ระบุให้ผู้ผลิตต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางอาเซียนหรือ ASEAN GMP (ASEAN Good Manufacturing Practice--GMP) ซึ่งเงื่อนไขทั้ง 3 ข้อ ข้างต้นจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553
- (4) การประเมินความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่ออกสู่ตลาดซึ่งทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันเพื่อให้มีข้อมูลที่เปิดเผยให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อผู้ผลิตผู้บริโภคและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

¹ ศิริรัตน์ งามนิสัย, เรื่องเดิม, หน้า 1.

ข้อกำหนดข้างต้น ส่งผลให้ผู้ประกอบการผลิตหรือ/และนำเข้าเครื่องสำอางต้องเตรียมการและปรับตัวเพื่อรองรับให้ทันต่อเหตุการณ์ที่กำลังจะเปลี่ยนไปอันเนื่องมาจากการเปิดการค้าเสรีอย่างเต็มรูปแบบ (ATIGA) ซึ่งครอบคลุมตั้งแต่

(1) การยื่นจดแจ้งผลิตภัณฑ์ทุกรายการก่อนผลิตหรือนำเข้าต่อสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อย.) หรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดกระทรวงสาธารณสุข

(2) ต้องนำแนวทางวิธีการที่ดี ในการผลิตเครื่องสำอางหรือ ASEAN GMP ไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องเพื่อให้สินค้าเครื่องสำอางมีคุณภาพและความปลอดภัยเป็นที่เชื่อถือในระดับอาเซียนเป็นอย่างน้อย

(3) การขอให้มีการตรวจประเมินเพื่อการรับรองคุณภาพมาตรฐาน และการจัดทำข้อมูลผลิตภัณฑ์ (Product Information File--PIF) เครื่องสำอางของผู้ประกอบการ ด้วยเหตุผลที่ประเทศไทยต้องดำเนินการตามข้อกำหนดเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive--ACD) ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามหากผู้ประกอบการเครื่องสำอางของไทยได้ผลิตตามหลักเกณฑ์การผลิตเครื่องสำอางอาเซียน (ASEAN Good Manufacturing Practice--ASEAN GMP) หากผู้ประกอบการเครื่องสำอางของไทยได้ผลิตตามหลักเกณฑ์อาเซียน จะมีผลให้ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ได้ลงนามในความตกลงดังกล่าวไม่สามารถปฏิเสธการนำเข้าเครื่องสำอางของประเทศไทยได้ อันเป็นการลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้อย่างหนึ่ง สำหรับสถานที่ผลิตเครื่องสำอางของประเทศไทยทั่วประเทศมีจำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 1,091 โรงงาน มีโรงงานที่ได้รับใบรับรองด้านวิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอาง (Good Manufacturing Practice--GMP)¹ จำนวน 107 โรงงาน หรือเพียง ร้อยละ 10 ของผู้ผลิตเครื่องสำอางที่มีอยู่ทั้งหมดเท่านั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนโรงงานที่ยังมิได้รับรับรองผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางขนาดย่อมและวิสาหกิจชุมชนที่ยังมีความเข้าใจไม่เพียงพอในเรื่องของมาตรฐานและความปลอดภัยของเครื่องสำอางรวมทั้งการได้มาซึ่ง ASEAN GMP กำลังเป็นปัญหาสำคัญอันเนื่องมาจากการลงทุน

¹ขณะนี้ ASEAN GMP และ อย. GMP มีมาตรฐานความเท่าเทียมและวิธีปฏิบัติอย่างเดียวกันเพียงแต่ยังไม่ได้ระบุเป็น ASEAN GMP.

เพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของโรงงานสำหรับผู้ประกอบการไทยและในปี พ.ศ. 2558 หลังจากการเปิดประชาคมอาเซียน จะส่งผลกระทบต่อโรงงานอุตสาหกรรม ที่มีใบรับรอง ต้องมีการปรับตัวอย่างมาก เนื่องจากบทบัญญัติของการบังคับใช้ ทำให้สินค้ามีความปลอดภัยมากขึ้น และโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากที่ไม่มีใบรับรอง อาจจะถูกเลิกกิจการเนื่องจากธุรกิจส่วนใหญ่เป็นลักษณะขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ซึ่งถ้าหากปล่อยให้ดำเนินการต่อไปโดยไม่ให้ความช่วยเหลือแล้วอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง ซึ่งเป็นผู้นำในการค้าระหว่างประเทศอาเซียนจะถดถอยและสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขันไปในที่สุดผลกระทบต่อเหล่านี้จะทำให้สินค้าไทยรวมทั้งเครื่องสำอางที่ออกไปยังกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งเป็นตลาดหลักของไทยประสบปัญหาการแข่งขันทั้งด้านคุณภาพและราคาที่รุนแรงขึ้นผู้ประกอบการเครื่องสำอางที่ยังไม่ทราบถึงปัญหาการแข่งขันดังกล่าวจะไม่มีกรวางแผนหรือยุทธศาสตร์การปรับตัวเพื่อรองรับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้าได้ส่งผลให้เครื่องสำอางไทยถูกสินค้าจากประเทศที่มีความพร้อมมากกว่าไทยเข้ามาตีตลาด โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรวมทั้งวิสาหกิจ-ชุมชนที่ยังไม่มีความพร้อมแม้ว่าได้มีความพยายามปรับตัวเพื่อความอยู่รอดไปแล้วก็ตาม ซึ่งในอนาคตอันใกล้จะมีแนวโน้มของการแข่งขันที่รุนแรงขึ้นอย่างแน่นอน

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติเครื่องสำอางเป็นแม่บท ในการกำกับดูแลเครื่องสำอางที่ผลิตหรือนำเข้ามาจำหน่ายตั้งแต่ พ.ศ. 2535 มาจนถึงปัจจุบันและถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในเรื่องของการควบคุมเครื่องสำอาง แต่ก็จะมีผู้ลักลอบผลิตเครื่องสำอางออกมาวางขายทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน และลักลอบผสมสารอันตรายลงในเครื่องสำอาง ไม่ว่าจะเป็นสารปรอท ไฮโดรควิโนน แอมโมเนีย หรือกรดวิตามินเอ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสารที่กฎหมายกำหนดห้ามใช้ในเครื่องสำอางทั้งสิ้น¹ รวมทั้งการจัดทำฉลากเครื่องสำอางที่ไม่ถูกต้อง เช่น การไม่ระบุรายละเอียดของผู้ผลิต หรือผู้นำเข้า การหลอกผู้บริโภคด้วยการหลอกลวงแหล่งที่มาแหล่งผลิตตลอดจน

¹ประวิตร พิศาลบุตร, ผิวสวยหน้าใส, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รวมธรรมส์, 2540), หน้า 6.

ส่วนผสมของเครื่องสำอางเป็นเหตุให้ผู้บริโภคหลงเชื่อและซื้อมาใช้จนได้รับอันตราย เพราะการใช้เครื่องสำอางเหล่านี้มีความเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายจากสารห้ามใช้ต่าง ๆ มีผลทำให้ผู้ใช้เกิดความระคายเคือง เกิดจุดด่างดำ ผิวน้ำดำ เป็นฝ้าถาวร รักษาไม่หาย เป็นต้น ยกตัวอย่าง เครื่องสำอางที่มีปัญหาและมีผลกระทบต่อผู้บริโภค เช่น ครีมหน้าใส กวาวเครือขาว ครีมรักษาฝ้า ลิปสติก เครื่องสำอางทาหน้า เครื่องสำอางทาตา เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวทำให้การติดตามตัวผู้กระทำผิดมารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับผู้บริโภค อันเนื่องมาจากการใช้เครื่องสำอางไม่ได้ สำหรับบทลงโทษเบื้องต้นสำหรับผู้ผลิตเพื่อขายผู้นำเข้าเพื่อขายและผู้ขายเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยในการใช้จะต้องถูกระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ ยังมีผลิตภัณฑ์อีกชนิดหนึ่งที่มีความนิยมไม่แพ้เครื่องสำอาง คือ ผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะเป็นเครื่องสำอางกึ่งยา หรือที่เรียกว่า เวชสำอาง ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่มีการรวมเอาคุณสมบัติของยาไว้ด้วยกัน¹ โดยเกิดจากการค้นคว้าและ พัฒนาผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ได้มีการนำสารเคมีที่ใช้ในเวช เช่น สารกลุ่ม Antiseptics และสารกลุ่ม Irgasan ซึ่งมีฤทธิ์ต่อต้านเชื้อรามาใช้เป็นส่วนประกอบในเครื่องสำอางสำหรับรักษาผิว² หรือแชมพูจัดรังแค รวมทั้งการนำ สมุนไพรที่มีสรรพคุณรักษาโรค เช่น กวาวเครือขาว มาใช้ในเครื่องสำอาง จึงส่งผลให้ผลิตภัณฑ์เหล่านี้ไม่เพียงแต่มีคุณสมบัติในการทำมาความสะอาดและส่งเสริมให้เกิด ความสวยงามแก่ร่างกายภายนอกเท่านั้น แต่ยังสามารถต่อผิวน้ำซึ่งที่ลึกลงไปจาก ผิวน้ำซึ่งนอกอันเป็นการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างร่างกายมนุษย์อีกด้วย เช่น ทำให้ รอยเหี่ยวย่นของผิวจางลง หรือทำให้สีผิวขาวขึ้น เป็นการกระตุ้นเซลล์ผิวที่เสื่อมสภาพ หลุดลอกออกไปเร็วขึ้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การควบคุม การกำกับดูแลเครื่องสำอาง ที่มีลักษณะกึ่งยา ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ชนิดนี้โดยเฉพาะ เนื่องจากพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้กำหนดความหมายของเครื่องสำอาง

¹เรณู โครตรจรัส, *คู่มือคนรักผิว* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 43.

²ประวิตร พิศาลบุตร, *เรื่องเดิม*, หน้า 7.

หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่ใช้กับส่วนหนึ่งส่วนใดของร่างกายเพื่อความสะอาด ความสวยงาม หรือส่งเสริมให้เกิดความสวยงามแก่ร่างกายเท่านั้น ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์ที่มีผล การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างของร่างกายในชั้นที่ลึกลงไปจากผิวหนังชั้นนอก ดังนั้น ในการควบคุมผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจึงทำได้เพียงนำกฎหมายที่ใกล้เคียงมาปรับใช้ ได้แก่ พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 ซึ่งเป็นแนวทางการควบคุมดูแลเครื่องสำอางที่มีลักษณะ กึ่งยา หรือเวชสำอางของภาครัฐที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจน ทำให้เกิด ความสับสนว่าผลิตภัณฑ์ของตุนั้นเป็นเครื่องสำอางหรือเวชสำอาง เนื่องจากผลิตภัณฑ์ ทั้ง 2 ประเภท มีความใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง

การประกอบกิจการเครื่องสำอางนั้น จัดเป็นโรงงาน ตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายดังกล่าว และการแบ่งโรงงาน ตามมาตรา 7 ได้แบ่งออกเป็น 3 จำพวก ได้แก่ โรงงานจำพวกที่ 1 โรงงานจำพวกที่ 2 และ โรงงานจำพวกที่ 3 และได้กำหนดต่อไปว่าให้โรงงานจำพวกที่ 1 สามารถดำเนินกิจการได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้ง หรือขออนุญาตต่อทางราชการ ส่วนโรงงาน จำพวกที่ 2 ก็ไม่ต้องขออนุญาตเช่นเดียวกับ โรงงานจำพวกที่ 1 เพียงแต่ต้องแจ้งให้ภาครัฐ ทราบก่อนจึงสามารถเริ่มประกอบกิจการ โรงงานได้ แต่สำหรับ โรงงานจำพวกที่ 3 จะถูกควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดมากกว่า โรงงานจำพวกที่ 1 และจำพวกที่ 2 โดยผู้ประกอบ กิจการจะต้องดำเนินการขออนุญาตและได้รับอนุญาตจากภาครัฐแล้วเท่านั้น จึงจะเริ่ม ดำเนินการได้ นอกจากนี้ มาตรา 7 ยังได้กำหนดให้การควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน ทั้ง 3 จำพวก จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความจำเป็นในการที่รัฐจะเข้ามาควบคุม คุ้มครอง การป้องกันความเสียหาย และการป้องกันอันตรายตามระดับความรุนแรงของผลกระทบ ที่จะมีต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ในการกำหนดให้โรงงานประเภทและชนิด ที่จะต้องถูกควบคุมการประกอบกิจการอย่างเข้มงวด โดยกำหนดให้เป็น โรงงานจำพวก ที่ 3 โรงงานนั้นจะต้องเป็น โรงงานที่มีโอกาสหรือมีความเสี่ยงในการก่อให้เกิดอันตราย หรือสร้างความเสียหายต่อประ โยชน์ส่วนรวม

การควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอางอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535¹ โดยการโฆษณาเครื่องสำอางกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องยื่นขออนุญาตก่อนทำการโฆษณา เนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ภายนอกร่างกายจึงไม่มีบทบัญญัติให้ควบคุมการโฆษณาต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาจึงไม่มีการบังคับให้ต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาแต่อย่างใดการโฆษณาเครื่องสำอางจึงอยู่ในบังคับมาตรา 37 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 โดยให้การโฆษณาเครื่องสำอางนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522² ปัญหาที่พบ ก็คือ ปัญหาจากการโฆษณาสรรพคุณเกินกว่าความเป็นเครื่องสำอาง เช่น อ้างว่าสามารถบำบัดบรรเทารักษาโรค เช่น ขจัดสิวฝ้าแก้มแพ้คัน โรคผิวหนังต่าง ๆ เป็นต้น อ้างว่าเกิดผลต่อสุขภาพ โครงสร้างหรือการกระทำหน้าที่ใด ๆ ของร่างกาย เช่น เสริมทรวงอกสลายไขมันลดความอ้วนปลูกผมกระชับช่องคลอดกระตุ้นการไหลเวียนของโลหิต เป็นต้น มีการโฆษณาสูตรส่วนประกอบและสรรพคุณไม่สอดคล้องกับที่แจ้งไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีการนำชื่อหน่วยงานไปรับรองผลิตภัณฑ์ โดยที่ไม่ได้รับอนุญาตมีการนำข้อความที่ไม่อนุญาตให้แสดงบนฉลากไปใช้ในการโฆษณาหรือมีการอ้างผลของผลิตภัณฑ์ว่าได้ผลภายในเวลาที่กำหนดจะเห็น ใต้การโฆษณา จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนจึงจะทำการโฆษณาได้ แต่การโฆษณาเครื่องสำอาง ไม่ต้องได้รับอนุญาตก่อนการโฆษณา เพียงทำโฆษณาภายในกรอบกฎหมายที่กำหนดเท่านั้น ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 เพียงเท่านั้น ทำให้ประชาชนเข้าใจผิดผลิตภัณฑ์ที่ผ่านการโฆษณาทางสื่อโทรทัศน์มักจะถูกกฎหมายอยู่แล้ว ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ผนึกกำลังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ควบคุม

¹พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535, มาตรา 37.

²ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, “การควบคุมโฆษณาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”, วารสารนิติศาสตร์ 10, 2 (มกราคม 2521): 245.

โฆษณาอาหารเครื่องสำอาง และผลิตภัณฑ์สุขภาพเกินจริงตามมติสมัชชาสุขภาพ-
 แห่งชาติ ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2554 เนื่องจากเห็นว่า แนวโน้มการอวดอ้างสรรพคุณเกินจริงและ
 หลอกลวงผู้บริโภคได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะช่องทางโฆษณาผ่านสื่อใหม่ ๆ
 ที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น มติสมัชชาสุขภาพแห่งชาติจึงสนับสนุนการจัดทำ
 ยุทธศาสตร์บังคับใช้กฎหมายและพัฒนาศักยภาพของผู้บริโภคให้รู้เท่าทันการโฆษณา
 รวมทั้งสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
 สำหรับมาตรการที่รัฐบาลได้ใช้เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการประกอบธุรกิจเครื่องสำอาง
 ที่มีอยู่หลายมาตรการด้วยกัน ได้แก่ มาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการด้านภาษี
 มาตรการด้านเงินทุน และมาตรการส่งเสริมมาตรฐานการผลิต แต่เมื่อได้ศึกษาถึง
 มาตรการส่งเสริมดังกล่าว พบว่า ยังมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวาง
 ต่อการพัฒนาธุรกิจเครื่องสำอางของไทยอยู่หลายประการ เช่น การส่งเสริมการลงทุน
 ของภาครัฐนั้น ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการส่งเสริมพัฒนาการประกอบธุรกิจเครื่องสำอาง
 อย่างครอบคลุม เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมในการลงทุนที่มีอยู่
 ยังไม่ขยายไปถึงผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมขนาดย่อม (SMEs) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ผู้ประกอบการผลิตเครื่องสำอาง OTOP เช่น ผู้ผลิตเครื่องสำอางสมุนไพร ส่วนใหญ่
 ยังขาดความพร้อมในด้านเงินทุนในการพัฒนาและขยายกิจการเครื่องสำอางไทยให้มี
 ความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้ และการใช้สิทธิประโยชน์ในการนำเข้า
 และส่งออก โดยการกำหนดให้ผู้ส่งออกที่จะมีสิทธิขอคืนอากรได้ ต้องดำเนินการ
 ขออนุมัติหลักการก่อนการนำวัตถุดิบเข้ามาในราชอาณาจักร เป็นปัญหาสำหรับผู้ที่น่า
 ของเข้ามาทำการผลิตแต่ก่อนที่จะมีการนำเข้ามาทำการผลิตเป็นสินค้า ยังไม่มีแผนหรือ
 นโยบายที่จะผลิตเพื่อส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ หรือขณะนำเข้ามาได้มีนโยบาย
 และตลาดที่จะส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศแล้ว แต่ผู้ประกอบการที่ได้นำของเข้ามา
 เพื่อผลิต ผสม ประกอบ หรือบรรจุเป็นสินค้าส่งออกไม่รู้ถึงขั้นตอนการปฏิบัติ
 ในการขอคืนเงินอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบเพื่อการส่งออกตามมาตรา 19 ทวิ จึงไม่ได้
 ขออนุมัติหลักการก่อนที่จะนำวัตถุดิบเข้ามาในราชอาณาจักร ทำให้เงินภาษีอากรที่ผู้นำเข้า
 ได้ชำระไว้ และควรจะได้รับคืนเมื่อทำการผลิตแล้วส่งออก ต้องหมดโอกาสที่จะได้รับคืน

จึงสมควรได้รับการแก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติในการขอขึ้นเงินอากรตามมาตรา 19 ทวิ เพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อนสำหรับผู้ส่งออกในการขอขึ้นเงินอากรที่ได้ชำระไว้ กลุ่มสหภาพยุโรปได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับเครื่องสำอางตามบทบัญญัติของ สหภาพยุโรปฉบับที่ 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 Products¹ ซึ่งบังคับใช้สำหรับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง ที่วางขายในตลาดสหภาพยุโรปต้องไม่ทำให้เกิดความเสียหายให้กับสุขภาพของมนุษย์ เมื่อนำมาใช้ภายใต้สภาวะปกติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการนำเสนอผลิตภัณฑ์ที่ติดฉลาก คำแนะนำใด ๆ สำหรับการใช้งานและการกำจัดรวมทั้งมีข้อบ่งชี้อื่น ๆ หรือข้อมูลที่ให้ โดยผู้ผลิตหรือตัวแทนผู้มีอำนาจของเขาหรือบุคคลอื่นใดที่รับผิดชอบในการวางสินค้า ในตลาดชุมชนบทบัญญัติของคำเตือนดังกล่าวจะต้องไม่มีกรณีใด ๆ ที่ได้รับการยกเว้น บุคคลใดจากการปฏิบัติตามข้อกำหนดอื่น ๆ ลงในคำสั่งนี้ทั้งนี้ประเทศสมาชิกจะต้องใช้ มาตรการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อให้แน่ใจว่าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางเฉพาะที่สอดคล้องกับ บทบัญญัติของกฎระเบียบนี้สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้นำบทบัญญัติของสหภาพยุโรป มาเป็นต้นแบบ แล้วนำปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายให้เหมาะสมกับอุตสาหกรรม เครื่องสำอางภายในประเทศ โดยวัตถุประสงค์หลัก คือ กฎระเบียบใหม่ที่เกี่ยวกับ เครื่องสำอาง การรับประกันความปลอดภัยของตลาดเครื่องสำอางในยุโรป การเพิ่ม ความรับผิดชอบของผู้ผลิต การกำกับดูแลสำหรับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางของประเทศญี่ปุ่น (The Pharmaceutical Affairs Law (PAL) Ministry of Health and Welfare Notification N. 331 of 2000) และในกลุ่มอาเซียนได้มีการกำกับดูแลเครื่องสำอางในอาเซียนเป็น มาตรฐานเดียวกันตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน(ASEAN Cosmetic Directive-- ACD) มาบังคับใช้กับประเทศสมาชิกและได้มีการทำบันทึกถลงนามนำบทบัญญัติ- เครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ACD) มาบังคับใช้ในประเทศสมาชิกให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงประเทศสิงคโปร์ประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงประเทศเดียว ที่ได้

¹ ศรีรัตน์ งามนิสัย, เรื่องเดิม, หน้า 5.

ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียนว่าด้วยกฎหมาย-เครื่องสำอางของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งได้นำเอาหลักเกณฑ์ตาม ASEAN Cosmetic Directive มากำหนดไว้ในกฎหมายมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางขึ้นใหม่ คือ Health Product Act 2007¹ และในปัจจุบันการควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางของสิงคโปร์จึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ Health Product Act 2007 และ Health Products (Cosmetic Products-ASEAN Cosmetic Directive) Regulations 2007

จากสภาพปัญหาข้างต้น พบว่า ปัจจุบันมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจำนวนมาก เนื่องจากบทลงโทษที่ค่อนข้างเบา ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 เป็นมาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวด เนื่องจากผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางทุกชนิดเป็นเครื่องสำอางควบคุม กฎหมายกำหนดให้มาจดแจ้งรายละเอียดเครื่องสำอางควบคุมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อผ่านการพิจารณาเอกสารและหลักฐานก็สามารถทำการผลิต หรือนำเข้าเพื่อขายได้ ซึ่งภายใต้มาตรการที่ไม่เข้มงวดนี้ ทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมคุณภาพมาตรฐาน และไม่ปลอดภัยจากการใช้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่ไม่มีคุณภาพทำให้เป็นอุปสรรคต่อการส่งออกผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางของประเทศไทย และในปัจจุบันมีผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจำนวนมาก เนื่องจากบทลงโทษที่ค่อนข้างเบารวมทั้งบทบัญญัติทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมการประกอบธุรกิจเครื่องสำอาง ยังมีข้อบกพร่องบางประการ ทำให้การควบคุมและการส่งเสริมของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งภายใต้มาตรการที่ไม่เข้มงวดนี้ จึงเห็นควรศึกษาถึงแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมการประกอบธุรกิจเครื่องสำอางของประเทศไทย และเพื่อพัฒนาศักยภาพในการแข่งขันในการผลิตเครื่องสำอางให้มีความปลอดภัยและคุณภาพทัดเทียมนานาประเทศต่อไป

¹ศรียรัตน์ งามนิสัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

2. สมมติฐาน ของการศึกษา

แนวทางปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทย ควรมีการกำกับดูแล และการควบคุมเครื่องสำอางของประเทศไทยให้ทันต่อเติบโตของธุรกิจเครื่องสำอาง และปรับกฎระเบียบด้านเครื่องสำอางให้สอดคล้องกันของอาเซียน (Agreement on ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme) รวมทั้งการบริโภคเครื่องสำอาง ในปัจจุบันมีขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ควรมีการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ ได้รับความปลอดภัยจากการใช้เครื่องสำอาง รวมทั้งการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม เครื่องสำอางไทยให้มีศักยภาพรองรับการแข่งขันในระดับระหว่างประเทศต่อไป

3. วัตถุประสงค์ ของการศึกษา

3.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องสำอาง ในประเทศไทย

3.2 เพื่อเปรียบเทียบกฎหมายเครื่องสำอางของต่างประเทศกับประเทศไทย ได้แก่ บทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน ประเทศสิงคโปร์ ประเทศสหภาพยุโรป ประเทศ- สหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น

3.3 เพื่อวิเคราะห์แนวทางปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทย

4. ขอบเขต ของการศึกษา

ในการศึกษานี้จะทำการศึกษาถึงสาระสำคัญของ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราช- บัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 พระราช- บัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 และพระราช- บัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง กฎหมายคุ้มครอง- ผู้บริโภค รวมทั้งการศึกษารเปรียบเทียบบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN

Cosmetic Directive) กฎหมายเครื่องสำอางของต่างประเทศ ได้แก่ กลุ่มสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำผลการวิเคราะห์มาเป็นแนวทางปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางให้สามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบสำรวจ(Survey Research) โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) การแจกแบบสอบถาม(Questionnaire) การวิจัยเอกสาร(Documentary Research) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) แล้วทำการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

5.1 ข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย

ข้อมูลที่ได้รับการสัมภาษณ์เชิงลึก การแจกแบบสอบถาม การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ จากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกาซึ่งมีส่วนสำคัญในการตีความกฎหมายคดีที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศตลอดจนบทความทางวิชาการทั้งของไทยและต่างประเทศ

5.2 เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึกและแบบสอบถาม โดยกำหนดกรอบคำถามตามกรอบแนวคิดของการวิจัย

5.3 การสร้างและตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

ทำศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดโครงร่างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกและเป็นแนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึกตามประเด็นที่สำคัญของความมุ่งหมายที่ต้องการวัดและประเมินความเห็นของที่ปรึกษาที่ได้รับการพิจารณา และนำมาปรับปรุงให้เป็นไปตามข้อเสนอของอาจารย์ที่ปรึกษางานวิจัย

5.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

5.4.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยแบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์เชิงลึกและ การสนทนากลุ่ม

5.4.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ อาทิ รายงานทางวิชาการงานวิจัย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย และต่างประเทศ ห้องสมุดทางกฎหมายฐานข้อมูลทางกฎหมายในเว็บไซต์ของไทยและ ต่างประเทศ

5.5 การวิเคราะห์และประมวลผลข้อมูล

ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย ขั้นตอนการปฏิบัติดังต่อไปนี้

5.5.1 การถอดเทปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์อย่างละเอียด

5.5.2 การจัดเตรียมข้อมูลซึ่งได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการต่าง ๆ โดยข้อมูลที่จัดบันทึกอาจจัดเตรียมเป็นลักษณะแฟ้มต่าง ๆ และนำข้อมูลเหล่านั้นมาช่วย ในการวิเคราะห์ข้อมูล

5.5.3 การจัดหมวดหมู่ข้อมูลหรือการทำดัชนีข้อมูลเป็นการเลือกคำบางคำ มาใช้เพื่อจัดหมวดหมู่ข้อมูล

5.5.4 การทำข้อสรุปชั่วคราวและการตัดทอนข้อมูล

5.5.5 การเสนอข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์และการนำเสนอ

5.5.6 การประมวลและสรุปข้อเท็จจริง

5.5.7 การพิสูจน์บทสรุปเป็นการโยงข้อสรุปเชิงนามธรรมกลับไปสู่รูปธรรม

6. นิยามศัพท์เฉพาะ

6.1 เครื่องสำอาง หมายถึง ผลิตภัณฑ์ที่ใช้กับร่างกายมนุษย์เฉพาะผิวหนังภายนอก เพื่อความสะอาด ความสวยงาม ประทับผิว หรือส่งเสริมให้เกิดความสวยงามและ ความสะอาด โดยไม่แสดงสรรพคุณในการบำบัด บรรเทา รักษา ป้องกันโรคหรือมีผลต่อ การทำงานหรือเปลี่ยนแปลง โครงสร้างของร่างกายมนุษย์ อันเป็นสรรพคุณไปในทางยา

6.2 การปฏิรูปกฎหมาย หมายถึง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ เพื่อเป็นการพัฒนากระบวนการกฎหมายของประเทศให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

6.3 แนวทาง หมายถึง วิธีการที่ใช้เพื่อให้กระบวนการบรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

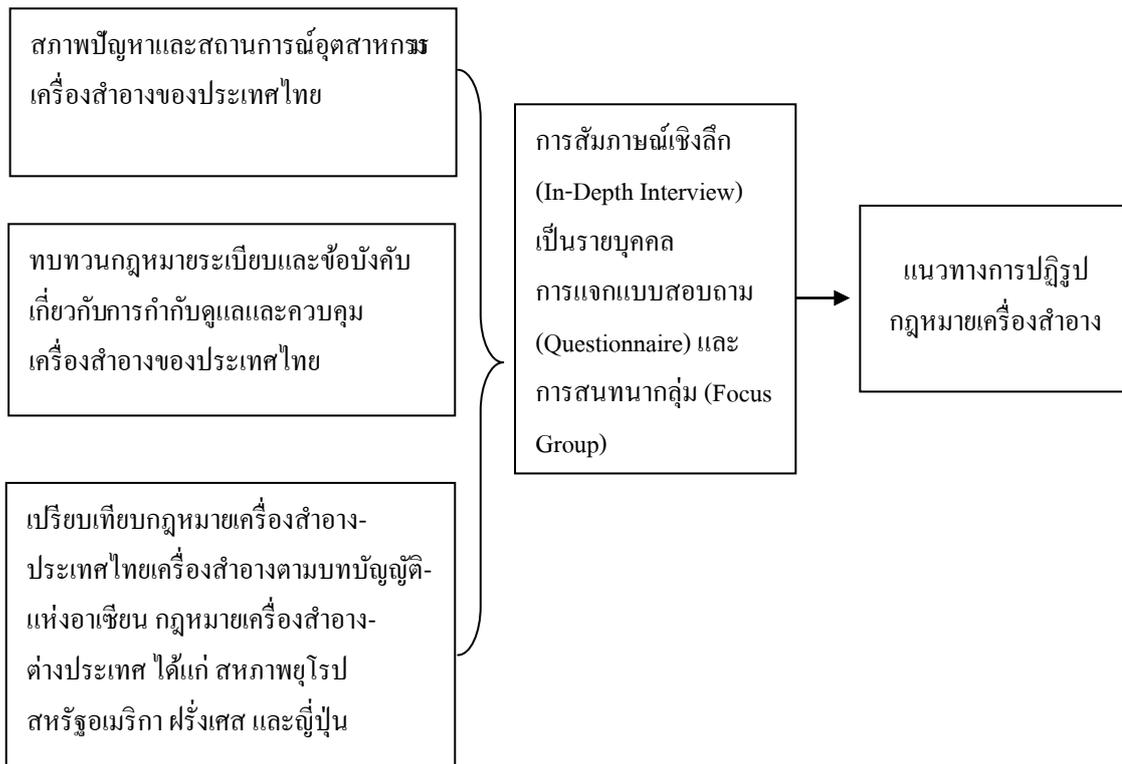
7.1 ประโยชน์ในเชิงวิชาการงานวิจัยเรื่องนี้เป็นงานวิจัยที่ศึกษาถึงแนวทางปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทย โดยมีการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเครื่องสำอางของต่างประเทศกับประเทศไทย ได้แก่ บทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียนประเทศ-สิงคโปร์ ประเทศสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำผลการวิเคราะห์มาเป็นแนวทางปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางให้สามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7.2 ประโยชน์ในเชิงปฏิบัติการโดยประโยชน์ดังกล่าว ประกอบด้วย ประโยชน์ที่ให้กับผู้ประกอบการธุรกิจเครื่องสำอาง ผลจากการวิจัยนี้จะทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจเครื่องสำอางในประเทศไทยสามารถนำองค์ความรู้ที่ได้รับเป็นแนวทางในการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจ โดยสามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีศักยภาพการแข่งขันในการผลิตเครื่องสำอางให้มีความปลอดภัยและมีคุณภาพทัดเทียมนานาชาติ

7.3 ประโยชน์ที่ให้กับนักวิจัยกับผู้สนใจทั่วไปงานวิจัยนี้จะเป็นฐานข้อมูลทางวิชาการให้กับนักวิจัยที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับเครื่องสำอาง และช่วยสร้างและพัฒนาแนวความคิดเพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางปฏิรูปเครื่องสำอางของประเทศไทย โดยที่นักวิจัยและผู้สนใจสามารถนำไปใช้กับการดำเนินงานของธุรกิจอื่น ๆ เพราะในปัจจุบันมีผลิตภัณฑ์หรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องกันอีกหลายธุรกิจ เช่น ธุรกิจอาหารเสริม ธุรกิจผลิตภัณฑ์ความงาม อาหาร และยา เป็นต้น ซึ่งเป็นประเด็นที่สำคัญโดยผู้ประกอบการต้องให้ความสนใจเพื่อสร้างความปลอดภัยและมีศักยภาพรองรับการแข่งขันในระดับระหว่างประเทศต่อไป

8. กรอบแนวความคิด

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทย” ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถกำหนดกรอบแนวความคิดในการศึกษาวิจัยได้ ดังนี้



ภาพที่ 2 กรอบแนวความคิด