

## บทที่ 4

### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทย” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและแสวงหาคำตอบตามกรอบแนวความคิดและสมมติฐานที่ได้กำหนดไว้ และได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูลตามระเบียบวิธีการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งในการวิเคราะห์ข้อมูลในครั้งนี้ได้กำหนดตามกรอบวัตถุประสงค์การศึกษา และมีเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องสำอางในประเทศไทยใช้วิธีดำเนินการวิจัย

(1) การวิจัยเชิงปริมาณ ศึกษาจากการเก็บข้อมูลจากการแจกแบบสอบถาม โดยประชากรกลุ่มเป้าหมายในครั้งนี้ คือ กลุ่มผู้บริหาร โภคที่เลือกซื้อ-ใช้เครื่องสำอางเป็นประจำ ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 400 คน และ

(2) วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก จากแบ่งประชากรเป้าหมายเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย ผู้ให้ข้อมูลสำคัญภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายสาขาต่าง ๆ รวมทั้งสิ้น 27 คน

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อเปรียบเทียบกฎหมายเครื่องสำอางของต่างประเทศกับประเทศไทย ได้แก่ บทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียนประเทศสิงคโปร์ ประเทศสหภาพยุโรป ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และใช้วิธีดำเนินการวิจัยเอกสาร

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อวิเคราะห์แนวทางการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทยใช้วิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้วิธีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) จากผู้ประชากรผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ทนายความ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกในกลุ่ม ๆ ละ 7-8 คน จำนวน 3 กลุ่ม รวม 22 คน

ในการนำเสนอผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วนนี้

### 1. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการแจกแบบสอบถาม

จากการแจกแบบสอบถามโดยประชากรกลุ่มเป้าหมายในครั้งนี้ คือ กลุ่ม ผู้บริโภค ที่เลือกซื้อ-ใช้เครื่องสำอางเป็นประจำ ในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 400 คน ทำให้ทราบถึงพฤติกรรมการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายเครื่องสำอาง รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางที่เหมาะสม เพื่อนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทยต่อไป ซึ่งวิธีการสัมภาษณ์จะกระทำ 2 วิธี คือ สัมภาษณ์แบบเผชิญหน้าแบบให้รู้ตัวว่าถูกสัมภาษณ์ และการสัมภาษณ์แบบเปิดโอกาสให้ผู้ให้สัมภาษณ์บันทึกคำตอบในกระดาษแล้วนำข้อมูลที่ได้รับจากการตอบแบบสอบถามมาลงรหัสข้อมูล ทดสอบความถูกต้องและความเชื่อถือได้ของข้อมูลจริงในภาคสนาม โดยผู้ศึกษาได้สรุปข้อค้นพบในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

ผู้ศึกษาดำเนินการนำเสนอผลการวิเคราะห์ออกเป็นส่วนตอนต่าง ๆ ดังนี้

- ส่วนที่ 1 ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคล
- ส่วนที่ 2 ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง
- ส่วนที่ 3 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องสำอาง

ผู้ศึกษากำหนดสัญลักษณ์และอักษรย่อในการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

- $N$  แทน จำนวนในกลุ่มตัวอย่าง
- $X$  แทน ค่าเฉลี่ย (mean)
- $SD$  แทน ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)
- \* แทน นัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

#### 1.1 ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลเกี่ยวกับผู้ตอบแบบสอบถาม ผลการวิเคราะห์ปรากฏ ดังนี้

ตารางที่ 4 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเพศ

| ปัจจัยส่วนบุคคล | จำนวน | ร้อยละ |
|-----------------|-------|--------|
| 1. เพศ          |       |        |
| ชาย             | 105   | 26.30  |
| หญิง            | 295   | 73.80  |
| รวม             | 400   | 100.00 |

จากตารางที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเพศ พบว่า ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงคิดเป็นร้อยละ 73.8 รองลงมา คือ เพศชายคิดเป็นร้อยละ 26.3

ตารางที่ 5 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอายุ

| ปัจจัยส่วนบุคคล | จำนวน | ร้อยละ |
|-----------------|-------|--------|
| 2. อายุ         |       |        |
| ไม่เกิน 25 ปี   | 91    | 22.8   |
| 26-35 ปี        | 178   | 44.5   |
| 36-45 ปี        | 107   | 26.7   |
| 46 ปี ขึ้นไป    | 24    | 6.0    |
| รวม             | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 5 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอายุ พบว่า ส่วนใหญ่อายุ 26-35 ปี คิดเป็นร้อยละ 44.5 รองลงมา คือ อายุ 36-45 ปี คิดเป็นร้อยละ 26.7 อายุไม่เกิน 25 ปี คิดเป็นร้อยละ 22.8 และอายุ 46 ปี ขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 6.0 ตามลำดับ

ตารางที่ 6 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามสถานภาพ

| ปัจจัยส่วนบุคคล | จำนวน | ร้อยละ |
|-----------------|-------|--------|
| 3. สถานภาพ      |       |        |
| โสด             | 242   | 60.5   |
| สมรส            | 143   | 35.8   |
| อื่น ๆ          | 15    | 3.7    |
| รวม             | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 6 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามสถานภาพ พบว่า ส่วนใหญ่มีสถานภาพ โสด คิดเป็นร้อยละ 60.5 รองลงมา คือ สมรส คิดเป็นร้อยละ 35.8 และอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 3.7 ตามลำดับ

ตารางที่ 7 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระดับการศึกษา

| ปัจจัยส่วนบุคคล  | จำนวน | ร้อยละ |
|------------------|-------|--------|
| 4. ระดับการศึกษา |       |        |
| ต่ำกว่าปริญญาตรี | 151   | 37.7   |
| ปริญญาตรี        | 197   | 49.3   |
| ปริญญาโท         | 50    | 12.5   |
| สูงกว่าปริญญาโท  | 2     | 0.5    |
| รวม              | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 7 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 49.3 รองลงมา คือ ต่ำกว่าปริญญาตรี คิดเป็นร้อยละ 37.7 ปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 12.5 และสูงกว่าปริญญาโท คิดเป็นร้อยละ 0.5 ตามลำดับ

ตารางที่ 8 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอาชีพ

| ปัจจัยส่วนบุคคล          | จำนวน | ร้อยละ |
|--------------------------|-------|--------|
| 5. อาชีพ                 |       |        |
| รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ    | 43    | 10.7   |
| พนักงานเอกชน             | 126   | 31.5   |
| ธุรกิจส่วนตัว/อาชีพอิสระ | 85    | 21.3   |
| รับจ้างทั่วไป            | 46    | 11.5   |
| พ่อบ้าน/แม่บ้าน          | 24    | 6.0    |
| นักเรียน/นักศึกษา        | 74    | 18.5   |
| อื่น ๆ                   | 2     | 0.5    |
| รวม                      | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 8 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามอาชีพ พบว่า ส่วนใหญ่มีอาชีพเป็นพนักงานเอกชน คิดเป็นร้อยละ 31.5 รองลงมา คือ ธุรกิจส่วนตัว/อาชีพอิสระ คิดเป็นร้อยละ 21.3 นักเรียน/นักศึกษา คิดเป็นร้อยละ 18.5 รับจ้างทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 11.5 รับราชการ/รัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 10.7 พ่อบ้าน/แม่บ้าน คิดเป็นร้อยละ 6.0 และอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 0.5 ตามลำดับ

ตารางที่ 9 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามรายได้ต่อเดือน

| ปัจจัยส่วนบุคคล         | จำนวน | ร้อยละ |
|-------------------------|-------|--------|
| 6. รายได้เฉลี่ยต่อเดือน |       |        |
| ไม่เกิน 10,000 บาท      | 73    | 18.2   |
| 10,001-20,000 บาท       | 98    | 24.5   |
| 20,001-30,000 บาท       | 121   | 30.3   |
| 30,001-40,000 บาท       | 70    | 17.4   |

## ตารางที่ 9 (ต่อ)

| ปัจจัยส่วนบุคคล   | จำนวน | ร้อยละ |
|-------------------|-------|--------|
| 40,001-50,000 บาท | 25    | 6.3    |
| 50,001 บาท ขึ้นไป | 13    | 3.3    |
| รวม               | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 9 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามรายได้เฉลี่ยต่อเดือน พบว่า ส่วนใหญ่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 20,001-30,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 30.3 รองลงมา คือ 10,001-20,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 24.5 ไม่เกิน 10,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 18.2 30,001-40,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 17.4 40,001-50,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 6.3 และ 50,001 บาท ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 3.3 ตามลำดับ

## 1.2 ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง

ผลการวิเคราะห์ปรากฏ ดังนี้

ตารางที่ 10 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเหตุผลในการตัดสินใจเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง

| พฤติกรรมการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง            | จำนวน | ร้อยละ |
|---|-------|--------|
| 1. เหตุผลในการตัดสินใจเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง |       |        |
| เพื่อนแนะนำว่าใช้ดี                               | 55    | 13.8   |
| เชื่อมั่นในชื่อเสียงของผลิตภัณฑ์                  | 92    | 23.0   |
| ใช้แล้วเห็นผลดี                                   | 155   | 38.7   |
| ใช้วัตถุคิบจากธรรมชาติ                            | 36    | 9.0    |

## ตารางที่ 10 (ต่อ)

| พฤติกรรมทางเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง | จำนวน | ร้อยละ |
|--|-------|--------|
| เห็นโฆษณาบ่อยหาซื้อง่าย                | 60    | 15.0   |
| อื่น ๆ                                 | 2     | 0.5    |
| รวม                                    | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 10 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพฤติกรรมทางเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามเหตุผลในการตัดสินใจเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางพบว่า ใช้แล้วเห็นผลดี คิดเป็นร้อยละ 38.7 รองลงมา คือ เชื่อมั่นในชื่อเสียงของผลิตภัณฑ์ คิดเป็นร้อยละ 23.0 เห็นโฆษณาบ่อยหาซื้อง่าย คิดเป็นร้อยละ 15.0 เพื่อนแนะนำว่าใช้ดี คิดเป็นร้อยละ 13.8 ใช้วัตถุดิบจากธรรมชาติ คิดเป็นร้อยละ 9.0 และอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 0.5 ตามลำดับ

ตารางที่ 11 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามยี่ห้อเครื่องสำอางที่เคยใช้และใช้เป็นประจำมากที่สุด

| พฤติกรรมทางเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง                 | จำนวน | ร้อยละ |
|--|-------|--------|
| 2. ยี่ห้อเครื่องสำอางที่เคยใช้และใช้เป็นประจำมากที่สุด |       |        |
| Oriental Princess                                      | 101   | 25.2   |
| Oreal  | 52    | 13.0   |
| Mac  | 35    | 8.8    |
| Etude  | 25    | 6.2    |
| SK-II  | 22    | 5.5    |
| Sheene   | 26    | 6.5    |
| Mistine  | 19    | 4.8    |

## ตารางที่ 11 (ต่อ)

| พฤติกรรมกาเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง | จำนวน | ร้อยละ |
|---------------------------------------|-------|--------|
| Skinfood                              | 50    | 12.5   |
| Katmart                               | 28    | 7.0    |
| Lancome                               | 24    | 6.0    |
| อื่น ๆ                                | 18    | 4.5    |
| รวม                                   | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 11 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพฤติกรรมกาเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามยี่ห้อเครื่องสำอางที่เคยใช้และใช้เป็นประจำที่สุดพบว่า Oriental Princess คิดเป็นร้อยละ 25.2 รองลงมา คือ Oreal คิดเป็นร้อยละ 13.0 Skinfood คิดเป็นร้อยละ 12.5 Mac คิดเป็นร้อยละ 8.8 Katmart คิดเป็นร้อยละ 7.0 Sheene คิดเป็นร้อยละ 6.5 Etude คิดเป็นร้อยละ 6.2 Lancome คิดเป็นร้อยละ 6.0 Mistine คิดเป็นร้อยละ 4.8 และอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 4.5 ตามลำดับ

## ตารางที่ 12 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามประเภทเครื่องสำอางที่ใช้

| พฤติกรรมกาเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง   | จำนวน | ร้อยละ |
|---|-------|--------|
| 3. ประเภทเครื่องสำอางที่ใช้   |       |        |
| ประเภทแต่งหน้า เช่น แป้งแต่งหน้า บรัชออน<br>มาสคาร่า รองพื้น ลิปสติก          | 181   | 45.3   |
| ประเภทบำรุงหน้า/ทำความสะอาดผิวหน้า เช่น<br>ครีมกันแดด ยารักษา สิวโฟม ล้างหน้า | 149   | 37.3   |

## ตารางที่ 12 (ต่อ)

| พฤติกรรมกรเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง     | จำนวน | ร้อยละ |
|---|-------|--------|
| ประเภทบำรุง/ทำความสะอาดผิวกาย เช่น น้ำหอม |       |        |
| โรลออนระงับกลิ่นกาย ครีมอาบน้ำ            | 56    | 14.0   |
| ประเภทบำรุง/ทำความสะอาดเส้นผม เช่น แชมพู  | 14    | 3.4    |
| รวม                                       | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 12 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพฤติกรรมกรเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามประเภทเครื่องสำอางที่ใช้ พบว่า ประเภทเครื่องสำอางที่ใช้ประเภทแต่งหน้า เช่น แป้งแต่งหน้า บรัชออน มาสคาร่า รองพื้น ลิปสติก คิดเป็นร้อยละ 45.3 รองลงมา คือ ประเภทบำรุงหน้า/ทำความสะอาดผิวหน้า เช่น ครีมกันแดด ยารักษาสิว โฟมล้างหน้า คิดเป็นร้อยละ 37.3 ประเภทบำรุง/ทำความสะอาดผิวกาย เช่น น้ำหอม โรลออนระงับกลิ่นกาย ครีมอาบน้ำ คิดเป็นร้อยละ 14.0 ประเภทบำรุง/ทำความสะอาดเส้นผม เช่น แชมพู คิดเป็นร้อยละ 3.4 ตามลำดับ

## ตารางที่ 13 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามสถานที่ซื้อเครื่องสำอาง

| พฤติกรรมกรเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง | จำนวน | ร้อยละ |
|---------------------------------------|-------|--------|
| 4. สถานที่ซื้อเครื่องสำอาง            |       |        |
| ร้านในซูเปอร์สโตร์ เช่น โลตัส บิ๊กซี  | 125   | 31.3   |
| ร้านเครื่องสำอางของแต่ละยี่ห้อ        | 116   | 29.0   |
| แผนกเครื่องสำอางในห้างสรรพสินค้า      | 77    | 19.2   |
| สั่งซื้อจากอินเทอร์เน็ต               | 34    | 8.5    |
| ซื้อขายตรง เช่น Avon, Amway, Mistine  | 39    | 9.7    |
| อื่น ๆ                                | 9     | 2.3    |
| รวม                                   | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 13 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพฤติกรรมการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามสถานที่ซื้อเครื่องสำอาง พบว่า ร้านในซูเปอร์มาร์เก็ต เช่น โลตัส บิ๊กซี คิดเป็นร้อยละ 31.3 รองลงมา คือ ร้านเครื่องสำอางของแต่ละยี่ห้อ คิดเป็นร้อยละ 29.0 แผนกเครื่องสำอางในห้างสรรพสินค้า คิดเป็นร้อยละ 19.2 ซื้อขายตรง เช่น Avon, Amway, Mistine คิดเป็นร้อยละ 9.7 สั่งซื้อจากอินเทอร์เน็ต คิดเป็นร้อยละ 8.5 และอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 2.3 ตามลำดับ

ตารางที่ 14 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามความถี่ในการเลือกซื้อต่อเดือน

| พฤติกรรมการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง | จำนวน | ร้อยละ |
|--|-------|--------|
| 5. ความถี่ในการเลือกซื้อต่อเดือน       |       |        |
| มากกว่า 1 ครั้ง/เดือน                  | 87    | 21.8   |
| 1 ครั้ง/เดือน                          | 204   | 51.0   |
| 1 ครั้ง/2 เดือน                        | 38    | 9.5    |
| 1 ครั้ง/2 เดือน ขึ้นไป                 | 71    | 17.7   |
| รวม                                    | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 14 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพฤติกรรมการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางจำแนกตามความถี่ในการเลือกซื้อต่อเดือน พบว่า ความถี่ 1 ครั้ง/เดือน คิดเป็นร้อยละ 51.0 รองลงมา คือ มากกว่า 1 ครั้ง/เดือน คิดเป็นร้อยละ 21.8 ความถี่ 1 ครั้ง/2 เดือน ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 17.7 และความถี่ 1 ครั้ง/2 เดือน คิดเป็นร้อยละ 9.5

ตารางที่ 15 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามค่าใช้จ่ายในการซื้อเครื่องสำอาง  
เฉลี่ยต่อครั้ง

| พฤติกรรมในการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง         | จำนวน | ร้อยละ |
|--|-------|--------|
| 6. ค่าใช้จ่ายในการซื้อเครื่องสำอางเฉลี่ยต่อครั้ง |       |        |
| ไม่เกิน 500 บาท                                  | 124   | 31.0   |
| 500-1,000 บาท                                    | 137   | 34.3   |
| 1,001-1,500 บาท                                  | 68    | 17.0   |
| 1,500-2,000 บาท                                  | 36    | 9.0    |
| มากกว่า 2,000 บาท ขึ้นไป                         | 35    | 8.2    |
| รวม  | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 15 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพฤติกรรมในการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามค่าใช้จ่ายในการซื้อเครื่องสำอางเฉลี่ยต่อครั้ง พบว่า 500-1,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 34.3 รองลงมา คือ ไม่เกิน 500 บาท คิดเป็นร้อยละ 31.0 1,001-1,500 บาท คิดเป็นร้อยละ 17.0 1,500-2,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 9.0 และมากกว่า 2,000 บาท ขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ 8.2 ตามลำดับ

ตารางที่ 16 ร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ  
ซื้อเครื่องสำอางมากที่สุด

| พฤติกรรมในการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง                    | จำนวน | ร้อยละ |
|---|-------|--------|
| 7. บุคคลที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซื้อเครื่องสำอางมากที่สุด |       |        |
| ตัวท่านเอง  | 290   | 72.5   |
| คู่สมรส   | 12    | 3.0    |
| บุตร/ธิดา   | 11    | 2.7    |

## ตารางที่ 16 (ต่อ)

| พฤติกรรมกรเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอาง | จำนวน | ร้อยละ |
|---------------------------------------|-------|--------|
| เพื่อน/ญาติ                           | 33    | 8.2    |
| บิดา/มารดา                            | 13    | 3.3    |
| สื่อต่าง ๆ เช่น แคตตาล็อก โฆษณา       | 38    | 9.5    |
| อื่น ๆ                                | 3     | 0.8    |
| รวม                                   | 400   | 100.0  |

จากตารางที่ 16 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลพฤติกรรมกรเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางของผู้ตอบแบบสอบถามจำแนกตามบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซื้อเครื่องสำอางมากที่สุด พบว่า ตัวท่านเอง คิดเป็นร้อยละ 72.5 รองลงมา คือ สื่อต่าง ๆ เช่น แคตตาล็อก และการโฆษณา คิดเป็นร้อยละ 9.5 เพื่อน/ญาติ คิดเป็นร้อยละ 8.2 บิดา/มารดา คิดเป็นร้อยละ 3.3 คู่สมรส คิดเป็นร้อยละ 3.0 บุตร/ธิดา คิดเป็นร้อยละ 2.7 และอื่น ๆ คิดเป็นร้อยละ 0.8

### 1.3 ส่วนที่ 3 ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องสำอาง

แบบสอบถามในส่วนนี้เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องสำอาง มีข้อคำถาม จำนวน 6 ข้อ เป็นคำถามปลายเปิด (Open Ended Question) โดยให้ผู้ตอบแบบสอบถามสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระสามารถสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลได้ ดังนี้

1.3.1 ข้อคำถามที่ 1 ในการเลือกซื้อ/ใช้เครื่องสำอางท่านต้องการรับรู้อะไรบ้างเกี่ยวกับเครื่องสำอาง

พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ต้องการรับรู้ข้อมูลในการเลือกซื้อ/ใช้เครื่องสำอางเกี่ยวกับประสิทธิภาพของเครื่องสำอางว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมกับการใช้มากที่สุด เช่น สามารถลดเลือนริ้วรอย การกระชับใบหน้า ใบหน้ากระจ่างใส ขาวเนียน เป็นต้น รองลงมา คือ ข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่แสดงอยู่บนฉลาก เช่น ชื่อผลิตภัณฑ์

ส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ วันเดือนปีที่ผลิต และหมดอายุ อย. รับรองความปลอดภัย และสถานที่ผลิตหรือเจ้าของผลิตภัณฑ์ที่ชัดเจน เป็นต้น ราคาค่าซื้อเสียงของผลิตภัณฑ์ การทดสอบการเกิดอาการแพ้ ผลข้างเคียงของเครื่องสำอาง วิธีการเก็บรักษา ตามลำดับ

1.3.2 ข้อคำถามที่ 2 ท่านรู้เกี่ยวกับส่วนประกอบของเครื่องสำอางจาก เครื่องสำอางที่ท่านซื้อหรือไม่

พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่รู้ถึงส่วนประกอบใด ๆ ของ เครื่องสำอางจากเครื่องสำอางที่เลือกซื้อมากที่สุด รองลงมา คือ รู้เพียงตัวส่วนประกอบ บางตัวที่รู้จัก

1.3.3 ข้อคำถามที่ 3 ท่านเห็นว่า ปัจจุบันการโฆษณาเครื่องสำอาง มีความเหมาะสมหรือไม่และควรมีแนวทางการ โฆษณาอย่างไร

พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า การโฆษณา เครื่องสำอางในปัจจุบันไม่เหมาะสม เนื่องจากมีการ โฆษณาเกินจริง หลอกลวงและ เอาเปรียบผู้บริโภค รองลงมา คือ มีความเห็นว่า การ โฆษณาเครื่องสำอางมีความเหมาะสม และไม่ออกความคิดเห็น ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ได้เสนอแนวทางการ โฆษณา ควรโฆษณาข้อความที่เป็นการเป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสีย ต่อผู้บริโภคมากที่สุด รองลงมา คือ ควร โฆษณาเครื่องสำอางไม่เกินจริง และการ โฆษณา แบบให้ลูกค้านำไปทดลองใช้จริง และได้ผลลัพธ์จริง ถ้าได้ผลจริงก็ดีไป ตามลำดับ

1.3.4 ข้อคำถามที่ 4 ท่านเห็นว่า ข้อมูลที่ปรากฏในการ โฆษณานั้นเพียงพอ ต่อการตัดสินใจซื้อเครื่องสำอางหรือไม่หากไม่เพียงพอต้องการเพิ่มเติมอย่างไร

พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูล ที่ปรากฏในการ โฆษณาไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจซื้อเครื่องสำอาง รองลงมา คือ ข้อมูล ที่ปรากฏในการ โฆษณาเพียงพอต่อการตัดสินใจซื้อเครื่องสำอาง และปกติไม่ค่อยได้รับ ชมโฆษณา จะพิจารณาแค่ผลิตภัณฑ์ไหนที่คนซื้อบ่อย ๆ ก็อาจจะใช้ดีตามลำดับ ทั้งนี้ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ได้เสนอหากข้อมูลที่ปรากฏในการ โฆษณาไม่เพียงพอ ต่อการตัดสินใจซื้อเครื่องสำอาง ควรเพิ่มเติมข้อมูลจะบอกถึงผลข้างเคียงเมื่อเลิกใช้ มากที่สุด รองลงมา คือ ข้อมูลทางวิชาการ เช่น สารที่ทำให้หน้าขาว คำแนะนำการใช้ ผลิตภัณฑ์ที่ถูกต้อง ระยะเวลาการใช้ ควรบอกว่าได้ทดสอบกับสัตว์หรือไม่ ควรเพิ่มข้อมูล

เกี่ยวกับคุณสมบัติต่าง ๆ ส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ ช่องทางให้ลูกค้าหาข้อมูลเพิ่มเติมได้ เช่น ทาง Website หรือ Social Network เป็นต้น

1.3.5 ข้อคำถามที่ 5 หากท่านได้รับผลร้ายหรือความเสียหายจากการใช้เครื่องสำอางท่านรู้หรือไม่ว่าควรจะสามารถดำเนินการในทางใดได้บ้าง

พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นเมื่อได้รับผลร้ายหรือความเสียหายจากการใช้เครื่องสำอางควรที่จะหยุดใช้และปรึกษาแพทย์มากที่สุด รองลงมา คือ แจ้งความดำเนินคดีและฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย โดยแจ้งและสอบถามร้านที่ขายผลิตภัณฑ์แจ้งผู้ผลิตบริษัทที่ผลิต และเจ้าของผลิตภัณฑ์แจ้งสำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภคร (สคบ.) สถาบันคุ้มครองผู้บริโภคสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) และกระทรวงสาธารณสุข ตามลำดับ

1.3.6 ข้อคำถามที่ 6 ท่านเห็นว่า ควรมีการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นหรือไม่หากจำเป็นต้องปฏิรูปสิ่งที่ควรทำเป็นประเด็นใดบ้าง

พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีความคิดเห็นควรมีการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยควรเพิ่มประเด็นด้านบทลงโทษผู้กระทำความผิดที่น่าสินค้าไม่มีคุณภาพมาจำหน่าย รองลงมา คือ การปราบปรามเครื่องสำอางปลอมมากที่สุด การควบคุมส่วนผสมของเครื่องสำอางที่เป็นอันตราย การควบคุมสารปรอท ความชัดเจนและโปร่งใสในการรับรองมาตรฐานต่าง ๆ การคุ้มครองผู้บริโภคเมื่อได้รับผลเสียจากสิ่งที่ใช้การควบคุมเครื่องสำอางไม่ให้โฆษณาเกินจริงและการได้รับค่าชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการใช้เครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัย ตามลำดับ

#### 1.4 สรุปข้อค้นพบ

สรุปข้อค้นพบที่ได้จากการแจกแบบสอบถามทำให้ทราบถึงพฤติกรรม การเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายเครื่องสำอาง รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางที่เหมาะสมเพื่อนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทยต่อไป โดยผู้ศึกษาได้สรุปข้อค้นพบในประเด็นดังต่อไปนี้ คือ

1.4.1 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงอายุระหว่าง 26-35 ปี สถานภาพโสด ระดับการศึกษาปริญญาตรี อาชีพพนักงานบริษัทเอกชน รายได้เฉลี่ยต่อเดือน 20,001-30,000 บาท

1.4.2 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีพฤติกรรมการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางเพราะใช้และเห็นผลดียี่ห้อเครื่องสำอางที่เคยใช้และใช้เป็นประจำมาก คือ Oriental Princess ประเภทเครื่องสำอางที่ใช้ คือ ประเภทแต่งหน้า เช่น แป้งแต่งหน้า บรัชออน มาสคาร่า รองพื้น ลิปสติก ชื่อเครื่องสำอางที่ร้านในซูเปอร์มาร์เก็ต เช่น โลตัส บิ๊กซี โดยในการเลือกซื้อต่อเดือน คือ 1 ครั้ง/เดือนซึ่งค่าใช้จ่ายในการซื้อเครื่องสำอางเฉลี่ยต่อครั้ง คือ 500-1,000 บาท และบุคคลที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจซื้อเครื่องสำอาง คือ ตัวท่านเอง

1.4.3 ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับส่วนประกอบใด ๆ ของเครื่องสำอางที่เลือกซื้อมากที่สุดต้องการรับรู้ข้อมูลในการเลือกซื้อใช้เครื่องสำอางเกี่ยวกับประสิทธิภาพของเครื่องสำอางว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมกับการใช้มากที่สุด เช่น สามารถลดเลือนริ้วรอย การกระชับใบหน้า ใบหน้ากระจ่างใส ขาวเนียน เป็นต้น รองลงมา คือ ข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ที่แสดงอยู่บนฉลาก เช่น ชื่อผลิตภัณฑ์ ส่วนประกอบของผลิตภัณฑ์ วันเดือนปีที่ผลิตและหมดอายุ อยรับรองความปลอดภัย และสถานที่ผลิตหรือเจ้าของผลิตภัณฑ์ที่ชัดเจน เป็นต้น ระดับราคา ชื่อเสียงของสินค้า การทดสอบการเกิดอาการแพ้ ผลข้างเคียงของเครื่องสำอาง วิธีการเก็บรักษา ตามลำดับ และการโฆษณาเครื่องสำอางในปัจจุบันไม่เหมาะสม เนื่องจากมีการ โฆษณาเกินจริง หลอกลวงและเอาเปรียบผู้บริโภคหากได้รับผลร้ายหรือความเสียหายจากการใช้ เครื่องสำอางส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า ควรที่จะหยุดใช้และปรึกษาแพทย์มากที่สุด รองลงมา คือ แจ้งความดำเนินคดีและฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย และมีความคิดเห็นควร การปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยควรเพิ่มประเด็น ด้านบทลงโทษผู้กระทำความผิดที่นำสินค้าไม่มีคุณภาพมาจำหน่าย รองลงมา คือ การปราบปรามเครื่องสำอางปลอมมากที่สุด การควบคุมส่วนผสมของเครื่องสำอาง ที่เป็นอันตราย การควบคุมสารปรอท ความชัดเจนและโปร่งใสในการรับรองมาตรฐาน ต่าง ๆ การคุ้มครองผู้บริโภคเมื่อได้รับผลเสียจากสิ่งที่ใช้การควบคุมเครื่องสำอางไม่ให้

โฆษณาเกินจริงและการได้รับค่าชดเชยในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการใช้เครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัย

## 2. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก

การสัมภาษณ์เชิงลึกครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตลอดจนบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปหลักเกณฑ์กำกับดูแล และการควบคุมเครื่องสำอางที่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทย รวมถึงแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอาง ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ให้ข้อมูลภาครัฐ จำนวน 12 คน ตัวแทนผู้ให้ข้อมูลภาคเอกชน จำนวน 5 คน ตัวแทนนักวิชาการ จำนวน 6 คน และตัวแทนผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายสาขาต่าง ๆ จำนวน 4 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 27 คน โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured Interview) หรือการสัมภาษณ์แบบเป็นทางการ (Formal Interview) มีลักษณะของการสัมภาษณ์เป็นการสัมภาษณ์ที่มีคำถามและข้อกำหนดแน่นอนตายตัวจะสัมภาษณ์ผู้ใดก็ใช้คำถามแบบเดียวกัน ประกอบกับวิธีการสนทนาแบบมีส่วนร่วม เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งมีประเด็นคำถาม จำนวน 7 ข้อคำถาม โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลในแต่ละข้อคำถามมีดังต่อไปนี้ คือ

### 2.1 ประเด็นที่ 1 ท่านเห็นว่า ในอุตสาหกรรมเครื่องสำอางนั้นปัญหาที่ท่านพบคืออะไร

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า การแข่งขันในอุตสาหกรรมเครื่องสำอางที่มีผู้ประกอบการจำนวนมากมีขนาดของธุรกิจที่แตกต่างกัน เช่น ธุรกิจขนาดใหญ่ ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธุรกิจขนาดเล็ก เป็นต้น ส่งผลให้เกิดการแข่งขันที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับซึ่งผู้ประกอบการที่มีจิตสำนึกที่ดีก็จะเอาชนะคู่แข่งด้วยคุณภาพที่ได้มาตรฐานมากกว่าส่วนผู้ประกอบการที่ขาดจิตสำนึกขาดความรับผิดชอบขาดจรรยาบรรณก็จะแข่งขันด้วยการลดต้นทุนการผลิตที่กระทบต่อคุณภาพของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทำให้เกิดการเอาเปรียบ

ผู้บริโภคมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการแข่งขันข้อมูลเท็จต่อทางราชการและแจ้งข้อมูลเท็จที่ฉลาก เช่น การแจ้งชื่อและที่ตั้งผู้ผลิตเป็นเท็จหรือวิธีการใช้สารเคมีที่ไม่มีคุณภาพเนื่องจากทำให้มีราคาถูกลง รวมทั้งการประกอบกับธุรกิจเครื่องสำอางมีหลายขนาดหลายระดับไม่มีข้อกำหนดคุณสมบัติความรู้ความชำนาญหรือประสบการณ์ไม่มีข้อกำหนดมาตรฐาน สถานที่ผลิตสถานที่นำเข้าส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายหลายรายจงใจฝ่าฝืนเพื่อผลประโยชน์กำไรหรือที่สำคัญที่สุดคือ การโฆษณาที่เกินความจริงมีการใช้ข้อความที่ทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อหรือเข้าใจไปตามที่ผู้ประกอบการต้องการ โดยความจริงแล้วผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการนั้นมิได้มีคุณสมบัติดังที่โฆษณากล่าวอ้างเลยก็เป็นได้ ดังนั้น จากการที่ผู้ประกอบการที่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของผู้อื่น เช่น ผู้บริโภคจำนวนมากได้รับอันตรายจากเครื่องสำอางที่ถูกลบผลสารต้องห้าม เครื่องสำอางปลอม หรือการโฆษณาหลอกลวงผู้บริโภคให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ โฆษณาอวดอ้างสรรพคุณเกินจริง มีจำหน่ายในท้องตลาดเป็นจำนวนมากทำให้เป็นภัยต่อผู้บริโภคและพบผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางปลอมไม่มีมาตรฐานเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบการธุรกิจใช้ความเสียหายได้ ส่งผลเสียถึงมาตรฐานเครื่องสำอางของประเทศไทยโดยรวม โดยสาเหตุของปัญหาในอุตสาหกรรมเครื่องสำอางนั้น เกิดจากปัจจัยในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน คือ การจดแจ้ง การโฆษณา และฉลาก

### 2.1.1 การจดแจ้ง

จากประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องการกำหนดเครื่องสำอางควบคุม ให้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางทุกชนิดเป็นเครื่องสำอางควบคุม ดังนั้น จึงทำให้เครื่องสำอางควบคุม จะต้องขึ้นทะเบียนและมาดำเนินการการแจ้งเครื่องสำอางควบคุมแทนตาม มาตรา 28 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประสงค์จะผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางควบคุม ต้องแจ้ง

(1) แจ้งชื่อที่ตั้งสำนักงานและสถานที่ผลิตหรือสถานที่เก็บเครื่องสำอางแล้วแต่กรณี

(2) แจ้งชื่อประเภทหรือชนิดของเครื่องสำอางที่ตนจะผลิตหรือนำเข้า และ

(3) แจ้งปริมาณของส่วนประกอบสำคัญของเครื่องสำอางนั้นประเด็นปัญหาที่พบ คือ การจดแจ้งเกี่ยวกับชื่อสถานที่ผลิตประเภทแจ้งปริมาณของส่วนประกอบสำคัญของเครื่องสำอางตามหลักมาตรา 28 นั้น ข้อมูลดังกล่าวนี้ไม่เพียงพอ เนื่องจาก การจะมีผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางสักอย่างหนึ่งที่ผู้บริโภคเอาไปทาหน้าทาตัวถ้าส่งผลไม่ดี ผิวหน้าพัง

ดังนั้น การแจ้งชื่อสถานที่ผลิตประเภทแจ้งปริมาณของส่วนประกอบสำคัญของเครื่องสำอาง พบว่า ข้อมูลนี้ไม่เพียงพอควรที่จะเพิ่มเติมข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญหรือสถาบันรับรองคุณภาพการันตีส่วนประกอบหรือสารบางอย่างเคยผ่านการทดลองรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์หรือส่วนผสมของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง โดยไม่ต้องมีเพิ่มอีก ถ้าแค่นี้ไม่พอมันง่ายไปแจ้งแล้วแจ้งเลยควรปรับปรุงระบบตรวจสอบให้มีการพัฒนาระบบการจดแจ้งให้มีการติดตามผล โดยนำระบบอินเทอร์เน็ตเข้ามาช่วยในการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ปัญหาข้อบกพร่องที่พบต่อมา พบว่า ผู้ผลิตจะยื่นขอจดแจ้ง เครื่องสำอาง โดยยื่นหลักฐานตรง แต่พอทำสักพักก็จัดการเปลี่ยนบางอย่างเรียบร้อยแล้วไม่รู้เรื่อง แล้วพอเปลี่ยนเมื่อไม่มีการตรวจซ้ำไม่มีการสุ่มเป็นเรื่องเป็นราวหลังจากยื่นอาจจะดูเรียบร้อยดี แต่ความเป็นจริง 6 เดือนหรือ 1 ปี ผ่านไป ผู้ผลิตอาจใส่ส่วนผสมอื่น ๆ เพิ่มเข้าไปก็เป็นไปได้ เช่น เครื่องสำอางบางตัวทาหน้า สบู่เป็นสารที่กัดเพราะผลิตภัณฑ์ดังกล่าวจะต้องเอาบางอย่างออกเนื่องจากมีอันตรายของบางอย่างต้องควบคุมที่หยาบคลุม เพราะถ้าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นแค่มันเฉย ๆ หรือไขมันปลาไขมันหมูมันไม่สามารถทำอะไรได้เลยตรงนี้การควบคุมต้องชัดเจนปัจจุบันไม่ต้องนำเข้าจากเกาหลีของประเทศ-ไทยก็สบู่มะขามครีมนะละกอซึ่งขึ้นตอนการผลิตและวัสดุบางอย่างเป็นวัตถุดิบที่มาจากสมุนไพร เช่น ส่วนผสมของเครื่องสำอางที่มาเครื่องสมุนไพร พวกผลไม้อื่น ๆ ผักต่าง ๆ เมื่อนานไปธรรมชาติอาจทำปฏิกิริยาหรือเสียหายในตัวของมันตรงนี้ต้องควบคุมให้มากกว่านี้ ควรคุ้มครองผู้บริโภคสำนักงานอาหารและยาจะต้องเพิ่มว่ามาจากตรงไหน อาจจะต้องเพิ่มเจ้าหน้าที่หรือเครื่องมือบางอย่างที่ไม่ได้ตรวจด้วย เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดจากเครื่องสำอางผู้เสียหายซื้อไปราคาอาจจะไม่สูง กับช่องทางการร้องเรียน เช่น ซื้อสบู่ ราคาประมาณ 100 กว่าบาท หรือผลิตภัณฑ์โลชั่น รู้สึกว่ามันไม่ดีไม่ได้ผลช่องร้องเรียนของคนกับการเสียเวลากับการดำเนินคดีหรือแจ้งให้ หน่วยของรัฐจัดการเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ไม่คุ้มแจ้งไปเป็นบัตรสนทนที่ข้าราชการ ก็ไม่ต้องชัดเจนว่าความเสียหายที่รับได้เป็นอย่างไรยิ่งถ้าจะต้องสืบลงลึกในคดีอาญา อาจจะต้องหาผู้เสียหายด้วยเข้าไปกฎหมายฉบับนี้แต่ถ้าบอกว่าสินค้าไม่มีคุณภาพจะต้อง มาจากผู้เสียหายที่ได้รับผลร้ายและผู้เสียหายที่ได้รับผลร้ายจะมองว่าแค่เงินเพียงไม่กี่ร้อย ถ้าไม่ดีผู้บริโภคก็จะเปลี่ยนตัวอื่นหรือไม่ใช่อันนี้เท่ากับสินค้าดังกล่าวผู้บริโภคไม่มีการหยิบยกขึ้นมาแก้ไขหรือดำเนินคดี ซึ่งแท้จริงแล้วโดยส่วนมากจะเป็นอย่างนี้นั่นหมายความว่าผู้เสียหาย 10 คน จะมี 2 คน เท่านั้นที่จะร้องเรียนเนื่องจากโดยธรรมชาติราคา เครื่องสำอางไม่แพงสินค้ามีความหลากหลายทำให้ผู้บริโภคสามารถเปลี่ยนจากสินค้า ที่ได้รับผลกระทบมาเป็นสินค้าอีกชนิดหรืออีกยี่ห้อที่ให้สรรพคุณเดียวกันก็เป็นไปได้

### 2.1.2 การโฆษณา

การควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอางอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 โดยการโฆษณาเครื่องสำอางกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องยื่นขออนุญาต ก่อนทำการโฆษณาเนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ภายนอกร่างกายจึงไม่มีบทบัญญัติ ให้ควบคุมการโฆษณาต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาจึงไม่มีการบังคับให้ต้อง ขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาแต่อย่างไรก็ตามความเป็นจริงเครื่องสำอางจะต้องขออนุญาต โฆษณาการที่โฆษณาโดยไม่ต้องขออนุญาตสำนักงานอาหารและยา (อย.) ดำเนินการ เพียงทำการปรับเพียงเท่านั้นหากไม่ได้ขออนุญาตโฆษณา ซึ่งควรที่จะพิจารณาถึง สาระสำคัญที่เป็นสาระโฆษณาเกินจริง และข้อความที่เป็นเท็จอย่างไรมากรวมทั้งเนื่องจาก ปัจจุบันพบเกี่ยวกับการโฆษณาสรรพคุณความเป็นเครื่องสำอางเกินจริง การโฆษณา สุตส่วนประกอบและสรรพคุณไม่สอดคล้องกับที่ได้แจ้งไว้กับสำนักงานคณะกรรมการ-อาหารและยาเนื่องจากผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางบางประเภทจะต้องมีการขึ้นทะเบียนจด แจ้งหรือแจ้งรายละเอียดกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาก่อนที่จะวางจำหน่าย แต่เมื่อตรวจสอบการโฆษณา พบว่า ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาไม่สอดคล้องกับข้อมูล

ที่ผู้ประกอบการธุรกิจให้ไว้และได้ที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอาง  
ที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคจำนวนมาก มีการโฆษณาสรรพคุณเกินจริง โดยสรรพคุณ  
ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับที่ได้แจ้งไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาหรือ  
มีการนำชื่อหน่วยงานไปรับรองผลิตภัณฑ์โดยที่ไม่ได้รับอนุญาตมีการนำข้อความ  
ที่ไม่อนุญาตให้ไปแสดงบนฉลากหรือการอ้างผลของผลิตภัณฑ์ภายในเวลาที่กำหนด  
กรณีต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกรณีที่จะต้องพิสูจน์ความจริงในข้อความที่ได้ใช้โฆษณาทั้งสิ้น  
รวมถึงอินเทอร์เน็ต ได้ถูกนำมาใช้ในการซื้อขายสินค้าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางก็เช่นกัน  
ได้รับความสนใจจากผู้บริโภคในการสั่งซื้อซื้อขายสินค้าในระบบออนไลน์ มีการโฆษณา  
บอกสรรพคุณเกินจริง ทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อ และตัดสินใจซื้อสินค้า ส่งผลให้เกิดผล  
กระทบจากการใช้เครื่องสำอางที่ไม่ได้มาตรฐานตรงตามที่โฆษณา หรือเครื่องสำอางปลอม  
เป็นต้น ควรปรับปรุงบทบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภค  
ด้านการโฆษณา โดยกำหนดให้การโฆษณาเครื่องสำอางจะต้องไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็น  
ธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนร่วม และ  
กำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขข้อความโฆษณาหรือห้าม  
การโฆษณาหรือโฆษณา เพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดกรณี ที่พบว่า มีการโฆษณาข้อความ  
ที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

### 2.1.3 ฉลาก

พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ .ศ. 2535 มาตรา 30 ได้กำหนดหลักการ  
เกี่ยวกับฉลากเครื่องสำอางว่าฉลากของเครื่องสำอางที่มีการควบคุมฉลากจะต้องใช้  
ข้อความตรงต่อความจริงและไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญ  
เกี่ยวกับเครื่องสำอางและวรรค 2 การระบุข้อความอันจำเป็นดังกล่าวให้เป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์เงื่อนไขรายละเอียดที่คณะกรรมการเครื่องสำอางมีอำนาจสั่งให้ผู้ผลิตผู้นำเข้า  
เพื่อขายปลีกใช้ฉลากนั้นหรือรับจ้างติดฉลากที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายไว้ด้วยกรณี  
เครื่องสำอางที่ผ่านการขายตรงในเรื่องฉลากที่สำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภค (สคบ.)  
ดูแลอยู่ คือ สินค้าประเภทเครื่องสำอางที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีฉลากนั้น ต้องมีข้อมูล  
ผู้จำหน่าย ขนาด และน้ำหนักของสินค้า ราคา วันผลิต วันหมดอายุ มีลักษณะกึ่งคำเตือน  
ลักษณะการเก็บ รายละเอียดเป็นไปตามกฎหมายควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการ-

ผู้บริโภคน (สคบ.) ในกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในเรื่องของฉลากสำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภคน (สคบ.) จะมีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบฉลากสินค้าตามท้องตลาดว่ามีฉลากถูกต้องหรือไม่ ถ้าพบว่า ฉลากไม่ถูกต้องทางสำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภคน (สคบ.) ก็จะเตือนก่อนลักษณะของตัวสินค้าต้องขึ้นไปตามกฎหมายเครื่องสำอาง โดยมีกระทรวงสาธารณสุขควบคุมดูแลอยู่ปัญหาที่พบจากกรณีนี้ พบว่า ฝ่ายติดตามตรวจสอบออกไปตรวจสอบฉลากสินค้าตามท้องตลาดอยู่เสมอ แต่เนื่องจากจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบฉลากสินค้า ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้มีจำนวนฉลากที่ไม่ถูกต้องตามสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเพิ่มมากขึ้น รวมถึงระยะเวลาในการพิสูจน์ใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถจับผู้ประกอบการที่กระทำความผิดมารับโทษได้ เช่น มีการตรวจฉลากก่อนแล้วก็ขยายผลว่ามีสารปรอทหรือไม่ สารต้องห้ามมีหรือไม่ ซึ่งการส่งตรวจไม่สามารถมองเห็นด้วยต้องส่งตรวจก่อนว่ามีสารต้องห้ามหรือไม่ก็เลยจับไม่ได้ ดังนั้น ถ้าผู้ต้องหารับสารภาพก็ฟ้องเลย แต่ถ้าฉลากไม่ถูกต้องก็จับเลยแล้วส่งฟ้องเลยปราบปรามได้เร็วกว่าซึ่งกบงคกับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (กองกำกับการ4) ได้เอาลักษณะนี้เป็นตัวหลักพอไปจับกุมดำเนินคดีเสร็จแล้วจำผู้ขายหรือผู้ผลิตว่าเริ่มแรกจับที่คนขายโดยปกติในฉลากบอกแล้วว่าพูดถึงใครที่ถูกต้องปรากฏว่าถ้าเป็นเครื่องสำอางเถื่อน ไม่มีฉลากผู้ขายจะต้องโดนต้องขยายผลว่าซื้อมาจากไหนสามารถขยายผลต่อไปได้แต่จะช้ามากเนื่องจากมีการสืบสวนเพิ่มเติมผลิตของปลอมหรือลอกเลียนต้องมีคนมาแจ้งทางกองบังคับการฯ ก็ขยายผลต่อว่ามีความแตกต่างอย่างไร ระหว่างของจริงกับของปลอมกองบังคับการฯ ก็สืบสวนหาแหล่งผลิตยากพอสมควร แต่บทลงโทษน้อยมาก

ควรเพิ่มโทษเรื่องปรับให้สูงขึ้นอีกนำมาตราการในทางแพ่งมาใช้อาญาติดคุก 2 ปี ถึง 3 ปี และควรจะได้ในเรื่องของปลอมหรือลอกเลียน คือ ติดคุกถึง 5 ปี และควรปรับปรุงบางข้อหา เช่น สารอันตรายให้หนักขึ้นเพราะกระทบถึงประชาชนของปลอมเป็นการละเมิดสิทธิให้หนักขึ้นเพราะว่าบางข้อหาโทษน้อยทั้งที่ส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคโดยตรงทางปกครองมีอยู่แล้วเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอาหารและยาสั่งเพิกถอนทะเบียนเพิกถอนเลขจดแจ้งก่อนขออนุญาตในต่างประเทศ เช่น สหภาพยุโรปนั้น

หากพิจารณา พบว่า สินค้าเป็นของปลอม จะบังคับให้เจ้าของผลิตภัณฑ์ หรือผู้ผลิต หรือผู้จัดจำหน่ายคืนเงินให้แก่ผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งความเห็น ว่า อุตสาหกรรม เครื่องสำอางในปัจจุบันเกี่ยวกับการนำเข้าการส่งออกมีระบบการกำกับดูแลอยู่แล้วแต่ พบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับ การลักลอบใส่สารที่เป็นอันตรายรายการสารที่ห้ามใช้ เช่น ไฮโดรฟิโน สารปรอท วิตามินเอเอสซี ซึ่งเป็นหลักใหญ่ที่ทำให้หน้าขาวเมื่อใช้ต่อเนื่อง จะเกิดอันตรายรุนแรงปรากฏว่าผู้ประกอบการพยายามลักลอบใส่สารตัวนี้เข้าไปซึ่งทาง สำนักงานควบคุมเครื่องสำอางและวัตถุอันตราย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ได้มีโครงการ โครงการความปลอดภัยด้านเครื่องสำอาง (Cosmetic Safety) เพื่อแก้ปัญหา ตรงจุดนี้ แต่ด้วยด้วยอัตรากำลังคนหรือทรัพยากรด้านบุคลากร ไม่สอดคล้องกับผู้กระทำ ผิดที่มีจำนวนมาก ทำให้ประสิทธิภาพของโครงการในการกำกับดูแลและควบคุม ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง ไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร

ผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านหนึ่งความเห็น ว่า ปัญหาของอุตสาหกรรม เครื่องสำอางที่พบ คือ เรื่องเทคโนโลยีมากกว่าเพราะถ้าเป็นไปตามมาตรฐานสากล ของสหภาพยุโรป (EU) สินค้าที่จะมาวางขายจะเน้นในเรื่องของความปลอดภัย การเคลม การโอ้อวดสรรพคุณ ว่าทำอะไรได้ต่าง ๆ สหภาพยุโรปจะมีเทคโนโลยีที่สามารถทดสอบ ค้นคว้ามากกว่าประเทศไทย ควรที่จะสนับสนุนและส่งเสริมเกี่ยวกับเทคโนโลยี ในการควบคุมและตรวจสอบคุณภาพของผลิตภัณฑ์ เพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง เป็นสำคัญ

**2.2 ประเด็นที่ 2 ท่านเห็นว่า มาตรการในการขออนุญาตเครื่องสำอางและ การกำหนดให้มีมาตรฐานการจดแจ้งรายละเอียดเครื่องสำอางควบคุมมีเพียงใด เพียงพอหรือไม่หากไม่เพียงพอควรเพิ่มประเด็นใด**

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า มาตรการในการขออนุญาตเครื่องสำอางและการกำหนดให้มีมาตรฐานการจดแจ้ง รายละเอียดเครื่องสำอางควบคุมยังไม่เพียงพอ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ผลิตหรือ ผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางควบคุมต้องจดแจ้งรายละเอียดซึ่งเป็นมาตรการกำกับดูแล

ก่อนออกจำหน่ายและแม้ว่าได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของมาตรการกำกับดูแลก่อนออกจำหน่ายนั้นแล้วโดยรัฐจะไปติดตามตรวจสอบในภายหลังตามระบบการกำกับดูแลหลังออกจำหน่ายหรือกรณีจากลักษณะงานกำกับดูแลเครื่องสำอางก่อนออกจำหน่ายเป็นงานที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าส่วนหนึ่งที่มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเครื่องสำอางควบคุมที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าได้รับการจดแจ้งแล้วตามกฎหมายแต่ก็ยังพบปัญหาของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางไม่มีคุณภาพมีการผสมสารห้ามใช้ และการปนเปื้อนเชื้อจุลินทรีย์มีการลักลอบการผลิต ปลอมแปลงสินค้า ทำให้ผู้บริโภคเกิดปัญหาต่อสุขภาพ เช่น ขึ้นผื่น ผื่นร่วง หรือเป็นแผลเป็นบนผิวหนัง เป็นต้น ผู้บริโภคได้รับความเดือดร้อนหรือถูกเอาเปรียบหรือไม่ได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหน่วยงานที่ควบคุมดูแล คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ก็จะควบคุมดูแลในเรื่องการผลิตโดยทั่วไปกฎหมายก็จะดูแลในสิ่งที่เป็นสำเร็จรูปแล้วที่เป็นผลิตภัณฑ์ในระบบกฎหมายก็จะใช้การขึ้นทะเบียน ในที่นี้หมายความว่า ใครก็ตามที่จะผลิตเครื่องสำอางก็ต้องมาขึ้นทะเบียนที่คณะกรรมการอาหารและยาและเครื่องสำอางและจะไปตรวจสอบตั้งแต่ส่วนผสมและวัตถุดิบตั้งแต่แรกการควบคุมก็จะควบคุมตั้งแต่ต้นทางในเรื่องของส่วนผสมจะต้องแสดงรายการและส่งใบรับรอง คือ การันตีในเชิงวิทยาศาสตร์การแพทย์มาให้คณะกรรมการอาหารและยาตรวจสอบ ซึ่งพิจารณาจากกระบวนการขึ้นแรก คือ การขึ้นทะเบียนสำหรับการผลิตที่ไม่ต้องจดทะเบียนถือว่าเถื่อนและมีความรุนแรงและมีการกำหนดความรับผิดชอบและความรับผิดชอบแฝงเข้าไปด้วยระบบกฎหมายเครื่องสำอางตั้งแต่กระบวนการผลิตขึ้นทะเบียนเสร็จต้องยื่นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์หลักฐานต่าง ๆ ที่ผ่านกระบวนการผลิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องผ่านการทดลอง กล่าวคือ นอกจากจะต้องยื่นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์ว่าเป็นสารเคมีประเภทใดแล้วจะต้องมีเอกสารรับรองว่าผ่านการทดสอบมาแล้วและเมื่อพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มีหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเครื่องสำอางมี 3 ประเภท คือ ขึ้นทะเบียนควบคุมและอื่น ๆ ทั่วไปสำหรับเครื่องสำอางผลิตในประเทศไม่ต้องทำอะไรสามารถทำได้เลย แต่จากข้อกำหนดและมาตรฐานต่าง ๆ ทั้งสารที่ห้ามใช้สารที่ห้ามใช้และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันของไทยปฏิบัติตามข้อกำหนดในบทบัญญัติเครื่องสำอางอาเซียน (ASEAN Cosmetic

Directive) ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของประชาคมยุโรปที่มีความทันสมัยและส่งเสริมธุรกิจเครื่องสำอางกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติและดูแลตนเอง โดยข้อตกลงอาเซียนกำหนดให้ระบบการกำกับดูแลมีเพียงระบบเดียว คือ ระบบจดทะเบียน กำหนดให้เครื่องสำอางต้องมีเพียงประเภทเดียว คือ เครื่องสำอางต้องมาแจ้งรายละเอียดแจ้งรายการละเอียดต่อกระทรวงสาธารณสุขทั้งในการผลิตนำเข้าและการขายซึ่งเป็นการแก้ไขในกฎกระทรวงไม่ใช่โครงสร้างทั้งหมด

2.2.1 ปัญหาการจดทะเบียนรายละเอียดเครื่องสำอางควบคุมเกิดจากปัจจัยหลายสาเหตุประกอบกัน ได้แก่ การแจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จ บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนไม่เพียงพอ และบทลงโทษ

#### 2.2.1.1 การแจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จ

การจดทะเบียนเหมือนเป็นการแจ้งข้อมูลมาแล้วก็จดทะเบียนที่ตรวจ เจอ ในท้องตลาดไม่ตรงกับที่แจ้งข้อมูล ก่อให้เกิดปัญหาหรือแม้แต่สถานที่เองก็ไม่ได้ผลจริง ไม่ได้นำเข้าจริง หรือหาสถานที่ที่แจ้งไว้ไม่พบ ควรกำหนดให้มีการแจ้งผลิตภัณฑ์ สถานที่จริง ต้องให้มีการอนุญาตก่อนมีการตรวจสอบว่าเป็นที่ผลิตจริงเหมาะสม ก่อนออกจำหน่ายและประเทศแรกในอาเซียน คือ ประเทศสิงคโปร์ มีระบบจดทะเบียนที่เหมาะสม หนึ่งในนั้น คือ เรื่องของสถานที่แต่ประเทศไทยไม่มีข้อกำหนดเรื่องสถานที่ผลิตเครื่องสำอาง กรณีแจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จ และกฎหมายกำหนดให้มีแค่โทษปรับกับจำคุกไม่สามารถไปยกเลิกให้ปิดโรงงานได้

#### 2.2.1.2 บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนไม่เพียงพอ

เนื่องจากกฎกระทรวงไม่ได้กำหนดให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการให้มีบุคลากรที่มีคุณวุฒิหรือมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเครื่องสำอางประจำหรือเป็นที่ปรึกษาและในขั้นตอนการผลิตเครื่องสำอางต้องอาศัยเทคนิคจำเพาะซึ่งบุคลากรทั่วไปอาจมีความเข้าใจไม่เพียงพอจึงเป็นเหตุให้ผลิตภัณฑ์ที่ออกสู่ท้องตลาดภายหลังการจดทะเบียนรายละเอียดข้อมูลคุณภาพได้ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อผู้บริโภคจำนวนมาก

#### 2.2.1.3 บทกำหนดโทษน้อยเกินไป

เมื่อพิจารณาบทลงโทษที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 เดือน หรือปรับไม่เกิน

10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับเมื่อฝ่าฝืนกฎหมายมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางควบคุมไม่แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับการการผลิตเพื่อขายหรือการนำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนการเริ่มประกอบกิจการซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลในการวินิจฉัยว่าผู้กระทำความผิดสมควรได้รับโทษสถานหนักการของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 เป็นมาตรการในการกำกับดูแลมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจใดลักษณะที่ผู้ประกอบการมีความตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายจากสาเหตุที่กล่าวพบว่า ผู้ประกอบการบางส่วนไม่มีความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดเนื่องจากได้รับผลประโยชน์ที่มีความคุ้มค่าต่อความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

2.2.2 ประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า มาตรการในการขออนุญาตเครื่องสำอางและการกำหนดให้มีมาตรฐานการจดแจ้งรายละเอียดเครื่องสำอางควบคุมยังไม่เพียงพอ ที่จะสามารถกำกับดูแลเครื่องสำอางได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างเหมาะสมได้เสนอความคิดเห็นควรเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 ควรจะเพิ่มการตรวจสอบเครื่องสำอางทุกประเภทโดยมีมาตรการให้รัดกุมเพิ่มขึ้นเข้มงวดผลิตภัณฑ์ที่ออกมาให้ผู้บริโภคใช้ว่าเหมาะสมหรือมีคุณภาพเพียงพอหรือใหม่และเพิ่มการตรวจสอบสารเคมีสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

2.2.2.2 ควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเครื่องสำอางพ.ศ. 2535 ในส่วนของบทกำหนดโทษควรมีการเพิ่มบทกำหนดโทษให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรนำระบบค่าเสียหายในเชิงลงโทษนำมาใช้เสียหายในเชิงลงโทษ คือ มีการจงใจผลิตที่ไม่ได้มาตรฐานตั้งแต่แรกโดยที่พิสูจน์ได้ว่าผู้ผลิตไม่ได้ประมาทแต่จงใจผลิตให้ไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดของคณะกรรมการอาหารและยา และเครื่องสำอางมีโทษปรับเพิ่มขึ้นมากขึ้นมีโทษสูงสุด

2.2.2.3 ควรกำหนดให้มีการแจ้งผลิตภัณฑ์สถานที่จริงต้องให้มีการอนุญาตก่อนมีการตรวจสอบว่าเป็นที่ผลิตจริงเหมาะสม ก่อน

อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งความเห็น ว่า มาตรการในการขออนุญาตเครื่องสำอางและการกำหนดให้มีมาตรฐานการจดแจ้งรายละเอียดเครื่องสำอาง

ถือว่าเพียงพอแล้วและกฎหมายดังกล่าวเป็นการอำนวยความสะดวกในการจดทะเบียน แต่ปัญหาหลัก คือ การบังคับใช้กฎหมายที่ขาดความเข้มงวดกวดขันอย่างเพียงพอ

### 2.3 ประเด็นที่ 3 ท่านเห็นว่า มาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับสินค้า เครื่องสำอางมีเพียงใด เพียงพอหรือไม่ หากไม่เพียงพอควรมีลักษณะใด

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า มาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับสินค้าเครื่องสำอางยังไม่เพียงพอประเด็นที่สำคัญที่สุด คือ การโฆษณา พบว่า มีการโฆษณาที่เกินความจริงและไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคของผู้ประกอบการซึ่งสามารถโฆษณาข้อความใด ๆ ก็ได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบและถึงแม้จะมีคำเตือนที่ใช้ประกอบในโฆษณาแต่ลักษณะของคำเตือนก็เป็นไปโดยไม่เหมาะสมเนื่องจากมูลค่าของการโฆษณาที่มีราคาสูงทำให้ต้องโฆษณาอย่างรวดเร็วและคำเตือนก็มีขนาดที่เล็กมากทำให้ผู้บริโภคไม่ได้ให้ความสนใจกับคำเตือนดังกล่าวแต่อย่างไรก็ตามการคุ้มครองผู้บริโภคดีด้านการโฆษณา การกำกับดูแลการโฆษณาเครื่องสำอางเป็นไปตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 กำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำกับดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) โดยการโฆษณาเครื่องสำอางกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องยื่นขออนุญาตก่อนทำการโฆษณา เนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ภายนอกร่างกายจึงไม่มีบทบัญญัติให้ควบคุมการโฆษณาต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาจึงไม่มีการบังคับให้ต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาแต่อย่างไรก็ตามความเป็นจริงเครื่องสำอางจะต้องขออนุญาตโฆษณาการที่โฆษณาโดยไม่ต้องขออนุญาตสำนักงานอาหารและยา (อย.) ดำเนินการเพียงทำการปรับเพียงเท่านั้นหากไม่ได้ขออนุญาตโฆษณา ซึ่งควรที่จะพิจารณาถึง สาระสำคัญที่เป็น การโฆษณานั้นเกินจริง และข้อความที่เป็นเท็จอย่างไรมากกว่า เนื่องจากปัจจุบันพบเกี่ยวกับการโฆษณาสรรพคุณความเป็นเครื่องสำอางเกินจริง การโฆษณาสูตร ส่วนประกอบและสรรพคุณไม่สอดคล้องกับที่ได้แจ้งไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเนื่องจากผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางบางประเภทจะต้องมีการขึ้นทะเบียนจดแจ้งหรือแจ้งรายละเอียดกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาก่อนที่จะวางจำหน่ายแต่เมื่อ

ตรวจสอบการโฆษณา พบว่า ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาไม่สอดคล้องกับข้อมูล  
 ที่ผู้ประกอบการธุรกิจให้ไว้และได้ที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอางที่ไม่  
 เป็นธรรมต่อผู้บริโภคจำนวนมาก มีการโฆษณาสรรพคุณเกินจริง โดยสรรพคุณดังกล่าว  
 ไม่สอดคล้องกับที่ได้แจ้งไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาหรือมีการนำ  
 ชื่อหน่วยงานไปรับรองผลิตภัณฑ์โดยที่ไม่ได้รับอนุญาตมีการนำข้อความที่ไม่อนุญาต  
 ให้ไปแสดงบนฉลากหรือการอ้างผลของผลิตภัณฑ์ภายในเวลาที่กำหนดกรณีต่าง ๆ  
 เหล่านี้เป็นกรณีที่จะต้องพิสูจน์ความจริงในข้อความที่ได้ใช้โฆษณาทั้งสิ้นจากปัญหา  
 ดังกล่าว พบว่า ปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากสัญญาหรือฉลากเป็นหลักแต่เกิด  
 จากการโฆษณามากกว่าปัจจัยด้านอื่น ๆ ทั้งนี้ การโฆษณาต้องพิจารณาควบคู่กับพระราช-  
 บัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 37 ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง-  
 ผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณามาใช้บังคับแก่  
 เครื่องสำอางโดยตรงเจตนาของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเป็นกฎหมายกลางไม่ใช่อ่าง  
 เหมือนกฎหมายอื่นจากมาตรา 21 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคที่กฎหมายว่าด้วย-  
 การใดและบัญญัติเรื่องใดไว้เฉพาะแล้วให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนั้นและ  
 ให้นำบทบัญญัติในบทนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ซ้ำหรือขัดกับกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือ  
 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และฉบับปรับปรุงแก้ไข (ฉบับที่ 2)  
 พ.ศ. 2541 คู่มือโดยสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เป็นกฎหมาย  
 ตรงถ้ากฎหมายใดไม่ได้ทำไว้หรือไม่ก็ให้มาเอาส่วนนี้แต่ถ้ากฎหมายใดมีแล้วก็ให้ใช้  
 ส่วนนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ในส่วนของโฆษณาที่เป็นเรื่องที่สำคัญ  
 มากเลยเนื่องจากในปัจจุบันมีระบบอินเทอร์เน็ตเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวก  
 ในการนำเสนอและซื้อขายสินค้ามากขึ้น ซึ่งสามารถสร้างความสะดวกในการเลือกซื้อ  
 สินค้าจากที่ใดก็ได้ไม่ว่าจะเป็นจากคอมพิวเตอร์ที่บ้านที่ทำงานหรือแม้แต่การเชื่อมต่อ  
 อินเทอร์เน็ตผ่านมือถือจึงเป็นอีกทางเลือกให้ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตซื้อขายสินค้าในระบบ  
 ออนไลน์แต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ เช่น ถูกฉ้อโกงเงิน  
 ดังที่เป็นข่าวอยู่บ่อย ๆ หรือการได้สินค้าที่ไม่มีคุณภาพตรงตามที่โฆษณา สำหรับ  
 การคุ้มครองสิทธิในการได้รับการชดเชยความเสียหายกรณีได้สินค้าไม่ตรงตามที่โฆษณา  
 ตามกฎหมายมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541

ตามหลักการสำคัญเรื่องคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค 5 ประการ แม้จะไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าและบริการทางอินเทอร์เน็ตโดยเฉพาะแต่เจตนารมณ์ของกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทุกกรณีแม้ว่าจะเป็นการซื้อสินค้าออนไลน์ การคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการโฆษณาทางอินเทอร์เน็ต ผู้ที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และเจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 แต่หากโฆษณาในสื่อวิทยุโทรทัศน์จะมีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นผู้กำกับดูแลสิทธิเป็นเรื่องของอาหารยาและผลิตภัณฑ์สุขภาพ เครื่องสำอางที่อยู่ในงานที่เป็นเรื่องกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพซึ่งจะมีพระราชบัญญัติองค์กระแสด้านความถี่ พ.ศ. 2553 มาตรา 31 บัญญัติไว้ว่าผู้ประกอบการจะใช้เครือข่ายหรืออาจจะมีการโฆษณาที่เป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคไม่ได้ซึ่งถ้าทำคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติก็มีอำนาจในการสั่งระงับ เช่น เครื่องสำอางที่โฆษณาวิทยุโทรทัศน์ หน่วยงานที่กำกับดูแล คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ถ้าสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งว่าการโฆษณาเครื่องสำอางไหนผิดก็จะถือว่าเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภคด้านโฆษณา กล่าวคือ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเครื่องสำอางกับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ คือ การโฆษณาทางสื่ออินเทอร์เน็ต เท่านั้นปัญหาที่พบ คือ การทำงานกันระหว่างคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พิจารณาเรื่องการโฆษณาของอาหารและยา และในส่วนของเครื่องสำอางจะมีกระบวนการที่มากกว่าเรื่องอาหารและยา คือ อาหารและยาต้องขออนุญาตข้อความโฆษณาก่อนแต่เครื่องสำอางไม่ต้องขออนุญาตโฆษณาก่อนสามารถโฆษณาได้เลย พอโฆษณาได้ไปก่อนแล้ว พบว่า ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางนั้นมีการโฆษณาหลอกลวงเกินจริงสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา จะเป็นหน่วยงานที่จะพิจารณาว่าผิดหรือไม่ผิดถ้าสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งคิดว่าผิดกฎหมายของอาหารและยา ก็จะผิดกฎหมายของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ โดยการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการต่อเจ้าของผลิตภัณฑ์แต่ดำเนินการกับผู้โฆษณาและตัวแทนที่ได้รับอนุญาตจากสถานีวิทยุโทรทัศน์

อำนาจสั่งให้สถานีระงับการโฆษณาเครื่องสำอางตัวนั้นถ้าสถานีไม่ทำตามคำสั่ง  
คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ  
ก็สามารถปรับได้ไม่เกิน 5 ล้านบาท

ประเด็นการโฆษณาทางอินเทอร์เน็ต มีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ-  
และการสื่อสาร และมีพระราชบัญญัติการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550  
ในการกำกับดูแลและตรวจสอบ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา แจ้งว่า  
ผิดกฎหมายเท่านั้น จึงจะสามารถบล็อกเว็บไซต์ได้ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล  
ดังกล่าวได้ แต่เมื่อปิดเว็บไซต์แล้วจะตามกันอย่างไร เนื่องจากสินค้าผลิตภัณฑ์  
เครื่องสำอางก่อให้เกิดความเสียหายมาก ซึ่งเวลาเขียนโฆษณาในเว็บไซต์จะแสดง  
ข้อความหรือภาพที่เกินจริง ทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิด กรณีนี้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
มีคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ  
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค  
(สคบ.) และกองปราบปรามคดีคุ้มครองผู้บริโภคจะเห็นได้ว่า มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง  
จำนวนมาก แต่ปัญหาที่พบ คือ หน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถประสานงานและให้  
ความร่วมมือซึ่งกันและกัน ทำให้เวลาประสานงานจะมีปัญหาในทางปฏิบัติทุกครั้ง  
ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ มีการตั้งคณะกรรมการตั้งก็จริงแต่เวลาประสานงานกัน  
จริง ๆ ช้ามาก เนื่องจากหน่วยงานราชการมีขั้นตอนเยอะและเอกสารที่เกี่ยวกับโฆษณา  
ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ผู้ประกอบการทำการโฆษณา  
และสามารถขายสินค้าได้สร้างรายได้ที่เพิ่มมากขึ้น แต่ทางสำนักงานคณะกรรมการ  
คุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เพิ่งจะมาพิจารณาความผิดส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่เดือดร้อน  
เลือกที่จะไปเสียค่าปรับเนื่องจากคิดว่าคุ้มกว่า เพราะมีรายได้จากการขายสินค้าที่  
เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคให้คำจำกัด  
ความที่กว้างมาก เนื่องจากการโฆษณาคุ้มครองผู้บริโภคถือเป็นกฎหมายหลัก  
ในการคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือ การกระทำด้วยวิธีใด ๆ ให้ประชาชนเห็นหรือทราบ  
ข้อความเพื่อประโยชน์ทางการค้ากว้างมากสำหรับคำว่าวิธีใด ๆ เพราะกฎหมายคุ้มครอง-  
ผู้บริโภคบทลงโทษมันยังน้อยมาก ซึ่งตามมาตรา 47 คุ้มครองความเข้าใจผิดก่อให้เกิด

ความเข้าใจผิดโทษ 6 เดือน และมาตรา 48 ข้อความที่ไม่เป็นกรรมโทษแค่ 3 เดือน โดยบทลงโทษน้อยมากเมื่อเทียบกับผลกระทบที่ผู้บริโภครับ

ยกตัวอย่าง คดีการโฆษณาเครื่องสำอางของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ( DSI) แผนกคุ้มครองผู้บริโภคมีความผิดตามมาตรา 47 มาตรา 48 หรือมาตรา 22 หรือไม่ ข้อความดังกล่าวต้องตรวจสอบโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) เมื่อทาง สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) บอกว่าเป็นไปไม่ได้ถือว่าเป็นการโฆษณา ฝ่า กระจ จุดต่างคำ เกิดจากเมล็ดสีในเซลล์ผิวหนังซึ่งอยู่ลึกลงไปในระดับเซลล์สบุ้ทั่วไป ไม่สามารถชำระล้างหรือกำจัดเมล็ดสีดังกล่าวได้เป็นไปตามธรรมชาติแต่ไม่สามารถฟอง พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ได้เลย ต้องไปติดต่อกองผู้บริโภคพบว่า กองผู้บริโภคนี่บอร์คว่าด้วยการโฆษณาบอกว่าหมดวาระไปตั้งแต่เมษายน ตอนนี้ยังไม่ได้แต่งตั้งเลยและกว่าจะแต่งตั้งได้ยังไม่รู้เมื่อไหร่ เนื่องจากขณะนั้นอยู่ในช่วงวิกฤตการณ์เมืองแล้วพอแต่งตั้งเสร็จปีหนึ่งประชุมไม่เกิน 2 ครั้ง หากพิจารณา บทลงโทษ 3 เดือน กับ 6 เดือน ซึ่งไม่สามารถทำอะไรได้เลย เนื่องจากอาจจะหมดอายุ ความก่อนก็เป็นไปได้ และการรวบรวมข้อมูลเป็นไปด้วยความลำบากสินค้าบางอย่าง ต้องส่งตรวจแต่พอส่งตรวจนี่คือ ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่พบ คือ ระบบ ซึ่งกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) เคยส่งไปจีนหนึ่งกรณีละ 2,000 บาท อาจจะมีแรงดึงผิวขอคูสาร ว่ามีอะไรแต่พอสุดท้ายทางห้องปฏิบัติการแจ้งว่าตรวจไปก็เสียเปล่า เนื่องจากทาง ห้องปฏิบัติการไม่สามารถพิสูจน์ให้เหมือนกันว่าการที่รายการตามที่แจ้งนั้น สามารถ ตรวจสอบได้หรือไม่ เพราะไม่มีนักวิชาการที่สามารถตรวจสอบได้ สรุปได้ว่า ปัญหา ที่พบ คือ ประเทศไทยไม่มีผู้รู้จริง ๆ เครื่องมืออันไหนสักอย่างหนึ่งที่ว่าสารนี้มีปริมาณ เท่านั้นจะต้องเกิดความเสียหายเท่าไร และประเด็นปัญหาถัดมา คือ หน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งการโฆษณาที่เป็นหัวใจของเครื่องสำอางนั้น ถูกโยนไปให้กรมคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา 21 กฎหมายที่ทำอยู่ให้ใช้กฎหมายนั้นกฎหมายที่เกี่ยวกับการโฆษณานั้นไม่ได้มี แต่สำนักงานคณะกรรมการผู้บริโภค (สคบ.) เท่านั้น จะมีพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับคลื่นความถี่ พ.ศ. 2553 ของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง- กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ที่ดูเหมือนจะแตกต่างแต่มัน ไม่ต่างมีอำนาจที่เชื่อมล้ำกันอยู่บางกรณีบางกรณียังดีไม่ออกเลยว่าหน่วยงานไหน

จะรับผิดชอบเนื่องจากปัจจุบันนี้มีทั้งทีวีช่องต่าง ๆ ครีมน้ำขาวหน้าเต็งกระชุกรูชุมชน เยอะแยะมากมายถามว่าใครรับผิดชอบตรงนี้เคเบิลท้องถิ่นในต่างจังหวัดมีจำนวนมาก ที่มีการโฆษณาแฝงดังกล่าว กฎหมายจึงไม่สามารถบังคับใช้ได้ เนื่องจากไม่รู้หน่วยงาน ที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลการโฆษณาเครื่องสำอางอย่างแท้จริง

2.3.1 ประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า มาตรการการคุ้มครองผู้บริโภคสำหรับสินค้าเครื่องสำอางยังไม่เพียงพอด้านการโฆษณา มากที่สุด พบปัญหา มีการโฆษณาที่เกินความจริงและไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคของผู้ประกอบการได้เสนอความคิดเห็นควรเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.3.1.1 ควรปรับปรุงบทบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครอง ผู้บริโภคด้านการโฆษณา โดยกำหนดให้การโฆษณาเครื่องสำอางจะต้องไม่ใช่ข้อความ ที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนร่วม และกำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขข้อความโฆษณา หรือห้ามการโฆษณาหรือโฆษณา เพื่อแก้ไขความเข้าใจผิด กรณีที่ พบว่า มีการโฆษณา ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

2.3.1.2 การโฆษณาสินค้าที่เป็นเครื่องสำอางก่อนที่ทำการโฆษณาผ่าน สื่อต่าง ๆ ควรให้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้เข้ามาตรวจสอบข้อความหรือสรรพคุณ ต่าง ๆ ว่ามีความสอดคล้องกับตัวผลิตภัณฑ์หรือไม่

2.3.1.3 ควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการ- โทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับ- การคุ้มครองผู้บริโภค (บก. ปคบ.) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) แผนงานกลไกเฝ้าระวังระบบยา (กพย.) สมาคมโทรทัศน์ดาวเทียมสมาคมเคเบิลทีวี- แห่งประเทศไทย เป็นต้น เพื่อให้การกำกับดูแลการโฆษณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สูงสุด

อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งความเห็นว่า มาตรการคุ้มครอง ผู้บริโภคสำหรับสินค้าเครื่องสำอางโดยหลักการที่มีอยู่ถือว่าถูกต้องและเพียงพอแต่จะมี ปัญหาในทางปฏิบัติโดยเฉพาะมาตรการที่สำคัญ คือ ต้องเน้นการกำกับดูแลหลังสินค้า

วางจำหน่ายทั้งสถานประกอบการคุณภาพผลิตภัณฑ์การแสดงฉลากและการโฆษณา แต่ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ค่อนข้างมีอิสระในการเลือกปฏิบัติกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยไม่ใช่หลักการความเสี่ยงทำให้กิจกรรมที่สำคัญและคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างแท้จริง ถูกละเลยเนื่องจากเป็นงานที่ยากหรือไม่สะดวกสบายเท่ากับกิจกรรมอื่นแนวทางแก้ไข คือ หน่วยงานต้องมีมาตรการที่ชัดเจนมีแผนดำเนินงานและติดตามแผนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะมาตรการติดตามตรวจสอบและเฝ้าระวังเครื่องสำอางหลังวางจำหน่าย ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเข้มงวดประกาศชื่อผู้ฝ่าฝืนและผลิตภัณฑ์อันตราย อย่างรวดเร็วตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ให้อำนาจไว้ แล้วช่วยป้องปรามการกระทำผิดได้เป็นอย่างดี

#### 2.4 ประเด็นที่ 4 ท่านเห็นว่า กฎหมายเครื่องสำอางควรมีมาตรการส่งเสริม อุตสาหกรรมนี้หรือไม่ ถ้ามีควรส่งเสริมในลักษณะใด

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่า ควรส่งเสริม เนื่องจากอุตสาหกรรมเครื่องสำอางมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของ ประเทศเป็นอย่างมาก เห็นได้จากอัตราการส่งออกเครื่องสำอางไปยังตลาดต่างประเทศ เป็นปริมาณเพิ่มมากขึ้นทุกปีซึ่งได้รับการยอมรับจากต่างประเทศเป็นอย่างดี สามารถ ทำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการสร้างงานและสร้างรายได้ให้แก่ ประชาชนในประเทศ ในขณะเดียวกันเครื่องสำอางของไทยก็ได้รับความนิยมและ เป็นที่รู้จักในตลาดต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากกระแสความนิยม ในผลิตภัณฑ์จากธรรมชาติจึงส่งผลให้เครื่องสำอางไทยมีความได้เปรียบเครื่องสำอาง ของต่างประเทศจากการใช้ส่วนผสมของสมุนไพรและวัตถุดิบจากธรรมชาติซึ่งนับว่า เป็นจุดเด่นของเครื่องสำอางไทยโดยในกลุ่มสินค้าประเภทผลิตภัณฑ์สำหรับเส้นผม ครีมนำรุงผิวและสบู่นสมุนไพรของไทยจะได้รับความนิยมและเป็นที่ต้องการอย่างสูง ในตลาดส่งออกหลักของไทย เช่น ประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศในแถบเอเชีย ซึ่งผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่ผลิตและจำหน่ายภายในประเทศโดยส่วนใหญ่จะเป็นสิ่ง ปรุงแต่งที่ใช้แต่งหน้าหรือบำรุงผิว สิ่งปรุงแต่งสำหรับใช้กับผมสิ่งปรุงแต่งเพื่ออนามัย ในช่องปากและฟัน เป็นต้น ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างผู้ประกอบการ

ธุรกิจเครื่องสำอางอย่างเข้มข้นและรุนแรง ด้วยการคิดค้นกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อนำเสนอผลิตภัณฑ์ให้แก่ผู้บริโภค ทั้งการคิดค้นพัฒนาสูตรหรือส่วนผสมชนิดใหม่ขึ้นมาใช้กับผลิตภัณฑ์ หรือการใช้กลยุทธ์การโฆษณาเพื่อดึงดูดให้ผู้บริโภคสนใจและเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ของตน และในปัจจุบันภาครัฐได้มีมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องสำอางเพื่อยกพัฒนาและยกระดับคุณภาพเครื่องสำอางของประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับในตลาดต่างประเทศ และพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกได้ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการส่งเสริมการลงทุน มาตรการทบทวีมาตรการช่วยเหลือด้านการลงทุน รวมถึงการส่งเสริมด้านมาตรฐานการผลิต นอกจากมาตรการของภาครัฐและมาตรการทางกฎหมายฉบับต่าง ๆ แล้ว

ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันเกี่ยวกับประเด็นอุตสาหกรรมเครื่องสำอางไทยมีศักยภาพในการแข่งขัน เนื่องจากภาครัฐได้มีมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องสำอางในประเทศไทยด้วยการพัฒนาระดับมาตรฐานการผลิตเครื่องสำอาง โดยนำหลักการวิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางว่าด้วยสุขลักษณะที่ดี (Good Hygienic Practice for Cosmetics--GHP) หลักการวิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอาง (Good Manufacturing Practice for Cosmetics--GMP) ทั้งที่เป็นโรงงานขนาดใหญ่รวมทั้งโรงงานขนาดเล็กและอุตสาหกรรมในครัวเรือนด้วยเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้ประกอบการธุรกิจเครื่องสำอางสามารถผลิตเครื่องสำอางที่มีคุณภาพมาตรฐานเป็นที่ยอมรับจากผู้บริโภคทั้งในประเทศและต่างประเทศส่งผลให้ธุรกิจเครื่องสำอางมีศักยภาพสามารถแข่งขันกับเครื่องสำอางจากต่างประเทศได้

สำหรับโรงงานผลิตเครื่องสำอางขนาดใหญ่และขนาดกลางที่มีความพร้อมทางด้านเงินทุนเทคโนโลยีและบุคลากรสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจะสนับสนุนให้มีการยกระดับมาตรฐานการผลิตเครื่องสำอางตามเกณฑ์GMP ที่จะช่วยให้ทุกขั้นตอนของการผลิตเป็นไปตามหลักวิชาการ โดยเริ่มตั้งแต่ความเหมาะสมของอาคารสถานที่ อุปกรณ์การผลิต การคัดเลือกวัตถุดิบที่มีคุณภาพกรรมวิธีที่ดีในการผลิตบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีทักษะในการดำเนินการรวมทั้งระบบเอกสารที่ครบถ้วนเพื่อจะได้ผลิตเครื่องสำอางที่มีคุณภาพดีสม่ำเสมอเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ แต่สำหรับโรงงานผลิตเครื่องสำอางขนาดเล็กและอุตสาหกรรมในครัวเรือนโดยส่วนใหญ่

จะมีข้อจำกัดในเรื่องของเงินทุนเทคโนโลยีและบุคลากรทำให้เป็นการยากที่จะพัฒนาการผลิตให้ถึงระดับตามเกณฑ์มาตรฐาน GMP ได้เนื่องจากผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางขนาดเล็กและผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในครัวเรือนหลายชนิดประสบปัญหาความไม่คงตัวของผลิตภัณฑ์ทั้งทางกายภาพและเคมี เช่น กลิ่นและสีของเครื่องสำอางเปลี่ยนแปลง การแยกชั้นของผลิตภัณฑ์ความหนืดของผลิตภัณฑ์ลดลงเมื่อตั้งทิ้งไว้เกิดการตกตะกอน เป็นต้น แต่หากไม่ปรับปรุงพัฒนาขึ้นตอนการผลิตผู้บริโภคจะมีความเสี่ยงต่อการได้รับเครื่องสำอางที่ด้อยคุณภาพและไม่ปลอดภัยต่อการใช้โดยเฉพาะเกิดการปนเปื้อนของโลหะหนักและจุลินทรีย์ นอกจากนี้ การที่ผู้ประกอบการไม่นำมาตรฐานการผลิตที่ดีมาใช้ในการผลิตเครื่องสำอางยังส่งผลกระทบต่อส่งออกที่ต้องประสบปัญหาการกีดกันการนำเข้าเครื่องสำอางจากไทยโดยใช้มาตรการกีดกันทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Nontariff Measures--NTMs) จากประเทศคู่ค้าซึ่งธุรกิจเครื่องสำอางได้รับผลกระทบจากมาตรการด้านเทคนิค (TBT)

ประเด็นเกี่ยวกับความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ ปัจจุบันสามารถแบ่งผู้ประกอบการกลุ่มเครื่องสำอางได้ประมาณ 762 ราย แบ่งเป็นผู้ผลิตเครื่องสำอางขนาดเล็ก จำนวน 520 ราย คิดเป็นร้อยละ 68 และขนาดกลาง 220 ราย คิดเป็นร้อยละ 29 และธุรกิจขนาดใหญ่ 22 ราย คิดเป็นร้อยละ 3 ประกอบไปด้วย ผลิตภัณฑ์เส้นผม ใบน้ำ รังกาย เครื่องหอมและผลิตภัณฑ์เสริมอาหาร เป็นต้น<sup>1</sup> ซึ่งหากเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ พบว่า อุตสาหกรรมเครื่องสำอางของประเทศสิงคโปร์มีจำนวนโรงงานผลิตน้อยราย โดยส่วนใหญ่ไม่ได้ผลิตภายในประเทศ แต่ส่วนใหญ่จะนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะเห็นได้ว่า โดยพื้นฐานของประเทศไทยนั้น มีศักยภาพในกาแข่งขันในอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง เนื่องจากประเทศไทยสามารถผลิตและนำเข้าและส่งออกผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง จากยอดจำหน่ายมีกว่า 2 แสนล้านบาท ส่งออกถึง 9 หมื่นล้านบาท

---

<sup>1</sup> คลัสเตอร์เครื่องสำอางไทย, กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมดึงผู้ประกอบการเครื่องสำอางรวมกลุ่มคลัสเตอร์เสริมศักยภาพรองรับ AEC ส่งออก [Online], available URL: <http://www.thaicosmeticcluster.com>, 2558 (เมษายน, 1).

มีอัตราการเติบโตร้อยละ 15 ต่อปีก็มีส่งออกไปสหรัฐอเมริกาเอเชียตลาดหลักร้อยละ 40 อยู่ในอาเซียน<sup>1</sup>

นอกจากนี้ หากพิจารณากฎหมายที่บัญญัติควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ได้แก่ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 เกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย และการนำเข้าเครื่องสำอาง พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 เกี่ยวกับเครื่องสำอางที่มีลักษณะกึ่งยา รวมถึงกฎหมายที่ควบคุมผู้ประกอบการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและส่งเสริมการประกอบธุรกิจเครื่องสำอาง พบว่า ยังมีข้อบกพร่องบางประการทำให้การควบคุมและส่งเสริมการประกอบธุรกิจเครื่องสำอางของภาครัฐ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและส่งเสริมการประกอบธุรกิจเครื่องสำอางยังขาดประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการเอาเปรียบจากผู้ประกอบการอยู่หลายประการ

2.4.1 ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันควรส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง โดยควรเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.4.1.1 ประเด็นเกี่ยวกับการจัดแจ้งตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 สามารถแบ่งประเภทของเครื่องสำอางได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เครื่องสำอางพิเศษ เครื่องสำอางควบคุม และเครื่องสำอางทั่วไป เนื่องจากการที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้การผลิตเครื่องสำอางทั่วไปเป็นไปโดยเสรี จึงไม่ได้กำหนดให้เครื่องสำอางทั่วไปต้องมาแจ้งรายละเอียด จึงทำให้ภาครัฐไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ผลิตหรือแหล่งผลิตเครื่องสำอางทั่วไป ทำให้ไม่สามารถติดตามผล ตรวจสอบแหล่งที่มาของเครื่องสำอางได้ และก่อให้เกิดปัญหาในการติดตามตรวจสอบความปลอดภัยของเครื่องสำอางทั่วไป อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาการลักลอบผสมสารอันตราย หรือสารที่กฎหมายห้ามใช้ปนเปื้อนผสมในเครื่องสำอาง ซึ่งการกระทำดังกล่าวล้วนสร้างความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคเป็นอย่างมาก ประกอบกับในปัจจุบันประเทศไทยได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในบทบัญญัติเครื่องสำอาง-

<sup>1</sup> คลัสเตอร์เครื่องสำอางไทย, เครื่องสำอางไทย พร้อมลุยจีน อาเซียน [Online], available URL: <http://www.thaicosmeticcluster.com>, 2558 (เมษายน, 1).

อาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive) กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้ผู้ประกอบการปฏิบัติ โดยข้อตกลงอาเซียนกำหนดให้ระบบการกำกับดูแลมีเพียงระบบเดียว คือ ระบบจดทะเบียน กำหนดให้เครื่องสำอางต้องมีเพียงประเภทเดียว คือ เครื่องสำอางต้องมาแจ้งรายละเอียดต่อกระทรวงสาธารณสุขทั้งในการผลิตนำเข้าและการขาย

2.4.1.2 ประเด็นเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนวัตถุดิบ เนื่องจากกฎหมาย กำหนดไว้ว่า วัตถุดิบเคมีที่ใช้ในเครื่องสำอาง คือ ส่วนผสมของเครื่องสำอางยังไม่ต้อง ขึ้นทะเบียนซึ่งแตกต่างจากวัตถุดิบเคมีที่ใช้ในเคมีอุตสาหกรรมอาหาร ซึ่งใน 2 อุตสาหกรรมนั้นทุกตัวที่เรานำเข้ามาจะต้องขึ้นทะเบียนก่อนขึ้นทะเบียนวัตถุดิบและ แจกแจงว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตการนำเข้าเคมีนั้น ๆ แต่พบปัญหาเกี่ยวกับ เคมีบำบัดบาดตัว ใช้ได้ทั้งอาหารและยาและก็ใช้ได้ทั้งเครื่องสำอางและบางทีเคมีบางตัวมีการใช้งานได้ หลากหลายซึ่งเป็นปัญหาหลักจากการนำเข้ามา เนื่องจากทางสำนักงานคณะกรรมการ- อาหารและยา (อย.) ต้องการการันตีว่าทางผู้นำเข้านำเคมีตัวนี้เข้ามาแล้วก็ได้เอาไปขาย ให้กับโรงงานอาหารหรือยา เพื่อไม่ให้เกิดความล่าช้าในเรื่องของการนำเข้าในการดำเนิน วิธีการนำเข้า คือ วัตถุดิบสารตั้งต้นไม่ต้องขึ้นทะเบียนแต่ทางผู้นำเข้าจะต้องให้คำอธิบาย กับทางเจ้าหน้าที่หน้าด่านหรือเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย) เกี่ยวกับรายละเอียดของวัตถุดิบที่นำเข้า ซึ่งผู้นำเข้าต้องให้ข้อมูลทำให้ผู้นำเข้าต้องใช้เวลา ในกระบวนการนำเข้าตรงนี้ซึ่งควรที่จะกำหนดให้ขึ้นทะเบียนทั้งหมด ทั้งอุตสาหกรรม- อาหารและยา และเครื่องสำอาง เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้นำเข้า

2.4.1.3 ประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมการประกอบธุรกิจเครื่องสำอาง ไม่ให้มีการปลอมปนสิ่งแปลกปลอมเนื่องจากมาตรการทางกฎหมายมีการส่งเสริม มากในสิ่งที่จะเป็นภาคประชาชนภาครัฐควรเข้าไปกำกับดูแล ตัวอย่างเช่น การผลิต เครื่องสำอางที่ทำจากสมุนไพร ส่วนใหญ่เป็นการผลิตโดยผู้ผลิตในอุตสาหกรรม ขนาดกลางและ ขนาดย่อม โดยเฉพาะผู้ผลิตเครื่องสำอางในโครงการสินค้าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์หรือ OTOP แต่ผู้ผลิตดังกล่าวยังขาดความพร้อมในด้านเงินทุนและทักษะ ความรู้ทางวิชาการในการผลิตเครื่องสำอาง ตลอดจนการผลิตที่ใช้กระบวนการวิธี แบบเรียบง่าย ไม่ทันสมัย ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้ผลิต ในอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อการส่งออกไปจำหน่ายยังตลาดต่างประเทศ

2.4.1.4 ประเด็นเกี่ยวกับการควบคุมดูแลก่อนออกสู่ตลาดเนื่องจากการควบคุมดูแลผู้ประกอบการธุรกิจเครื่องสำอางก่อนออกสู่ตลาดเป็นการควบคุมกำกับดูแลให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้จะกำหนดคุณภาพมาตรฐานของเครื่องสำอางที่ผู้ประกอบการจะผลิตนำเข้าและจำหน่ายว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร หรือห้ามมีลักษณะอย่างไร ควรเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดสารหรือวัตถุที่ห้ามใช้เครื่องสำอางหรือการกำหนดสารหรือวัตถุที่อนุญาตให้ใช้ตามเงื่อนไขที่กำหนดการกำหนดหลักเกณฑ์การแสดงผลฉลากและการโฆษณาการขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางควบคุมพิเศษการจดแจ้งเครื่องสำอางควบคุม การพิจารณาการนำเข้าเครื่องสำอางทั่วไป ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านเครื่องสำอาง เป็นต้น

2.4.1.5 ประเด็นเกี่ยวกับการประเมินหรือติดตามความปลอดภัยหลังออกจำหน่าย เนื่องจากการกำหนดแนวทางให้ผู้ประกอบการปฏิบัติในส่วนของ การกำกับออกจำหน่ายนั้นประกันไม่ได้ว่าผู้บริโภคที่ใช้เครื่องสำอางจะปลอดภัยเป็นธรรมชาติหรือไม่ ทั้งนี้ อาจมาจากสาเหตุเกี่ยวกับการใช้สารห้ามใช้หรือปริมาณของสารที่ใช้ อย่างเหมาะสมกระบวนการผลิตไม่เหมาะสมมีการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดอาการไม่พึงประสงค์ ดังนั้น เมื่อมีการผลิตหรือนำเข้ามาจำหน่ายสู่ผู้บริโภคที่มีการใช้ ควรมีการประเมินความปลอดภัยในลักษณะของการติดตามหลังออกจำหน่าย โดยต้องดำเนินการให้ครอบคลุมยิ่งขึ้นเมื่อพบอันตรายหรือพิษภัยหรือการฝ่าฝืนกฎหมายในลักษณะที่คาดว่าเป็นปัญหาจำเป็นต้องได้รับการประเมินความปลอดภัยอีกครั้งซึ่งเป็นเรื่องของการกำกับดูแลหลังออกจำหน่าย

#### 2.4.1.6 ประเด็นเกี่ยวกับค่าธรรมเนียม

ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 กำหนดให้เครื่องสำอางทุกชนิดเป็นเครื่องสำอางควบคุมทุกชนิดจะต้องมาแสดงรายละเอียดทำการจดแจ้งมาแจ้งรายละเอียดข้อมูลให้กับภาครัฐแล้วชำระค่าธรรมเนียมต่อรายการ ถ้าผลิตก็ 1,000 บาท ถ้านำเข้าก็ 2,000 บาทต่อปี ซึ่งแต่ละรายหนึ่งเสียค่าใช้จ่ายเพียงพันกว่าบาทแต่จะจดแจ้งก็รายการก็ได้ยกตัวอย่าง กรณีที่ 1 บริษัทหนึ่งต้องการจดแจ้งเกี่ยวกับรายละเอียดของผลิตภัณฑ์ จดก็รายการก็ 1,000 บาท จดแจ้งไป 100 รายการ

ก็เสียค่าธรรมเนียม 1,000 บาท เพียงเท่านั้น ไม่มีการต่อค่าธรรมเนียมรายปี กรณีที่ 2 เครื่องสำอางที่ทำจากสมุนไพร แต่มาตรการควบคุมเครื่องสำอางที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่กำหนดให้เครื่องสำอางกึ่งยาหรือเวชสำอาง โดยเฉพาะเครื่องสำอางที่ทำจากสมุนไพร อันมีสรรพคุณเป็นยาตามที่กล่าวมา ให้สามารถพัฒนาเพื่อการส่งออกได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ประกอบการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดภายใต้พระราชบัญญัติ พ.ศ. 2510 ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องขออนุญาต และขึ้นทะเบียนตำรับยาก่อนการผลิตหรือนำเข้าเพื่อจำหน่ายทุกกรณี ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 โดยการจำหน่ายจะต้องจำหน่ายเฉพาะในสถานที่ที่ได้ขออนุญาตไว้เท่านั้น ซึ่งมาตรการควบคุมที่เข้มงวดย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้ประกอบการผลิต นำเข้า และจำหน่ายเครื่องสำอางที่มีลักษณะกึ่งยาหรือเวชสำอาง เพราะการควบคุมที่เข้มงวดในระดับสูงย่อมทำให้ผู้ประกอบการขาดความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ และยิ่งไปกว่านั้น ผู้ประกอบการต้องเสียค่าธรรมเนียมรายปีเป็นจำนวนมากกว่าการเสียค่าธรรมเนียมในการแจ้งรายละเอียดเครื่องสำอาง โดยการผลิตยาแผนปัจจุบันผู้ประกอบการต้องเสียค่าธรรมเนียมการขออนุญาต 8,000 บาท ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 26 พ.ศ. 2537 ในขณะที่การควบคุมเครื่องสำอางตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอางตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบการไม่ต้องขออนุญาตต่อภาครัฐก่อนการผลิตหรือการนำเข้าเท่านั้น และค่าธรรมเนียมการแจ้งรายละเอียดเครื่องสำอางมาตรา 68 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ผู้ประกอบการเสียค่าธรรมเนียมเพียง 1,000 บาท เท่านั้น ดังนั้น ควรกำหนดเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมให้แยกเสียค่าธรรมเนียมต่อรายการ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีอัตราบุคลากรและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรไม่เพียงพอ โดยต้องใช้เจ้าหน้าที่สายวิทยาศาสตร์เครื่องสำอางมารับผิดชอบดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะเพราะต้องกลั่นกรองในเรื่องของสารที่ใช้เป็นส่วนผสม และควรให้ชำระค่าธรรมเนียมรายปีและให้คงสถานะเท่านั้น หากยังผลิตอยู่ก็ต้องต่อค่าธรรมเนียมรายปี ต่อทุก ๆ ปี แต่ถ้าหากหยุดก็จะมีหนังสือแจ้งเตือนและปรับต่อไป

#### 2.4.1.7 ประเด็นเกี่ยวกับบทลงโทษ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มีการกำหนดบทลงโทษต่ำค่าปรับไม่มากถึงจะมีทั้งจำและปรับก็ตาม แต่กว่าจะดำเนินคดีต้องใช้เวลา ค่าปรับสูงสุดอยู่แค่ 60,000 บาท แต่ส่วนใหญ่ก็ปรับอยู่ที่ 10,000 กว่าบาท ถ้ากรณีที่ต้องปรับ 60,000 บาท ต้องเป็นกรณีที่รุนแรงแต่พอขึ้นศาลศาลก็ปรับเพียง 10,000 บาท ก็เลยเป็นเหตุ ควรกำหนดบทลงโทษให้ปรับเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งความเห็นว่าเป็นโดยหลักการกฎหมายเครื่องสำอางฉบับปัจจุบันเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าให้ได้มาตรฐาน ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่ออุตสาหกรรมเครื่องสำอางหากปฏิบัติตามข้อกำหนดและยังอำนวยความสะดวกมากมายหลายประการ ขณะนี้ยังไม่มีข้อกำหนดมาตรฐาน สถานที่ผลิต สถานที่นำเข้า ไม่ต้องขออนุญาต สถานที่ผลิต สถานที่นำเข้า การจดแจ้งสะดวกรวดเร็ว ไม่มีการตรวจสอบฉลากหรือการแสดงสรรพคุณก่อนวางจำหน่ายให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย

#### 2.5 ประเด็นที่ 5 ท่านเห็นว่า ควรนำเรื่องการชดเชยค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้หรือไม่ และถ้านำมาใช้ควรใช้กับใคร

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าเห็นควรนำเรื่องการชดเชยค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้หากนำการชดเชยค่าเสียหายเชิงลงโทษมาใช้ กรณีที่ผู้ประกอบการเอาเปรียบผู้บริโภคอาจถูกผู้บริโภคเรียกค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นอีก 2 เท่า ส่วนผู้บริโภคถ้าซื้อสินค้าหรือใช้บริการแล้ว พบว่าผู้ประกอบการเอาเปรียบผู้บริโภค ก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นอีก 2 เท่า ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการและผู้บริโภคใส่ใจในสินค้าและบริการมากขึ้น เนื่องจากหากพิจารณาตามมาตรา 42 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ถ้าการกระทำที่ถูกฟ้องร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบการกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภค โดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่

ผู้บริโภครหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจ อันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบธุรกิจชดใช้ ค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ เพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึง พฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบธุรกิจ ได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจ การที่ผู้ประกอบธุรกิจได้บรรเทา ความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้บริโภครมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหาย ด้วยการกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกิน 2 เท่า ของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด มีจำนวนเงินไม่เกิน 50,000 บาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ ไม่เกิน 5 เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดและการนำบทบัญญัติดังกล่าวไป เรียกค่าเสียหายกับผู้ประกอบธุรกิจกรณีที่จะเรียกค่าเสียหายเพื่อการลงโทษจาก ผู้ประกอบธุรกิจต้องมีการกระทำเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี- ผู้บริโภค พ.ศ.2551 มาตรา 42 อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ คือ เจตนาเอาเปรียบผู้บริโภค จงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่นำพาต่อความเสียหาย ที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคและการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มี อาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชนและการเรียกค่าเสียหาย เพื่อการลงโทษนั้นเรียกได้ไม่เกิน 2 เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด กล่าวคือ เมื่อศาลกำหนดค่าเสียหายที่แท้จริงแล้ว ถ้าศาลเห็นสมควรลงโทษผู้ประกอบธุรกิจ ศาลกำหนดได้อีกไม่เกิน 2 เท่า ของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหาย ที่แท้จริงไม่เกิน 50,000 บาท ศาลลงโทษโดยกำหนดค่าเสียหายได้ไม่เกิน 5 เท่า ของค่าเสียหายที่แท้จริงซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค

อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านหนึ่งความเห็นที่ปัจจุบันมาตรการทาง ปกครองมันเป็นผลเสียหายทางเศรษฐกิจเพราะความไม่เข้าใจคำว่ามาตรการ คือ ระวัง ไม่ให้ใช้เพราะไม่เข้าใจคนของรัฐก็ไม่เข้าใจถ้าคำสั่งไม่ชอบจะมีผลกระทบต่อรัฐ มาตรการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ก็ฟ้องไม่มีกฎหมายรองรับมันเป็นละเมิด ค่าเสียหายรัฐต้องรับผิดชอบแล้วก็มาฟ้องไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่รัฐต้องกำหนดให้ชัดว่า

ใครต้องมีหน้าที่รับผิดชอบถ้าเกิดกรณี เช่น ไม่ได้มาตรฐานใครต้องรับผิดชอบ เนื่องจากกฎหมาย มีความหละหลวมการนำบทลงโทษมาใช้เพื่อต้องการให้ผู้ผลิตหรือผู้จำหน่ายนำไปปรับปรุงในสิ่งที่ควรจะทำ การควบคุมในภาครัฐต้องให้ผู้ปฏิบัติ หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานใดหน่วยหนึ่งต้องรับผิดชอบ ในส่วนตรงนี้ต้องมีองค์กรกลางรับผิดชอบ คือต้องมีเจ้าภาพและเป็นผู้บังคับใช้การพัฒนาในส่วนนี้จะดีขึ้น

## 2.6 ประเด็นที่ 6 ท่านเห็นว่า ระบบควบคุม (Regulatory/Supervisory) ของภาครัฐในเรื่องเครื่องสำอางควรเปลี่ยนเป็นระบบกำกับและส่งเสริมหรือไม่ ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ทั้งเหตุผลที่เห็นควร และไม่เห็นควรในการเปลี่ยนจากระบบควบคุมเป็นระบบกำกับและส่งเสริมมาบังคับใช้ โดยผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่มีความเห็นตรงกันว่าไม่ควรเปลี่ยนจากระบบควบคุมเป็นระบบกำกับและส่งเสริม โดยได้ให้ทัศนะบนพื้นฐานของหลักการและเหตุผล อีกทั้งแนวทางการบังคับใช้กฎหมายเครื่องสำอาง ซึ่งได้สรุปความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเป็นลำดับ ดังนี้

หลักการและเหตุผลในการควบคุมของภาครัฐในเรื่องของเครื่องสำอาง ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายเครื่องสำอางให้มีความเหมาะสม ตั้งแต่พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2517 จนกระทั่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพมาตรฐานและมีความปลอดภัยในการบริโภคผลิตภัณฑ์อย่างสมประโยชน์ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาซึ่งเป็นหน่วยงานภายในกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบภายใต้ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเครื่องสำอางในการกำกับนโยบายเกี่ยวกับเครื่องสำอางเพื่อการดำเนินการด้วยความเรียบร้อย ซึ่งเห็นว่า ไม่ได้เป็นอุปสรรคต่ออุตสาหกรรมเครื่องสำอางและมีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว หากปฏิบัติตามข้อกำหนดและยังอำนวยความสะดวกมากมายหลายประการซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เป็นมาตรการทางกฎหมายที่มีขอบเขตครอบคลุมในเรื่องการกำกับดูแลและการควบคุม และส่งเสริมสนับสนุนการกำกับดูแลเครื่องสำอางที่มีความเหมาะสมอย่างเป็นระบบ ถือได้ว่าเป็นเกณฑ์

หรือข้อกำหนดขั้นพื้นฐานที่จำเป็นในการผลิตและควบคุมเครื่องสำอางเพื่อให้ผู้ผลิตปฏิบัติตามและทำให้สามารถผลิตเครื่องสำอางได้อย่างปลอดภัยโดยเน้นการป้องกันและจัดการความเสี่ยงใด ๆ ที่จะทำให้เป็นอันตรายหรือเกิดความไม่ปลอดภัยแก่ผู้บริโภค โดยครอบคลุมปัจจัยทุกด้านที่เกี่ยวข้องตั้งแต่วัตถุดิบระบบการผลิตที่ดีกระบวนการผลิตที่มีความปลอดภัยและมีคุณภาพได้มาตรฐานทุกขั้นตอน

นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิยังมีความคิดเห็นสอดคล้องกันอีกว่า การที่นโยบายภาครัฐต้องการที่จะควบคุมดูแลในอุตสาหกรรมเครื่องสำอางนั้น กฎหมายที่กำกับดูแลอยู่ถือว่ามีความเหมาะสม แต่ต้องมีกลไกที่สอดคล้องกับระบบที่สนับสนุนกลไกของตลาดต้องมีเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอ มีห้องทดลองที่สามารถช่วยเหลือผู้บริโภคได้ ผู้บริโภคต้องมีกลไกที่ดีในการเยียวยา มีกลไกที่ดีในเรื่องของการรับเรื่องร้องเรียน มีเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการติดตามผลและคุ้มครองผู้บริโภคอยู่เป็นระยะเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับสินค้าที่มีความปลอดภัย และพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องสำอางให้มีศักยภาพสามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดรวมทั้งการบริหารจัดการอยู่ที่ตัวบุคคลที่จะไปใช้ดำเนินการ เช่น ผู้ที่ดูแลทางด้านกฎหมายและควบคุมในส่วนนี้ถ้าหากว่าควบคุมเพียงพอจะได้ทั้งคุณภาพของเครื่องสำอางและได้ของแท้จริงรวมถึงได้รับอนุญาตอย่างถูกต้องสามารถคุ้มครองผู้บริโภคอย่างจริงจัง

อย่างไรก็ตาม ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งความเห็นเห็นว่า เห็นควรให้ภาครัฐเปลี่ยนจากระบบควบคุมในอุตสาหกรรมเครื่องสำอางเป็นระบบกำกับและส่งเสริม เนื่องจากต้องการให้ภาครัฐควรมีการส่งเสริมพร้อมกับระบบกำกับไปพร้อมกันจะได้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องสำอางด้วยเพื่อเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องสำอางให้มีการพัฒนาคุณภาพของสินค้าให้ได้มาตรฐานและเป็นที่ยอมรับทั้งตลาดภายในประเทศและต่างประเทศ

## 2.7 ประเด็นที่ 7 ข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเครื่องสำอางสามารถนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทยได้อย่างเหมาะสม

สำหรับประเด็นคำถามข้อนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเครื่องสำอางได้อย่างเหมาะสมนั้น

ขึ้นอยู่กับการใช้งานมากกว่า โดยรวมแล้วกฎหมายที่บังคับใช้ในประเทศไทย มีความเหมาะสม แต่ขึ้นอยู่กับคนที่บังคับใช้กฎหมายมากกว่า หากคนบังคับใช้เห็นแก่ได้ ก็จะทำให้เกิดประโยชน์น้อยที่สุด แต่ถ้าบังคับใช้กันอย่างจริงจัง ก็จะสามารถคุ้มครองผู้บริโภคและเกิดความเป็นธรรมกับสังคมก็ย่อมจะทำให้กฎหมายประสบผลสำเร็จได้ในที่สุด

ในส่วนขอเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เครื่องสำอางนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละท่านได้ให้ความคิดเห็นในข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทยได้อย่างเหมาะสม และเพื่อความชัดเจน ในการวิเคราะห์ ผู้ศึกษาได้สรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเครื่องสำอาง ดังนี้ คือ

2.7. 1 การปรับกฎหมายพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ให้สอดคล้อง กับบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive)

เนื่องจากอาเซียน ได้มีบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive) เป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเครื่องสำอาง แห่งอาเซียนนั้น โดยมีแนวทางการปรับระบบการกำกับดูแลเครื่องสำอางให้เป็นหนึ่ง เดียวกันของอาเซียนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภาษี (Non Tariff Barrier) และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการกำกับดูแลให้เครื่องสำอาง ที่วางตลาดในอาเซียนมีความปลอดภัยและมีคุณภาพรวมทั้งมีสรรพคุณตามที่กล่าวอ้าง ในเครื่องสำอางนั้นช่วยส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันของสินค้าและการรวมกลุ่ม ของภูมิภาคอาเซียนโดยบังคับให้ใช้บทบัญญัติเดียวกันรายการสารเดียวกันรายการเจือจาง อันเดียวกัน ฉลากข้อบังคับการแสดงความบนฉลากต้องแสดงข้อความอะไรบ้างเป็น แบบเดียวกัน บทบัญญัติในเรื่อง GMP Guideline ก็ใช้เรื่องเดียวกัน ในเรื่องของผลิตภัณฑ์ คือ การจัดทำข้อมูลผลิตภัณฑ์ก็ให้ใช้เกณฑ์เดียวกัน

2.7. 2 การขึ้นทะเบียน

ผู้ประกอบการที่จะผลิตเครื่องสำอาง ควรจะต้องมาขึ้นทะเบียน ที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาและเครื่องสำอางและจะไปตรวจสอบตั้งแต่ ส่วนผสมและวัตถุดิบตั้งแต่แรกการควบคุมก็จะควบคุมตั้งแต่ต้นทางในเรื่องของ

ส่วนผสมจะต้องแสดงรายการและส่งใบรับรอง ซึ่งเป็นการการันตีในเชิงวิทยาศาสตร์ การแพทย์มาให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาควบคุมดูแลกระบวนการขึ้นแรก คือ การขึ้นทะเบียนในระบบกฎหมายที่ตรวจสอบดูก็จะมีหลายประเทศบางประเทศก็ปล่อยให้ผลิตไปก่อนแล้วมาตรวจสอบทีหลังถ้าผิดจริงก็อาจจะมีการเรียกเก็บหรืออะไรต่าง ๆ กระบวนการเรียกเก็บหลัง ๆ ก็จะทำให้เกิดปัญหาอันนี้ก็เป็นระบบกฎหมายที่เอามาตั้งแต่ ต้นทางการผลิตที่ไม่ต้องจดทะเบียนถือว่าเถื่อนและมีความรุนแรงและมีการกำหนด ความรับผิดชอบทางอาญาและความรับผิดชอบทางแพ่งเข้าไปด้วยระบบกฎหมายเครื่องสำอาง ตั้งแต่กระบวนการผลิตขึ้นทะเบียนเสร็จต้องยื่นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์หลักฐานต่าง ๆ ที่ผ่านกระบวนการผลิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องผ่านการทดลอง กล่าวคือ นอกจาก จะต้องยื่นหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ทางการแพทย์ว่าเป็นสารเคมีประเภทใดแล้วจะต้อง มีเอกสารรับรองว่าผ่านการทดสอบมาแล้วอาจจะเป็นการทดลองในสัตว์หรืออะไรก็ได้ เป็นการทดลองในห้องปฏิบัติการทางการแพทย์

### 2.7. 3 การจดทะเบียน

ควรกำหนดกฎหมายให้มีความชัดเจนสำหรับเงื่อนไขการไม่รับจดทะเบียน เครื่องสำอางควบคุมในกรณีเครื่องสำอางนั้น ไม่ปลอดภัยในการใช้เครื่องสำอางนั้น ใช้ชื่อไปในทำนองโอ้อวดไม่สุภาพหรืออาจทำให้เข้าใจผิดจากความจริงเครื่องสำอาง ที่ใช้ชื่อไม่เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของไทยหรือส่งไปในทางทำลายคุณค่า ของภาษาไทยหรือสถานที่ผลิตเครื่องมือและเครื่องใช้ในการผลิตของผู้ผลิตเพื่อขาย ไม่ถูกต้อง

#### 2.7.4 ระบบการตรวจสอบ

กำหนดให้มีคณะกรรมการแต่ละประเทศเรียกคณะอนุกรรมการ คือ ฝ่ายตรวจสอบจะมีการสุ่มอยู่เสมอนอกจากระบบในการประกันคุณภาพเครื่องสำอาง ทุกอย่างจะต้องมีใบเหมือนตัวยาสอดแทรกมาด้วยอันนี้เป็นระบบกฎหมายก้าวหน้า และควรจะมีการตรวจสอบเครื่องสำอางทุกประเภทโดยมีมาตรการให้รัดกุมเพิ่มขึ้น เข้มงวดผลิตภัณฑ์ที่ออกมาให้ผู้บริโภคใช้ว่าเหมาะสมหรือมีคุณภาพเพียงพอหรือไม่ และเพิ่มการตรวจสอบสารเคมีสารอันตรายให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

## 2.7. 5 ฉลาก

เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายกำหนดว่าเครื่องสำอางหรือวัตถุต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องติดฉลากอันนี้เป็นมาตรการในการคุ้มครองฉลากในการคุ้มครองฉลากก็จะมีภาระแจ้งในฉลากเกี่ยวกับส่วนผสมในกรณีถ้าหากมีอาการแพ้ยาหรือเครื่องสำอางก็จะเป็นลักษณะที่สามารถตรวจสอบได้ว่าในเครื่องสำอางนั้นมีอะไรบ้าง โดยเห็นควรที่จะปรับปรุงบทบาทบัญญัติเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคดังกล่าวในอันที่จะได้รับการแสดงฉลากตามความเป็นจริงถูกต้องกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายให้เลิกใช้ฉลากหรือแก้ไขฉลากให้ถูกต้องและกำหนดให้มีองค์กรกลางในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าและข้อกำหนดที่ให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าจะต้องแสดงฉลากสินค้าว่าสินค้านั้นได้มาตรฐานตามที่คณะกรรมการกำหนด

## 2.7. 6 การโฆษณา

ควรปรับปรุงบทบาทบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา โดยกำหนดให้การโฆษณาเครื่องสำอางจะต้องไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนร่วม และกำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขข้อความโฆษณาหรือห้ามการโฆษณาหรือโฆษณา เพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดที่ พบว่า มีการโฆษณาข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

กรณีปัญหาการโฆษณาผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่มีการโฆษณาที่โอ้อวดเกินจริงผ่านทางสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ตควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก. ปคบ.) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) แผนงานกลไกเฝ้าระวังระบบยา (กพย.) สมาคมโทรทัศน์ดาวเทียมสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งวิธีการหนึ่งของการจัดการปัญหาการโฆษณาสรรพคุณความเป็นเครื่องสำอางเกินจริง คือ การให้ความรู้ความเข้าใจและเสริมสร้างทัศนคติที่ดีด้านการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ประกอบการทั้งเจ้าของผลิตภัณฑ์ เจ้าของสื่อโฆษณา ผู้รับผิดชอบ

สื่อโฆษณานักจัดรายการและนักโฆษณา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูล การโฆษณาที่ถูกต้อง

#### 2.7. 7 บทลงโทษ

ควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ในส่วนของบทกำหนดโทษควรมีการเพิ่มบทกำหนดโทษให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และควรนำระบบค่าเสียหายในเชิงลงโทษนำมาใช้ค่าเสียหายในเชิงลงโทษ คือ มีการจงใจผลิตที่ไม่ได้มาตรฐานตั้งแต่แรกโดยที่พิสูจน์ได้ว่าผู้ผลิตไม่ได้ประมาท แต่จงใจผลิตให้ไม่ได้มาตรฐานตามที่กำหนดของคณะกรรมการอาหารและยา และ เครื่องสำอางมีโทษปรับเพิ่มขึ้นมากขึ้นมีโทษสูงสุด

#### 2.7. 8 การเยียวยาและเรียกคืนเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยได้

ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เรียกคืน เครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยได้เนื่องจากการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิจึงเป็น คำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จำเป็นต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับการออกคำสั่งด้วยโดยต้องมีการ กำหนดเวลาให้มีการเรียกคืนเครื่องสำอางภายในเวลาตามที่กำหนดและจะต้องมี มาตรการภายหลังจากที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเครื่องสำอางแล้วจะต้องมีการกำหนดมาตรการ ที่เหมาะสมในการดำเนินการจัดการกับเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยดังกล่าว ซึ่งอาจมี การกำหนดให้มีการทำลายเครื่องสำอางนั้น เป็นต้น

#### 2.7. 9 การเยียวยาข้ามแดน

มาตรการทางกฎหมายสิทธิผู้บริโภคหน้าที่ผู้ผลิตในบางประเทศถือเป็น ส่วนหนึ่งของการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีที่ประเทศเกิดมีการใช้เครื่องแบบการเยียวยา ข้ามพรมแดน เช่น กรณีสาวพม่ามาในประเทศไทยเกิดมาซื้อเครื่องสำอางแล้วกลับแล้ว เกิดแพ้ ควรจะมีการกำหนดบทบัญญัติการเยียวยาข้ามพรมแดนสามารถคุ้มครองได้กรณี ดังกล่าวนั้น เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางของไทย โดยมีวิธีการเยียวยาปัญหานี้ คือ คณะกรรมการผู้บริโภคควรมีการตกลงในกลุ่มของ AEC ว่าจะต้องการคุ้มครองผู้บริโภค ข้ามพรมแดน คือ มาตรการในการฟ้องหมุ่ผู้เสียหายซึ่งประเทศไทยยังไม่มีมีเพียง พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค

พ.ศ.2551 นำมาปรับใช้ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น ความรับผิดชอบจากผลิตภัณฑ์ ซึ่งเห็นควรจะนำมาใช้ในอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง

## 2.7. 10 ความสามารถในการแข่งขัน

ภาครัฐควรกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาศักยภาพการผลิตเครื่องสำอางให้มีคุณภาพและมีความสามารถในการแข่งขันสำหรับโรงงานผลิตเครื่องสำอางขนาดดีและอุตสาหกรรมในครัวเรือนซึ่งจะมีข้อจำกัดในเรื่องของเงินทุนเทคโนโลยีและบุคลากรทำให้เป็นการยากที่จะพัฒนาการผลิตให้ถึงระดับตามเกณฑ์มาตรฐาน GMP เมื่อสินค้าไม่ได้มาตรฐานก็จะส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคที่เลือกใช้ผลิตภัณฑ์หรือสินค้านี้ดังกล่าวที่ไม่ได้มาตรฐานและไม่ปลอดภัย

ข้อค้นพบที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 27 คน ทำให้ผู้ศึกษาได้ข้อมูลในส่วนของสภาพปัญหาและสถานการณ์อุตสาหกรรมเครื่องสำอางของประเทศไทยหลักเกณฑ์การกำกับดูแล และการควบคุมเครื่องสำอางที่เหมาะสมแก่การนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทย รวมถึงแนวทางในการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางที่เหมาะสมในกฎหมายไทย ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการปรับปรุงกฎหมายที่มีความชัดเจนและน่าเชื่อถือมากขึ้น และข้อค้นพบที่ได้จากการแจกแบบสอบถามโดยกลุ่มประชากรกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้บริโภคที่เลือกซื้อ-ใช้เครื่องสำอางเป็นประจำในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 400 คน ทำให้ผู้ศึกษาได้ข้อมูลในส่วนของสภาพปัญหาและสถานการณ์อุตสาหกรรมเครื่องสำอางของประเทศไทยพฤติกรรมในการเลือกซื้อและใช้เครื่องสำอางรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายเครื่องสำอาง รวมถึงข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางที่เหมาะสมเพื่อนำมาปรับใช้ในกฎหมายไทยต่อไป ซึ่งขั้นตอนของงานวิจัยในลำดับต่อไป ผู้ศึกษาจะได้นำข้อค้นพบที่ได้ดังกล่าวไปดำเนินการจัดสนทนากลุ่มเพื่อรับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทยที่เหมาะสมต่อไป

### 3. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร

จากการศึกษาข้อมูลทางเอกสารเกี่ยวกับกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทย ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเปรียบเทียบข้อมูลทางเอกสารต่าง ๆ ตามแนวทางของวัตถุประสงค์การวิจัย โดยได้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังนี้

#### 3. 1. ปัญหาหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและการควบคุมเครื่องสำอางของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติเครื่องสำอางเป็นแม่บทในการกำกับดูแลเครื่องสำอางที่ผลิตหรือนำเข้ามาจำหน่าย ตั้งแต่ พ.ศ. 2535 มาจนถึงปัจจุบัน และถึงแม้ว่ากฎหมายจะมีข้อกฎหมายที่ชัดเจนในเรื่องของการควบคุมเครื่องสำอาง แต่ก็จะมีผู้ลักลอบผลิตเครื่องสำอางออกมาวางขายทั้ง ๆ ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน และลักลอบผสมสารอันตรายลงในเครื่องสำอาง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสารที่กฎหมายกำหนดห้ามใช้ในเครื่องสำอางทั้งสิ้น รวมทั้งการจัดทำฉลากเครื่องสำอางที่ไม่ถูกต้อง เช่น การไม่ระบุรายละเอียดของผู้ผลิต หรือผู้นำเข้า การหลอกผู้บริโภค โดยการใช้ภาพลักษณ์ที่มาจากแหล่งผลิตตลอดจนส่วนผสมของเครื่องสำอางจนเป็นเหตุให้ผู้บริโภคหลงเชื่อและซื้อมาใช้จนได้รับอันตราย ดังนั้น จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงหลักเกณฑ์การกำกับดูแล และการควบคุมเครื่องสำอางของประเทศไทย ทำให้ผู้ศึกษาได้เห็นถึงปัญหาหรือข้อบกพร่องจากการกำกับดูแล และการควบคุมเครื่องสำอางของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ดังนี้

##### 3.1.1 ปัญหาการขึ้นทะเบียนและรับแจ้งเครื่องสำอาง

มาตรการในการควบคุมเครื่องสำอางสามารถแบ่งลักษณะของการควบคุมเป็นเครื่องสำอางควบคุมพิเศษเครื่องสำอางควบคุมและเครื่องสำอางทั่วไป อย่างไรก็ตาม การกำหนดลักษณะของเครื่องสำอางดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ในการควบคุม โดยให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดลักษณะของเครื่องสำอางดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อความยืดหยุ่น โดยคำนึงถึง

ความปลอดภัยของประชาชนเป็นหลักการควบคุมคุณภาพของรัฐมนตรีที่จะออกประกาศตามมาตรา 7 จะต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

ในการขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางควบคุมพิเศษมาตรา 18 ได้ให้อำนาจเลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางควบคุมพิเศษได้ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า เครื่องสำอางนั้นไม่ปลอดภัยในการใช้ตามมาตรา 33 (1) (2) หรือ (3) เครื่องสำอางนั้นใช้ชื่อไปในทำนองโอ้อวดไม่สุภาพหรืออาจทำให้เข้าใจผิดจากความจริงเครื่องสำอางที่ใช้ชื่อไม่เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของไทยหรือต่อไปในทางทำลายคุณค่าของภาษาไทยหรือสถานที่ผลิตเครื่องมือและเครื่องใช้ในการผลิตของผู้ผลิตเพื่อขายไม่ถูกต้องตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งการออกคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางควบคุมพิเศษของเลขาธิการจะต้องผ่านความเห็นของคณะกรรมการเครื่องสำอางก่อนเมื่อคณะกรรมการเครื่องสำอางเห็นชอบแล้วเลขาธิการจึงจะสามารถออกคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนได้

โดยที่ปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขเรื่องการกำหนดเครื่องสำอางควบคุมลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม พ.ศ. 2551 ให้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางทุกชนิดเป็นเครื่องสำอางควบคุม ดังนั้น จึงทำให้เครื่องสำอางควบคุมพิเศษเดิมซึ่งต้องขึ้นทะเบียนจะต้องมาดำเนินการการแจ้งเครื่องสำอางควบคุมแทนตามมาตรา 28 ซึ่งกำหนดให้ผู้ประสงค์จะผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางควบคุมต้องแจ้ง

- (1) แจ้งชื่อที่ตั้งสำนักงานและสถานที่ผลิตหรือสถานที่เก็บเครื่องสำอางแล้วแต่กรณี
- (2) แจ้งชื่อประเภทหรือชนิดของเครื่องสำอางที่ตนจะผลิตหรือนำเข้า
- (3) แจ้งปริมาณของส่วนประกอบสำคัญของเครื่องสำอางนั้น

ประเด็นปัญหา พบว่า มาตรการเกี่ยวกับเครื่องสำอางควบคุมไม่ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการไม่รับแจ้งเครื่องสำอางควบคุมในกรณีเครื่องสำอางนั้นไม่ปลอดภัยในการใช้เครื่องสำอางนั้นใช้ชื่อไปในทำนองโอ้อวดไม่สุภาพหรืออาจทำให้เข้าใจผิดจากความจริงเครื่องสำอางที่ใช้ชื่อไม่เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของไทยหรือต่อไปในทางทำลายคุณค่าของภาษาไทยหรือสถานที่ผลิตเครื่องมือและเครื่องใช้

ในการผลิตของผู้ผลิตเพื่อขายไม่ถูกต้องพนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถใช้ดุลพินิจไม่รับ  
ขึ้นทะเบียนได้หรือไม่อันเป็นเหตุให้เกิดช่องว่างของกฎหมายในการควบคุมของ  
พนักงานเจ้าหน้าที่ในการรับแจ้งเครื่องสำอาง

เมื่อพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับ  
การไม่รับแจ้งเครื่องสำอางควบคุมไว้พนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถพิจารณาไม่รับแจ้ง  
เครื่องสำอางควบคุมตามกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งการผลิตเพื่อขาย  
หรือนำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางควบคุม พ.ศ. 2553 ซึ่งออกตามความในมาตรา 28  
ได้หรือไม่ประเด็นนี้เมื่อยังไม่มีคำตอบชัดเจนจึงทำให้การบังคับใช้มาตรการทางปกครอง  
ของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันส่งผลให้มีการออกไปรับแจ้ง  
ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตามพระราชบัญญัติ-  
เครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันอันตรายจากเครื่องสำอางและ  
เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการก่อนถึงมือผู้บริโภค

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเครื่องสำอางอาเซียน (ASEAN  
Cosmetic Directive--ACD) ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติของประชาคมยุโรป (EU) ที่มี  
ความทันสมัยและส่งเสริมธุรกิจเครื่องสำอางได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้  
ผู้ประกอบการปฏิบัติและดูแลตนเองโดยข้อตกลงอาเซียนกำหนดให้ระบบการกำกับ  
ดูแลมีเพียงระบบเดียว คือ ระบบจดแจ้งกำหนดให้เครื่องสำอางต้องมีเพียงประเภทเดียว  
คือ เครื่องสำอางต้องมาแจ้งรายละเอียดแจ้งรายการละเอียดต่อกระทรวงสาธารณสุข  
ทั้งในการผลิตนำเข้าและการขายซึ่งความแตกต่างอันเนื่องมาจากข้อตกลงของอาเซียน  
และกฎระเบียบของไทย ได้แก่

(1) การจดแจ้งเครื่องสำอาง (Notification) ซึ่ง ACD ระบุให้ผู้ผลิต  
เครื่องสำอางทุกรายต้องจดแจ้งเครื่องสำอางที่ผลิตแก่ภาครัฐ

(2) ในด้านข้อมูลของผลิตภัณฑ์ ACD กำหนดให้บริษัทหรือบุคคล  
ที่รับผิดชอบผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางจะต้องเก็บรักษาข้อมูลทางด้านวิชาการและข้อมูล  
ผลิตภัณฑ์พร้อมให้หน่วยงานที่กำกับดูแลตรวจสอบได้

(3) ในด้านการควบคุมคุณภาพสินค้าและมาตรฐานความปลอดภัย ACD ระบุให้ผู้ผลิตต้องปฏิบัติตามวิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางอาเซียนหรือ ASEAN GMP (ASEAN Good Manufacturing Practice--GMP)

(4) การประเมินความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่ออกสู่ตลาด ซึ่งทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือกันเพื่อให้มีข้อมูลที่เปิดเผยให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อผู้ผลิต ผู้บริโภค และภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

อาเซียนได้มีการกำกับดูแลเครื่องสำอางในอาเซียนเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive--ACD) มาบังคับใช้กับประเทศสมาชิกและได้มีการทำบันทึกกลุมนำบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน (ACD) มาบังคับใช้ในประเทศสมาชิกให้เป็นมาตรฐานเดียวกันซึ่งในปัจจุบันมีเพียงประเทศสิงคโปร์ประเทศสมาชิกอาเซียนเพียงประเทศเดียวที่ได้ปรับปรุงกฎหมาย ให้เป็นไปตามบทบัญญัติเครื่องสำอางแห่งอาเซียน ได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางขึ้นใหม่ คือ Health Product Act 2007 โดยได้แบ่ง ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางเป็น 2 ประเภท คือ เครื่องสำอางประเภทที่ 1 เป็นเครื่องสำอางที่มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและต้องมีการควบคุมที่เคร่งครัดมากกว่า เครื่องสำอางประเภทที่ 2 และเครื่องสำอางประเภทที่ 2 ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้สำหรับ เส้นผม หนังกีบ หนังกีบหรือเล็บ โดยที่ไม่ต้องล้างออกหรือโดยที่ผลิตภัณฑ์นั้น ยังคงเหลืออยู่หลังจากผ่านการล้างหรือใช้ในการจัดแต่งและขึ้นทะเบียนได้กำหนดให้ เครื่องสำอางประเภทที่ 1 จะต้องได้รับการอนุญาตก่อนที่จะดำเนินการผลิตนำเข้าขาย หรือจัดจำหน่ายโดยใบอนุญาตสำหรับเครื่องสำอางประเภทที่ 1 ประกอบด้วย ใบอนุญาต สำหรับผลิตภัณฑ์กำหนดให้ก่อนที่จะมีการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ผู้ขอใบอนุญาตจะต้อง จัดให้มีการทดสอบผลิตภัณฑ์โดยห้องปฏิบัติการภายในประเทศและยื่นใบรับรอง การทดสอบต่อองค์การวิทยาศาสตร์สุขภาพสำหรับค่าใช้จ่ายใด ๆ เกี่ยวกับการทดสอบ ให้ผู้ยื่นขอใบอนุญาตเป็นผู้รับผิดชอบและใบอนุญาตการนำเข้าและใบอนุญาตผู้ผลิต หรือผู้ประกอบการกำหนดให้ผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางต้องยื่นขอใบอนุญาต การผลิตหรือใบอนุญาตการนำเข้าโดยสามารถยื่นคำขอได้ผ่านทางเว็บไซต์ขององค์การ- วิทยาศาสตร์สุขภาพหากมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของรายการที่ปรากฏในใบอนุญาต

ผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องแจ้งต่อกองควบคุมเครื่องสำอางซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด องค์การวิทยาศาสตร์สุขภาพในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตได้รับข้อมูลใด ๆ ว่าผลิตภัณฑ์ เครื่องสำอางไม่ปลอดภัยต่อการบริโภคของมนุษย์หรือมีแนวโน้มที่จะเป็นสาเหตุที่ทำให้ เกิดอันตรายเมื่อนำไปใช้ตามสภาพปกติของเครื่องสำอางนั้นหรือจะเป็นสาเหตุของ ผลกระทบที่เป็นผลร้ายต่อมนุษย์ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งต่อกองควบคุมเครื่องสำอาง ภายใน 7 วัน และเครื่องสำอางประเภทที่ 2 ในการผลิตนำเข้าขายหรือการจัดจำหน่าย เครื่องสำอางประเภทที่ 2 ไม่ต้องได้รับการอนุญาตก่อนการดำเนินการดังกล่าวโดยอัตโนมัติ ให้เสนอตัวอย่างผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางสำหรับการทดสอบตามที่องค์การวิทยาศาสตร์ สุขภาพร้องขอและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการทดสอบนั้นรายงานข้อมูลใด ๆ ซึ่งบ่งชี้ว่าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางไม่ปลอดภัยต่อการบริโภคของคนหรือมีแนวโน้มที่จะ เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดอันตรายเมื่อนำไปใช้ตามสภาพปกติของเครื่องสำอางนั้นหรือ จะเป็นสาเหตุของผลกระทบที่เป็นผลร้ายต่อมนุษย์โดยให้รายงานต่อองค์การวิทยาศาสตร์ สุขภาพภายใน 7 วัน นับตั้งแต่ที่ได้รับข้อมูลดังกล่าวและหากมีบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับ ข้อมูลที่ไม่พึงประสงค์เกี่ยวกับเครื่องสำอางหรือเมื่อผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางไม่สอดคล้อง กับกฎหมายว่าด้วยเครื่องสำอางจะต้องระงับมิให้มีการนำผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางไปขาย หรือจัดจำหน่ายและยกเลิกสต็อกสินค้าของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางในตลาดนั้น

สำหรับสหภาพยุโรปได้กำหนดกฎเกณฑ์ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง ในสหภาพยุโรปมีการประกาศบังคับใช้ คือ Council Directive 76/768/EEC ซึ่งเป็น การแก้ไขเพิ่มเติมโดย Commission Directive 94/32/EC (2) กฎระเบียบดังกล่าว มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางมีความปลอดภัยสามารถสร้างความมั่นใจ ให้กับผู้บริโภคว่าสินค้าเครื่องสำอางมีคุณภาพและได้มาตรฐานระเบียบนี้เกี่ยวข้องกับ เฉพาะกับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางและถึงผลิตภัณฑ์ยาอุปกรณ์ทางการแพทย์ขึ้นอยู่กับการ ประยุกต์ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้งาน ซึ่งสามารถประเมินว่าผลิตภัณฑ์เป็น ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางจะต้องมีการทำบนพื้นฐานของการประเมินค่านึงถึงลักษณะ ของผลิตภัณฑ์ทั้งหมด โดยคณะกรรมการเห็นควรกำหนดประเภทของผลิตภัณฑ์ เครื่องสำอางที่มีความเกี่ยวข้องสำหรับการประยุกต์ใช้ระเบียบนี้นำเสนอผลิตภัณฑ์ เครื่องสำอางโดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบ กลิ่น สี ลักษณะบรรจุภัณฑ์ ฉลาก ปริมาณ หรือ

ขนาด ที่ไม่ควรเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้บริโภคมีการเรียกร้อง  
 ผลิตภัณฑ์ในการติดฉลากทำให้มีอยู่ในตลาดและการโฆษณาของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง  
 ข้อความชื่อเครื่องหมายทางการค้าภาพและสัญญาณเป็นรูปเป็นร่างหรืออื่น ๆ จะไม่ถูก  
 นำมาใช้เพื่อบ่งบอกว่าผลิตภัณฑ์เหล่านี้มีลักษณะดังกล่าวโดยคณะกรรมการ  
 ในความร่วมมือกับประเทศสมาชิกในการสร้างแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการเรียกร้อง  
 ที่ใช้จัดลำดับความสำคัญและแก้ไขการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของผลิตภัณฑ์  
 เครื่องสำอางตามขั้นตอนกฎระเบียบที่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งผู้รับผิดชอบ  
 อาจจะทำเครื่องหมายบนบรรจุภัณฑ์ของผลิตภัณฑ์หรือในเอกสารใด ๆ เป็นแจ้งให้ทราบ  
 ล่วงหน้าป้ายวงแหวนหรือปกประกอบหรือภาพผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางเพื่อแสดง  
 ความจริงที่ว่าไม่มีการทดสอบสัตว์ได้ดำเนินการเฉพาะในกรณีและผู้ผลิตและผู้ขายไม่ได้  
 ดำเนินการหรือมอบหมายการทดสอบสัตว์ใด ๆ เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางหรือ  
 ต้นแบบของตนซึ่งมีส่วนผสมที่มีอยู่ในนั้นหรือใช้ส่วนผสมใด ๆ ที่ได้รับการทดสอบ  
 ในสัตว์อื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางใหม่ มาตรา 20  
 และในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับความปลอดภัยร้ายแรงของสารที่มีอยู่ในผลิตภัณฑ์  
 เครื่องสำอางใด ๆ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิกที่มีผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นสารที่อยู่ใน  
 ในตลาดอาจให้เหตุผลขอต่อผู้รับผิดชอบในการส่งรายชื่อของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง  
 ทั้งหมดที่เขาเป็นผู้รับผิดชอบและที่มีสารนี้รายการดังกล่าวต้องระบุความเข้มข้นของสาร  
 ในผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจใช้ข้อมูลที่อ้างถึงเพื่อวัตถุประสงค์  
 ในการเฝ้าระวังในตลาด การวิเคราะห์ตลาด การประเมินผลและข้อมูลของผู้บริโภค  
 ในบริบทของมาตรา 25, 26 และ 27 รวมทั้งการบังคับใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา  
 ควบคุมผลิตภัณฑ์ที่ระบุที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการของระเบียบนี้เพื่อความปลอดภัย  
 ของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางวางจำหน่ายในตลาดควรที่จะผลิตตามกระบวนการผลิตที่ดี  
 โดยมีวัตถุประสงค์การตลาดที่มีประสิทธิภาพ คือ การเฝ้าระวัง ไฟล์ข้อมูลผลิตภัณฑ์  
 ควรจะทำได้ง่ายโดยตามที่อยู่ที่แจ้งไว้เพื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐสมาชิก  
 ที่มีไฟล์อยู่สามารถตรวจสอบและสามารถประเมินความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์  
 เครื่องสำอางควรปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับการเฝ้าระวังตลาดที่มีประสิทธิภาพ

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควรจะรับการแจ้งเตือนของข้อมูลบางอย่างเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ เครื่องสำอางที่วางอยู่บนตลาด

สำหรับประเทศไทย แม้ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้การผลิตเครื่องสำอาง ทั่วไปเป็นไปโดยเสรี จึงไม่ได้กำหนดให้เครื่องสำอางทั่วไปต้องมาแจ้งรายละเอียด จึงทำให้ภาครัฐไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ผลิตหรือแหล่งผลิตเครื่องสำอางทั่วไป ทำให้ ไม่สามารถติดตามผล ตรวจสอบแหล่งที่มาของเครื่องสำอางได้ และก่อให้เกิดปัญหา ในการติดตามตรวจสอบความปลอดภัยของเครื่องสำอางทั่วไป อีกทั้งยังก่อให้เกิดปัญหา การลักลอบผสมสารอันตราย หรือสารที่กฎหมายห้ามใช้เป็นส่วนผสมในเครื่องสำอาง ซึ่งการกระทำดังกล่าวล้วนสร้างความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคเป็นอย่างยิ่ง และกำหนด เครื่องสำอางควบคุมให้ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางทุกชนิดเป็นเครื่องสำอางควบคุม ดังนั้น จึงทำให้เครื่องสำอางควบคุม จะต้องขึ้นทะเบียนและมาดำเนินการการแจ้งเครื่องสำอาง ควบคุมแทนตามมาตรา 28 ข้อมูลดังกล่าวไม่เพียงพอ ขาดข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญหรือ สถาบันรับรองคุณภาพการันตี ส่วนประกอบขาด เคยผ่านการทดลอง รับรองคุณภาพ ผลิตภัณฑ์หรือส่วนผสมของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง และไม่มีการพัฒนากระบวนการแจ้ง ให้มีการติดตามผล ทำให้ไม่สามารถพัฒนาประสิทธิภาพในการติดตามได้ดีเท่าควร

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรกำหนดกฎหมายให้มีความชัดเจนสำหรับเงื่อนไขการไม่รับแจ้งเครื่องสำอางควบคุม ในกรณีเครื่องสำอางนั้นไม่ปลอดภัยในการใช้เครื่องสำอางนั้นใช้ชื่อไปในทำนองโอ้อวด ไม่สุภาพหรืออาจทำให้เข้าใจผิดจากความจริงเครื่องสำอางที่ใช้ชื่อไม่เหมาะสมกับ วัฒนธรรมอันดีงามของไทยหรือต่อไปในทางทำลายคุณค่าของภาษาไทยหรือสถานผลิตภัณฑ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ในการผลิตของผู้ผลิตเพื่อขายไม่ถูกต้องและองค์กรผู้ใช้อำนาจ ในการไม่รับแจ้งเครื่องสำอางซึ่งเมื่อการออกคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางควบคุม พิเศษพิจารณามาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ให้อำนาจ เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางควบคุมพิเศษได้แต่การออก คำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนเครื่องสำอางควบคุมพิเศษของเลขาธิการจะต้องผ่านความเห็น ของคณะกรรมการเครื่องสำอางก่อนเมื่อคณะกรรมการเครื่องสำอางเห็นชอบแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาจึงจะสามารถออกคำสั่งไม่รับขึ้นทะเบียนได้

ประเด็นนี้ เห็นว่า การออกคำสั่ง โดยผ่านคณะกรรมการเครื่องสำอางก่อนการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีลักษณะของการควบคุมก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองไม่รับแจ้งเครื่องสำอางควบคุมและเป็นการป้องกันความไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีความรอบคอบก็ตามแต่เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการต้องใช้เวลาในการดำเนินการเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยจะต้องมีการจัดประชุมประกอบกับในการออกไปรับแจ้งนั้น นอกจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งสามารถออกไปรับแจ้งได้แล้ว สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดก็มีอำนาจที่จะออกไปรับแจ้งได้เช่นเดียวกันจะทำให้การพิจารณา โดยผ่านความความเห็นของคณะกรรมการล่าช้าดังนั้น การออกคำสั่งไม่รับแจ้งควรให้เป็นอำนาจของเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาเป็นผู้พิจารณาซึ่งจะรวมถึงนายแพทย์สาธารณสุขหรือผู้ว่าราชการจังหวัดกรณีที่เป็นต่างจังหวัดด้วย

### 3.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับฉลาก

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับฉลาก แยกการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเด็น คือ ก่อนออกสู่ตลาดเกี่ยวกับฉลาก และมาตรการหลังออกสู่ตลาดเกี่ยวกับฉลาก ดังนี้

3.1.2.1 ปัญหาก่อนออกสู่ตลาดเกี่ยวกับฉลากพบว่า ฉลากเครื่องสำอาง ตามมาตรา 5 (6) แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนดชื่อประเภทชนิดหรือลักษณะของเครื่องสำอางที่มีการควบคุมฉลาก ซึ่งปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 เรื่องกำหนดชื่อประเภทชนิดและลักษณะของเครื่องสำอางที่มีการควบคุมฉลาก กำหนดให้เครื่องสำอางควบคุมพิเศษตามมาตรา 5 (1) เครื่องสำอางควบคุมตามมาตรา 5 (2) และเครื่องสำอางอื่นตามประกาศของคณะกรรมการเครื่องสำอาง ดังนั้น เครื่องสำอางทุกชนิดเป็นเครื่องสำอางที่มีการควบคุมฉลาก

โดยพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มาตรา 30 ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับฉลากเครื่องสำอางว่าฉลากของเครื่องสำอางที่มีการควบคุมฉลาก จะต้องใช้ข้อความตรงต่อความจริงและไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับเครื่องสำอางและวรรค 2 การระบุข้อความอันจำเป็นดังกล่าว

ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขรายละเอียดที่คณะกรรมการเครื่องสำอางมีอำนาจสั่งให้ผู้ผลิตผู้นำเข้าเพื่อขายปลีกใช้ฉลากนั้นหรือรับจ้างติดฉลากที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายไว้ด้วยผู้ผลิตผู้นำเข้าเพื่อขายซึ่งเครื่องสำอางที่มีการควบคุมฉลากหากมีความสงสัยว่าฉลากเครื่องสำอางของตนจะถูกต้องหรือไม่อาจขอให้เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยาให้ความเห็นก่อนก็ได้การขอความเห็นค่าป่วยการและระยะเวลาให้ความเห็นเป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด “มาตรา 31 เมื่อคณะกรรมการเห็นว่า ฉลากใดไม่เป็นไปตามมาตรา 30 คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้ผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางที่มีการควบคุมฉลากขอให้เลขานุการให้ความเห็นในฉลากที่ประสงค์จะขึ้นใช้ได้การขอความเห็นค่าป่วยการและระยะเวลาในการให้ความเห็นให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด”

มาตรการเกี่ยวกับฉลากซึ่งมีลักษณะห้ามการแสดงข้อความบนฉลากกำหนดไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ว่า ฉลากของเครื่องสำอางที่มีการควบคุมฉลากจะต้องใช้ข้อความตรงต่อความจริงและไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับเครื่องสำอางซึ่งจะเห็นได้กฎหมายได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ว่าข้อความอย่างไรเป็นข้อความที่ตรงต่อความจริงและไม่มีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับเครื่องสำอางแม้การให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการพิจารณาให้เหมาะสมแก่สถานการณ์ก็ตามแต่หากพิจารณาในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนนั้น ประชาชนไม่สามารถก่อนล่วงหน้าว่าข้อความอย่างไรที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ซึ่งส่วนใหญ่จะทราบก็ต่อเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีการดำเนินคดีตามกฎหมายแล้ว

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้มีความแน่ชัดไว้ในกฎหมายว่าข้อความที่มีลักษณะเป็นอย่างไรที่เรียกว่า “ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด” และหลักเกณฑ์ที่กำหนดต้องมีความชัดเจนและต้องมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบโดยการกำหนดมาตรการให้ฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศหรือระเบียบเพื่อให้ผู้ประกอบการได้ทราบก่อนการทำฉลาก ลดการกระทำที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย มีการทำฉลากได้อย่างถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคที่สามารถตัดสินใจเลือกซื้อได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้

การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตามมาตรฐานเดียวกันอีกด้วยซึ่งตามแนวทางการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีข้อความที่มีลักษณะเป็นการบำบัดบรรเทาหรือรักษาโรคซึ่งเป็นไปตามคำนิยามของยาตามพระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510

3.1.2.2 ปัญหามาตรการหลังออกสู่ตลาดเกี่ยวกับฉลาก พบว่า มาตรการเกี่ยวกับฉลากเป็นมาตรการมีการกำหนดไว้ให้ผู้ประกอบการดำเนินการโดยไม่ต้องมาดำเนินการยื่นคำขออนุญาตเกี่ยวกับฉลากแต่พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 กำหนดให้ผู้ประกอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและประกาศของคณะกรรมการเครื่องสำอางและหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดอาญา นอกจากนี้พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ยังกำหนดให้ที่ฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการเครื่องสำอางมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ผลิตเพื่อขายหรือผู้นำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางเล็กใช้ฉลากดังกล่าวหรือดำเนินการแก้ไขฉลากนั้นให้ถูกต้องได้หากคณะกรรมการเห็นว่าฉลากไม่เป็นไปตามมาตรา 30 คือ ใช้ข้อความที่ไม่ตรงต่อความจริงหรือมีข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับเครื่องสำอางหรือไม่ระบุข้อความอันจำเป็นตามประกาศของคณะกรรมการเครื่องสำอางซึ่งการดำเนินการให้มีคำสั่งเล็กใช้ฉลากหรือดำเนินการแก้ไขฉลากให้ถูกต้อง

เนื่องจากการการผลิตเครื่องสำอางหรือนำเข้าเครื่องสำอางมีการดำเนินการทุกจังหวัดและให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าสามารถแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเครื่องสำอางและเมื่อมีการตรวจสอบ พบว่า มีการแสดงฉลากที่ไม่ถูกต้องหากพนักงานเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายแพทย์สาธารณสุขต้องการให้มีการเล็กใช้ฉลากหรือแก้ไขฉลากให้ถูกต้องจะต้องส่งให้สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจะเป็นผู้เสนอให้คณะกรรมการเครื่องสำอางออกคำสั่งเล็กใช้ฉลากหรือดำเนินการแก้ไขฉลากให้ถูกต้องซึ่งการดำเนินการของคณะกรรมการเครื่องสำอางจะต้องใช้เวลาดำเนินการนาน ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงเลือกที่จะไม่มีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการเครื่องสำอางทำให้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติเครื่องสำอางพ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษกรณีกับผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการที่ให้เล็กใช้

ฉลากหรือดำเนินการแก้ไขฉลากให้ถูกต้องจะต้องรับโทษหรือจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับฉลากที่จะต้องเลิกใช้อย่างไร ซึ่งเป็นเหตุทำให้เกิดช่องว่างของมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของคณะกรรมการเครื่องสำอางทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับฉลากไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการผลิตหรือนำเข้าเครื่องสำอางที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเครื่องสำอางอาเซียน

(ASEAN Cosmetic Directive) พบว่า บทบัญญัติเครื่องสำอางอาเซียนเป็นการกำกับดูแลเครื่องสำอางให้เป็นหนึ่งเดียวกันของอาเซียนซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าที่มีใช้ภายในและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการกำกับดูแลให้เครื่องสำอางที่วางตลาดในอาเซียนมีความปลอดภัยและมีคุณภาพรวมทั้งมีสรรพคุณตามที่กล่าวอ้างในเครื่องสำอางนั้น ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกต้องปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมเครื่องสำอางให้เป็นการแจ้งรายละเอียดการผลิตหรือการนำเข้าเครื่องสำอางต่อหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลเครื่องสำอางก่อนที่เครื่องสำอางนั้นจะวางจำหน่ายในท้องตลาดสำหรับการแสดงฉลากได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งหมด (มาตรา 6) เพื่อให้มั่นใจได้ว่าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่วางจำหน่ายในประเทศสมาชิกมีแต่ผลิตภัณฑ์ที่มีการแสดงฉลากเป็นไปตามข้อกำหนดการแสดงฉลากเครื่องสำอางของอาเซียนและข้อความที่ให้อ่านจะต้องใช้ตัวอักษรที่มองเห็นได้ชัดเจนและอ่านได้ง่ายในส่วนข้อควรระวังเป็นพิเศษในการใช้ที่ต้องปฏิบัติตาม โดยเฉพาะที่ระบุไว้ในช่อง “เงื่อนไขการใช้และคำเตือนที่ต้องพิมพ์ไว้บนฉลาก” ต้องปรากฏอยู่บนฉลากเช่นเดียวกันนั้นจะต้องแสดงข้อมูลเกี่ยวกับข้อควรระวังเป็นพิเศษอื่นด้วยและประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อให้มั่นใจได้ว่าฉลากของเครื่องสำอางที่จำหน่ายและการโฆษณาผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางมีการแสดงชื่อผลิตภัณฑ์เครื่องหมายการค้ารูปภาพและเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์อื่นใดนั้นไม่ถูกใช้เพื่อสื่อถึงคุณลักษณะที่มีได้ในผลิตภัณฑ์เหล่านี้

สำหรับประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดเกี่ยวกับการติดฉลากผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางทั้งประเภทที่ 1 และผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางประเภทที่ 2 จะต้องมีการติดฉลากข้อความที่อยู่บนฉลากต้องเป็นภาษาอังกฤษและอ่านได้อย่างชัดเจน

ส่วนข้อความที่เป็นภาษาอื่น ๆ อาจจะระบุไว้ในฉลากด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ภาชนะบรรจุหรือบรรจุภัณฑ์ของผลิตภัณฑ์จะต้องปรากฏข้อมูล ดังนี้ คือ ชื่อของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง รายชื่อของส่วนประกอบเครื่องสำอางชื่อและที่อยู่ของผู้ผลิตภายในประเทศหรือผู้นำเข้า ครั้งที่ผลิตและมาตรการป้องกันล่วงหน้า (ถ้ามี) สำหรับการเรียกคืนสินค้าเมื่อเห็นว่า มีความจำเป็นองค์การวิทยาศาสตร์สุขภาพอาจจะเสนอให้มีการระงับการขายหรือการจัดจำหน่ายซึ่งผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางและเรียกคืนผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางนั้นจากตลาด การยกเลิกการเพิกถอนและการแก้ไขใบอนุญาตกำหนดให้องค์การวิทยาศาสตร์สุขภาพ มีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขข้อกำหนดใด ๆ ในใบอนุญาตได้

สำหรับสหภาพยุโรป ภาควัตถุศาสตร์เครื่องสำอางยุโรป ได้ให้ความสำคัญกับผลิตภัณฑ์ที่ได้รับจากการปลอมแปลง ซึ่งอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อสุขภาพของมนุษย์ จึงได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ปลอมในด้านของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง โดยความรับผิดชอบของผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเพื่อความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอาง หากพิจารณา พบว่า สินค้าเป็นของปลอม จะบังคับให้เจ้าของผลิตภัณฑ์ หรือผู้ผลิตหรือผู้จัดจำหน่ายคืนเงินให้แก่ผู้บริโภค

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นมีกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคซึ่งเรียกว่า The Consumer Product Safety Act 1972 โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มืองค์กรอิสระของรัฐบาลกลางขึ้น องค์กรหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค (The Consumer Product Safety Commission)<sup>1</sup> มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้าและข้อกำหนดเกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าประเภทเครื่องอุปโภคบริโภคตามที่กฎหมายกำหนดขอบเขตของประเภทสินค้าไว้และในส่วนของฉลากสินค้านั้นกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้สินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคหรือ The Consumer Product Safety Act 1972

---

<sup>1</sup>The Bureau of National Affairs, **The Consumer Product Safety Act 1972** (Washington, DC: The Editorial Staff of the Bureau of National Affairs, 1973), pp. 19-23.

ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าประเภทที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายฉบับนี้ จะต้องแสดงฉลากสินค้าว่าสินค้านั้นได้มาตรฐานตามที่คณะกรรมการกำหนด

สำหรับประเทศไทย ผู้ประกอบการให้ความสำคัญเฉพาะกับ ส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการขายสินค้าแต่จะไม่ให้ความสำคัญกับส่วนที่ก่อให้เกิด ประโยชน์ในเชิงธุรกิจและการติดตามตรวจสอบฉลากสินค้าตามที่องตลาดไม่ได้ ประสิทธิภาพ เนื่องจากจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอ ส่งผลให้มีจำนวนฉลากที่ไม่ถูกต้อง เพิ่มขึ้น รวมถึงระยะเวลาในตรวจพิสูจน์ใช้เวลานาน ทำให้ไม่สามารถจับผู้ประกอบการ ที่กระทำความผิดมารับโทษได้ ประกอบกับในปัจจุบันการจับกุมดำเนินคดีไม่สามารถ เอาผิดกับผู้ผลิตได้ ส่วนใหญ่จะสามารถดำเนินคดีกับผู้ขายแทนมากกว่า ซึ่งโดยปกติ ในฉลากบอกแล้วว่าพูดถึงใครที่ถูกต้องปรากฏว่าถ้าเป็นเครื่องสำอางเถื่อน ไม่มีฉลาก ผู้ขายจะต้องโดนและต้องขยายผลว่าซื้อมาจากไหนสามารถขยายผลต่อไปได้แต่จะมี ระยะเวลาในการดำเนินการช้ามากเนื่องจากการสืบสวนเพิ่มเติมผลิตของปลอมหรือ ลอกเลียนต้องมีคนมาแจ้งและต้องทำการขยายผลต่อว่ามีความแตกต่างอย่างไรระหว่าง ของจริงกับของปลอมการสืบสวนหาแหล่งผลิตยากพอสมควร แต่บทลงโทษน้อยมาก ทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ผลิตหรือผู้ขายกล้าที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเครื่องสำอาง เลิกใช้ฉลากหรือดำเนินการแก้ไขฉลากนั้นให้ถูกต้องได้และกรณีผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า เครื่องสำอางฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้เลิกใช้ฉลากหรือดำเนินการแก้ไขฉลากนั้น ให้ถูกต้องจะต้องกำหนดโทษ

### 3.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอาง

การควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอางอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 โดยการโฆษณาเครื่องสำอางกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องยื่นขออนุญาตก่อนทำ การโฆษณา เนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ภายนอกร่างกายจึงไม่มีบทบัญญัติให้ควบคุม การโฆษณาต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาจึงไม่มีการบังคับให้ต้องขออนุญาตก่อน ทำการโฆษณาแต่อย่างใด การโฆษณาเครื่องสำอางจึงอยู่ในบังคับมาตรา 37 พระราช-

บัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 โดยให้การโฆษณาเครื่องสำอางนี้อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ดังนั้น การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโฆษณาจึงแยกการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเด็น คือ ปัญหาความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาและปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการเครื่องสำอาง ดังนี้

3.1.3.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณา พบว่า พระราชบัญญัติเครื่องสำอางมาตรา 37 ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณามาใช้บังคับแก่การโฆษณาเครื่องสำอางโดยอนุโลมโดยให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีและให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะนำมาใช้เรื่องการโฆษณาเครื่องสำอาง ก็คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มีบทที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 47, 48 และ 50 ไม่มีบทบังคับว่า การโฆษณาจะต้องขออนุญาตก่อนแต่การโฆษณาจะต้องไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนด

กรณีที่พบการโฆษณาที่เห็นว่า อาจเป็นเท็จหรือเกินความจริง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้โฆษณาระงับการโฆษณาชั่วคราวและให้ไปชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมแสดงหลักฐานหรือพิสูจน์ข้อความโฆษณาดังกล่าวได้ว่าเป็นจริงดังที่ปรากฏในข้อความโฆษณาถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้ทำการโฆษณาต่อไปได้แต่ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ก็มีอำนาจสั่งระงับโฆษณาเป็นการถาวรถ้าผู้โฆษณาฝ่าฝืนคำสั่งโดยยังขึ้นทำการโฆษณาต่อไปก็จะต้องได้รับโทษ

โดยการสั่งระงับการโฆษณาของคณะกรรมการนั้นจะเป็นการพิจารณาในทางวิชาการเกี่ยวกับเครื่องสำอางนั้นว่ามีประสิทธิภาพดังที่มีการโฆษณาหรือไม่ซึ่งจะมีการสั่งให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้พิจารณาในข้อความดังกล่าวการออกคำสั่งห้ามการโฆษณาของคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่ง คือ การห้ามเป็นการทั่วไปซึ่งเป็นกรณี

ข้อความที่โฆษณานั้นไม่สามารถกระทำการหรือเกินจริงอย่างแน่แท้ที่จะสั่งห้ามมิให้มีการใช้ข้อความนั้น เช่น ข้อความที่ว่าทำให้หน้าขาว เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความว่าเมื่อมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษในเรื่องการโฆษณาตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้บริโภคมาใช้บังคับกับการโฆษณาเครื่องสำอางด้วยกรณีจึงไม่อาจนำบทกำหนดโทษในกรณีดังกล่าวมาใช้บังคับได้แต่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และมีบทกำหนดโทษตามมาตรา 47-50

กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มีการตรวจสอบเฉพาะเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอางซึ่งเข้าข่ายความผิดตามมาตรา 47, 48 และ 50 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้ในส่วน of สถานที่มีการกระทำการโฆษณาตามมาตรา 39 ได้หรือไม่เนื่องจากตามมาตรา 39 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการเฉพาะที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ (พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535) เท่านั้น นอกจากนี้ ผู้กระทำความผิดหากมีการไม่อำนวยความสะดวกจะมีความผิดหรือไม่จากปัญหาดังกล่าวย่อมมีปัญหาความซ้ำซ้อนของการใช้กฎหมายและความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการโฆษณาว่า

กรณีพิเศษที่จะรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณา ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาและสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคและเมื่อมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาเนื่องจากการออกคำสั่งให้ระงับการโฆษณาเป็นคำสั่งของคณะกรรมการเครื่องสำอางที่ออกตามมาตรา 37 ส่วนการบังคับโทษตามมาตรา 47, 48 และ 50 ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และแม้ว่าต่อมาคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมอบอำนาจให้เลขาธิการคณะกรรมการมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับได้ก็ตามแต่การที่พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและการดำเนินการในการออกคำสั่งทางปกครองหรือ

ในการดำเนินการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายจำเป็นต้องมีความแน่นอนและชัดเจน

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษา มีความเห็นว่า ควรบัญญัติมาตรการในการควบคุมการโฆษณาไว้ในพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 โดยไม่ต้องอนุโลมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับและกำหนดบทโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืนด้วย

3.1.3.2 ปัญหาการใช้อำนาจของคณะกรรมการเครื่องสำอาง พบว่า เนื่องจากคณะกรรมการเครื่องสำอางมีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณานั้นมีอำนาจใช้มาตรการในการควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอางมิให้มีการใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวมโดยการออกคำสั่ง เช่น

1) ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าข้อความใดที่ใช้ในการโฆษณา เป็นเท็จหรือเกินความจริงคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำการโฆษณาพิสูจน์เพื่อแสดงความจริงได้ในกรณีที่ผู้กระทำการโฆษณาอ้างรายงานทางวิชาการผลการวิจัยสถิติการรับรองของสถาบันหรือบุคคลอื่นใดหรือยืนยันข้อเท็จจริงอันใดอันหนึ่งในการโฆษณาถ้าผู้กระทำการโฆษณาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าข้อความที่ใช้ในการโฆษณาเป็นความจริงตามที่กล่าวอ้างคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณามีอำนาจออกคำสั่ง ดังนี้

- (1) ให้แก้ไขข้อความหรือวิธีการในการโฆษณา
- (2) ห้ามการใช้ข้อความบางอย่างที่ปรากฏในการโฆษณา
- (3) ห้ามการโฆษณาหรือห้ามใช้วิธีการนั้นในการโฆษณา
- (4) ให้โฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภค

เกิดขึ้นแล้วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณากำหนดและให้ถือว่าผู้กระทำการโฆษณารู้หรือควรได้รู้ว่าข้อความนั้นเป็นความเท็จ

2) ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเห็นว่า สินค้าใด อาจเป็นอันตรายแก่ผู้บริโภคและคณะกรรมการว่าด้วยฉลากได้กำหนดให้สินค้านั้นเป็น

สินค้าควบคุมฉลากตามมาตรา 30 ให้คณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณา มีอำนาจออกคำสั่ง ดังนี้

(1) กำหนดให้การ โฆษณานั้นต้องกระทำไปพร้อมกับ คำแนะนำหรือคำเตือนเกี่ยวกับวิธีใช้หรืออันตรายตามเงื่อนไขที่คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณากำหนด ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณาจะกำหนดเงื่อนไขให้ แตกต่างกันสำหรับการ โฆษณาที่ใช้สื่อ โฆษณาต่างกันได้

(2) จำกัดการใช้สื่อ โฆษณาสำหรับสินค้านั้น

(3) ห้ามการ โฆษณาสินค้านั้น ความใน (2) และ (3)

ให้นำมาใช้บังคับแก่การ โฆษณาที่คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณา เห็นว่า การใช้หรือ ประโยชน์ของสินค้านั้นขัดต่อนโยบายทางสังคมศีลธรรมหรือวัฒนธรรมของชาติด้วย

3) ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณาเห็นว่า สินค้าหรือ บริการใด ผู้บริโภคจำเป็นต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพฐานะและรายละเอียดอย่างอื่น เกี่ยวกับผู้ประกอบการกิจการด้วยคณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณา มีอำนาจกำหนดให้ การ โฆษณาสินค้าหรือบริการนั้นต้องให้ข้อเท็จจริงดังกล่าวตามที่คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณากำหนดได้

4) ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณาเห็นว่า ข้อความ ในการ โฆษณาโดยทางสื่อ โฆษณาใดสมควรแจ้งให้ผู้บริโภคทราบว่าข้อความนั้นเป็น ข้อความที่มีความมุ่งหมายเพื่อการ โฆษณา คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณา มีอำนาจ กำหนดให้การ โฆษณาโดยทางสื่อ โฆษณานั้นต้องมีถ้อยคำชี้แจงกำกับให้ประชาชน ทราบว่าข้อความดังกล่าวเป็นการ โฆษณาได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณา จะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดให้ต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

5) ในกรณีที่คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณาเห็นว่า การ โฆษณา ใดฝ่าฝืนมาตรา 22 มาตรา 23 มาตรา 24 (1) หรือมาตรา 25 ให้คณะกรรมการว่าด้วยการ โฆษณา มีอำนาจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างตามมาตรา 27

การควบคุมการ โฆษณาภายหลังออกสู่ตลาด โดยการ โฆษณานั้นพบ ปัญหาความเข้าใจขึ้นในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการ โฆษณาเนื่องจากพระราชบัญญัติ เครื่องสำอางมาตรา 37 ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณามาใช้บังคับแก่การโฆษณา เครื่องสำอาง โดยอนุโลม โดยให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีและให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งจะนำมาใช้ เรื่องการโฆษณาเครื่องสำอาง ก็คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 มีบทที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 47, 48 และ 50 ไม่มีบทบังคับว่าการโฆษณาจะต้องขออนุญาตก่อนแต่การโฆษณาจะต้องไม่ฝ่าฝืนข้อกำหนด

กรณีที่พบการโฆษณาที่เห็นว่า อาจเป็นเท็จหรือเกินความจริง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้โฆษณาระงับการโฆษณาชั่วคราวและให้ไปชี้แจงข้อเท็จจริง พร้อมแสดงหลักฐานหรือพิสูจน์ข้อความโฆษณาดังกล่าวได้ว่าเป็นจริง ดังที่ปรากฏใน ข้อความโฆษณาถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้ทำการโฆษณาต่อไปได้ แต่ถ้าพิสูจน์ไม่ได้ก็มีอำนาจสั่งระงับโฆษณาเป็นการถาวรถ้าผู้โฆษณาฝ่าฝืนคำสั่ง โดยยังขึ้นทำการโฆษณาต่อไปก็จะต้องได้รับโทษ

โดยการสั่งระงับการโฆษณาของคณะกรรมการนั้นจะเป็นการพิจารณา ในทางวิชาการเกี่ยวกับเครื่องสำอางนั้นว่ามีประสิทธิภาพดังที่มีการโฆษณาหรือไม่ซึ่งจะมีการสั่งให้ผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้พิจารณาในข้อความดังกล่าวการออกคำสั่งห้ามการโฆษณาของคณะกรรมการอีกประเภทหนึ่ง คือ การห้ามเป็นการทั่วไปซึ่งเป็นกรณีข้อความที่โฆษณานั้นไม่สามารถกระทำการหรือเกินจริงอย่างแน่แท้ก็จะสั่งห้ามมิให้มีการใช้ข้อความนั้น เช่น ข้อความที่ว่าทำให้หน้าขาว เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความว่าเมื่อมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนให้นำบทกำหนด ความผิดและบทกำหนดโทษในเรื่องการโฆษณาตามกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองผู้บริโภค มาใช้บังคับกับการโฆษณาเครื่องสำอางด้วยกรณีจึงไม่อาจนำบทกำหนดโทษในกรณีดังกล่าวมาใช้บังคับได้แต่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และมีบทกำหนดโทษตามมาตรา 47-50

ปัญหา พบว่า กรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 มีการตรวจสอบเฉพาะเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอางซึ่งเข้าข่ายความผิด ตามมาตรา 47, 48 และ 50 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 นั้นพนักงาน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการบังคับใช้ในส่วน of สถานที่มีการกระทำการโฆษณา ตามมาตรา 39 ได้หรือไม่เนื่องจากตามมาตรา 39 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการ เฉพาะที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติ (พระราชบัญญัติ- เครื่องสำอาง พ.ศ. 2535) เท่านั้น นอกจากนี้ ผู้กระทำความผิดหากมีการไม่อำนวยความสะดวกจะมีความผิดหรือไม่จากปัญหาดังกล่าวย่อมมีปัญหาคำสั่งของกาสิทธิ กฎหมายและความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการ เกี่ยวกับการโฆษณาว่า

ปัญหาต่อมา พบว่า มีการปฏิเสธที่จะรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการ โฆษณาระหว่างสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาและสำนักงานคุ้มครอง- ผู้บริโภคกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาเนื่องจากการออกคำสั่งให้ระงับ การโฆษณาเป็นคำสั่งของคณะกรรมการเครื่องสำอางที่ออกตามมาตรา 7 ส่วนการบังคับ โทษตามมาตรา 47, 48 และ 50 ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และแม้ว่าต่อมาคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะมอบอำนาจให้เลขาธิการ- คณะกรรมการมีอำนาจในการเปรียบเทียบปรับได้ก็ตามแต่การที่พระราชบัญญัติ- เครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและการดำเนินการ ในการออกคำสั่งทางปกครองหรือในการดำเนินการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย จำเป็นจะต้องมีความแน่นอนและชัดเจน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเครื่องสำอางอาเซียน (ASEAN Cosmetic Directive) พบว่า ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งหมด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสรรพคุณผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางที่กล่าวอ้างนั้นเป็นไปตามข้อกำหนด ในแนวทางการกล่าวอ้างสรรพคุณเครื่องสำอางของอาเซียน (ASEAN Cosmetic Claims Guideline) โดยทั่วไปเรื่องของกล่าวอ้างสรรพคุณผลิตภัณฑ์จะอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของแต่ละประเทศและเป็นกฎทั่วไปว่าการกล่าวอ้างสรรพคุณของผลิตภัณฑ์ เครื่องสำอางจะต้องได้รับการพิสูจน์โดยมีหลักฐานสนับสนุนการกล่าวอ้างดังกล่าวและ/

หรือโดยสูตรหรือตำรับของเครื่องสำอางนั้น ๆ บริษัทหรือบุคคลที่รับผิดชอบในการวางผลิตเครื่องสำอางในท้องตลาดจะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้บันทึกรายละเอียดหรือรูปแบบการวิจัยที่จัดทำขึ้นทางวิชาการหรือรายงานผลทางคลินิกที่จัดทำให้เป็นที่ยอมรับทางวิทยาศาสตร์โดยมีเหตุผลอันควรในการใช้รูปแบบการวิจัยดังกล่าวนั้น (มาตรา 7)

สำหรับสหภาพยุโรป พบว่า การโฆษณาของผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางข้อความชื่อเครื่องหมายทางการค้าภาพและสัญญาณเป็นรูปเป็นร่างหรืออื่นๆ จะไม่ถูกนำมาใช้เพื่อบ่งบอกว่าผลิตภัณฑ์เหล่านี้มีสรรพคุณเกินกว่าความเป็นเครื่องสำอาง โดยแจ้งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวว่าเป็นเครื่องสำอางแต่มีข้อความโฆษณาเป็นสรรพคุณทางยาและสรรพคุณที่ไม่สอดคล้องกับที่ได้แจ้งไว้หากคณะกรรมการในความร่วมมือกับประเทศสมาชิก พบว่า มีการโฆษณาเกินจริง อาจจะเสนอให้มีการระงับการขายหรือการจัดจำหน่ายซึ่งผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางและเรียกคืนผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางนั้นจากตลาด

สำหรับประเทศไทย การควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอางอยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) ตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 โดยการโฆษณาเครื่องสำอางกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องยื่นขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาเนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ภายนอกร่างกายจึงไม่มีบทบัญญัติให้ควบคุมการโฆษณาต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาจึงไม่มีการบังคับให้ต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาแต่อย่างใดแต่ความเป็นจริงเครื่องสำอางจะต้องขออนุญาตโฆษณาการที่โฆษณาโดยไม่ต้องขออนุญาตสำนักงานอาหารและยา (อย.) ดำเนินการเพียงทำการปรับเพียงเท่านั้นหากไม่ได้ขออนุญาตโฆษณา ซึ่งควรที่จะพิจารณาถึงสาระสำคัญที่เป็นการโฆษณามันเกินจริง และข้อความที่เป็นเท็จอย่างไรมากกว่า เนื่องจากปัจจุบันพบเกี่ยวกับการโฆษณาสรรพคุณความเป็นเครื่องสำอางเกินจริง การโฆษณาสูตรส่วนประกอบและสรรพคุณไม่สอดคล้องกับที่ได้แจ้งไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และได้ที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอางที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคจำนวนมาก รวมถึงอินเทอร์เน็ตได้ถูกนำมาใช้ในการซื้อขายสินค้าผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางก็เช่นกัน ได้รับความสนใจจากผู้บริโภคในการสั่งซื้อขายสินค้าในระบบออนไลน์ มีการโฆษณาสรรพคุณเกินจริง ทำให้ผู้บริโภคหลงเชื่อและตัดสินใจซื้อสินค้า ส่งผลให้เกิดผลกระทบจากการใช้เครื่องสำอางที่ไม่ได้มาตรฐาน

ตรงตามที่โฆษณา หรือเครื่องสำอางปลอม เป็นต้น ทั้งนี้ โฆษณาที่เกินความจริงและ  
ไม่เป็นธรรมกับผู้บริโภคของผู้ประกอบการ ซึ่งสามารถโฆษณาข้อความใด ๆ ก็ได้  
โดยไม่ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานที่รับผิดชอบและถึงแม้จะมีคำเตือนที่ใช้ประกอบ  
ในโฆษณาแต่ลักษณะของคำเตือนก็เป็นไปโดยไม่เหมาะสมเนื่องจากมูลค่าของโฆษณา  
ที่มีราคาสูงทำให้ต้องโฆษณาอย่างรวดเร็วและคำเตือนก็มีขนาดเล็กมากทำให้ผู้บริโภค  
ไม่ได้ให้ความสนใจกับคำเตือนดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า  
มาตรการดังกล่าวเป็นแนวทางซึ่งจะทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัว เช่น การให้มี  
การโฆษณาเพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดของผู้บริโภคที่อาจเกิดขึ้นแล้ว เป็นต้น และ  
การควบคุม การโฆษณามีผลกระทบในวงกว้างดังนั้น ควรกำหนดให้อำนาจแก่เลขาธิการ  
คณะกรรมการอาหารและยาและผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการโฆษณา  
แทนคณะกรรมการเครื่อง

#### 3.1.4 ปัญหาการดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องสำอางที่ปลอม

ในการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535  
ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อป้องกันไม่ให้ได้รับอันตรายจาก  
เครื่องสำอาง เช่น จะต้องมีการขึ้นทะเบียนการจดแจ้งรายละเอียดก่อนออกจำหน่าย  
ตลอดจนการกำหนดเครื่องสำอางที่ห้ามมีการผลิตนำเข้าหรือขายเครื่องสำอางที่ไม่  
ปลอดภัยในการใช้เครื่องสำอางปลอมหรือเครื่องสำอางผิดมาตรฐานซึ่งหากมีการผลิต  
หรือนำเข้าหรือขายเครื่องสำอางที่มีลักษณะดังกล่าวจะต้องได้รับโทษทางอาญาซึ่งจะต้อง  
ดำเนินการส่งพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีซึ่งจะต้องมีการพิสูจน์ถึงเจตนาในกระทำ  
ความผิดที่ศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่ามีเจตนาที่จะกระทำความผิดหรือไม่ซึ่งหากมีความผิด  
จะมีคำพิพากษาลงโทษ

ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ให้อำนาจ  
พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้ผลิตเพื่อขาย ผู้นำเข้าเพื่อขาย ผู้ขาย หรือผู้ครอบครองจัดเก็บและ  
ทำลายเครื่องสำอางนั้นหรือส่งมอบให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่พนักงาน  
เจ้าหน้าที่กำหนดก็ได้เมื่อปรากฏว่าเครื่องสำอางใดที่ผลิตเพื่อขาย นำเข้าเพื่อขาย หรือขาย  
ที่เป็นการค้าฝ่าฝืนมาตรา 13 หรือมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 มาตรา 33 มาตรา 34

หรือมาตรา 35 เมื่อพิจารณามาตรการที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งให้มีการการจับกุมหรือทำลายเครื่องสำอางแล้วก็ตามแต่มีปัญหาว่าหากมีการตรวจพิสูจน์เป็นที่แน่นอนว่าเครื่องสำอางนั้นมีลักษณะที่ไม่ปลอดภัยในการใช้ เช่น พบปรอทและเครื่องสำอางดังกล่าวสู่ตลาดแล้วควรจะให้เครื่องสำอางนั้นมีการจำหน่ายต่อผู้บริโภคต่อไปหรือไม่ซึ่งในหลายประเทศจะมีการกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถใช้ออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องสำอางเรียกคืนเครื่องสำอางของตนจากตลาดได้

แนวทางในการเรียกคืนเครื่องสำอางนั้นเป็นการใช้อำนาจรัฐ

ในการออกคำสั่งให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าจะต้องดำเนินการซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับคำสั่งให้เรียกคืนเครื่องสำอางดังกล่าวซึ่งการกำหนดรูปแบบการใช้มาตรการเรียกคืนที่เหมาะสมและจะต้องมีองค์การที่ใช้อำนาจในการออกคำสั่งที่ชัดเจนและสอดคล้องกับการดำเนินการที่ต้องมีความรวดเร็วทันต่อสถานการณ์เกิดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้บริโภคได้รับอันตรายจากเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัย นอกจากนี้ การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องมีขอบเขตในการบังคับใช้ที่ชัดเจนว่ากรณีใดสามารถใช้อำนาจในการสั่งให้มีการเรียกคืนเครื่องสำอางและจะต้องมีการกำหนดการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจในการออกคำสั่งให้เรียกคืนดังกล่าวด้วย

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เรียกคืนเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยได้เนื่องจากการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทบสิทธิจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นจำเป็นต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับการออกคำสั่งด้วยโดยต้องมีการกำหนดเวลาให้มีการเรียกคืนเครื่องสำอางภายในเวลาตามที่กำหนดและจะต้องมีมาตรการภายหลังจากที่ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องสำอางแล้วจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการดำเนินการจัดการกับเครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัยดังกล่าวซึ่งอาจมีการกำหนดให้มีการทำลายเครื่องสำอางนั้น เป็นต้น

3.1.5 ปัญหาเกี่ยวกับประกาศกำหนดชื่อลักษณะเครื่องสำอางที่ห้ามผลิต นำเข้าหรือจำหน่ายตามมาตรา 5 (3)

ตามมาตรา 5 (3) แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอางพ.ศ. 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด ชื่อ

ประเภทชนิด หรือลักษณะของเครื่องสำอางที่ห้ามผลิตนำเข้าหรือขายเพื่อคุ้มครองอนามัยของบุคคลได้ ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐมาตีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามมาตรา 5 (3) ในการประกาศกำหนดชื่อประเภทชนิดหรือลักษณะของเครื่องสำอางที่ห้ามผลิตนำเข้าหรือขายเป็นมาตรการหลังเครื่องสำอางออกสู่ตลาดแล้ว พบว่ามีเครื่องสำอางนั้นไม่เหมาะสมที่จะให้ผู้บริโภคได้ใช้อันสืบเนื่องมาจากการตรวจสอบพบสารห้ามใช้หรือเครื่องสำอางนั้นนำไปใช้ในทางที่ไม่เหมาะสมซึ่งมีลักษณะห้ามผู้ผลิตผู้นำเข้า และผู้ขายเครื่องสำอาง และรวมทั้งเครื่องสำอางที่มีการขึ้นทะเบียนหรือได้รับใบรับแจ้งแล้วหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริโภคได้ทราบถึงเครื่องสำอางที่มีความเป็นอันตรายซึ่งเป็นมาตรการทางปกครองในการป้องกันอันตรายจากเครื่องสำอางแต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษหรือมาตรการทางปกครองไว้สำหรับในกรณีที่ผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้ขายเครื่องสำอางฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวไว้ ซึ่งทำให้การบังคับใช้กฎหมายเครื่องสำอางไม่มีประสิทธิภาพได้เนื่องจากแม้ว่าเครื่องสำอางนั้นได้มีการตรวจสอบพบสารห้ามใช้แล้วก็ตามพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการส่งตัวอย่างเครื่องสำอางนั้นตรวจวิเคราะห์อีกครั้งหนึ่งทำให้การป้องกันอันตรายจากเครื่องสำอางไม่ประสบความสำเร็จ

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากวัตถุประสงค์ของประกาศกำหนดชื่อลักษณะเครื่องสำอางที่ห้ามผลิตนำเข้าหรือจำหน่ายตามมาตรา(3) เพื่อให้ผู้บริโภคได้ทราบถึงเครื่องสำอางที่มีความเป็นอันตรายซึ่งจากเครื่องสำอางดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ในกรณีที่ผู้ผลิตผู้นำเข้าหรือผู้ขายเครื่องสำอางฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงสาธารณสุขจึงควรกำหนดบทลงโทษหรือมาตรการทางปกครองไว้ในพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535

### 3.2 ปัญหากฎหมายในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้เครื่องสำอาง

พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน สามารถกำกับดูแลเครื่องสำอางได้ดีในระดับหนึ่ง แต่ไม่สามารถกำกับดูแลเครื่องสำอางได้ครอบคลุมทั่วถึงประกอบกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา

บางข้อกำหนดเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น ผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้เครื่องสำอางได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้บริโภคจำนวนมากได้รับอันตรายจากการใช้เครื่องสำอาง บางรายถูกเอารัดเอาเปรียบจากข้อมูลข่าวสารที่เป็นเท็จ เกินจริง หรือก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ ในขณะที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่ไม่สามารถเรียกร้องให้ผู้ประกอบธุรกิจใช้ความเสียหายได้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับคุณภาพของเครื่องสำอาง การจัดทำฉลาก และการโฆษณา เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจได้ตระหนักถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของผู้บริโภคไปพร้อมกัน ดังนั้น จากการศึกษาจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี รวมถึงหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองผู้บริโภคจากการใช้เครื่องสำอางทำให้ผู้ศึกษาได้เห็นถึงปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.2.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภค ประเทศไทยได้กำหนดกฎหมายหลักที่ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งได้กำหนดสิทธิของผู้บริโภคหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและได้กำหนดให้มีการรับรององค์กรเอกชนในรูปของสมาคมที่จะเข้ามาใช้สิทธิในการดำเนินคดีความแทนผู้บริโภคไม่ว่าทางแพ่งและทางอาญาได้ นอกจากนี้ กฎหมายได้ให้การรับรองคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ของผู้บริโภคดีที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติหลายฉบับทั้งที่ปรากฏในกฎหมายที่เป็นการควบคุมกำกับดูแลในแต่ละผลิตภัณฑ์โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองประชาชนเพื่อให้ได้บริโภคผลิตภัณฑ์ที่มีคุณภาพมาตรฐานและมีความปลอดภัย

หน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้บริโภคมี ดังนี้

3.2.1.1 สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา(อย.) ทำหน้าที่ตรวจสอบและคุณภาพของอาหารและยา เช่น อาหารกระป๋อง เครื่องสำอาง และยา

3.2.1.2 สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) มีหน้าที่ให้การคุ้มครองผู้บริโภค เช่น พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของผู้บริโภคที่ถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการ ควบคุมการโฆษณาสินค้าที่เป็นเท็จหรือเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค

3.2.1.3 สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (สมอ.) ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานสินค้าอุตสาหกรรม เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ ภาชนะ และเครื่องมือในครัวเรือน

สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 จัดเป็นกฎหมายเฉพาะที่ไม่ซับซ้อนหรือขัดกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่คุ้มครองผู้บริโภคในด้านต่าง ๆ หากเกิดกรณีจำเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบมิได้ดำเนินการแก้ไขหรือดำเนินการไม่ครบถ้วนตามขั้นตอนของกฎหมายผู้เดือดร้อนสามารถร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้สั่งการแก้ไขแทนได้ เพราะสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหน่วยงานคุ้มครองด้านการบริโภคสินค้าและบริการทั่วไป นอกเหนือจากการทำงานของหน่วยงานอื่น ๆ

หลักทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมายคือ เมื่อมีกฎหมายฉบับใดให้อำนาจในการคุ้มครองผู้บริโภคไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ต้องบังคับตามกฎหมายฉบับนั้น นอกจากนี้ ยังได้จัดให้มีองค์กรของรัฐขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้บริโภคถูกละเมิดสิทธิเกี่ยวกับเรื่องอาหาร ผู้บริโภคสามารถไปร้องเรียนที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาหารพ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเฉพาะเรื่องสินค้าอาหารเท่านั้นแต่ถ้ากรณีไม่มีกฎหมายใดหรือหน่วยงานใดให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะแล้วก็ต้องใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ซึ่งให้ความคุ้มครองในผู้บริโภคด้านสินค้าและบริการทั่วไป

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง 4 ประการ และต่อมาได้แก้ไขเพิ่มสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับการคุ้มครองไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 โดยได้เพิ่มสิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองเป็นการทำสัญญารวมเป็นสิทธิที่ผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองมี 5 ประการ คือ

( 1) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ หมายถึง ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับการโฆษณาหรือการแสดงฉลากตามความเป็นจริงซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้บริโภคจะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการนั้น ๆ อย่างถูกต้องและเพียงพอต่อการตัดสินใจในการซื้อสินค้าหรือรับบริการ

(2) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ หมายถึง สิทธิที่ผู้บริโภคจะสามารถเลือกซื้อสินค้าหรือบริการ โดยความสมัครใจปราศจากการผูกขาดและการชักจูงใจอันไม่เป็นธรรมโดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ยึดการแข่งขันเป็นพื้นฐานในการพัฒนาสินค้า

(3) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ หมายถึง สิทธิที่จะได้รับสินค้าหรือบริการที่มีความปลอดภัยมีสภาพและคุณภาพที่ได้มาตรฐานเหมาะสมกับการใช้และไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้บริโภคหากผู้บริโภคได้ใช้ตามคำแนะนำหรือระมัดระวังตามสภาพของสินค้าหรือบริการนั้นแล้ว

(4) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา หมายถึง สิทธิที่ผู้บริโภคจะได้รับข้อสัญญาที่เป็นธรรมโดยไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบด้านสัญญาจากผู้ประกอบการ

( 5) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย หมายถึง สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและชดเชยค่าเสียหายเมื่อมีการละเมิดใน 4 ข้อที่กล่าวมา

มาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคที่กฎหมายรับรองแบ่งออกเป็น 2 มาตรการ ได้แก่ มาตรการก่อนสินค้าเข้าสู่ตลาด (Pre-market Control Measure) กับมาตรการหลังสินค้าเข้าสู่ตลาดแล้ว (Post-market Control Measure) ซึ่งมาตรการก่อนที่สินค้าจะเข้าสู่ตลาด(Pre-market Control Measure) จะเป็นการกำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณ (Code of Conduct) ของผู้ประกอบการที่จะมีผลกระทบต่อผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าหรือบริการและการกำหนดมาตรฐาน (Standard) ของกระบวนการผลิตและมาตรฐานของสินค้าที่จะผลิตขึ้นซึ่งบังคับให้ผู้ผลิตจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดเท่านั้นโดยการกำหนดมาตรฐานสินค้าจะมีเทคนิคในการกำหนด ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 เทคนิค คือ การกำหนดมาตรฐานสินค้าตามประเภทสินค้าตามประเภทของสินค้า

(By Item) และการกำหนดมาตรฐานสินค้ากลาง (General Standard) แต่การกำหนดมาตรฐานสินค้าตามประเภทของสินค้าจะทำให้รัฐหรือหน่วยงานกำหนดมาตรฐานเอกชนต้องทำงานอย่างหนัก เนื่องจากสินค้านั้นมีจำนวนมากและเป็นการดำเนินงานในลักษณะกำหนดมาตรฐานหลังจากที่มีการผลิตสินค้านั้นขึ้นแล้วในการกำหนดมาตรฐานสินค้ากลางจะสามารถช่วยลดภาระดังกล่าวให้แก่ภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ผู้ผลิตต้องพัฒนากระบวนการการผลิตสินค้าของตนให้ดียิ่งขึ้น

ดังนั้น การคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอางพ.ศ. 2535 นั้น มีขอบเขตของกฎหมายเพื่อให้ผู้บริโภคมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้เครื่องสำอางกับคุ้มครองอนามัยและสุขภาพโดยอาศัยอำนาจจากรัฐบาลในฐานะฝ่ายปกครองเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชนและใช้อำนาจในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น จะต้องมีการขออนุญาตผลิตเพื่อขายหรือนำเข้าเพื่อขายแต่ในปัจจุบันธุรกิจเครื่องสำอางที่การแข่งขันกันอย่างรุนแรงมีการส่งเสริมการบริโภคทุกรูปแบบและลดต้นทุนการผลิตที่กระทบต่อคุณภาพของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ทำให้เกิดการเอาเปรียบผู้บริโภคมากขึ้น อีกทั้งยังพบปัญหาเกี่ยวกับผู้ประกอบการที่ขาดความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายของผู้อื่น เช่น ผู้บริโภคจำนวนมากได้รับอันตรายจากเครื่องสำอางที่ลักลอบผสมสารต้องห้าม หรือการโฆษณาหลอกลวงผู้บริโภคให้เข้าใจผิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ โฆษณาอวดอ้างสรรพคุณเกินจริงมีจำหน่ายในท้องตลาดเป็นจำนวนมากทำให้เป็นภัยต่อผู้บริโภคและพบผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางปลอมไม่มีมาตรฐานเป็นอันตรายต่อผู้บริโภคส่งผลเสียถึงมาตรฐานเครื่องสำอางของประเทศไทยโดยรวมทำให้กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองผู้บริโภคด้านเครื่องสำอางส่งผลให้การคุ้มครองผู้บริโภคด้านเครื่องสำอางอาศัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้คุ้มครองผู้บริโภคด้านเครื่องสำอางโดยตรง และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 รวมทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายเสริมและสนับสนุนการคุ้มครองผู้บริโภคด้านเครื่องสำอางในกรณีที่กฎหมายหลักมิได้บัญญัติไว้ รวมทั้งองค์กรที่ดำเนินการคุ้มครองผู้บริโภคควรเป็นองค์กรที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะประสาน

ความร่วมมือ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองผู้บริโภคด้านเครื่องสำอาง

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า ปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้บริโภคที่เป็นกฎหมายกลาง ใช้คุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 และฉบับปรับปรุงแก้ไข(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 แต่พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2535 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเครื่องสำอาง ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพที่เน้นเรื่องคุณภาพมาตรฐาน เพื่อความปลอดภัยของผู้บริโภค โดยมีการกำกับดูแลอย่างเหมาะสมเป็นกรณีเฉพาะ แต่ไม่สามารถกำกับดูแลเครื่องสำอางได้ครอบคลุมทั่วถึงประกอบกับบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านโฆษณา บางข้อกำหนดเป็นภาระแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็น จึงสมควรปรับปรุงกฎระเบียบ และลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้ออกค้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากการใช้เครื่องสำอางได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็สนับสนุนอุตสาหกรรมเครื่องสำอางไทยให้มีศักยภาพในระดับสากลสามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ และองค์กรที่จะสามารถดำเนินการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้านเครื่องสำอาง ควรเป็นองค์กรที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะประสานความร่วมมือให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปฏิบัติตามหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และเป็นองค์กรที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา เป็นผู้ทำภารกิจคุ้มครองผู้บริโภคด้านเครื่องสำอาง เพราะเป็นองค์กรที่มีศักยภาพ สามารถประสานเครือข่ายในการปฏิบัติการได้กว้างขวางครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ สามารถรองรับปริมาณสนับสนุนการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ และเพียงพอต่อการปฏิบัติการ ให้ออกค้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 3.2.2 ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณาเครื่องสำอาง

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอางนั้นกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภคเป็นหลัก ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณาเครื่องสำอางเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพการกำกับดูแลการโฆษณาเครื่องสำอางจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค

พ.ศ. 2522 โดยการกำกับดูแล และการควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอางตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่สาธารณชนภายในกรอบกำหนดตามกฎหมายและหากมีเหตุอันควรสงสัยก็พร้อมที่จะพิสูจน์ว่าข้อความที่โฆษณานั้นเป็นจริงซึ่งหลักการนี้จะแตกต่างจากการกำกับดูแลการโฆษณาผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพชนิดอื่น ๆ และเครื่องสำอางที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 การโฆษณาเครื่องสำอางกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ต้องยื่นขออนุญาตก่อนทำการโฆษณา เนื่องจากเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้ภายนอกร่างกายจึงไม่มีบทบัญญัติให้ควบคุมการโฆษณาต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณา อย่างไรก็ตาม หากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ประกอบการโฆษณาได้โฆษณาโดยใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรืออาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวมก็อาจถูกสั่งระงับการโฆษณาได้โดยกรณีที่มีการโฆษณายืนยันข้อเท็จจริงนั้นด้วยคำพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ยืนยันในโฆษณาไม่ได้ก็จะมีผลและมีบทบาทกำหนดโทษทางอาญาด้วย ดังนั้น การควบคุมการโฆษณาเครื่องสำอางเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 ผู้บริโภคนั้นพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 บัญญัติให้นำบทบัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณามาใช้บังคับการโฆษณาเครื่องสำอางด้วยโดยอนุโลมและให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีและให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2522 เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเครื่องสำอาง

แม้ว่าการโฆษณาเครื่องสำอางจะอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 และเครื่องสำอางเป็นผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในความควบคุมของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเช่นเดียวกับยาตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2510 แต่เนื่องจากเครื่องสำอางไม่ได้บริโภคเข้าสู่ร่างกายโดยตรงจึงไม่มีการบังคับให้ต้องขออนุญาตก่อนทำการโฆษณาแต่อย่างใดการโฆษณาเครื่องสำอางจึงอยู่ในบังคับมาตรา 37 พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 โดยให้การโฆษณาเครื่องสำอางนี้อยู่ภายใต้

การควบคุมของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะการโฆษณาได้ใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมส่วนรวมก็อาจจะถูกสั่งระงับการโฆษณาโดยในกรณีที่มีการโฆษณาโดยการยืนยันข้อเท็จจริงไม่ได้ถือว่าการโฆษณานั้นได้ใช้ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคก็จะมีผลและมีโทษทางอาญาบทลงโทษจากการโฆษณาที่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจหรืออาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภคตามที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 30,000 บาท

ส่วนใหญ่ปัญหาที่พบจากการโฆษณาเครื่องสำอาง ได้แก่

3. 2.2.1 การแจ้งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องสำอางแต่มีข้อความโฆษณาเป็นสรรพคุณทางยา เช่น อ้างว่าสามารถบำบัดบรรเทารักษาโรค ขจัดสิว ฝ้า แก้มแพ้ คัน โรคผิวหนังต่าง ๆ หรืออ้างว่าเกิดผลต่อสุขภาพโครงสร้างหรือการกระทำหน้าที่ใด ๆ ของอวัยวะของร่างกาย เช่น เสริมทรวงอก สลายไขมัน ลดความอ้วน ปลูกผม กระชับช่องคลอด กระตุ้นการไหลเวียนของโลหิต ซึ่งการโฆษณาด้วยสรรพคุณดังกล่าวแสดงถึงความมุ่งหมายการบำบัดบรรเทารักษาโรคหรือมีผลต่อโครงสร้างการกระทำหน้าที่ต่าง ๆ ของร่างกายซึ่งจะเข้าข่ายเป็นยาทันทีเพราะว่าเครื่องสำอางไม่มีคุณสมบัติที่จะก่อให้เกิดผลต่อร่างกายได้ในระดับที่กล่าวมาทั้งหมด

3. 2.2.2 การโฆษณาสรรพคุณความเป็นเครื่องสำอางเกินจริงเนื่องจากเครื่องสำอางเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้กับร่างกายเฉพาะภายนอกมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมความงามความสะอาดปรับแต่งให้ดูดีปกป้องหรือส่งเสริมให้มีสุขภาพที่ดีแต่กลิ่นหอมระงับกลิ่นกาย ดังนั้น การออกฤทธิ์ของเครื่องสำอางจึงเป็นไปอย่างอ่อน ๆ เฉพาะที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายน้อยกว่าผลิตภัณฑ์ที่เป็นยาการควบคุมดูแลจึงไม่เข้มงวดมากนักน้อยกว่าผลิตภัณฑ์เพื่อสุขภาพชนิดอื่น ๆ จะเน้นเพียงมาตรการกำกับให้โฆษณาเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้นและการโฆษณาสูตรส่วนประกอบและสรรพคุณใส่ออกคล้อยกับที่ได้แจ้งไว้กับสำนักคณะกรรมการอาหารและยา เนื่องจากผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางบางประเภทจะต้องมีการขึ้นทะเบียนจดแจ้งหรือแจ้งรายละเอียดกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาก่อนที่จะวางจำหน่ายแต่เมื่อตรวจสอบการโฆษณา พบว่าข้อความที่ใช้ในการโฆษณาไม่สอดคล้องกับข้อมูลที่ผู้ประกอบการธุรกิจให้ไว้

### 3. 2.2.3 การนำข้อความที่ไม่อนุญาตให้ไปแสดงบนฉลากไปใช้

ในการโฆษณาเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยามีการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของฉลากเครื่องสำอางบางประเภท เช่น เครื่องสำอางควบคุมพิเศษ เครื่องสำอางควบคุม หรือเครื่องสำอางทั่วไป ที่มีการขอความเห็นในการใช้ฉลาก เมื่อพบว่า มีข้อความที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมจะแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจทราบว่าไม่อนุญาตให้แสดงข้อความนั้นที่ฉลาก ในกรณีเช่นนี้ผู้ประกอบธุรกิจต้องรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ข้อความดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเมื่อไม่อนุญาตให้แสดงบนฉลากย่อมไม่สมควรเผยแพร่ต่อสาธารณชนผ่านสื่อต่าง ๆ การนำข้อความเหล่านั้นไปใช้ในโฆษณา จึงถือว่าเป็นเจตนาที่จะทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์

ปัจจุบันได้ที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอางที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือที่เป็นไปตามที่กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะโฆษณาสรรพคุณเกินกว่าความเป็นเครื่องสำอางโดยแจ้งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวว่าเป็นเครื่องสำอางแต่มีข้อความโฆษณาเป็นสรรพคุณทางยา เช่น อ้างว่าสามารถบำบัด บรรเทารักษาโรค หรือโฆษณาสูตร ส่วนประกอบและสรรพคุณที่ไม่สอดคล้องกับที่ได้แจ้งไว้กับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาหรือมีการนำชื่อหน่วยงานไปรับรองผลิตภัณฑ์โดยที่ไม่ได้รับอนุญาต มีการนำข้อความที่ไม่อนุญาตให้ไปแสดงบนฉลากหรือการอ้างผลของผลิตภัณฑ์ภายในเวลาที่กำหนดกรณีต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกรณีที่จะต้องพิสูจน์ความจริงในข้อความที่ได้ใช้โฆษณาทั้งสิ้นรวมถึงอินเทอร์เน็ตได้ถูกนำมาใช้ในการซื้อขายสินค้าผลิตภัณฑ์ เครื่องสำอางก็เช่นกัน ได้รับความสนใจจากผู้บริโภคในการสั่งซื้อซื้อขายสินค้าในระบบออนไลน์ มีการโฆษณาสรรพคุณทางเว็บไซต์ซึ่งเราสามารถเปิดชมจากที่ใดก็ได้ ไม่ว่าจะ เป็นจากคอมพิวเตอร์ที่บ้าน ที่ทำงาน หรือแม้แต่การเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ตผ่านมือถือ จึงเป็นอีกทางเลือกให้ผู้ใช้อินเทอร์เน็ตซื้อขายสินค้าในระบบออนไลน์ ที่มีความสะดวกและมีประโยชน์หลายประการแต่ขณะเดียวกันก็ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ เช่น ถูกฉ้อโกงเงินดังที่เป็นข่าวอยู่บ่อย ๆ หรือการได้สินค้าที่ไม่มีคุณภาพ ตรงตามที่โฆษณาสำหรับการคุ้มครองสิทธิในการได้รับการชดเชยความเสียหายกรณีได้สินค้าไม่ตรงตามคำโฆษณาตามกฎหมายมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541 ตามหลักการสำคัญเรื่องคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค 5 ประการ

แม้จะไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคที่ซื้อสินค้าและบริการอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะแต่เจตนารมณ์ของกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคทุกกรณีแม้ว่าสิ้น การซื้อสินค้าออนไลน์

ประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคเกี่ยวกับการโฆษณาทาง อินเทอร์เน็ต ผู้ที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ เจ้าหน้าที่ตำรวจ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติการกระทำความผิดทาง- คอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 แต่หากโฆษณาในสื่อวิทยุโทรทัศน์จะมีคณะกรรมการกิจการ- กระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติเป็นผู้กำกับดูแลสิทธิ เป็นเรื่องของอาหารยาและผลิตภัณฑ์สุขภาพเครื่องสำอางที่อยู่ในงานที่เป็นเรื่องกำกับ ดูแลผลิตภัณฑ์สุขภาพซึ่งจะมีพระราชบัญญัติองค์กระแสด้านความถี่ พ.ศ. 2553 มาตรา 31 ที่บอกว่าผู้ประกอบการจะใช้เครือข่ายหรืออาจจะมีการ โฆษณาที่เป็นการเอาเปรียบ ผู้บริโภคไม่ได้ซึ่งถ้าทำคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์และกิจการ- โทรคมนาคมแห่งชาติก็มีอำนาจในการสั่งระงับ เช่น เครื่องสำอางที่โฆษณาวิทยุโทรทัศน์ หน่วยงานที่กำกับดูแล คือ สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ถ้าสำนักงาน- คณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งว่าการโฆษณาเครื่องสำอางไหนผิดก็จะถือว่าเป็น การเอาเปรียบผู้บริโภคด้านโฆษณา กล่าวคือ สิ่งที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง กับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ คือ การโฆษณาทางสื่ออินเทอร์เน็ตเท่านั้นปัญหาที่พบ คือ การทำงานกันระหว่าง คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและทำงานกับสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา พิจารณาเรื่องการโฆษณาของอาหารและยา และในส่วนของเครื่องสำอางจะมีระบบการ ที่มากกว่าเรื่องอาหารและยา คือ อาหารและยาต้องขออนุญาตข้อความโฆษณาก่อนแต่ว่า เครื่องสำอางไม่ต้องขออนุญาตโฆษณาก่อนสามารถโฆษณาได้เลย พอโฆษณาได้ไป ก่อนแล้ว พบว่า ผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางนั้นมีการ โฆษณาหลอกลวงเกินจริงสำนักงาน- คณะกรรมการอาหารและยา จะเป็นหน่วยงานที่จะพิจารณาว่าผิดหรือไม่ผิดที่สำนักงาน- คณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งคิดว่าผิดกฎหมายของอาหารและยา ก็จะผิดกฎหมายของ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการ โทรทัศน์และกิจการ โทรคมนาคมแห่งชาติ โดยการดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการต่อเจ้าของผลิตภัณฑ์แต่ดำเนินการกับผู้โฆษณา

และตัวสถานีที่ได้รับอนุญาตจากสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพอากาศสั่งให้สถานีระงับกโฆษณา เครื่องสำอางตัวนั้นถ้าสถานีไม่ทำตามคำสั่งคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติก็สามารถปรับได้ไม่เกิดล้านบาทแต่ประเด็น การโฆษณาทางอินเทอร์เน็ต มีกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร และ มีพระราชบัญญัติการกระทำความผิดทางคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550 ในการกำกับดูแลและ ตรวจสอบ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา แจ้งว่าผิดกฎหมายเท่านั้น จึงจะสามารถบล็อกเว็บไซต์ได้ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการปรับปรุงบทบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา โดยกำหนดให้การโฆษณาเครื่องสำอางจะต้องไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนร่วม ปรับจากเดิมที่ต้องอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคมาบังคับใช้โดยอนุโลม (มาตรา 39-46) และกำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบการแก้ไขข้อความโฆษณา หรือห้ามการโฆษณาหรือโฆษณา เพื่อแก้ไขความเข้าใจผิดกรณี ที่พบว่า มีการโฆษณา ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค (มาตรา 44) และจากปัญหาการโฆษณาผลิตภัณฑ์ เครื่องสำอางที่มีการโฆษณาที่โอ้อวดเกินจริงผ่านทางสื่อต่าง ๆ โดยเฉพาะสื่อวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต ที่นับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและเศรษฐกิจของประชาชน ผู้ศึกษาจึงมีความเห็น ว่า เพื่อให้การกำกับดูแลการโฆษณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงกิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (บก. ปคบ.) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) แผนงานกลไกเฝ้าระวังระบบยา (กพย.) สมาคมโทรทัศน์-ดาวเทียมสมาคมเคเบิลทีวีแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งวิธีการหนึ่งของการจัดการปัญหา การโฆษณาสรรพคุณความเป็นเครื่องสำอางเกินจริง คือ การให้ความรู้ความเข้าใจและ เสริมสร้างทัศนคติที่ดีด้านการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องแก่ผู้ประกอบการ

ทั้งเจ้าของผลิตภัณฑ์ เจ้าของสื่อโฆษณา ผู้รับผิดชอบสื่อโฆษณา นักจัดรายการ และ  
นักโฆษณา ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ข้อมูลการโฆษณาที่ถูกต้อง

### 3.2.3 ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก

การคุ้มครองผู้บริโภคนอกจากกฎหมายจะกำหนดมาตรการและแนวทาง  
ตลอดจนวิธีการคุ้มครองในด้านการสัญญา ด้านการโฆษณาแล้วพระราชบัญญัติคุ้มครอง  
ผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ยังกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านฉลากด้วยโดยได้มี  
บทบัญญัติให้มีคณะกรรมการว่าด้วยฉลากและกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในกตสันเนินการ  
ให้เป็นไปตามกฎหมายสินค้าที่กฎหมายกำหนดให้เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก

มาตรา 30 ให้สินค้าที่ผลิตเพื่อขายโดยโรงงานตามกฎหมายว่าด้วย-  
โรงงานและสินค้าที่ส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อขายเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก  
ความในวรรคหนึ่งมิใช่บังคับกับสินค้าที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก  
กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่น่าปรากฏว่ามีสินค้าที่อาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพร่างกาย  
หรือจิตใจเนื่องในการใช้สินค้าหรือโดยสภาพของสินค้านั้นหรือมีสินค้าที่ประชาชนทั่วไป  
ใช้เป็นประจำซึ่งการกำหนดฉลากของสินค้านั้นจะเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคในการที่จะ  
ทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้านั้นแต่สินค้านั้นดังกล่าวไม่เป็นสินค้าที่ควบคุม  
ฉลากตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจกำหนดให้สินค้านั้น  
เป็นสินค้าที่ควบคุมฉลากได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

สินค้าที่จะควบคุมฉลากแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่

- 1) สินค้าที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพร่างกายหรือจิตใจ  
ในการใช้สินค้านั้นหรือโดยสภาพของสินค้า
- 2) สินค้าที่ประชาชนทั่วไปใช้เป็นประจำซึ่งการกำหนดฉลากของสินค้านั้น  
จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคในการที่จะทราบข้อเท็จจริงในสาระสำคัญต่าง ๆ  
เกี่ยวกับสินค้านั้น

สำหรับสินค้าที่ใช้เป็นประจำ เช่น เครื่องอุปโภคทั้งหลาย ผงซักฟอก  
สบู่น้ำยาสีฟัน แชมพูสระผม น้ำมันใส่ผม ฯลฯ ซึ่งตามความเป็นจริงในปัจจุบันนี้อาจจะเป็น  
อันตรายต่อผู้บริโภคเมื่อมีการใช้เพราะวิวัฒนาการทางเทคนิคการผลิตดีขึ้นประกอบ

มาก อันตรายจากการใช้สินค้าย่อมมีมากขึ้นเป็นธรรมดา แม้ว่าโดยสภาพภายนอกแล้ว สินค้าบางประเภทอาจจะไม่น่าจะเกิดอันตรายจากการใช้ เช่น โทรทัศน์ เครื่องเป่าผม อาหารกระป๋อง จนถึงอาหารสำเร็จรูป แม้ว่าสินค้าหลายชนิดจะอยู่ภายใต้การควบคุม โดยกฎหมายเฉพาะแล้วก็ตามแต่อาจไม่ได้มีการควบคุมฉลากสินค้าไว้อย่างเพียงพอก็ได้ มาตรา 30 นี้จึงเป็นกฎหมายที่ครอบคลุมสินค้าทั้ง 2 ประเภทนี้

การกำหนดข้อความในฉลากของสินค้า ตามมาตรา 31 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติให้สินค้าที่ควบคุมฉลากจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) ใช้ข้อความที่ตรงต่อความเป็นจริงและไม่มีข้อความที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า
- 2) ต้องระบุข้อความอันจำเป็นซึ่งหากมิได้กล่าวเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้า

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขและรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยฉลาก กำหนดการกำหนดตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยกำหนดกรณีหรือเงื่อนไขที่เป็นการยกเว้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับตามวรรคหนึ่งด้วยก็ได้

นอกจากนี้ การกำหนดข้อความของฉลากตามมาตรา 31 จะต้องไม่เป็นการบังคับให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องเปิดเผยความลับทางการผลิตเว้นแต่ข้อความดังกล่าวจะเป็นสิ่งจำเป็นที่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้บริโภค (มาตรา 32)

การควบคุมฉลากตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายการควบคุมฉลากในกรณีที่ฉลากสินค้าใด ๆ ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเมื่อคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก เห็นว่า ฉลากใด ไม่เป็นไปตามมาตรา 31 คณะกรรมการว่าด้วยฉลากมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจ เลิกใช้ฉลาก หรือดำเนินการแก้ไขฉลากนั้นให้ถูกต้อง (มาตรา 33)

กฎหมายกำหนดให้เครื่องสำอางต้องมีฉลากและต้องเป็นข้อความฉลากภาษาไทยตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากโดยเจตนาของกฎหมายต้องการให้ผู้บริโภค ใช้ข้อมูลที่แจ่มแจ้งไว้ที่ฉลากหรือได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาตัดสินใจซื้อ หรือใช้สินค้านั้นให้มากที่สุดโดยไม่ถูกหลอกลวง เมื่อซื้อแล้วสามารถปฏิบัติตาม รายละเอียดของข้อมูลที่แจ้งไว้ที่ฉลากและเพื่อประโยชน์สูงสุดของการใช้เครื่องสำอาง

ขณะเดียวกันผู้ประกอบการธุรกิจก็จะได้รับประโยชน์ในการแสดงข้อมูลให้กับผู้บริโภค ที่จะตัดสินใจซื้อและมีโอกาสเผยแพร่สรรพคุณของผลิตภัณฑ์ด้วยซึ่งตามความเป็นจริง ในปัจจุบันนี้ พบว่า ผู้ประกอบการใช้ประโยชน์จากฉลากให้ข้อมูลผู้บริโภคในลักษณะ ที่เบี่ยงเบนไปจากหลักการดังกล่าว เช่น ผู้ประกอบการให้ความสำคัญเฉพาะกับส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อการขายสินค้าแต่จะไม่ให้ความสำคัญกับส่วนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ ในเชิงธุรกิจและบางครั้งอาจทำให้เสียประโยชน์ในเชิงธุรกิจด้วยซ้ำไปกล่าวคือ การที่ ผู้ประกอบการฝ่าฝืนไม่แจ้งวันเดือนปีที่ผลิตซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค เป็นอย่างมากที่จะทราบว่าผลิตภัณฑ์นั้นผลิตมานานแล้วหรือไม่อาจเสื่อมคุณภาพหรือ เป็นอันตรายก็ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากมีเจตนาไม่ดีที่จะปิดบังข้อมูลว่าผลิตภัณฑ์นั้นอาจเก่า เกินไปและการฝ่าฝืนไม่แจ้งแหล่งผลิตถือว่ามีเจตนาไม่ดีทำให้ผลิตภัณฑ์มีส่วนผสม ของสารห้ามใช้มากที่สุดเป็นผลิตภัณฑ์ที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ยังพบปัญหาในกรณีที่ ผู้ประกอบการธุรกิจจะใช้โอกาสในการบรรยายสรรพคุณของเครื่องสำอาง อื้อวอดเกิน ความจำเป็นหรือปกปิดข้อมูลบางส่วน เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายในการกำกับดูแลเกี่ยวกับ ฉลากเครื่องสำอางพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พบว่า ไม่สามารถ คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคที่จะได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าได้ เนื่องจาก กฎหมายบังคับเฉพาะข้อความที่ตรงต่อความจริงจะไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิด ในสาระสำคัญของสินค้า เช่น ที่มา ส่วนผสม ความมีอันตรายในการใช้ วิธีใช้ และอื่น ๆ แต่มิได้บังคับให้ต้องเปิดเผยถึงขั้นตอนในการผลิตการผสมการปรุงที่เป็นการเปิดเผย กระบวนการผลิตอันเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายคุ้มครองสิทธิของผู้ผลิตถ้าหากว่าข้อความ เหล่านั้นไม่ใช่สิ่งที่จำเป็นแก่สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้บริโภคหากพิจารณา ตามมาตรา 31 เพียงแต่กำหนดไว้ว่าสินค้าชนิดใดเป็นสินค้าที่ต้องมีการควบคุมฉลาก กล่าวคือ ต้องการควบคุมสินค้าที่ปิดฉลากอยู่แล้วให้ใช้ข้อความให้ถูกต้องแต่มิได้กล่าวว่า ผู้ประกอบการธุรกิจมีหน้าที่ต้องปิดฉลากไว้ที่สินค้าหากสินค้านั้นจะเป็นอันตราย เนื่องจากการใช้ไม่ถูกต้องตามวิธี ทั้งนี้ การตีความหมายตามบทบัญญัติมาตรา 31 (2) ที่ให้ระบุข้อความที่จำเป็นซึ่งถ้ามิได้กล่าวเช่นนั้นจะทำให้ผู้บริโภคเข้าใจผิดใสาระสำคัญ เกี่ยวกับสินค้าให้หมายความรวมถึงฉลากที่แสดงวิธีใช้สินค้าหรือเตือนให้ใช้

ความระมัดระวังในเวลาใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายจากการใช้ก็จะไม่ตรงตาม  
ข้อความที่บัญญัติไว้เท่าใดนัก

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า  
ควรปรับปรุงบทบัญญัติเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคดังกล่าวในอันที่จะได้รับ  
การแสดงผลตามความเป็นจริงถูกต้องโดยกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจที่ไม่ปฏิบัติตาม  
กฎหมายให้เลิกใช้ฉลากหรือแก้ไขฉลากให้ถูกต้องและกำหนดให้มีองค์กรกลาง  
ในการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้บริโภค มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานสินค้า  
และข้อกำหนดให้ผู้ประกอบการผลิตสินค้าจะต้องแสดงผลฉลากสินค้าว่าสินค้านั้นได้  
มาตรฐานตามที่คณะกรรมการกำหนด

3.2.4 ปัญหาการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากสินค้าไม่ปลอดภัย  
ประเทศไทยได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหาย-  
ที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัยพ.ศ. 2551 เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคสินค้าที่ได้รับความเสียหาย  
จากการใช้สินค้าที่อันตรายเหล่านั้น เนื่องจากในอดีตผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหาย  
มีสิทธิฟ้องร้องเป็นคดีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยตรง แต่ก็มี  
ความยุ่งยากในการพิสูจน์เจตนาของผู้ผลิตสินค้าว่า ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาท  
เลินเล่อหรือไม่ประกอบกับในปัจจุบันการผลิตเครื่องสำอางภายในประเทศหรือนำเข้า  
มีกระบวนการการผลิตที่ใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสูงขึ้นหาก  
ผู้ประกอบการภาคการผลิตต้องการที่จะรักษาชื่อเสียง การตลาดและกลุ่มลูกค้า และ  
พัฒนาการสินค้าให้ดียิ่งขึ้นก็จำเป็นต้องใส่ใจในการรักษามาตรฐานหรือ  
คุณภาพสินค้า (Product Quality) เพราะหากผู้ประกอบการขาดการดูแลคุณภาพผลิต  
สินค้าไม่ได้คุณภาพกลายเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัยต่อผู้บริโภคได้ เมื่อนำไปใช้  
อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย จิตใจ หรือทรัพย์สินของผู้บริโภค  
หรือบุคคลอื่นได้ เช่น ผลิตเครื่องสำอางไม่ได้มาตรฐานมีสารที่เป็นอันตราย ทาแล้วเกิด  
เป็นอันตรายบริเวณผิวหนัง ซึ่งการกระทำที่กล่าวมาถือเป็นความผิดต่อผู้บริโภคสินค้า  
โดยตรงซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนดการระงับการพิสูจน์บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมาย-  
วิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 84/1 ว่าคู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดเพื่อสนับสนุน  
คดีของตนคู่ความฝ่ายนั้นมิหน้าที่นำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นเว้นแต่จะมีข้อเท็จจริงหรือ

กฎหมายบัญญัติสันนิษฐานข้อเท็จจริงนั้นไว้เป็นการเบื้องต้นแล้วภาระการพิสูจน์จึงจะตกกลับไปอยู่กับฝ่ายตรงข้ามที่จะต้องมีหน้าที่นำสืบหักล้างข้อสันนิษฐานเบื้องต้นนั้น<sup>1</sup>

สำหรับเรื่องข้อสันนิษฐานที่จะมาเปลี่ยนภาระการพิสูจน์จากฝ่ายที่กล่าวอ้างให้ไปอยู่กับฝ่ายตรงข้ามกฎหมายไทยคือ ป.วิ.พ. มาตรา 84/1 บัญญัติให้ใช้ได้ทั้งข้อสันนิษฐานตามกฎหมายและข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงซึ่งตรงกับในต่างประเทศหรือในหลักวิชาที่ว่าข้อสันนิษฐานอาจจะเกิดขึ้นได้ 2 ทาง ทางหนึ่งเกิดขึ้นโดยกฎหมาย-บัญญัติ (Statutory Presumption) ซึ่งก็คือ ข้อสันนิษฐานตามกฎหมาย และอีกทางหนึ่งเป็นข้อสันนิษฐานที่เกิดจากข้อเท็จจริงหรือเกิดจากสภาพความเป็นจริงเราเรียกว่า ข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์ (Factual Presumption)<sup>2</sup> หลักกฎหมายทั่วไปบทนี้เป็นหลักที่ใช้มากในการพิสูจน์ความประมาทเลินเล่อของจำเลยในคดีละเมิด ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้วโจทก์เป็นฝ่ายกล่าวอ้างว่าจำเลยกระทำโดยประมาทเลินเล่อโจทก์จึงต้องมีหน้าที่นำสืบแต่ในบางสถานการณ์ที่สภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์แสดงตัวของมันอยู่ว่าจำเลยน่าจะประมาทถ้าจำเลยไม่ประมาทแล้วเหตุร้ายหรืออุบัติเหตุร้ายนี้ไม่น่าจะเกิดและถือเป็นข้อสันนิษฐานตามความเป็นจริงที่เปลี่ยนภาระการพิสูจน์จากฝ่ายโจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ว่าจำเลยประมาทให้ตกกลับไปอยู่กับฝ่ายจำเลยที่จะต้องพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานตามความเป็นจริงบทนี้ว่าตนไม่ได้ประมาทเพราะอะไรหรือตนได้ใช้ความระมัดระวังเพียงพอแล้วในสถานการณ์นั้นอย่างถ้าจำเลยนำสืบไม่ได้หรือไม่สมตามมาตรฐานการพิสูจน์จำเลยต้องเป็นฝ่ายแพ้ประเด็นนี้บทสันนิษฐานตามความเป็นจริงบทนี้หรือบทอื่นก็ตาม

กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ภาคการผลิต ไม่ว่าจะเป็นผู้ผลิตเอง หรือผู้ว่าจ้างให้ผลิตผู้นำเข้าผู้ขายสินค้าที่ไม่สามารถระบุตัวผู้ผลิตผู้ว่าจ้างให้ผลิต หรือผู้นำเข้าได้และผู้ซึ่งใช้ชื่อทางการค้าเครื่องหมายการค้า เครื่องหมายข้อความ หรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ อันมีลักษณะที่จะทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่าเป็นผู้ผลิตผู้ว่าจ้างให้ผลิตหรือผู้นำเข้า จะต้องร่วมรับผิดชอบผู้เสียหาย

<sup>1</sup>จรัญ ภักดีธนากุล, เรื่องเดิม, หน้า 181.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, เรื่องเดิม, หน้า 183-184.

ที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย (Product Liability) และสินค้านั้นได้มีการขายให้แก่ผู้บริโภคแล้วไม่ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตามตามมาตรา 5 และผู้ได้รับความเสียหายพิสูจน์เพียงว่าได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นปกติธรรมดาแต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากผู้ประกอบการใดตามมาตรา 6 เนื่องจากผู้ประกอบการทุกคนที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นและถึงแม้ว่าจะขัดตกลงระหว่างผู้บริโภคกับผู้ประกอบการที่ได้ทำไว้ล่วงหน้าก่อนเกิดความเสียหายแล้ระภาคหรือคำแจ้งความของผู้ประกอบการเพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการก็ตาม ก็ไม่สามารถนำมาอ้างเป็นข้อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบได้ตามมาตรา 9

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดข้อแก้ตัวของผู้ประกอบการที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายไว้ในมาตรา 7 หากพิสูจน์ว่าสินค้านั้นมิได้เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัยหรือผู้เสียหายได้รู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าไม่ปลอดภัย หรือความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้าไม่ถูกต้องตามวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าที่ผู้ประกอบการได้กำหนดไว้อย่างถูกต้องและชัดเจนตามสมควรแล้วตามมาตรา 8 ผู้ผลิตตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างให้ผลิตไม่ต้องรับผิดชอบหากพิสูจน์ได้ว่าความปลอดภัยของสินค้าเกิดจากการออกแบบของผู้ว่าจ้างให้ผลิตหรือจากการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างให้ผลิตทั้งผู้ผลิตไม่ได้คาดเห็นและไม่ควรจะได้คาดเห็นถึงความปลอดภัยและถ้าเป็นผู้ผลิตส่วนประกอบของสินค้าไม่ต้องรับผิดชอบหากพิสูจน์ได้ว่า ความปลอดภัยของสินค้าเกิดจากการออกแบบหรือการประกอบหรือการกำหนดวิธีใช้ วิธีเก็บรักษา คำเตือน หรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าของผู้ผลิตสินค้านั้น

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติ-ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มุ่งที่จะคุ้มครองผู้บริโภคสินค้าที่ได้รับความเสียหายจากการใช้สินค้าที่ไม่ปลอดภัยแต่ก็ยังได้กำหนดข้อพิสูจน์ของผู้ประกอบการที่จะนำมาอ้างเพื่อจะไม่ต้องรับผิดชอบถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายฉบับนี้หรือไม่ ผู้ประกอบการจะต้องใส่ใจกับกระบวนการการผลิตสินค้า วัตถุดิบที่นำมาผลิตเป็นสินค้ามากขึ้น เพื่อให้สินค้ามีคุณภาพมีความปลอดภัยต่อผู้บริโภคมากขึ้น เมื่อสินค้ามีคุณภาพ มีมาตรฐาน และมีความปลอดภัย สินค้าเหล่านั้นก็จะเป็นที่ยอมรับในสังคม

การบริโภคสินค้าเหล่านั้น ส่งผลถึงยอดจำหน่ายสินค้าและผลกำไรที่ดียิ่งขึ้นได้ ในทางตรงกันข้ามหากมีการผลิตสินค้าที่เป็นอันตรายต่อผู้บริโภคแล้ว ไม่เพียงแต่การถูกฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย แต่อาจส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของสินค้าและผู้ประกอบการได้เหมือนกัน จากการพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ก็ยังพบปัญหาบางประการเกี่ยวกับปัญหาการพิสูจน์ของผู้เสียหาย เช่น การเข้าถึงข้อมูลเพื่อพิสูจน์หลักฐาน การเข้าถึงห้องทดลองมีค่าใช้จ่ายในห้องทดลองที่แพง เป็นต้น

จากบทบัญญัติตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ว่า

“เพื่อให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนตามมาตรา 10 ต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติธรรมดาแต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการใด”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว พบว่า สามารถแบ่งองค์ประกอบความผิดที่ผู้เสียหายต้องพิสูจน์เพื่อเอาผิดแก่ผู้ประกอบการได้ดังนี้

- 1) ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและ
- 2) ผู้เสียหายใช้หรือเก็บรักษาสินค้านั้นตามปกติธรรมดา

ตามหลักภาระการพิสูจน์ในข้อ 2 พบว่า ผู้เสียหายน่าจะสามารถพิสูจน์ได้โดยง่ายเนื่องจากการพิสูจน์ข้อเท็จจริงในฝ่ายตนเองซึ่งไม่มีความซับซ้อนแต่ในสภาพความเป็นจริงการที่ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าบางประเภทการจะพิสูจน์ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเกิดจากสินค้านั้นเป็นสาเหตุสำคัญนั้นไม่ใช่เรื่องง่ายผู้เสียหายจึงต้องหาพยานหลักฐานด้วยตนเอง ดังนั้น ปัญหาที่พบ คือ ผู้เสียหายไม่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ด้วยตนเองเพียงลำพังแต่ต้องอาศัยการตรวจสอบทางวิทยาศาสตร์มาช่วย

นอกจากนี้ เนื่องจากคดีแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยถือเป็นคดีผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติ-วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ด้วย ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา-คดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ก็มีบทบัญญัติที่ระบุให้ศาลสามารถกำหนดให้ผู้ประกอบการเป็นผู้มีภาระการพิสูจน์เกี่ยวกับข้อเท็จจริงด้านการผลิตออกแบบส่วนผสมของสินค้ารวมถึง การให้บริการนอกจากมาตรา 29 แล้วพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ก็ยังมีบทบัญญัติในมาตรา 33 ซึ่งให้อำนาจศาลในการที่จะเรียกพยานหลักฐานมาสืบเอง ได้ตามที่เห็นสมควรและมาตรา 36 ที่ศาลอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาคดีได้โดยบทบัญญัติมาตรานี้ก็มีลักษณะคล้ายกับ บทบัญญัติที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้า-ที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นการผลักภาระการพิสูจน์ข้อมูลด้านเทคนิคไปให้ ผู้ประกอบการ แต่พบว่า ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เนื่องจากปัญหา ของผู้เสียหาย คือ พิสูจน์ไม่ได้ว่าตนได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ผลิตซึ่งต้องอาศัย การพิสูจน์จากตัวของผู้เสียหายเอง เช่น มีการตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการหรือ ห้องทดลอง และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจพิสูจน์สูงมาก เป็นต้น ซึ่งผู้ประกอบการ ไม่สามารถมาตรวจสอบหรือให้ข้อมูลได้

แม้ในปัจจุบันพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจาก-สินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 จะมีบทบัญญัติที่ช่วยลดภาระการพิสูจน์ของผู้เสียหายในการฟ้องร้องให้ผู้ประกอบการ รับผิดชอบต่อสินค้าที่ไม่ปลอดภัยของตนมากขึ้นกว่าบทบัญญัติในกฎหมายเดิมแล้ว ก็ตาม กล่าวคือ ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นองค์ประกอบทางด้านจิตใจว่า ผู้ประกอบการมีความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่แต่พิสูจน์เพียงว่าตนได้รับ ความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการเท่านั้นก็เพียงพอที่ศาลจะรับฟังและสันนิษฐาน ได้ว่าผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบและเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการที่ต้องหาข้อต่อสู้ เพื่อจะให้พ้นความรับผิดก็ตามแต่เมื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติแล้ว การพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายเนื่องจาก ในการจะพิสูจน์ให้ศาลเห็นถึงความเสียหายว่าเกิดจากการบริโภคหรือใช้สินค้านั้น ๆ

เป็นที่จะต้องมีการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์เข้ามาช่วยด้วยซึ่งผู้บริโภครวมซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปคงไม่สามารถทำได้ด้วยตนเองแต่ต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งในคดีที่เป็นความเสียหายที่เกิดต่อบุคคล ๆ เดียวหรือบุคคลจำนวนน้อยแทบเป็นไปได้เลยที่จะมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ความช่วยเหลือเพราะไม่ใช่เรื่องที่กระทบคนหมู่มาก ในสังคมหรือหากจะมีผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้บริการตรวจสอบดังกล่าวก็อาจจำเป็นที่จะต้องมีค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบและดำเนินการส่งผลให้ผู้บริโภคที่มีรายได้น้อยจะไม่สามารถเข้าถึงพยานหลักฐานดังกล่าวได้เลย

ในประเด็นปัญหาดังกล่าว พบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบ-ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 10 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ได้กำหนดบทบัญญัติที่ช่วยอุดช่องว่างดังกล่าวไว้พอสมควรแล้ว ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค-สมาคมและมูลนิธิ ซึ่งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคให้การรับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจที่จะดำเนินคดีแทนผู้เสียหายได้ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่มีค่าใช้จ่ายหรือขาดบุคลากรที่มีความรู้ที่จะช่วยในการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการก็จะสามารถให้หน่วยงานดังกล่าวเข้ามาดำเนินคดีแทนได้โดยหน่วยงานเหล่านี้ก็จะมีศักยภาพในการตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการได้ดีกว่า ทั้งนี้ หากศึกษาไปถึงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งต้องนำมาอนุโลมใช้ ได้แก่ มาตรา 39 - มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พบว่า กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่จะพิจารณาว่าสมควรเข้าดำเนินคดีแทนผู้บริโภคหรือไม่โดยข้อพิจารณาประการหนึ่งของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กล่าวคือการพิจารณาว่าการดำเนินคดีนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคเป็นส่วนรวมหรือไม่หากคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเห็นว่า คดีดังกล่าวเป็นเรื่องของปัจเจกชนไม่กระทบถึงส่วนรวมก็อาจไม่เข้าดำเนินคดีแทนก็ได้ กล่าวคือ บุคคลเพียงคนเดียวนั้นแต่หากบุคคลดังกล่าวได้รับความเดือดร้อนและไม่สามารถบรรเทาความเดือดร้อนดังกล่าวด้วยตนเองได้เนื่องจากไม่มีความรู้หรือไม่มีความรู้หรือไม่มีทุนทรัพย์ก็ตามหน่วยงานของรัฐก็สมควรที่จะช่วยเหลือในทุกกรณีเนื่องจากแม้มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551

จะให้สิทธิผู้บริโภคในการฟ้องคดีเอง โดยมีเจ้าพนักงานคดีมาช่วยจัดบันทึกรายละเอียดต่าง ๆ แต่ประเด็นของปัญหาของผู้บริโภคมิใช่การที่ผู้บริโภคฟ้องคดีเองไม่ได้แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าผู้บริโภคไม่สามารถดำเนินการต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ความเสียหายที่ตนมีว่าเกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยได้สาเหตุอาจเกิดขึ้นได้จากการไม่มีทุนทรัพย์และการไม่มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งส่วนนี้ผู้บริโภคต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐเข้ามาช่วย

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าการกำหนดภาระการพิสูจน์ของฝ่ายผู้เสียหายที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าสินค้านั้นไม่ปลอดภัยอย่างไร โดยที่สินค้าในปัจจุบันไม่ว่าจะผลิตภายในประเทศหรือนำเข้า มีกระบวนการผลิตที่ใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสูงขึ้นเป็นลำดับ การที่ผู้บริโภคจะตรวจ พบว่า สินค้าไม่ปลอดภัยกระทำได้ยากควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว โดยระบุให้ชัดเจนว่าในกรณีที่ผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากสินค้าไม่ปลอดภัยและผู้เสียหายร้องขอมายังคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เมื่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้สวน และพบว่า คดีมีมูลคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคต้องให้ความช่วยเหลือและดำเนินคดีแทนผู้เสียหาย โดยไม่มีข้อยกเว้นเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยทั่วกัน

### 3.3 ปัญหาการส่งเสริมอุตสาหกรรมเครื่องสำอาง

ภาครัฐส่งเสริมให้ผู้ประกอบการผลิตเครื่องสำอางโดยใช้หลักเกณฑ์ Good Manufacturing Practices (GMP) ผู้ผลิตรายใดที่มีความประสงค์จะได้รับหนังสือรับรองมาตรฐานการผลิตเครื่องสำอาง (Certificate of Cosmetic GMP) จะต้องผ่านการตรวจสอบประเมินคุณภาพตามแบบฟอร์มการตรวจประเมินคุณภาพที่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยากำหนด ด้วยวิธีการตรวจสอบประเมินคุณภาพแบบให้คะแนนในแต่ละหมวด ซึ่งประกอบด้วย 8 หมวด 13 ข้อกำหนด ได้แก่ หมวดบุคลากร หมวดสถานที่ผลิต หมวดการสุขาภิบาล หมวดอุปกรณ์และเครื่องมือต่าง ๆ หมวดวัตถุดิบและวัสดุการบรรจุ หมวดการดำเนินการผลิต หมวดการประกันสุขภาพ และหมวดเอกสารการผลิต ซึ่งในการตรวจสอบเพื่อรับรองมาตรฐาน GMP ในแต่ละหมวดต้องได้คะแนนในการตรวจสอบประเมินเพื่อรับรองไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 และคะแนนรวมทุกหมวด

ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 หากพบข้อบกพร่องต่าง ๆ จะต้องมีการแก้ไขข้อบกพร่องให้ครบถ้วนพร้อมทั้งผลการตรวจวิเคราะห์ตัวอย่างเครื่องสำอางที่เก็บตัวอย่างขณะตรวจประเมินจะต้องได้มาตรฐานสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงจะออกหนังสือรับรองมาตรฐานการผลิตเครื่องสำอาง(Certificate of Cosmetic GMP) ให้หนังสือรับรองมาตรฐานการผลิตเครื่องสำอางนี้จะมีอายุ 1 ปี และต้องมีการตรวจประเมินการต่ออายุหนังสือรับรองมาตรฐานการผลิตเครื่องสำอางดังกล่าวทุกปีและในปัจจุบันประเทศไทยได้ลงนามในความตกลงว่าด้วยแผนการปรับประสานกฎระเบียบเครื่องสำอางให้สอดคล้องกับอาเซียน (Agreement on ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme) กำหนดให้ผู้ประกอบการผลิตเครื่องสำอางต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอาง (Good Manufacturing Practices--GMP) เพื่อลดอุปสรรคทางการค้าที่มีไข่ภายในและเพื่อที่จะได้มีมาตรฐานและการประเมินแบบเดียวกัน ดังนั้นภาครัฐโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาจึงได้วางแนวทางเพื่อให้ผู้ประกอบการผลิตเครื่องสำอางได้เตรียมการและมีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางของอาเซียนด้วยการออกประกาศแจ้งให้ทราบว่าจะมีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับเรื่องหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางเพื่อให้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551 ส่วนผู้ผลิตที่ดำเนินการผลิตก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551 นั้นให้ดำเนินการปรับปรุงสถานที่ผลิตให้เป็นไปตามกำหนดภายในเวลาไม่เกิน 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2551 ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวผู้ประกอบการผลิตทุกรายสามารถใช้หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางของอาเซียนมาเริ่มใช้ในการพัฒนาสถานที่ผลิตเครื่องสำอางในประเทศไทยได้ทันทีโดยไม่ต้องรอประกาศกระทรวงสาธารณสุข ทั้งนี้ ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเรื่องการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางของอาเซียนฉบับ ลงวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2549 ซึ่งหลักเกณฑ์อาเซียน GMP มีเนื้อหาเพิ่มเติมจากหลักเกณฑ์ GMP ที่กำหนดขึ้นโดยสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาดังกล่าวข้างต้น แต่มีหลักการเพิ่มเติม คือ ต้องมีการจัดเอกสารคู่มือคุณภาพ (Quality Manual) และต้องมีการกำหนดคู่มือการผลิตและการวิเคราะห์การทดสอบความคงสภาพของเครื่องสำอางเพิ่มเติมอีกด้วย

เมื่อได้วิเคราะห์มาตรการตามกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ยังไม่ได้ออกกฎหมายมาบังคับให้ผู้ประกอบการ ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางของอาเซียนดังกล่าว การนำ หลักเกณฑ์วิธีการที่ดีในการผลิตเครื่องสำอางมาใช้ของผู้ประกอบการจึงเป็นไป โดยระบบสมัครใจหรือความพร้อมของผู้ประกอบการ บนพื้นฐานการผลิตที่ดีมีคุณภาพ

จากการวิเคราะห์เรื่องหลักเกณฑ์การกำกับดูแล และการควบคุมผลิตภัณฑ์ เครื่องสำอางของประเทศไทยและต่างประเทศ ทำให้ได้กรอบแนวทางของหลักเกณฑ์ ดังกล่าวนำไปปรับใช้กับกฎหมายไทย ทั้งในพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ที่ผ่านมาเป็นเพียงกรณีวิเคราะห์ ข้อมูลทางเอกสารเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้ข้อมูลในส่วนของสภาพปัญหาหลักเกณฑ์ การกำกับดูแล และการควบคุมเครื่องสำอางของประเทศไทย มีความชัดเจนและ ความน่าเชื่อถือ สามารถนำไปปรับใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ โดยผู้ศึกษาจะได้นำ ผลการวิเคราะห์ดังกล่าวไปทำการวิจัยภาคสนาม ซึ่งจะนำไปสู่คำตอบหรือวัตถุประสงค์ สุดท้ายของงานวิจัยต่อไป

#### 4. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม

เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 เวลา 8.00-12.00 น. ณ โรงแรมจันทร์เกษมปาร์ค อาคารมหาจักรีสิรินธร(ห้องจันทร์3) มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษมกรุงเทพมหานคร ผู้ศึกษาได้ดำเนินการจัดการสนทนากลุ่มโดยเรียนเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และมีความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายการกำกับดูแล และการควบคุมเครื่องสำอาง ในประเทศไทย เข้าร่วมประชุมทางวิชาการตามที่ได้กำหนดระเบียบ วิธีการศึกษาวิจัย ไว้ในเบื้องต้น โดยวันสนทนากลุ่มดังกล่าวได้รับความอนุเคราะห์จากผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วม สนทนากลุ่มแบ่งเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มละ 7-8 คน จำนวนทั้งสิ้น 22 คน และมีผู้ดำเนินการ สนทนาเป็นผู้ที่นำประเด็นในการสนทนา ซึ่งในการสนทนากลุ่มได้รายงานผลสรุปที่ได้ จากการศึกษาดูเอกสารและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกให้ที่ประชุมทราบและ ได้เสนอประเด็นให้ที่ประชุมพิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล รวมทั้ง

ขยายผลและเก็บตกประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาและผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องสำอางในประเทศไทยตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์และสรุปผลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 4.1 สภาพปัญหาและผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องสำอางในประเทศไทย

ค้นพบว่า ที่ประชุมมีความเห็นในประเด็นเรื่องนี้สอดคล้องและสนับสนุนข้อมูล que ผู้ศึกษาได้ศึกษามาในเบื้องต้นทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องสำอางในประเทศไทยว่า

ประเด็นปัญหาที่สำคัญในส่วนแรก คือ “ระบบจดทะเบียนการขอใบอนุญาตการจดแจ้ง” หรือแม้กระทั่งสารต่าง ๆ ที่ได้มีการกำหนดว่าเป็นสิ่งที่มีอันตรายต้องห้ามนั้น ในปัจจุบันนั้นมันเป็นอย่างไร แล้วในสากลอะไรที่มันมีปัญหาบ้างในสารใด แล้วเราจะขึ้นทะเบียนอย่างไร ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นเกี่ยวกับกระบวนการผลิตทั้งสิ้น

ประเด็นปัญหาต่อมา คือ เนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้โฆษณาและจำหน่ายไปก่อน ไปพลาถก่อนก่อนในระหว่างที่กำลังขอจดแจ้งพบว่า ระยะเวลาการขอจดแจ้งว่าที่มีการจดแจ้งว่าจะต้องภายใน 30 วัน และถ้าเกินภายใน 30 วัน ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบถือว่าให้ได้รับอนุมัติให้ถือว่าโฆษณาได้เวลาตรงนี้เป็นปัญหาทางกฎหมายปัญหาทางภายในการบังคับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ถ้าย้อนกลับมาภายใน 30 วัน ไม่ตรวจสอบไม่เช็คไม่เรียบร้อยตามกำหนดจะเป็นความผิดของผู้ผลิตผู้จำหน่ายหรือเปล่าพอครบ 30 วัน เขาบอกขายได้แล้วได้รับอนุญาตเขาเอามาขายแล้วตัวเขาเองอาจใช้ไม่แพ้ คนอื่นใช้แล้วแพ้แต่ถ้าเกิดมีหน่วยงานที่เขาจดแจ้งรับและมีเจ้าหน้าที่ทดสอบว่าผ่านกาทดสอบแล้วไม่แพ้ตรงนี้ก็ทำให้เขามั่นใจด้วยว่าปลอดภัยตรงนี้ก็อยากจะให้มีกฎหมายมารับรองด้วย

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับควบคุมผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกก็ยังคงอยู่ในลักษณะของการจดแจ้งในระบบที่นำเข้าไปต่างประเทศลักษณะควบคุมอาจจะไม่ต้องเข้มงวดเหมือนในประเทศไทยเพื่อเปิดโอกาสให้การประกอบธุรกิจที่ได้ความรวดเร็วมากยิ่งขึ้นถ้าปฏิรูปในด้านของการส่งออกด้วยก็จะดี เพิ่มเติมในส่วนของผู้บริโภคมีความคิดเห็นว่ ขั้นตอน

การจดทะเบียนแจ้งการตรวจสอบล่าช้าและอีกอย่าง คือ ผลิตภัณฑ์ไม่มี อย. นั้น จะขายดีกว่า ซึ่งกรณีนี้ควรกำหนดเรื่องการกำหนดค่าเสียหายโดยมีหลักเรื่องผู้ซื้อ ต้องระวัง Product Liability หากเกิดความเสียหายเกิดขึ้นเพราะคนซื้อสมัครใจ กระบวนการในส่วนของคุณคชทั้งหลาย คือ พ่อค้าแม่ค้า คือ กระบวนการจำหน่าย หรือที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผลิต และในปัจจุบัน พบว่า บริษัทรับจ้างผลิตสินค้าปัจจุบัน มีเยอะมาก มีเงินมาจ้างผลิตเครื่องสำอางซึ่งคนทั่ว ๆ ไปสามารถเป็นเจ้าของแบรนด์ ควรมีขั้นตอนควบคุมที่มากกว่านี้ เช่น ควรแจ้งกระบวนการผลิต ส่วนผสมให้ผู้รับจ้าง ได้ทราบ และควรแจ้งขั้นตอนนี้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาควบคุมตรวจสอบได้ด้วย ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีการเชื่อมโยงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการ โฆษณาเกินจริงที่ต้องพิสูจน์

ประเด็นปัญหาต่อมาเกี่ยวกับ “การควบคุมการโฆษณา” เนื่องจากการที่กฎหมาย อยู่บนพื้นฐานของการโฆษณาและการขายเครื่องสำอางอยู่บนภาคที่ผู้ประกอบการใหญ่ ที่ประกอบการเป็นมืออาชีพแต่อีกภาคคือ ประชาชนเพราะในปัญหาการ โฆษณาในเวที ถือเป็นปัญหาในระดับประเทศ ซึ่งทุกคนต้องยอมรับว่าทุกคนเป็นทั้งผู้บริโภคและ เป็นผู้จำหน่ายในคน ๆ เดียวกัน แต่วันหนึ่งเธอก็ลุกขึ้นมาขายเครื่องสำอางลงในเฟซบุ๊ก ของเธอ คือ นักศึกษาร้อยละ 80 ซึ่งในกระบวนการนี้เห็นว่ามันมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่เป็นเรื่องยากในการบังคับใช้การ โฆษณาทางโซเชียลมีเดียเกิดขึ้นจำนวนมากตรงมันมี อิทธิพลสูงต่อความเชื่อของคนว่าโฆษณา โดยเฉพาะโฆษณาที่ใช้ดารานางแบบเป็นแบบ มันมีอิทธิพลสูงมากถ้าโฆษณาโอ้อวดเกินจริงสำหรับการขออนุญาตก่อนมันมีประโยชน์ เพราะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคและสามารถการคุ้มครองผู้ผลิตด้วย เนื่องจากประเด็น ปัญหาการ โฆษณาดังกล่าวมีการเชื่อมโยงกับการ โฆษณาเกินจริง สินค้าปลอม สินค้าไม่มีคุณภาพ และก่อให้เกิดการรบกวนผู้บริโภค คือ เกิดจากพฤติกรรมการขายเครื่องสำอาง ที่มีความหลากหลาย และช่องทางที่มีสะดวกมากขึ้น เช่น แท้ก็มาทางไลน์ ทางเฟซบุ๊ก มาตลอดเวลาและไม่บอกด้วยว่าขายเครื่องสำอาง โดยเอาหน้าสวย ๆ เมื่อผู้บริโภคเห็น แล้วมีข้อความอย่างนี้ ทำไมไม่สวยอย่างนี้ เพราะใช้เครื่องสำอางยี่ห้ออื่นยี่ห้ออื่น เป็นต้น จึงเป็นลักษณะที่ว่าเราจะควบคุมตรงนี้อย่างไร เพราะว่าบางคนเขาไม่ได้ใช้เครื่องสำอาง แต่มีการทำให้ราคาถูกลงบ้าง เนื่องจากในกฎหมายต่างประเทศมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดดูแลเกี่ยวกับเรื่องนี้

ประเด็นปัญหาต่อมาเกี่ยวกับ “ฉลาก” เรื่องปัญหาทางด้านฉลากก็เช่นเดียวกัน ที่การที่ผู้ประกอบการธุรกิจทำฉลากที่เป็นเท็จหรือไม่ถูกต้อง ซึ่งก็คือเป็นการโฆษณาอย่างหนึ่งหรือว่าเป็นการที่เผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบพวกข้อมูลต่าง ๆ ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภคได้ และเกี่ยวกับ “วันหมดอายุ” เนื่องจากเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภคว่าใช้ได้ถึงวันไหนแต่ผู้ประกอบการรายย่อยไม่เป็นประโยชน์เพราะถ้าผู้ประกอบการรายใหญ่กำหนดก็เขาทำระยะยาวแต่ผู้ประกอบการรายย่อยนั้นหมดอายุแล้วถ้าทำไม่ได้ผู้ซื้อจะไม่ซื้อเป็นประเด็นที่อยากจะฝากไว้ถ้าจะปฏิรูปเพราะผู้บริโภคต้องได้รับการคุ้มครองแต่ผู้ประกอบการเองก็ต้องได้รับการคุ้มครองระดับหนึ่ง ซึ่งร่างกฎหมายต้องคุ้มครองบุคคลทั้ง 2 ประเภท

ประเด็นปัญหาต่อมาเกี่ยวกับ “บทลงโทษ” เนื่องจากการคุ้มครองผู้บริโภค โดยในภาพรวม มีกฎหมาย 7 ฉบับ คือ

- 1) พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. 2535
- 2) พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510
- 3) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- 4) การกระทำผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2550
- 5) องค์กรกระแสด้านความถี่ พ.ศ. 2553
- 6) วิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 และ
- 7) กฎหมายที่เกี่ยวกับทางศาลคู่กับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

เกี่ยวกับบทลงโทษปัจจุบันพ่วงกับประมวลกฎหมายอาญามาตรา 236 โทษหนักมาตรา 236 ผู้ใดปลอมอาหารยาหรือเครื่องอุปโภคหรือเครื่องอุปโภคบริโภคอื่นใดเพื่อบุคคลอื่น ๆ เสพหรือใช้หรือปลอมและเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพหรือจำหน่ายหรือเสนอขายสิ่ง เช่นว่านั้นเพื่อบุคคลเสพหรือใช้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตรงนี้หากขึ้นศาลแขวงแต่ถ้าหากว่าเป็นเหตุให้คนตายหรือสาหัสหรือกระทำโดยประมาทโทษก็จะแตกต่างออกไปในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 238 ถ้าการกระทำความผิดตาม มาตรา 226-237 ซึ่งรวมไปถึงมาตรา 236 เป็นเหตุให้บุคคลอื่นถึงแก่ความตายผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุก

ตลอดชีวิตหรือจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 20 ปี และปรับตั้งแต่ 10,000 บาท ถึง 40,000 บาท  
วรรค 2 ของมาตรา 238 มีเหตุให้ผู้อื่นรับอันตรายสาหัสต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1-10 ปี  
และปรับตั้งแต่ 2,000-20,000 บาท เกี่ยวกับประเด็นนี้ตำรวจสามารถตั้งข้อห้ามมาตรา 238  
ได้ถ้าสาเหตุที่ขึ้นศาลจังหวัดถ้ามีเวลาเยอะแต่ถ้าขึ้นศาลแขวงลงโทษเบาและรอลงโทษ  
เป็นส่วนใหญ่เพราะว่ารับสารภาพแต่ถ้าขึ้นศาลจังหวัดก็ไม่รับเพราะคดีจะยาวไม่จบง่าย  
คดียาว ๆ ก็จะไปมัดวิธีพิจารณาความแพ่งถ้าขึ้นศาลแขวงจบง่ายศาลจังหวัดยาวศาล  
ชั้นต้น 1 ปี ศาลอุทธรณ์ไม่ถึงปีศาลฎีกา 3 ปี พยายามให้จบที่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา  
ชำนาญการพิเศษที่กำลังทำกันอยู่ตอนนี้ประมวลกฎหมายอาญากระทำโดยประมาทและ  
อันตรายถึงชีวิตจำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 2,000 บาท บทลงโทษนี้มีโทษที่ปรับ  
จำนวนน้อยเกินไป เช่น ในเรื่องเครื่องสำอางปลอมและที่ไม่ปลอดภัยโทษสูงสุด 6 เดือน  
จำคุก 1 ปี แต่ของยาผลิต ยาปลอม โทษจำคุกตลอดชีวิตและก็ผลิตอาหารปลอมจำคุก  
10 ปี ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัวกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังพบปัญหาปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณหน่วยงานขาดประสิทธิภาพ  
ซึ่งมองกฎหมายเครื่องสำอางฉบับเดียวพิจารณาด้านโฆษณาใส่ไปด้วย

#### 4.2 แนวทางปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทย

ค้นพบว่า ที่ประชุมมีความเห็นในประเด็นเรื่องนี้สอดคล้องและสนับสนุน  
ข้อมูลที่คุณศึกษาได้ศึกษามาในเบื้องต้นทั้งข้อเสนอแนะและความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทาง  
ปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทยว่า

4.2.1 สำหรับกระบวนการควบคุมการผลิตควบคุมต้นทางการผลิต ว่า  
คุณภาพมีการผลิตจริงจึงสามารถตรวจสอบได้หากสามารถทำได้จริงปัญหาดังกล่าว  
ก็จะหมดไป และควรควบคุมขั้นตอนการผลิตส่วนผสมต่าง ๆ ตรวจสอบก่อนก่อนที่จะ  
อนุญาตให้ผลิตเครื่องสำอางสักชิ้นและควรทดลองในห้องปฏิบัติการทดลองกับสัตว์ต่าง  
ว่ามีผลข้างเคียงก่อนไม่ใช่ให้ใช้กับคนก่อนเกิดปัญหาเกิดผลข้างเคียงค่อยระงับและ  
ระยะเวลาเกี่ยวกับการขออนุญาตเมื่อกฎหมายผ่านแล้ว สามารถใช้มาประกอบได้  
กับการขออนุญาต เรื่องนำเข้าผู้ผลิตส่งออกนำเข้าควรนำมาพิจารณา ประกอบด้วย  
ว่าจะมีผลทั้งผู้ประกอบการและผู้บริโภคอย่างไร

การกำกับดูแลควบคุมเกี่ยวกับเครื่องสำอางซึ่งก่อให้เกิดความปลอดภัยกับผู้บริโภค โดยพิจารณากฎหมายตัวนี้ไปเชื่อมต่อกับกฎหมายอาเซียน ควรที่จะต้องมีการส่งเสริมเรื่องของการที่จะพัฒนาการผลิตหรือจะส่งเสริมเครื่องสำอางที่จะทำให้ประเทศนำเข้าส่งออกที่สามารถเคลื่อนโดยเสรีมีมาตรฐานความปลอดภัยอาจจะต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายโฆษณาเรื่องของการส่งเสริมเราควรจะมีบัญญัติไว้ในไหนเป็นไปได้ไหมว่า เราจะมีคณะกรรมการให้คำแนะนำกำหนดแนวนโยบายหรือเป็นผู้เสนอแนวให้กับผู้อนุญาตในการที่จะพัฒนามาตรฐานเครื่องสำอางไปในระดับอาเซียนหรือของโลก ควรเพิ่มในส่วนทางด้านการควบคุมก็จะได้ทั้งการส่งเสริมเครื่องสำอางได้ทั้งหมดและได้ทั้งแนวการควบคุมและส่งเสริมด้วย

นอกจากนี้ มีข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีแตกต่างและมีประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างมาก คือ ประเด็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของผู้บริโภค ในกระบวนการต่าง ๆ ไม่จะเป็นก่อนผลิตระหว่างผลิต รวมทั้งหลังจากออกสู่ตลาด จะให้ประชาชนหรือผู้บริโภคมีส่วนร่วมแบบรู้เท่าทัน

4.2. 2 การควบคุมการโฆษณาในระดับจุลภาคเพราะในปัจจุบันใครมีเงินก็ไปจ้างโรงงานผลิตได้การโฆษณามีลักษณะคล้ายขายตรงไม่มีกลยุทธ์ในการโฆษณาทำการโฆษณาจริง ๆ จะเป็นของผู้ขายแต่ละราย ดังนั้น ควรมีการส่งเสริมและกำกับดูแลในระดับจุลภาคด้วยเพราะผู้ประกอบการส่วนใหญ่เน้นขายที่จะทำแต่กำไรจริงไม่สนใจในเรื่องของกฎหมาย

ควรแก้ไขเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบเกี่ยวกับข้อมูลปลอมหรือเท็จจากการโฆษณา เนื่องจากเป็นปัญหาที่กว้างจนไม่สามารถเข้าองค์ประกอบได้และทำให้เสียหายแก่ประชาชนควรเสนอแก้ไขในส่วนพระราชบัญญัติเครื่องสำอางเป็นตัวตั้งเกี่ยวกับการกำหนดให้โฆษณาปลอมหรือเท็จเป็นกฎหมายเครื่องสำอางอันเดียวกันเลย ไม่ต้องไปยื่นอยู่ในพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ เช่น ที่ข้อมูลปลอมหรือเท็จ ที่เกี่ยวกับกฎหมายเฉพาะไม่ต้องไปใช้ในพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ ซึ่งในส่วนนี้ควรกำหนดให้องค์กรเฉพาะดูแลอย่างเดียว

ควรแก้ไขเกี่ยวกับขอบเขตของการโฆษณาควรจะมีบัญญัติไว้ชัดเจน และควรเทียบกับพระราชบัญญัติสถานพยาบาลมาตรา 38 จะให้อำนาจสำหรับคนที่จะมา

ควบคุมการโฆษณาตามกฎหมายไปออกกฎหมายลูก ก็คือ ประกาศกระทรวงเพื่อที่จะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขในประกาศถ้าในสถานพยาบาลจะเขียนไว้เลยว่า มีข้อความวิธีการโฆษณาอย่างไรบ้างที่จะโฆษณาได้คือ ขอบเขตที่เห็นกำหนดความชัดเจนเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปผู้โฆษณาก็จะทราบว่าจะโฆษณาได้ อย่างไร โฆษณาไม่ได้ ผู้ที่ควบคุมกำกับดูแลโฆษณาก็จะเห็นแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจนถ้าจะมีการควบคุมการโฆษณาหรือบัญญัติการโฆษณาในกฎหมายเครื่องสำอางควรดูแลแนวทางไปกำหนดออกเป็นกฎหมายลูกหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขอย่างไร การโฆษณาก็จะช่วยให้การบังคับใช้มันสะดวกยิ่งขึ้นเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

นอกจากนี้ มีข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีแตกต่างและมีประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างมาก คือ ประเด็นเกี่ยวกับการโฆษณาในระบบอินเทอร์เน็ตควรมีหลักเกณฑ์ให้ชัดว่าอะไรลงได้ อะไรลงไม่ได้ควรมีหลักเกณฑ์สินค้าเครื่องสำอางที่มีการทดลองในห้องปฏิบัติการทดลองกับใครปริมาณเท่าไร ได้ผลแล้วไม่เกิดผลข้างเคียง และเพิ่มเติมเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอางผ่านทางเว็บไซต์ เนื่องจาก การโฆษณาเครื่องสำอางให้อำนาจคณะกรรมการเครื่องสำอางไปกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขเกี่ยวกับการโฆษณาเครื่องสำอางผ่านทางเว็บไซต์และโซเชียลมีเดีย ควรเพิ่มข้อกำหนดในลักษณะขยตรงนิตหนึ่ง เนื่องจากธุรกิจประเภทหนึ่ง คือ ธุรกิจตลาดแบบตรงว่าการขายสินค้าโดยทางสื่อ โดยที่ผู้บริโภคสามารถตอบตกลงซื้อผ่านสื่อตรงนั้นได้ ตรงนี้ได้ ควรรับใบอนุญาตตลาดธุรกิจแบบตรงก่อนที่จะไปทำการโฆษณา ประเด็นเกี่ยวกับการกำกับดูแลเกี่ยวกับการโฆษณา โดยให้พิจารณาจากราชบัญญัติของสถานพยาบาลเป็นตัวอย่าง เนื่องจากมาตรา 38 จะเป็นการกำหนดเรื่องการควบคุมของสถานพยาบาลซึ่งสามารถเอามาปรับใช้ของตัวพระราชบัญญัติเครื่องสำอางได้ ซึ่งในมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติสถานพยาบาลเองเขาจะมีการควบคุมการโฆษณาสถานพยาบาลทั้งหมด อะไรก็ตาม ในเรื่องใดก็ตาม ถ้าเป็นโฆษณาที่เป็นเท็จหรือโฆษณาที่มันโอ้อวดเกินจริงหรือโฆษณาที่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับตัวสถานพยาบาลเอง อันนี้กฎหมายกำหนดเลยว่ากระทำเช่นนั้นจะมีบทลงโทษทางอาญาเมื่อมีบทลงโทษทางอาญาอย่างเดียวไม่พอถ้าเป็นตาม พรบ. สถานพยาบาลเขาให้อำนาจกับตัวบุคคลที่ให้ใบอนุญาต ก็คือ ท่านปลัดกระทรวงสาธารณสุขสามารถออกคำสั่งในทางปกครอง

ได้ออกคำสั่งในเรื่องของการระงับโฆษณาได้ด้วยว่าให้ระงับให้สามารถออกคำสั่งระงับการโฆษณาได้ ซึ่งในส่วนนี้ผมว่าน่าจะนำมาปรับใช้ของพระราชบัญญัติเครื่องสำอางได้ เพราะจริง ๆ แล้วการโฆษณาโดยทั่วไปที่เป็นโฆษณาเท็จทั้งหมดเกินจริงถ้ามีการโฆษณาไปแล้วถ้ามีผู้หลงเชื่อและเอาไปใช้มันจะเกิดอันตรายต่อผู้บริโภค โดยกว้างขวางทีเดียว เพราะนั่นให้ส่วนนี้ถ้าตัวกฎหมายเองมีการระบุให้ชัดเจนเหมือนพระราชบัญญัติสถานพยาบาลก็จะช่วยเรื่องป้องกันทำให้ผู้บริโภคไม่รับอันตรายจากเครื่องสำอางที่มันไม่ได้คุณภาพไม่ปลอดภัย

4.2.3 บทลงโทษ ควรเพิ่มโทษมาตรา 236-239 ในประเด็นกฎหมายการปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางการปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ควรปรับปรุงทั้งระบบที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสม และควรกำหนดโทษทางปกครองไปด้วย และกรณีถ้าผลในการบริโภคถึงแก่ความตายและเห็นว่าเป็นการโดยเจตนาทำให้รับผิดในทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาได้อีกกรณีหนึ่ง โทษสูงไม่ใช่แก้ปัญหาได้ทั้งหมดควรมีมาตรการและควรบังคับใช้กฎหมายด้านอื่นควบคู่ไปด้วยในชั้นพิจารณาร่างกฎหมายคือ ถ้าจะกำหนดโทษสูงต้องมีความเหมาะสมกับสภาพการกระทำอะไรต่าง ๆ

นอกจากนี้ มีข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีแตกต่างและมีประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างมาก คือ ประเด็นเกี่ยวกับการเยียวยาเบื้องต้นที่เป็นข้อสำคัญควรมีกองทุนสำหรับการเยียวยาผู้เสียหาย และมีองค์กรเพื่อผู้บริโภคที่ไม่แสวงหากำไรและไม่ใช่หน่วยงานของรัฐไว้สำหรับการขับเคลื่อน

จากข้อค้นพบจากการสนทนากลุ่มจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนทั้งสิ้น 22 คน ซึ่งในการสนทนากลุ่มผู้ศึกษาได้รายงานผลสรุปที่ได้จากการศึกษาเอกสารและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เจาะลึกให้ที่ประชุมทราบและได้เสนอประเด็นให้ที่ประชุมพิจารณาและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล รวมทั้งขยายผลและเก็บตกประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เกี่ยวกับสภาพปัญหาและผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องสำอางในประเทศไทยตลอดจนข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะแนวทางปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอางของประเทศไทย พบว่า ที่ประชุมมีความเห็นในประเด็นเรื่องนี้สอดคล้องและสนับสนุนข้อมูลที่ผู้ศึกษาได้ศึกษามาในเบื้องต้นทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบของกฎหมายเกี่ยวกับเครื่องสำอางในประเทศไทย รวมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางปฏิรูปกฎหมายเครื่องสำอาง

ของประเทศไทย นอกจากนี้ มีข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีแตกต่างและมีประโยชน์  
ในการศึกษาครั้งนี้เป็นอย่างมาก คือ ควรมีกองทุนสำหรับการเยียวยาผู้เสียหายและ  
มีองค์กรเพื่อผู้บริโภคที่ไม่แสวงหากำไรและไม่ใช้หน่วยงานของรัฐไว้สำหรับ  
การขับเคลื่อนซึ่งผลสรุปที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอในบทที่ 5 ต่อไป