

บทบรรณาธิการ การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (Health Impact Assessment : HIA)

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2550 ในมาตรา 67 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่า โครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชนในชุมชนโดยจะต้องทำสามขั้นตอนนี้ก่อนที่จะมีการดำเนินการดังกล่าว คือ 1) จัดทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) และการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ (HIA) 2) จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชน และ 3) ให้องค์กรอิสระทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพให้ความเห็นประกอบ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวนี้ของรัฐธรรมนูญมีส่วนที่แตกต่างจากประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ตามพระราชกฤษฎีกาส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 46 ตรงที่ของเดิมได้ระบุเพียงให้จัดทำ HIA เป็นแค่ส่วนหนึ่งในการจัดทำ EIA เท่านั้น โดยให้ประเมินอยู่ในส่วนของการประเมินคุณภาพชีวิต ซึ่งการกระทำดังกล่าวทำให้ HIA จะไม่มีความสมบูรณ์ในรายละเอียดและเนื้อหาที่ใช้ในการประเมิน แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ได้แยกขอบข่ายของการจัดทำ HIA ออกไปโดยกำหนดให้มีเวทีการกำหนดขอบเขตและแนวทางประเมินผลกระทบด้านสุขภาพโดยสาธารณะ (Public scoping) ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้สำหรับสังคมไทยนั้น HIA ยังคงเป็นองค์ความรู้ใหม่จึงทำให้เกิดการสับสนถึงวิธีการและกระบวนการในจัดทำและอาจส่งผลต่อการจัดทำ HIA ต่อไปในอนาคตอีกด้วย

องค์การอนามัยโลกได้นิยาม “การประเมินผลกระทบต่อสุขภาพ” ไว้ว่า เป็นกระบวนการตัดสินคุณค่าของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยพิจารณาที่ผลกระทบและการกระจายของผลกระทบนั้นที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของประชาชน โดยใช้วิธีการ กระบวนการและเครื่องมือในการประเมินหลายชนิดร่วมกัน โดยแบ่งขั้นตอนในการประเมินออกเป็น 5 ขั้นตอน ซึ่งต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยการหารือร่วมกับชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 1) การกลั่นกรองโครงการ (Screening) เป็นขั้นตอนที่พิจารณาว่าโครงการใดที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและต้องทำการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพควบคู่กับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือไม่ 2) การกำหนดขอบเขตการศึกษา (Scoping) เมื่อโครงการหรือกิจกรรมใด ๆ เข้าข่ายต้องจัดทำ HIA จากนั้นจึงต้องกำหนดขอบเขตการศึกษาซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญโดยให้การศึกษาผลกระทบนั้นมีความชัดเจนและเน้นประเด็นผลกระทบต่อสุขภาพที่สำคัญที่อาจเกิดขึ้นจากการมีโครงการนั้น ๆ โดยในการกำหนดขอบเขตของการศึกษานั้นต้องไม่กว้างและแคบจนเกินไปเพื่อให้การประเมินนั้นตรงเป้าและสะท้อนถึงผลกระทบต่อสุขภาพที่แท้จริง 3) การประเมินผลกระทบ

(Assessment) ในส่วนนี้แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อย่อยดังต่อไปนี้ 3.1 การรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน (Baseline information/ Profiling) ในการรวบรวมข้อมูลนั้นเน้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพเพื่ออธิบายสภาพพื้นฐานทางด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสังคม ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดผลกระทบต่อสุขภาพ 3.2 การประเมินและกำหนดความสำคัญ (Determining significance) ต้องมีการกำหนดเกณฑ์การประเมินความสำคัญของผลกระทบต่อสุขภาพที่แน่นอน โดยควรกำหนดลักษณะผลกระทบที่มีด้วยการให้นิยามของคำจำกัดความที่ละเอียดเพื่อเป็นการทำความเข้าใจร่วมกัน ในการประเมิน ทั้งนี้ในการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพนั้นต้องครอบคลุมผลกระทบรอบด้าน ทั้งผลกระทบที่เป็นอันตรายสูงหรือส่งผลต่อการเกิดโรคทั้งต่อตนเองและชุมชน และต้องครอบคลุมปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นกับสุขภาพอีกด้วย 3.3 การจัดทำรายงาน (Reporting) ในส่วนนี้ต้องเสนอมาตรการในการลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นที่พิจารณาจากการป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพที่จะเกิดขึ้น ทางเลือกที่ดีกว่าในการดำเนินงาน ประโยชน์ที่บุคคลหรือชุมชนจะได้รับในด้านการดูแลสุขภาพ รวมถึงมาตรการของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากหน่วยงานของทางสาธารณสุขเอง ทั้งนี้ในส่วนของการจัดทำรายงานนั้นต้องเป็นการระดมความรู้ความสามารถจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ รวมถึงบุคลากรในสายวิชาชีพ ที่เกี่ยวข้องกับด้านสุขภาพเท่านั้น 4) การพิจารณารายงานและการตัดสินใจ (Review and Decision making) ขั้นตอนนี้เป็นไปตามการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีระบุไว้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ท้ายสุดคือ ขั้นตอน 5) การติดตามตรวจสอบและการตัดสินใจ (Monitoring and Evaluation) ขั้นตอนนี้มีความสำคัญเนื่องจากควรพิจารณาให้ครอบคลุม ทั้งในช่วงระยะเวลาก่อสร้างและดำเนินการซึ่งต้องการหน่วยงานอื่นที่มีใช้หน่วยงาน ที่ให้การอนุญาตเป็นผู้ติดตามตรวจสอบและที่สำคัญที่สุดคือควรเน้นการตรวจสอบร่วมโดยภาคประชาชน เพราะเป็นกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าว

จากกระบวนการของ HIA ในข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการประเมิน ที่พยายามให้ครอบคลุมและอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญเพราะในอดีตการดำเนินงานต่าง ๆ นั้น มุ่งเน้นเพียงภาครัฐกับผู้ประกอบการเท่านั้น อีกทั้งผลจากการประเมินนั้นประชาชนรับรู้เพียงในมิติของผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเท่านั้น ทำให้ผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งหมดตกอยู่กับประชาชนเพียงกลุ่มเดียว ดังนั้นกระบวนการ HIA อย่างมีส่วนร่วมจึงเป็นกลไกหนึ่งที่เป็นความหวังในการที่จะป้องกันเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นเช่นเดียวกับกรณีมาบตาพุด เพื่อให้กรณีดังกล่าวเป็นเพียงกรณีเดียวและกรณีสุดท้ายที่เกิดขึ้นกับประเทศไทย

ดร.ชีระวิทย์ รัตนพันธ์
บรรณาธิการประจำฉบับ