

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ศศ. ดร. กอบกุล ราชะนาคร**

ตามที่ พ.ร.บ. ผังเมือง ได้บัญญัติให้มีการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ที่ผ่านมาผังเมืองรวมจัดทำโดยกรมการผังเมือง และผู้ที่มีอำนาจในการบังคับใช้คือ เจ้าพนักงานท้องถิ่น

ปัญหาหลักของกฎหมายผังเมืองที่ผ่านมาก็คือ "ผู้ใช้ไม่ได้ทำ ผู้ทำไม่ได้ใช้" นั่นคือ ผู้วางผังเมืองหรือนักผังเมืองไม่ใช่คนในพื้นที่หรือท้องถิ่นนั้นๆ หรือไม่ได้เป็นคนบังคับใช้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการวางผังเมืองมาตั้งแต่ต้น สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาในปัจจุบันคือ การขาดการบังคับใช้ของผังเมืองรวม ประชาชนโดยทั่วไปไม่สนใจผังเมือง แม้แต่นักกฎหมายเองก็ไม่สนใจผังเมือง เพราะเนื่องจากไม่มีกลไกหรือกระบวนการที่จะบังคับให้เป็นไปตามผังเมืองรวมอย่างจริงจัง เช่น มีการวางผังเมืองรวมว่าบริเวณหรือพื้นที่ตรงนี้เป็นพื้นที่การศึกษา แต่ก็ปรากฏว่ากระทรวงอุตสาหกรรมไปอนุมัติให้มีการตั้งโรงงานในเขตการศึกษา หรือมีการวางผังเมืองกำหนดเขตว่าเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมแต่ก็ไม่มีมีการไปสร้างสาธารณูปโภครองรับในพื้นที่นั้น ๆ เป็นต้น

สรุป ที่ผ่านมาผังเมืองไม่ค่อยมีความหมายสำหรับประชาชนเท่าใดนัก แต่กฎหมายผังเมืองเป็นกฎหมายที่มักจะได้รับการกล่าวถึงในฐานะที่เป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เท่าที่ผ่านมาก็พบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางผังเมืองรวมมีน้อยมาก ซึ่งคนที่มาประชุมส่วนใหญ่ก็เป็นพวกพ่อค้า นักค้าที่ดิน

ปัจจุบันกำลังจะมีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ให้เจ้าพนักงานในท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำและบังคับใช้ผังเมืองรวมเอง ซึ่งเทศบาลโดยเฉพาะปัดเทศบาลก็จะมียุทธศาสตร์โดยตรงในการวางผังเมืองและกำหนดการใช้ที่ดินเอง ซึ่งอาจจะทำให้ปัญหาหลายๆ ประการลดน้อยลง แต่ปัญหาหลักๆ ในขณะนี้คือ การขาดแคลนความรู้ด้านเทคนิคในการวางผังเมือง

■ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดิน และประกอบการวางผังเมืองต้องใช้กฎหมายหลายฉบับร่วมกัน ไม่ใช่เฉพาะ พ.ร.บ. ผังเมือง เพราะถ้า พ.ร.บ. ผังเมืองแล้วจัดว่ายังหยাবเกินไปที่จะกำหนดรายละเอียดการใช้ที่ดิน และการกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินมักกำหนดเป็นร้อยละ ซึ่งในการควบคุมหรือการพิจารณาว่าเกินกว่าอัตราที่กำหนดหรือยังก็เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่ส่วนใหญ่ก็มักไม่ทำกัน กฎหมายที่จะนำมาประกอบการใช้ที่ดินได้แก่

- กฎหมายผังเมือง
- กฎหมายตาม พ.ร.บ. ควบคุมอาคาร ซึ่งกำหนดความสูงและสถานที่ตั้งของอาคาร เป็นต้น

** รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

- กฎหมายตาม พ.ร.บ. โรงงาน เพื่อควบคุมการตั้งโรงงาน
- กฎหมายตาม พ.ร.บ. โรงแรม เพื่อควบคุมการตั้งโรงแรม
- กฎหมายตาม พ.ร.บ. สถานบริการ เพื่อควบคุมการตั้งสถานบริการ

การมีส่วนร่วม ในที่นี้จะเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะกล่าวถึงบทบาทผู้ที่เกี่ยวข้อง ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วม

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลายระดับ เริ่มตั้งแต่

- 1) การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จะเห็นว่ายุคนี้เป็นยุคที่ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วม หรือที่เรียกว่า ยุคประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) แต่ประชาชนมักสับสนว่าตนสามารถมีส่วนร่วมได้มากน้อยเพียงใด มีส่วนร่วมในระดับใด ในทางปฏิบัติมักเกิดปัญหาเพราะประชาชนมักเรียกร้องการประชาพิจารณ์และการแสดงความคิดเห็นในทุกๆ เรื่อง ซึ่งกฎหมายต้องกำหนดออกมาให้ชัดเจน และการมีส่วนร่วมนี้จะรวมถึงสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร จึงทำให้เกิดมีกฎหมาย และ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารเกิดขึ้น

- 2) การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันมีการกล่าวถึงการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นการจัดการป่าไม้ แหล่งน้ำ มีร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน, ร่าง พ.ร.บ.น้ำ และรัฐบาลเองก็กำลังจัดทำร่าง พ.ร.บ.รับฟังความคิดเห็นของประชาชน (ร่าง พ.ร.บ.ประชาพิจารณ์) ซึ่ง พ.ร.บ. ประชาพิจารณ์นี้เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการการทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมา ขั้นตอนการจัดประชาพิจารณ์ และจะทำอย่างไรให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เนื่องจากว่าปัจจุบันประชาชนมักมองเห็นว่าการประชาพิจารณ์ส่วนใหญ่เป็นเพียงกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้แก่รัฐบาล ซึ่งรัฐบาลเองก็มีส่วนทำให้ประชาชนรู้สึกเช่นนี้ด้วย เพราะที่ผ่านมามีการจัดทำโครงการของรัฐบาลมักจัดทำไปก่อนแล้วค่อยมาจัดทำประชาพิจารณ์ภายหลังว่าประชาชนเอาหรือไม่เอาโครงการ ซึ่งตามหลักที่แท้จริงของการทำประชาพิจารณ์ คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อเอาข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจของรัฐเพื่อให้ได้การตัดสินใจที่รอบด้านมากขึ้น และควรจะมีการจัดทำก่อนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการ

- 3) การมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย

เป็นการมีส่วนร่วมที่มีความสำคัญมาก เพราะถ้าจะจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมให้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพ จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งในต่างประเทศนั้นจะให้ความสำคัญมาก ขณะที่ประเทศไทยเรายังไม่ค่อยมีการพูดถึงมากนัก

รัฐธรรมนูญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน

▪ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญฉบับสีเขียว" เป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อม ตาม พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมปี 2535 ซึ่งเริ่มตั้งแต่

มาตรา 46 สิทธิของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ... ในการมีส่วนร่วมจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน มีการอาศัยมาตรา 46 ในการเรียกร้องการมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรทั้งป่าไม้ น้ำ ทรัพยากรประมงทะเล เป็นต้น

มาตรา 56 สิทธิบุคคลในการมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดี หน้าที่ของเจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมในการมีชีวิตในสิ่งแวดล้อมที่ดี มีการกำหนดหน้าที่ในการทำ EIA ระบุว่าเจ้าของโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ต้องจัดทำ EIA และปัจจุบันในประเทศไทยก็มีกฎหมายที่กำหนดขนาดและประเภทของโครงการ ซึ่งจะกำหนดว่าโครงการประเภทใดต้องทำ EIA และโครงการขนาดใดต้องทำ EIA เช่น กฎหมายกำหนดให้โครงการที่เกี่ยวกับน้ำซึ่งมีปริมาตรกักเก็บน้ำตั้งแต่ 100 ล้านลูกบาศก์เมตรขึ้นไป หรือมีพื้นที่กักเก็บน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป หรือโครงการชลประทานที่มีพื้นที่ตั้งแต่ 80,000 ไร่ขึ้นไปต้องทำ EIA เป็นต้น

มาตรา 58 สิทธิของประชาชนในการได้รับข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ

มาตรา 59 สิทธิของบุคคลในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผล ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ที่อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ... สิทธิในการแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

▪ สิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากโครงการกำหนดว่า "ประชาชนมีสิทธิที่จะรับทราบคำชี้แจงเหตุผล รวมทั้งมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นตามกระบวนการแสดงความคิดเห็นของประชาชน" ซึ่งเป็นการรับรองเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์ หากรัฐมีโครงการใดๆ จะต้องชี้แจงให้เหตุผล ให้ข้อมูลแก่ประชาชน และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น

▪ จากผลของมาตรา 59 พบว่า ตอนนี้ไปทุกโครงการที่ต้องมีการจัดทำ EIA จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของรายงาน EIA ด้วย ซึ่งที่ผ่านมายังไม่มี เจ้าของโครงการหรือหน่วยงานของรัฐไปทำ EIA ในระยะเวลาสั้น ข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง

มาตรา 69 หน้าที่ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม

มาตรา 290 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

บัญญัติสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการได้รับค่าเสียหายในกรณีที่ประสบความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 6 สิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสาร

มาตรา 7-8 รับรองฐานะขององค์กรเอกชนทางด้านสิ่งแวดล้อม

มาตรา 96 ความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าของ หรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือไม่ก็ตาม

▪ มาตราที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขององค์กรเอกชน (NGOs) ในต่างประเทศสำคัญมาก เพราะองค์กรเอกชนเป็นตัวแทนของประชาชน การรับรองสิทธิขององค์กรเอกชนก็คือการรับรองการมีส่วนร่วม ใน พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมได้รับรองฐานะขององค์กรเอกชน ว่าองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมสามารถไปจดทะเบียน และหากจดทะเบียนแล้วจะสามารถขอเงินอุดหนุนจากรัฐในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้ แต่มาตรานี้ไม่ค่อยได้ผล เนื่องจากในมาตรานี้กำหนดว่าองค์กรเอกชนที่จะไปจดทะเบียนได้ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้องค์กรที่ไม่เป็นนิติบุคคลแต่เป็นกลุ่มของชาวบ้านซึ่งความจริงมีบทบาทในการรักษาสิ่งแวดล้อมไม่สามารถจดทะเบียนได้

▪ จากมาตรา 96 กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่ง หากจะฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจะฟ้องละเมิด ว่าทำให้เกิดความเสียหายแก่กาย หรือจิตใจ หรือทรัพย์สิน ฯลฯ ซึ่งโดยปรกติต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ตาม พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมที่ต่างจากการกำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งทั่วไปก็คือ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือจงใจหรือไม่ก็ตามก็ถือว่าผิด อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายยังคงต้องพิสูจน์ความเสียหายอยู่ดี และในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดทางด้านสิ่งแวดล้อม

ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วม

1) ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิในการมีส่วนร่วม เช่น สิทธิในข้อมูลข่าวสาร สิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี สิทธิในการฟ้องร้องคดี สิทธิในการทำประชาพิจารณ์ สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหาย สิทธิในการฟ้องร้อง แต่ในต่างประเทศจะมีความชัดเจนมากกว่า เช่น ในสหรัฐอเมริกา ประชาชนมีสิทธิในการฟ้องหรือเรียกร้องค่าเสียหายได้กว้างมาก เพราะกฎหมายบัญญัตินิยามคำว่า "ผู้เสียหาย" ไว้กว้างมาก ทำให้ผู้ก่อมลพิษ เช่น โรงงานต่างๆ ต้องระมัดระวังตัวอย่างมาก เพราะประชาชนจะเข้าไปจัดการหรือต่อต้านเองได้เลย

สำหรับประเทศไทย ยังคงมีคำถามหลายอย่างเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น

- ♦ ใครมีสิทธิฟ้องร้องเฉพาะ "ผู้เสียหาย" ไซ้หรือไม่ ?
- ♦ ควรจะให้องค์กรเอกชนมีสิทธิฟ้องได้หรือไม่ ?

- ◆ ควรนำเอาหลักการ Citizen's Suit (ประชาชนทั่วไปไม่จำกัดเฉพาะผู้เสียหายมีสิทธิฟ้อง) มาใช้หรือไม่ ?

2) ความไม่เข้าใจในรูปแบบของการมีส่วนร่วม

เช่น ความไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของการทำประชาพิจารณ์ เพราะการทำประชาพิจารณ์ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการตัดสินใจว่าจะเอาโครงการหรือไม่เอาโครงการ แต่เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นแล้วรัฐจะนำเอาความคิดเห็นมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจอีกทีหนึ่ง ความไม่เข้าใจทำให้มีการเรียกร้องประชาพิจารณ์ในทุกๆ เรื่อง ซึ่งตามหลักจริงๆ การจะทำประชาพิจารณ์หรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเป็นเรื่องอะไร บางเรื่องอาจต้องเป็นเรื่องเทคนิคมากเกินกว่าที่จะให้มีการทำประชาพิจารณ์

ฉะนั้น สิ่งที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือเทศบาลต้องทำคือ ต้องทำความเข้าใจกับประชาชนว่าการประชาพิจารณ์เป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของการมีส่วนร่วมเท่านั้นเอง แต่ปัญหาของการทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมาก็คือ การทำประชาพิจารณ์เป็นไปแบบลวกๆ ไม่ถูกต้อง อาศัยระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีปี 2539 คือ ให้มีการตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ ให้ทำประชาพิจารณ์ภายใน 120 วัน ให้รวบรวมข้อมูลให้เสร็จภายใน 30 วัน ส่งให้คณะกรรมการพิจารณา ซึ่งตามระเบียบนี้เป็นไปไม่ได้ว่าจะทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้ การจะจัดทำข้อมูลเบื้องต้นจะไม่สามารถทำได้ภายใน 30 วัน นอกจากนี้ การกำหนดว่าใครคือ "ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย" ที่จะเข้าร่วมการทำประชาพิจารณ์ได้ ก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานว่าจะให้ใครเข้าร่วมหรือไม่ให้เข้าร่วมได้

3) ปัญหาในการพิสูจน์ "ความเสียหาย" ในคดีสิ่งแวดล้อมและภาระในการพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากแหล่งกำเนิดมลพิษที่ถูกกล่าวหาจริงเป็นเรื่องลำบาก เช่น ในกรณีโรงไฟฟ้าแม่เมาะก็ยังพิสูจน์ไม่ได้ว่าที่ประชาชนป่วย หรือสัตว์ตาย หรือใบไม้แห้งงอ นั้นเป็นผลกระทบหรือเกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้ามากน้อยเพียงใด ปัจจุบันมีข้อเสนอให้แก้ไขกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เปลี่ยนภาระการพิสูจน์ คือ การที่ผู้กล่าวหาจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ความเสียหายนั้นให้เปลี่ยนภาระการพิสูจน์ไปให้ผู้ถูกกล่าวหา (ว่าเขาไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหาย) ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จะเป็นการพลิกกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งของตุลาการไทย

4) ปัญหาค่าใช้จ่ายในการฟ้องร้องคดี เนื่องจากการฟ้องร้องคดีสิ่งแวดล้อมจะต้องมีค่าใช้จ่ายมาก จึงมีข้อเสนอว่า ควรจัดเงินสนับสนุนจากกองทุนสิ่งแวดล้อมมาช่วยเหลือการฟ้องร้องคดีของประชาชน

5) การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมยังมีน้อยมาก ซึ่งเกี่ยวกับปัญหาด้านจิตสำนึกของประชาชนหรือทัศนคติของประชาชน ในการที่จะมองว่า สิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องของส่วนรวมที่จะต้องช่วยกันปกป้องมากน้อยเพียงใด

ความจริงมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้สิทธิกับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น พ.ร.บ. รักษาความสะอาด กำหนดให้ผู้ที่เห็นคนอื่นทำความสกปรกหรือทิ้งขยะเป็นผู้เสียหายสามารถจะกล่าวโทษหรือฟ้องได้ แต่ที่ผ่านมาก็ไม่มีคดีที่ประชาชนกล่าวโทษหรือฟ้องร้องคนอื่นที่ทิ้งขยะ หรือแม้กฎหมายโรงงานก็พยายามเขียนกฎหมายให้ก้าวหน้าขึ้น เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น กรณีที่โรงงานปล่อยมลพิษออกมา ผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ใกล้โรงงานให้ถือว่าเป็นผู้เสียหายด้วย แต่ที่ผ่านมายังไม่มีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือเรียกร้องค่าเสียหายจากโรงงาน แต่ประชาชนจะเรียกร้องก็ต่อเมื่อตนเองได้รับผลกระทบเท่านั้น ซึ่งต่างจากสังคมในต่างประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่พัฒนาแล้วเนื่องจากประชาชนจะตื่นตัวมาก โรงงานต้องระมัดระวังตัวมาก

ฉะนั้นปัญหาของการใช้สิทธิน้อยน่าจะเกี่ยวข้องกับ วัฒนธรรม ทศนคติ จิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนด้วย

บทสรุป

1) ประเทศไทยมีกฎหมายสาระบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมมากพอสมควร แต่การใช้สิทธิมีไม่มาก สิทธิการฟ้องร้องคดียังไม่เปิดกว้าง

2) การใช้สิทธิตามกฎหมายยังมีไม่มาก เนื่องจากข้อจำกัดต่างๆ

* สิทธิในการฟ้องร้องคดียังไม่เปิดกว้างอย่างชัดเจน

ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยคือ มักไม่มีใครฟ้องคดีกัน และการดำเนินการพิจารณาคดีของศาลก็ใช้เวลานานมาก เช่น เคยมีคดีฟ้องนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังที่ไปสร้างตึกกระทรวงการคลังในซอยพินุลย์วัฒนาเนื่องจากบริเวณนั้นเคยเป็นพื้นที่ชุ่มน้ำ มีหนอง คลองที่ประชาชนเคยอาศัยอยู่อย่างสมบูรณ์ คดีนี้ศาลต้องใช้เวลาในการพิจารณานานถึง 4 ปี และจากการที่รัฐไม่ให้ข้อมูลข่าวสารอะไรเลย กลุ่มผู้ฟ้องจึงเรียกร้องสิทธิในข้อมูลข่าวสารตาม พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อม แต่ศาลชั้นต้นกลับมีความเห็นว่า แม้ พ.ร.บ. สิ่งแวดล้อมจะกำหนดว่าประชาชนมีสิทธิในข้อมูลข่าวสาร แต่ก็ไม่ได้กำหนดว่ารัฐมีหน้าที่อย่างไรบ้างในการให้ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะเห็นว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมจะมีบทบาทในการมีส่วนร่วมได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับผู้ใช้กฎหมาย

* ประชาชนยังขาดความเข้าใจและจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมมักสนใจเฉพาะประเด็นที่มีผลกระทบต่อตนเอง

* ปัญหาเรื่องภาระการพิสูจน์

* ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่าย

* สิทธิขององค์กรพัฒนาเอกชนในการมีส่วนร่วมยังไม่ชัดเจน

ในต่างประเทศ พบว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้สิทธิแก่ประชาชนมากที่สุด แม้แต่แถบยุโรปเองก็ยังให้สิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องคดีไม่เต็มที่ แต่ก็กำลังมีการพัฒนาไปในทางที่เปิดกว้างมากขึ้นตามลำดับ ตัวอย่างเช่น ในอังกฤษ มีคดีหนึ่งที่ Green Peace ฟ้องรัฐบาลอังกฤษ เนื่องจากรัฐบาล

อังกฤษได้อนุมัติให้สร้างโรงบำบัดกากนิวเคลียร์ทางเหนือของประเทศ ซึ่งในการบำบัดกากนิวเคลียร์นั้น ต้องใช้น้ำในการบำบัด และน้ำที่บำบัดกากนิวเคลียร์เสร็จจะถูกปล่อยลงสู่ทะเล จึงมีการฟ้องรัฐบาล อังกฤษว่าการอนุมัติโครงการที่เป็นโรงบำบัดนิวเคลียร์นี้เป็นการกระทำผิด เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลอังกฤษได้วางหลักไว้ว่า " Green Peace " ในฐานะที่เป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นตัวแทนของประชาชนในการรักษาสิ่งแวดล้อมมากมาย ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีแทนประชาชนได้ ในกรณีของประเทศไทยก็เคยมีคดีที่มูลนิธิที่เกี่ยวข้อทางด้านสิ่งแวดล้อมฟ้องเรียกร้องสิทธิข้อมูลข่าวสาร เช่น กรณีโครงการรถไฟฟ้ามหานครมีการเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแผนการก่อสร้างและมาตรการลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมจากโครงการ และในที่สุดคดีก็จบด้วยการประนีประนอม โดยกรุงเทพมหานครและเจ้าของโครงการยินยอมเปิดเผยข้อมูล แต่ศาลไม่ได้วางหลักหรือบรรทัดฐานให้ชัดเจนว่าองค์กรพัฒนาเอกชนมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเองได้หรือไม่ แม้ว่าจะมีผู้ใช้เสียหายโดยตรงก็ตาม

3) ความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของสิทธิในการมีส่วนร่วม ยังต้องมีการพัฒนาต่อไป และบทบาทของตุลาการจะมีความสำคัญในการพัฒนาความชัดเจนดังกล่าว
