

บทที่ 4

ประชากรกับการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ : อภิปรายสรุป

4.1 ที่มาของความขัดแย้ง

ตามหลักการประชากรถือเป็นการประชาธิปไตยอย่างหนึ่งที่เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในประเด็นปัญหาระหว่างภาครัฐกับประชาชนในเรื่องการกำหนดนโยบายสาธารณะใดที่มีผลกระทบต่อประชาชน โดยวิธีการให้ผู้ขัดแย้งทั้ง 2 ฝ่ายมีโอกาสคอยควบคุมให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจแก้ไขปัญหานั้นๆ ของรัฐบาล ในกรณีของชาวบ้านครัวว์ก็เป็นประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างภาครัฐในที่นี้คือการทางพิเศษกับประชาชนก็คือชาวบ้านครัวว์ ต้นตอของปัญหาเกิดมาตั้งแต่ องค์การ JICA ที่ทำหน้าที่ศึกษาความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและวิศวกรรมของโครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งขณะนั้นยังไม่ปรากฏถนนรวมและกระจายการจราจร ต่อมาในเดือนมีนาคม 2528 คณะรัฐมนตรี มีมติให้สร้างทางด่วนขั้นที่ 2 และโครงการถนนรวมและกระจายการจราจร (โดย TOR มีการเสนอให้ทำถนนกึ่งขึ้น) ซึ่งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ได้จ้างบริษัท NECCO ให้ศึกษาทบทวนความเหมาะสมของโครงการและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบอกแบบรายละเอียด วิศวกรรมในปี 2529 จนกระทั่งในปี 2530 หลังจากที่ คณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบโครงการให้ กทพ. ดำเนินการได้นั้น ในวันที่ 31 ธันวาคม 2530 พระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินเพื่อทำโครงการฉบับแรกจึงเกิดขึ้น และนี่ก็คือจุดเริ่มต้นของโครงการเผชิญหน้าระหว่างการทางพิเศษที่มุ่งมั่นจะเวนคืนที่ดินกับชาวบ้านครัวว์ที่ไม่ยอมให้ทำการเวนคืนที่ได้เช่นกันการต่อสู้ของชาวบ้านครัวว์ในครั้งนั้นทำโดยยื่นหนังสือร้องเรียนต่อ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2531 เพื่อให้ปรับเส้นทางดังกล่าวเนื่องจากแนวทางไปทับบนที่ดินของมัสยิดและสุสานของชาวบ้านครัวว์ ต่อมาในเดือนมีนาคม ชาวบ้านครัวว์จึงตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจต่อต้านทางด่วนขั้นและวันที่ 20 กันยายน 2531 คณะรัฐมนตรีรัฐบาลพลเอกชาติชาย มีมติให้ปรับเส้นทางด่วนไม่ให้ผ่านมัสยิดและสุสาน แต่ชาวบ้านครัวว์ก็ยังคงไม่ยอม เพราะเส้นทางด่วนยังคงผ่านทับชุมชนบ้านครัวว์ถึง 472 หลังคาเรือน หรือกว่า 700 ครัวเรือน ประกอบกับชาวบ้านคำนึงในผลประโยชน์ที่แท้จริงเบื้องหลังการสร้างทางสายนี้ และในเดือนธันวาคม

กทพ. เห็นสัญญากับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ โดยปรับเปลี่ยนเป็นเส้นทางที่ บริษัท NECCO ได้ ออกแบบและคณะรัฐมนตรี อนุมัติ ที่สำคัญคือ 1. ตัดทอนความยาวของเส้นทางจาก 28 กม. เหลือ 2 กม. และทางลงตัดเหลือ 2 จุด คือ สะพานหัวช้าง ถนนพญาไท และที่ทางขึ้นราชดำเนิน บริเวณโครงการเวลด์เทรดฯ และในปี 2532 เดือนเมษายน กระทรวงมหาดไทยแจ้งให้คณะรัฐมนตรี ทราบถึงการปรับเส้นทางหลักไม่ให้ผ่านมัสยิด และสุสาน และมาตรการช่วยเหลือชาวชุมชน ที่จะถูกรื้อย้าย

ย้อนกลับไปเมื่อปี 2534 ในเดือนธันวาคม พระราชบัญญัติกฤษฎีกาฉบับแรกที่กำหนดให้ เวนคืนที่ดินหมดอายุ จึงได้ออกฉบับที่ 2 แต่ปรากฏว่าแนวบริเวณที่เวนคืน ยังเดิม 2.8 กม. เหมือนเดิม จากจุดนี้เองยังคงสภาพความเคลือบแคลงกับชาวบ้านครวว่า กทพ. ได้แจ้งการตัด ทอนเส้นทางจริงหรือไม่ และในปี 2533 ที่ กทพ.มีหน่วยแจ้งกองงานโฆษกรัฐบาลให้ชี้แจงมติ คณะรัฐมนตรี วันที่ 20 กันยายน 2531 ว่า คณะรัฐมนตรี มีมติให้ปรับเปลี่ยนเส้นทางเท่านั้น มิใช่ ยกเลิกเส้นทาง แต่โฆษกรัฐบาลไม่ตกลง ปรากฏว่า กทพ. แอบอ้างแถลงเอง⁶⁶

จึงอาจกล่าวได้ว่าเหตุการณ์ขัดแย้งระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับชาวชุมชนบ้าน ครวในปัญหาโครงการทางด่วนส่วนแยกอรุณรังษี-ราชดำริที่เริ่มนับแต่วันออกพระราชกฤษฎีกาเวน คืนที่ดินวันที่ 31 ธันวาคม 2530 เป็นปัญหาที่ค้างคาจนกระทั่งสมควรที่จะยุติข้อขัดแย้งดังกล่าว ได้แล้วชาวบ้านครวจึงเสนอให้ทำการประชาพิจารณ์ โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจด้านทางด่วนทำ หนังสือเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 22 เมษายน 2536 นับเป็นปรากฏ การณ์ใหม่ที่ยังไม่เคยเกิดขึ้นในเมืองไทยโดยระบุเหตุผลในข้อเสนอให้ไต่สวนสาธารณะโครงการ ทางด่วนส่วนแยกอรุณรังษี-ราชดำริ โดยมีลักษณะการทำแบ่งเป็นส่วนๆ เริ่มจากความเป็นมามูล เหตุการณ์ ลำดับขั้นตอน ประเด็นไต่สวน สิทธิหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องและความชอบธรรมของข้อ เสนอ โดยลงท้ายว่าจากคณะกรรมการเฉพาะกิจชุมชนบ้านครว (เป็นชุดเดียวกับคณะกรรมการ เฉพาะกิจด้านทางด่วน)

⁶⁶ คณะทำงานเฉพาะกิจชาวบ้านครว. สรุปความจาก 10 ปีแห่งการต่อสู้ของชาวชุมชนบ้านครว (เอกสารแผ่นพับ). คณะทำงานเฉพาะกิจชาวบ้านครว, 2540

จากนั้นกระทรวงมหาดไทยก็แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลประโยชน์โครงการถนนรวมและกระจายจราจรต่อระบบทางด่วนขั้นที่ 2 “อุรุพงษ์-ราชดำริ” โดยออกเป็นมติ คณะรัฐมนตรีได้ไต่สวน เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2536 เพื่อพิจารณาความจำเป็น ข้อดี ข้อเสียในทุกด้าน โดยออกเป็นมติ คณะรัฐมนตรี ให้ไต่สวนสาธารณกรณีย้ายทางด่วนตัดผ่านชุมชนบ้านครัว พร้อมกับรับพิจารณาเพื่อทบทวนใหม่ ซึ่งชาวบ้านครัวก็บอกยินดีจะย้ายหากรัฐบาลพิสูจน์ได้ว่าเส้นทางนี้มีประโยชน์ พร้อมกับยืนยันว่าการสร้างทางด่วนมีเงื่อนไข ต้องพิสูจน์ให้เห็นความจริง⁶⁷ และคณะกรรมการดังกล่าวมี ดร.ณรงค์ชัย อัครเศรณี ประธานกรรมการบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จี.เอฟ. เป็นประธานกรรมการและคณะกรรมการประกอบด้วยนักวิชาการและอาจารย์หลายมหาวิทยาลัย อีก 7 คน ได้แก่ ดร.อัมมาร สยามวาลา ประธานสถาบันวิจัยเป็นการพัฒนาประเทศไทย ดร.ครรชิต ผิวฉวน อาจารย์คณะวิศวกรรมศาสตร์ จุฬาฯ ผศ.ดร.นิพันธ์ วิเชียรน้อย อาจารย์คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์จุฬาฯ เป็นกรรมการ และ ผศ.พรพจน์ สุขเกษม กรรมการผู้อำนวยการกองช่างสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน⁶⁸

จากนั้นจึงมีการนัดประชุมถึง 6 ครั้ง เริ่มจากครั้งแรกวันที่ 28 เมษายน 2535 แต่ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากชาวบ้านครัวเพราะไม่เห็นด้วยกับแนวทางและการพิจารณาที่เร่งรัดเวลาที่กำหนดไว้ 7 วัน เพราะเห็นว่าเสนอไปไม่น่าจะพอสำหรับการให้ครบถ้วน เสนอความเห็นว่ เรื่องของบ้านครัวทั้งหมดควรจะต้องได้รับฟังอย่างเป็นธรรมจากสาธารณะโดยรับฟังนั้นนอกจากจะมีกรรมการที่เป็นกลางนำเชื่อถือตามที่ได้รับแต่งตั้งไปแล้วยังมีกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้เข้าฟังการไต่สวนและซักถามเหตุผลหลักฐานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย รวมทั้งให้ประชาชนที่สนใจมีสิทธิที่จะเข้ารับฟังด้วย แต่ต่อมามีการประชุมครั้งที่ 2, 3 และ 4 คือวันที่ 11 พ.ค. 36, 18 พค. 36 และ 25 พ.ค. 36 ตามลำดับ โดยเฉพาะในครั้งที่ 3 และ 4 ได้มีตัวแทนจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเข้าร่วมแถลงด้วย

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน

⁶⁸ คณะทำงานชาวชุมชนบ้านครัว. ปัญหาหนักที่รอการแก้ไขของชาวบ้านครัว. คณะทำงานเฉพาะกิจ,

โดยสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่ชาวบ้านครัวไม่ยอมย้ายถิ่นฐานออกมา เพราะว่าปัญหาการเวนคืนที่ดินของประชาชนบริเวณนั้นประมาณ 472 หลังคาเรือน หรือกว่า 700 ครอบครัวยังคงมีปัญหาการต่อต้านการสร้างทางเลื่อมสายนี้จึงได้เริ่มขึ้นนับตั้งแต่มีการออกกฎหมายเวนคืนที่ดินเมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2530 จนกระทั่งถึงปัจจุบันปัญหาด้านเศรษฐกิจ การที่จะตัดเส้นทางเชื่อมอุรุพงษ์-ราชดำริ ออกไปก็ไม่มีผลกระทบต่อทางด่วนสายหลักและทางสายนี้ แต่ก็ไม่สามารถยืนยันได้ว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดได้จริงหรือไม่ตามแนวคิดของชุมชน เพราะจุดนี้มีทางขึ้น-ลง จึงไม่ถือว่าเป็นการระบายการจราจรในจุดที่มีปัญหาการจราจรแออัดอยู่แล้ว โดยเฉพาะบริเวณสี่แยกราชประสงค์ ซึ่งอยู่ใกล้เคียงทางขึ้น-ลงมากที่สุด เป็นบริเวณที่มีการจราจรคับคั่งมากอาจจะเป็นการเพิ่มปัญหาการจราจรให้ติดขัดมากยิ่งขึ้น และจะกลายเป็น 5 แยกในที่สุด ชาวบ้านครัวส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมกว่า 60% พื้นที่ของชุมชนมุสลิมจึงมีทั้งมัสยิดและสุสานอยู่ภายในบริเวณนั้นประกอบกับชาวชุมชนบ้านครัวอยู่กันมาตั้งแต่บรรพบุรุษนานกว่า 200 ปี จึงมีความผูกพันมากในถิ่นฐานที่อยู่จึงมีความรู้สึกที่ไม่มีความเป็นธรรมเกิดขึ้น

เนื่องจากมีความเข้าใจว่าเส้นทางสายอุรุพงษ์-วิฑู ถูกสร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกต่อกลุ่มนายทุนโดยเฉพาะมีเส้นทางขึ้น-ลงบริเวณศูนย์การค้าเวสต์เทรตเซ็นเตอร์มิใช่เป็นความต้องการที่จะแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัด แต่ถูกนำมาอ้างเท่านั้น นอกจากนี้ยังเห็นว่าการลดเส้นทางจากสายอุรุพงษ์-วิฑู จาก 2.8 กิโลเมตร เหลือเป็นระยะทาง 2 กิโลเมตร เนื่องจากรัฐไม่ต้องการตัดเส้นทางผ่านโรงแรมฮิลตัน ณ ปาร์ค นายเลิศ และอาคารวานิช ที่มีแนวเวนคืนแล้ว ขอขจัดปัญหาการจราจรบนถนนพระราม 1 ถนนสายเพชรบุรี ถนนราชดำริ ถนนอังรีดูนังต์ และถนนพญาไท การสร้างถนนรวมและการกระจายการจราจรจะสามารถรองรับปัญหาการจราจรติดขัดในถนนเหล่านี้โดยเฉพาะในช่วงเย็น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ว่าจ้างวิศวกรที่ปรึกษาเพิ่มเติมจากหน่วยงาน "ใจกล้า" ก่อสร้างอีก 15 เดือน เริ่มตั้งแต่เดือนมีนาคม 2528- มิถุนายน 2529 เมื่อเดือนมกราคม 2529 ได้ว่าจ้างกลุ่มบริษัท NECCO การสร้างทางด่วนสายนี้จะสามารถขจัดปัญหารถติดบริเวณนี้ได้ แต่ถ้าปล่อยเวลาไปสัก 4 ปี สภาพการจราจรก็จะติดขัดเหมือนเดิม

4.2 ประชาพิจารณ์เพื่อชลอการตัดสินใจ

ในการไต่สวนครั้งที่ 5 วันที่ 11 มิ.ย. 2536 ตัวแทนบ้านครัวได้ถามความสำคัญว่า เดิมทีเดียวการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (ก.ท.พ.) จะสร้างจากอุรุพงษ์-วิฑู ซึ่งต้องตัดผ่านอาคารสูง

ริมคลองแสนแสบ แต่ภายหลังจำต้องยินยอม ระยะทางของถนนเส้นนี้จึงสั้นสุดลงแค่ถนนราชดำริ มีระยะทางเหลือแค่ 2.0 กม.แต่ในขณะเดียวกัน กทพ.กลับไม่ยอมรับฟังคำร้องเรียนของชาวบ้าน ชุมชนบ้านครัว โดยยกเลิกการเวนคืนถนนเส้นนี้ไปเสียเลยซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติและถนนเส้นนี้ ก็ได้ช่วยระบายน้ปัญหการจราจรแต่อย่างใด เช่น เอกสารที่กล่าวอ้างว่าไม่ได้รับเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีนายเรืองฤทธิ์ พูนสวัสดิ์ รองผู้ว่าการ กทพ. ซึ่งแจ้งว่าความจำเป็นที่จะต้องตัดระยะทาง 800 เมตร ออกเหลือระยะทางแค่อุรุพงษ์-ราชดำริ ก็เนื่องจากเหตุผล 2 ประการ คือ กระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด และเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาการจราจรดีแล้ว ซึ่งเรื่องนี้ กทพ. จะนำผลการศึกษาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมายื่นในที่ประชุมคราวหน้า เพื่อพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์ใจของ กทพ.

หลังจากที่ไต่สวนครั้งที่ 6 สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 25 มิ.ย. 36 คณะกรรมการรับฟังข้อมูลและข้อสังเกตเกี่ยวกับถนนรวมและกระจายการจราจรจากผู้แทนชาวบ้านครัวและมีมติให้ยกเลิกโครงการดังกล่าวเนื่องจากไม่อำนวยประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาการจราจรและไม่เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยทางบ้านครัวได้นำเอกสารซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเอกสารจากราชการเป็นข้อมูลพื้นฐานจากนั้นก็ไปสู่กระบวนการวิเคราะห์ซึ่งตามกระบวนการแล้วคณะกรรมการจะมีเหตุผลเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจโดยจะมีข้อเสนอแนะทั้งข้อดี ข้อเสีย ของการคงเส้นทางไว้และถ้ายกเลิกเส้นทางนี้จะมีข้อดี ข้อเสียอย่างไรหลังจากนั้นจึงได้ข้อมูลการตัดสินใจของคณะกรรมการ เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2536 ให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และได้เปิดเผยต่อสาธารณะเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2536

โดยคณะกรรมการพิจารณาผลประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจรต่อระบบชั้นที่ 2 เปิดเผยว่า คณะกรรมการได้ประเมินผลกระทบของถนนดังกล่าวพบว่า ถนนรวมและกระจายจะไม่ทำให้การจราจรบนถนนต่างๆ ในกรุงเทพฯ ดีขึ้นเพราะเหตุว่าในปัจจุบันนี้ทางด่วนชั้นที่ 1 ก็ใช้เต็มความจุถึงขั้นแออัดแล้ว และคาดว่าทางด่วนชั้นที่ 2 ก็จะไม่แออัดหลังจากเปิดใช้ไม่นาน การมีถนนรวมและกระจายการจราจรที่ส่งเสริมการใช้ทางด่วนนั้นจะทำให้ความแออัดบนทางด่วนสายหลักมีมากขึ้นและจะเพิ่มจราจรบนถนนในระดับผิวดินอีกด้วยถนนดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ทางด้านการเงินถนนรวมและกระจายการจราจรอาจจะให้รายได้คุ้มกับการลงทุนร่วมกัน

ของ กทพ. และบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด (BECL) ในกรณีที่เก็บค่าทางด่วน 30 บาท ในกรณีที่เก็บ 20 บาท ผลเป็นอย่างไรไม่ชัดเจน

ถนนรวมและกระจายการจราจรอาจมีผลให้การใช้ที่ดินในเมืองในลักษณะที่เพิ่มความแออัดในย่านธุรกิจกลางเมืองมากขึ้นการสร้างถนนจะมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อชุมชนบ้านครัวแต่ไม่ถึงกับทำให้ชุมชนดังกล่าวล่มสลายภาวะที่เกิดจากการก่อสร้างติดอยู่กับชุมชนมากจนไม่เป็นธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมือง ประโยชน์ที่ได้จากถนนนี้ไม่แน่ชัดหากรัฐบาลตัดสินใจไม่สร้างถนนรวมและกระจายการจราจรจะต้องเจรจาขอแก้ไขสัญญา กับ BECL เสียก่อนครั้งนี้คณะกรรมการสรุปผลการศึกษาว่ารัฐบาลควรจะยกเลิกโครงการสร้างถนนรวมและกระจายเพราะเหตุว่าถนนสายนี้จะไม่ให้ประโยชน์ทั้งด้านการจราจรและด้านเศรษฐกิจในการยกเลิกโครงการนี้รัฐบาลจำเป็นต้องขอแก้ไขสัญญา กับ BECL ในกรณีที่มีความจำเป็นสร้างถนนรวมและกระจาย เช่น ไม่สามารถเจรจากับ BECL ได้สำเร็จ รัฐบาลควรมีมาตรการที่จะฟื้นฟูบริเวณบ้านครัวเพื่อให้ชาวชุมชนบ้านครัวยังอยู่ต่อไปในบริเวณเดิมได้

นอกจากนั้นคณะกรรมการยังเห็นว่ากระบวนการไต่สวนสาธารณะที่ได้ดำเนินการไปนั้นมีประโยชน์และเสียดายที่กระบวนการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นหลังจากที่ได้รับการคัดค้านจากฝ่ายบ้านครัวมาเป็นเวลากว่า 6 ปีแล้ว รัฐบาลน่าจะเชื่อถือเป็นหลักปฏิบัติที่จะให้มีกระบวนการไต่สวนสาธารณะในโครงการขนาดใหญ่ตั้งแต่ในตอนต้นของโครงการเพื่อจะได้ข้อยุติที่เปิดเผยและชัดเจน⁶⁹ ถึงแม้ว่าคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะมีมติให้ยกเลิกการก่อสร้างโครงการดังกล่าวเพราะไม่เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหารถจราจรเท่าที่ควรโดยที่ฝ่ายคณะกรรมการเองก็รับทราบในประเด็นที่ว่าคณะกรรมการมีหน้าที่เพียงสรุปถึงผลประโยชน์และผลเสียจากการก่อสร้างทางสายนี้เท่านั้นส่วนการตัดสินใจยังคงอยู่กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรี⁷⁰ เช่นเดียวกับชาวบ้านครัวที่ตระหนักว่า การตัดสินใจที่สุดแล้วยังขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจรัฐเช่นกัน

⁶⁹ รัฐยังไม่ตัดสินใจบ้านครัว เผยผลพิพาทเสียดัง 7 ข้อ ข่าวมติชน (6 ตุลาคม 2536) : หน้า 7

⁷⁰ ปัญหาชุมชนบ้านครัวลงเอยด้วยดี คณะกรรมการเร่งสรุปผลส่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย, ข่าววิญจักร (29 มิถุนายน 2536) : หน้า 7

ตามที่กล่าวไว้ในข้อเสนอให้มีการไต่สวนสาธารณะจากชาวบ้านครัวเมื่อถึงจุดนี้เราอาจสรุปได้ว่าการไต่สวนสาธารณะ หรือประชาพิจารณ์ครั้งนี้จะจบลงอย่างถูกต้องตามหลักทุกประการ ได้ต่อไปก็ต้องรอให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำผลการพิจารณาดังกล่าวไปประกอบการตัดสินใจโดยผลดังกล่าวไม่ได้ผูกมัดให้ต้องตัดสินใจไปตามนั้นถึงแม้ว่าคณะกรรมการไต่สวนสาธารณะมีมติให้ยกเลิกการก่อสร้างโครงการดังกล่าวเพราะไม่เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหาจราจรเท่าที่ควรโดยที่ฝ่ายคณะกรรมการเองก็รับทราบในประเด็นที่ว่าคณะกรรมการมีหน้าที่เพียงสรุปถึงผลประโยชน์และผลเสียจากการก่อสร้างทางสายนี้เท่านั้นส่วนการตัดสินใจยังคงอยู่กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และคณะรัฐมนตรี เช่นเดียวกับชาวบ้านครัวที่ตระหนักว่า การตัดสินใจที่สุดแล้วยังขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจรัฐเช่นกัน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่นำผลดังกล่าวไปประกอบการตัดสินใจ โดยสังเกตได้คือ เริ่มตั้งแต่ที่มาของการจัดทำประชาพิจารณ์ การทำประชาพิจารณ์กรณีบ้านครัวนี้ไม่ได้เกิดจากรัฐต้องการจะใช้กระบวนการนี้ เพื่อยุติข้อขัดแย้ง แต่เกิดจากความต้องการจะนำเสนอข้อมูลและพิสูจน์ความไม่โปร่งใส ของโครงการถนนสายนี้ ว่าเกิดประโยชน์กับประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ ซึ่งชาวบ้านครัวเชื่อว่าไม่คุ้มค่าที่จะก่อสร้างเพราะประโยชน์ที่ได้จะตกอยู่กับศูนย์การค้าเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ จึงได้ยื่นข้อเสนอให้มีการประชาพิจารณ์ ทางด้านกระทรวงมหาดไทยเมื่อถูกชาวบ้านครัวกล่าวหาว่าโครงการถนนรวมและกระจายการจราจรมีความไม่ชอบมาพากล ขอให้มีการทำประชาพิจารณ์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ถ้ากระทรวงมหาดไทยหนึ่งเฉยคงจะไม่เหมาะสมเพราะจะดูเหมือนการยอมรับข้อกล่าวหา กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาประโยชน์ของถนนรวมและกระจายการจราจร ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการประชาพิจารณ์ครั้งนี้ แต่ในคำสั่งนี้ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์การนำเสนอผลสรุปที่ได้จากคณะกรรมการ ต่อผู้มีอำนาจ ไม่มีการกำหนดว่าผลสรุปที่ได้จะเอาไปไหน ทำอย่างไร ภายในกัวันจึงบรรจุเข้าวาระการประชุมลักษณะของคำสั่งที่ตั้งขึ้นเช่นนี้ มีสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการทำให้เรื่องเงียบหายไป แสดงให้เห็นถึงความไม่ต้องการจะนำผลการประชาพิจารณ์มาประกอบการตัดสินใจตั้งแต่ต้น

ต่อมาหลังจากกระบวนการประชาพิจารณ์ดำเนินการไปจนเสร็จสิ้น คณะกรรมการเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีมหาดไทยเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2536 ตั้งแต่นั้นเรื่อยมาก็ยังไม่มีผลการนำผลประชาพิจารณ์บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม และจากการที่ชาวบ้านครัวยกขบวนไป

ประท้วงที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2536 เพื่อทวงถามกรณีรัฐจะตัดสินใจอย่างไรในเมื่อการประชามติพิจารณาได้ทำมาจนสิ้นสุดแล้ว พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีมหาดไทยได้ออกมาให้สัมภาษณ์ต่อข้อซักถามที่ว่า จะยกเลิกการก่อสร้างเพื่อแก้ปัญหาข้อพิพาทชุมชนบ้านครัวหรือไม่ นั่นคือ “ยังไม่ตัดสินใจว่าจะสร้างถนนรวมและกระจายการจราจรหรือไม่”⁷¹ การกำหนดกฎเกณฑ์การนำเสนอผลการประชามติที่หละหลวม การไม่นำผลการประชามติเข้าสู่วาระการประชุม การออกมาให้สัมภาษณ์ของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ว่ายังไม่มีการตัดสินใจใดๆ ที่มีการทำประชามติจนได้ผลสรุปเรียบร้อยแล้ว โดยคณะกรรมการประชามติชุดนี้ถูกแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ คนเดียวกัน การไม่เปิดประชามติต่อสาธารณะ เช่น ไม่ออกอากาศถ่ายทอดสด ฯลฯ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจที่จะไม่นำผลการประชามติไปประกอบการตัดสินใจอย่างชัดเจน และความขัดแย้งยังคงอยู่ จึงสามารถพิสูจน์สมมุติฐานได้ว่า ประชามติไม่สามารถระงับข้อขัดแย้งได้ ตามสมมุติฐานที่ได้ตั้งไว้คือ การประชามติไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งระหว่างชุมชนบ้านครัวกับหน่วยงานของรัฐได้เนื่องจากผู้มีอำนาจตัดสินใจไม่นำผลจากกระบวนการประชามติไปประกอบการตัดสินใจ แม้ว่าขอบเขตการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะครอบคลุมเฉพาะประชามติครั้งที่ 1 ความขัดแย้งก็คงดำเนินต่อไป แต่ประชามตินั้นถูกใช้เพื่อเป็นการชลอหรือหลีกเลี่ยงอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์กับการทำประชามติที่ว่า บางครั้งประชามติถูกนำมาใช้เพื่อชลอหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่ไม่เป็นที่พอใจของประชาชน

ในการทำประชามติในครั้งแรก ผลการประชามติเป็นที่ยอมรับของชาวบ้านครัว แต่ฝ่ายการทางพิเศษ เห็นว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่เก่าและขอให้ยกเลิกการไต่สวนในครั้งนั้น เมื่อการทางพิเศษ ไม่ยอมรับข้อมูลดังกล่าว ทำให้ชาวบ้านครัวเรียกร้องให้จัดการประชามติขึ้นมาอีกครั้ง ซึ่งการจัดประชามติครั้งที่ 2 นี้ มีขึ้นในเดือนพฤษภาคม โดยมีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการไต่สวนชุดที่ 2 นี้ โดยมี ดร.อัมมาร สยามวาลา เป็นประธาน โดยการไต่สวนครั้งแรกเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2537 และผลการไต่สวนครั้งที่ 2 ในเดือนพฤศจิกายน 2537 มีใจความสรุปได้ว่า

⁷¹ มท.1 ยังไม่ตัดสินใจบ้านครัว ข่าวมติชน 6 ตุลาคม 2536 : 7.

“คณะกรรมการยืนยันในมติเดิมที่เคยทำการประชาพิจารณ์เช่นครั้งที่ 1” แม้ว่าผลประชาพิจารณ์ทั้ง 2 ครั้ง ได้ข้อสรุปว่า ไม่สมควรสร้างถนนรวมและกระจายการจราจร แต่รัฐก็คงดำเนินการก่อสร้างต่อไป

4.3 ประเด็นที่ได้จากการวิเคราะห์

1. ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้านคร่ำกับการทางพิเศษเป็นเรื่องที่เรื้อรังมากกว่า 10 ปี ซึ่งระหว่างนี้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง มีการใช้กระบวนการประชาพิจารณ์มาแก้ปัญหามาถึง 2 ครั้ง ขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คือ ช่วงที่มีการใช้กระบวนการประชาพิจารณ์ครั้งที่ 1 คือในปี 2536 ซึ่งขณะนั้น พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี การประชาพิจารณ์ครั้งที่ 1 รัฐบาลที่แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์ และรัฐบาลที่รับข้อสรุปของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ไปตัดตัดสินใจเป็นรัฐบาลชุดเดียวกัน ส่วนการประชาพิจารณ์ครั้งที่ 2 มีการเปลี่ยนรัฐบาล รัฐบาลที่แต่งตั้งคณะกรรมการประชาพิจารณ์และรัฐบาลที่รับผลประชาพิจารณ์เป็นคนละรัฐบาลกัน จึงไม่มีความชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พิสูจน์สมมติฐานเฉพาะการประชาพิจารณ์ครั้งที่ 1 เท่านั้น

2. กระบวนการตัดสินใจในโครงการถนนรวมและกระจายการจราจร มีการดำเนินมาเป็นระยะเวลานานจนใกล้จะสิ้นสุดแล้ว จึงมีความซับซ้อนในตัวกระบวนการมาก โดยมีระบบราชการเข้ามาเกี่ยวข้อง การนำเสนอเรื่องแต่ละขั้นตอนจะถูกกำหนดอยู่ภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่างๆ เป็นลำดับขั้น แต่กระบวนการประชาพิจารณ์ที่ได้ทำขณะนั้น ไม่ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์วิธีการนำเสนอเรื่อง เพื่อมารองรับผลจากกระบวนการประชาพิจารณ์ผลสรุปที่ได้ในเวลานั้นจึงเป็นมติที่เสียเปรียบหายไป ประกอบกับช่วงเวลานั้นยังไม่มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะประกาศใช้จึงทำให้เกิดสภาพที่เอื้ออำนวยต่อการทำให้ผลการประชาพิจารณ์เสียเปรียบ

3. โครงการสาธารณะที่ต้องใช้เวลาดำเนินการนานๆ ซึ่งระหว่างนั้นมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้ง จะไม่มีความชัดเจนในตัวกระบวนการตัดสินใจ เช่น การศึกษาในครั้งนี้พิสูจน์ได้จากกรณีถนนรวมและกระจายการจราจร

4. แม้ว่ากระบวนการประชาพิจารณ์ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีชุมชนบ้านครัวครั้งนี้จะไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชุมชนบ้านครัวได้แต่กระบวนการประชาพิจารณ์ช่วยลดความรุนแรงในการใช้กำลังปะทะกันได้ในช่วงเวลาหนึ่ง (คือช่วงที่มีการประชาพิจารณ์) และอาจกล่าวได้ว่าประชาพิจารณ์ถูกนำมาใช้เพื่อชลอหรือหลีกเลี่ยงการตัดสินใจที่ไม่เป็นที่พอใจของประชาชน

5. การทำประชาพิจารณ์ครั้งนี้มีความมุ่งหมายให้ข้อสรุปของคณะกรรมการประชาพิจารณ์เข้าไปมีส่วนประกอบของการตัดสินใจของผู้มีอำนาจแต่ไม่มีลักษณะของการใช้กระบวนการประชาพิจารณ์กดดันผู้มีอำนาจ ยกตัวอย่างเช่น ในการจัดประชาพิจารณ์ไม่ว่าบทสรุปจะเป็นเช่นใด ชาวบ้านครัวจะยอมรับถึงผลสรุปในการประชาพิจารณ์โดยให้อำนาจตัดสินใจแก่ผู้มีอำนาจ และระหว่างที่ทำประชาพิจารณ์ในแต่ละครั้งนั้นไม่มีการประชาสัมพันธ์ ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์หรือวิทยุให้ประชาชนทั่วไปรับทราบนั้นแสดงถึงความไม่จริงใจของรัฐ และระหว่างการทำประชาพิจารณ์ไม่มีการประชาสัมพันธ์ผลการประชุมแต่ละครั้งให้ประชาชนทั่วไปทราบ

4.4 ข้อเสนอแนะ

4.4.1 ในการทำประชาพิจารณ์ ที่ไม่กำหนดสภาพบังคับหรือมีกฎหมายมารองรับ เป็นการอำนวยความสะดวกให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งจะนำผลการประชาพิจารณ์ไปประกอบการตัดสินใจหรือไม่ก็ได้ ทำให้ปัญหาต่างๆ ก็ยังคงอยู่ จึงควรมีการกำหนดสภาพบังคับหรือหลักประกันให้แน่นอน โดยผู้มีอำนาจต้องรับฟังและนำผลจากประชาพิจารณ์ไปประกอบการตัดสินใจ ซึ่งการตัดสินใจของผู้มีอำนาจจะสอดคล้องหรือตรงกันข้ามกับผลการประชาพิจารณ์ก็ได้ แต่จะต้องชี้แจงเหตุผลของการตัดสินใจให้ชัดเจน

4.4.2 การทำประชาพิจารณ์ที่ผ่านมาในแต่ละครั้งเป็นการทำเฉพาะผู้เกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่มีการเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปรับทราบขั้นตอนการจัดทำ จะเปิดเผยเฉพาะผลการประชาพิจารณ์ ซึ่งเป็นการปิดกั้นไม่ให้ประชาชนรับรู้ ว่า รัฐมีการแก้ไขกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร หากรัฐจัดให้มีการประชาพิจารณ์ครั้งต่อไป รัฐควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั่วไปรับทราบถึงหลักการกระบวนการ และวิธีการในการประชาพิจารณ์ ถึงแม้ว่าการประชาพิจารณ์จะทำเฉพาะผู้เกี่ยวข้อง แต่ประชาชนก็ควรมีโอกาสรับรู้ถึงกระบวนการต่าง ๆ ได้ โดยรัฐอาจจะจัดให้มีการถ่ายทอดสดทางวิทยุหรือโทรทัศน์ เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวในการรับรู้ข้อมูลที่แท้จริงในกระบวนการ

ประชาพิจารณ์ ตลอดจนผลสรุปของคณะกรรมการประชาพิจารณ์ที่เสนอต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจว่ามีลักษณะอย่างไร สมเหตุสมผลหรือไม่ ซึ่งอาจจะส่งผลในการเลือกตั้งครั้งต่อไป

4.4.3 การทำประชาพิจารณ์จะต้องแสดงหลักฐานให้ปรากฏชัดเจน ซึ่งหลักฐานหรือข้อมูลต่าง ๆ มีความสำคัญต่อผลประชาพิจารณ์ หลักฐานบางอย่างอาจจะต้องเกี่ยวข้องกับทางราชการในส่วนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทางราชการนั้น เป็นข้อมูลที่ไม่ได้รับความร่วมมือจากทางส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นเอกสารที่ออกโดยราชการหรือเอกสารที่ใช้ทางราชการ เมื่อจัดให้มีการประชาพิจารณ์ขึ้น รัฐควรมีคำสั่งให้หน่วยราชการอำนวยความสะดวกในด้านข้อมูลเพื่อนำเอกสารทางราชการที่มีความจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงมาแสดงในกระบวนการประชาพิจารณ์ และควรอนุญาตให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเอกสารเหล่านั้นได้ เพื่อประชาชนจะได้รับรู้ข้อเท็จจริง วิเคราะห์เปรียบเทียบผลดี-ผลเสีย และตรวจสอบความถูกต้องในการตัดสินใจของรัฐบาลให้เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด

4.4.4 ในกรณีการก่อสร้างถนนรวมและกระจายการจราจรนี้ รัฐได้ทำสัญญาผูกมัดกับเอกชนผู้ที่ได้รับสัมปทานไปก่อนที่จะมีการประชาพิจารณ์ ซึ่งถ้าผลการประชาพิจารณ์จะออกมาในรูปแบบใด ก็ไม่สามารถทำให้รัฐพ้นข้อผูกมัดตามสัญญาที่มีไว้กับบริษัทเอกชนได้ ทำให้รัฐมีข้อจำกัดในการตัดสินใจ ดังนั้นหากจะมีการประชาพิจารณ์ครั้งต่อไป ควรจะกระทำก่อนที่รัฐจะทำสัญญาผูกมัดกับบริษัทผู้รับสัมปทาน