

### บทที่ 3

## การระบุนโยบายปฏิรูปการเมืองสู่การแก้ไขมาตรา 211

ในบทนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการ ความเป็นมาของนโยบายปฏิรูปการเมือง และการเริ่มต้นปฏิรูปการเมือง ด้วยการแก้ไขมาตรา 211 โดยจะชี้ให้เห็นว่า กลุ่มพลังนอกรัฐสภาอันได้แก่ องค์กรประชาชน องค์กรประชาธิปไตย นักวิชาการ และสื่อมวลชน เป็นต้น มีบทบาทในการเคลื่อนไหวและผลักดันอย่างไร ต่อขั้นตอนการระบุและชี้ประเด็นปัญหา นโยบาย จนกระทั่งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ให้ความสนใจและตอบสนองต่อข้อเรียกร้องในการปฏิรูปการเมือง ด้วยการตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นมา และส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองถูกรับรู้เข้าเป็นส่วนหนึ่งในนโยบายของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กระทั่งร่างแก้ไขมาตรา 211 ได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และผ่านออกมาเป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) ปีพุทธศักราช 2539 ในเวลาต่อมา สำหรับบทบาทของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาในการระบุปัญหานั้น ผู้วิจัยขอจำแนกการพิจารณาออกเป็นสองช่วงดังนี้

1. สมัยของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2535-2538) ซึ่งจะมุ่งไปที่ประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2534 (ฉบับที่ 5) เมื่อปีพุทธศักราช 2538
2. สมัยของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา (2538-2539) ซึ่งจะสนใจถึงการประกาศนโยบายปฏิรูปการเมือง และการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 211

หากพิจารณาถึงนโยบายปฏิรูปการเมืองและการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 เพื่อเปิดประตูไปสู่การปฏิรูปการเมือง พบว่าแท้จริงแล้วประเด็นดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535 ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการเรียกร้องของพลังประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนชั้นกลาง เพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2534 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญเผด็จการ ที่ร่างในสมัยของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขในประเด็นที่มาของนายกรัฐมนตรี จะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งนี้เพื่อปิดช่องโหว่มิให้กลุ่มบุคคลภายนอกสภา (โดยเฉพาะทหาร) ฉวยโอกาสเข้ามาสืบทอดอำนาจทางการเมือง ดังนั้นภายหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬได้ยุติลง โดยที่ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แล้วนายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานรัฐสภา ในขณะนั้น ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงแต่งตั้งนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีในสมัยที่สอง และเพื่อจัดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ตามความต้องการของประชาชน และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น (มติชน, 20 กรกฎาคม 2535 : 4)

ต่อมาในสมัยของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญปี 2534 ในคราวเดียวกันถึง 4 ฉบับ ( 4 ประเด็น ) ให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นดังนี้ (วิชัย ตันศิริ, 2540 : 109-110)

**ฉบับที่ 1** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 โดยเนื้อหาเป็นการแก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร (ม.36) เป็นประธานรัฐสภา ซึ่งแต่เดิม (รัฐธรรมนูญ 2534) ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา

**ฉบับที่ 2** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2535 โดยแก้ไขให้ปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา สองสมัยประชุม (ม.127)

**ฉบับที่ 3** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2535 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อลดอำนาจของวุฒิสภา โดยตัดมาตรา 219 ในบทเฉพาะกาลออกไป มีผลให้วุฒิสภาไม่มีอำนาจและบทบาทในการเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 150 (การไว้วางใจ ค.ร.ม. และ ร.ม.ต.) ตลอดจนการพิจารณาพระราชกำหนดตามมาตรา 172, 173 และ 174

**ฉบับที่ 4** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2535 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสภาผู้แทนราษฎร (ผ่านการเลือกตั้ง) ม.159

จะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2535 นี้ กระทำได้อย่างรวดเร็ว และผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในคราวเดียวกันถึง 4 ฉบับ ด้วยกัน ทั้งนี้เนื่องจากประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ประเด็นข้างต้นนั้น เป็นการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและกระแสกดดันจากกลุ่มพลังประชาชน ซึ่งต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญปี 2534 ให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 35 และประเด็นดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญที่นำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม เวลาต่อมา ซึ่งภายหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมทั้ง 4 ฉบับแล้ว นายอานันท์ ได้ประกาศยุบสภา และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535 จนได้รัฐบาลชุดใหม่ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย จากพรรคประชาธิปัตย์ เป็นนายกรัฐมนตรี

### ช่วงแรกสมัยรัฐบาลชวน 1 (2535-2538)

ภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ผลปรากฏว่า พรรคประชาธิปัตย์ได้ที่นั่งมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม 5 พรรค ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมารัฐบาลได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อสภาว่า “จะสนับสนุนการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้เป็นประชาธิปไตย” (สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 17 ฉบับที่ 4, 2537 : 1177) และไม่เพียงพรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้นที่มีนโยบายเช่นนี้ แต่จะเห็นได้ว่าแทบทุกพรรคมีการประกาศนโยบายว่าจะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง การที่พรรคการเมืองต่างๆ มีนโยบายเช่นเดียวกันนี้ เห็นได้อย่างชัดเจนว่าล้วนมาจากกระแสเรียกร้องของกลุ่มพลังประชาชนที่ต้องการให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ 2535

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าทุกพรรคการเมืองจะเห็นพ้องต้องกันว่า ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2537 แต่พรรคต่างๆ ก็ได้มีความเห็นสอดคล้องว่าควรเริ่มแก้ไขที่ประเด็นใด? และจะแก้ไขอย่างไร? ดังนั้นเพื่อลดแรงกดดันจากพลังภายนอกรัฐสภา และความไม่ลงรอยกันในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญของพรรคต่างๆ รัฐบาลชวนจึงได้ออกมากล่าวว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นภาระกิจของทุกพรรคในรัฐสภา (วิชัย ดันศิริ, 2540 ข. : 111) ต่อมา ส.ส. จากทุกพรรคการเมือง ได้ร่วมกันยื่นญัตติขอให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมา เพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้นที่ประชุมสภาจึงได้มีมติให้ตั้ง “คณะกรรมการวิสามัญ” เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทาง แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ขึ้นมา โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา ส.ส.จากพรรคชาติไทย เป็นประธานและมีกรรมการร่วมคณะรวมทั้งสิ้น 40 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักการเมืองจากพรรคต่างๆ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2535 : 195-205)

และในขณะที่คณะกรรมการชุดนี้ได้ทำการศึกษา เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่ร่วมกันนั้นกลุ่มองค์กรนอกสภาบางส่วน ได้เริ่มมีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญครั้งแรก กล่าวคือ ได้มีการพยายามจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ อีกฉบับหนึ่งขึ้นมา โดยใช้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน” โดยกลุ่มพลังนอกสภา 5 กลุ่ม ซึ่งประกอบด้วย สมาพันธ์ประชาธิปไตย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย โครงการ 60 ปี ประชาธิปไตย และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น ซึ่งจากการประชุม กลุ่มต่างๆ เห็นว่าควรบรรจุเอาสาระสำคัญ 3 ประการ ดังต่อไปนี้เข้าไปในร่าง “รัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน” ด้วย กล่าวคือ (กรุงเทพธุรกิจ , 23 พฤษภาคม 2536 : 1 , 13 )

1. ห้ามบุคคลที่เคยมีส่วนร่วมในการทำรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญ ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นส.ส.
2. ประชาชนจำนวน 1 ใน 3 ของคะแนนที่ ส.ส. ได้รับการเลือกตั้ง สามารถลงชื่อถอดถอนสมาชิกภาพของ ส.ส. ในเขตเลือกตั้งได้
3. กำหนดให้มีเพียง 1 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร ไม่ต้องมีวุฒิสภาเช่นในปัจจุบัน

ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ได้รับการลงมติรับรองจากองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ จากต่างจังหวัด รวม 20 องค์กร และได้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปเสนอต่อนายชุมพล เพื่อเป็นทางเลือกในการพิจารณาถึงแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้กับคณะกรรมการ และการหลังจากที่คณะกรรมการชุดนี้ได้ใช้เวลา 7 เดือน เพื่อทำการศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จนได้ข้อสรุปเบื้องต้นแล้วนำเสนอต่อนายมารุต บุณนาท ประธานรัฐสภาในขณะนั้น ซึ่งข้อสรุปของคณะกรรมการเห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน 25 ประเด็น ( 22 ร่าง ) ดังตารางที่แสดงดังต่อไปนี้ (พูนศักดิ์ วรรณพงศ์ อ่างใน เฉลิม อยู่บำรุง, 2534 : 104 )

ตาราง แสดงประเด็นที่กรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร

ลำดับที่	เนื้อหา	แก้ไขเพิ่มเติม
(1.)	อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ม.103(2)*
(2.)	การจัดตั้งศาลปกครอง	เพิ่มเติม ม.194 ทวิ
(3.)	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ	ม.153, 154*
(4.)	จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ม.99, 100*
(5.)	การส่งเสริมเข้าสมัครรับเลือกตั้งทั่วไปของพรรคการเมือง	ม.106 พรรคหนึ่ง*
(6.)	การตัดอำนาจสมาชิกวุฒิสภาในการตั้งกระทู้ถาม	ม.123, 149*
(7.)	การแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร	ม.116 พรรคหนึ่ง*
(8.)	การลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาให้เหลือหนึ่งในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ม.94*
(9.)	การเปิดและปิดการประชุมรัฐสภา	ม.130, 132*
(10.)	เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา	ม.152, 126*
(11.)	การยุบสภาผู้แทนราษฎร	มาตรา 112*

ลำดับที่	เนื้อหา	แก้ไขเพิ่มเติม
(12.)	ระยะเวลาจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป	ม.111, 112, 115*
(13.)	การเสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรเป็นนายกรัฐมนตรี	เพิ่มเติมใหม่
(14.)	การออกพระราชกำหนด	ม.172, 173, 174*
(15.)	การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ม.101*
(16.)	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ	ม.211*
(17.)	สิทธิและความคุ้มครองของบุคคลในครอบครัวเกียรติยศหรือชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว	ม.44*
(18.)	สิทธิรับรู้ข้อมูลและข่าวสารที่เป็นสาธารณะ จากหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่มาของสมาชิกวุฒิสภา	ม.44*
(19.)		ม.94, 95, 96, 97, 96*
(20.)	การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ	หมวด 10 ม.200, 201, 202, 203, 204, 207, 210*
(21.)	ผู้ตรวจการรัฐสภา	ม.149 ทวิ*
(22.)	คณะกรรมการดำเนินการเลือกตั้ง	ม.109*

\*หมายถึง แก้ไขเพิ่มเติม

ต่อมาเมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้ทำการศึกษาเสร็จสิ้นจนได้ข้อสรุปแล้ว กลุ่มพลังนอกรัฐสภาก็ได้ออกมาเคลื่อนไหวต่อผลการศึกษาของคณะกรรมการ เช่น กลุ่มนักวิชาการ ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ และเสนอแนวคิดที่ว่า แนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ 25 ประเด็น ดังกล่าว ยังไม่ได้พูดถึงบทบัญญัติในหมวดของสิทธิและเสรีภาพประชาชนเลย ดังนั้นสมควรที่จะเพิ่มเติมเนื้อหาในหมวดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น เช่น ให้สิทธิในการศึกษาเอกสาร ข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นสาธารณะและของทางราชการ สิทธิในการเสนอร้องทุกข์ และฟ้องร้องค่าเสียหายจากการกระทำมิชอบของรัฐ เป็นต้น ( มติชน, 20 พฤศจิกายน 2536 : 29 )

นอกจากนั้นยังมีความเคลื่อนไหวในรูปของการจัดสัมมนา เช่น การสัมมนาในหัวข้อ “จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเสร็จเมื่อไร” เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2536 นำโดย สมาพันธ์ประชาธิปไตยร่วมกับองค์กรเอกชนอื่น โดยที่

ประชุมได้มีมติร่วมกันในการผลักดันให้แก้ไขรัฐธรรมนูญบางมาตรา เพื่อเป็นแนวทางให้มีการแก้ไขในทุก ประเด็นต่อไป และเสนอให้มีการลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ท้ายที่สุดได้เรียกร้องให้เร่งเปิดประชุมสภาสภามัย วิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ครบทุกมาตรา ( สยามโพสต์, 11 ธันวาคม 2536 : 1,16 ) ดังนั้นความเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังเคลื่อนไหวในกลุ่มรัฐสภา ช่วงแรกๆ ก็คือการแสดงความคิดเห็นในเชิงวิพากษ์วิจารณ์ และ กำหนดท่าทีของกลุ่มพลังต่างๆ ต่อข้อเสนอของคณะกรรมการธิการ อีกทั้งได้เร่งรัดให้รัฐบาลนำข้อเสนอต่างๆ ไป พิจารณา เพื่อจัดให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเร็วที่สุด

แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าคณะกรรมการธิการจะได้ข้อสรุปและเสนอต่อสภาแล้ว แต่ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่าจะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นใด ด้วยเหตุนี้ นายชุมพล ศิลปอาชา ประธานคณะกรรมการธิการ ได้เข้าพบต่อนายมารุต เพื่อขอให้เป็นผู้ริเริ่มประสานงานในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งได้เสนอ ประเด็นที่คิดว่าพอเป็นไปได้ในการแก้ไข 6 ประเด็น เพื่อนำร่องก่อน ต่อมาในช่วงมกราคม 2537 นายมารุต บุณนาค ประธานรัฐสภา ได้ออกมาประสานงานเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยการเรียกตัวแทนแต่ละพรรคร่วมหารือกันที่รัฐสภา ซึ่งตัวแทนพรรคต่างๆ ได้ตกลงแก้ไขใน 8 ประเด็น ในช่วงท้ายแต่ละพรรคได้นำ เอา 8 ประเด็นนี้กลับไปหารือกันในพรรค แล้วกลับมาประชุมอีกครั้ง ในเดือนกุมภาพันธ์ 2537

ขณะที่รอผลการประชุมเกี่ยวกับประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญจากพรรคต่างๆ ภายนอกรัฐสภาได้มีการ จัดสัมมนาโดยนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยต่างๆ เรื่อง “การแก้ไขรัฐธรรมนูญก้าวหน้าหรือถอยหลัง” ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้แสดงความคิดเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญของนักการเมืองมีความล่าช้า นักการเมืองในขณะนี้หลายคนเหยียบศพของผู้เรียกร้องรัฐธรรมนูญขึ้นอำนาจ แต่กลับไม่สนใจเรื่อง การแก้ไขรัฐธรรมนูญ และยังได้เตือนนักการเมืองเหล่านั้นว่า ระวางประชาชนจะร่วมกันเคลื่อนไหวเรียกร้อง นอกจากนี้ยังเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ควรกำหนดเงื่อนไข ไม่ใช่ปล่อยให้ชื่อเวลาอย่างที่เป็นอยู่ และสิ่ง สำคัญคือ ศ.ดร.ชัยอนันต์ ได้มีการเสนอแนะว่า ให้ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อถวายฎีกา เรียกร้องให้มีการตั้งสภา ร่างรัฐธรรมนูญ จัดสรรอำนาจโดยประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และให้สภานี้ร่างรัฐธรรมนูญเพียงอย่างเดียว มีการกำหนดเวลาที่แน่นอน 3-4 เดือน เมื่อร่างเสร็จให้ยกเลิกกันไป (มติชน, 18 มกราคม 2537 : 1,13) ซึ่งผู้เข้าร่วมสัมมนาและอภิปรายส่วนใหญ่ โดยเฉพาะนักวิชาการมีความเห็นด้วยกับความคิดดังกล่าว

จะเห็นได้ว่าความคิดของ ศ.ดร.ชัยอนันต์ ในการเสนอเข้าชื่อถวายฎีกา เพื่อขอให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นการกล่าวถึงการก่อตั้งองค์กร เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ครั้งแรก ซึ่งเป็นการจุดประเด็นถึงทางออกใหม่ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยการจัดตั้งในรูปของสภาร่างรัฐธรรมนูญ และให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม นอกเหนือไปจากวิธีการเดิม ซึ่งเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางมาตรา บางหมวดเท่า

นั้น และมีเพียงกลุ่มนักการเมืองในสภาเท่านั้นที่มีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม แนวคิดดังกล่าวของ ศ.ดร.ชัยอนันต์ ในเวลานั้น ได้รับการต่อต้านและไม่เห็นด้วยจากกลุ่มนักการเมืองในสภา นักวิชาการบางกลุ่ม และองค์กร ประชาธิปไตย อาทิเช่น สมาพันธ์ประชาธิปไตย เป็นต้น โดยเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญยังไม่ถึงทางตัน ยังพอ ที่จะแก้ไขปัญหาทางการเมือง และทำให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ดังนั้นการถวายนฎีกาจึงไม่จำเป็น แต่สิ่งสำคัญ คือควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมร่างมากกว่านี้ นอกจากนี้ยังให้เหตุผลว่า การมีสภาร่างรัฐธรรมนูญจะยิ่งทำให้ การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องล่าช้าออกไป (มติชน, 23 มกราคม 2537 : 15)

ต่อประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า สาเหตุที่แนวคิดเรื่องการมีสภาร่างเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับไม่ได้รับการยอมรับ เนื่องจากความสนใจของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาส่วนใหญ่ในเวลานั้น อยู่ที่การผลักดันให้รัฐสภาเร่งนำข้อเสนอของคณะกรรมการทั้ง 25 ประเด็น มาเป็นแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเร็ว ที่สุด ดังนั้นแนวคิดการตั้งสภาร่าง จึงไม่จำเป็น และดูเหมือนว่าจะมีลักษณะก้าวหน้าเกินไป เพราะในรัฐสภา ขณะนั้นได้ดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว และยิ่งกว่านั้นเป็นที่น่าสังเกตว่าข้อเสนอและวิธีการของกลุ่ม พลังนอกรัฐสภา ในการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเวลานั้นมีความแตกต่างกัน กล่าวคือยังมีได้มีความ เห็นพ้องกันที่จะให้ม็อบครั้งหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ดังนั้นการเรียกร้องของกลุ่ม พลังนอกรัฐสภาส่วนใหญ่ในเวลานั้น เช่น สนท. สมาพันธ์ประชาธิปไตย และคณะกรรมการณรงค์เพื่อ ประชาธิปไตย (ครป.) เป็นต้น เป็นการเน้นให้มีการเปิดสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญบาง มาตรา

ต่อมาในช่วงเดือน กุมภาพันธ์ 2537 ได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรค ทั้ง ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เพื่อหารือแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นครั้งที่สอง ต่อเนื่องจากคราวที่แล้ว เพื่อให้ แต่ละพรรคนำประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญไปหารือร่วมกัน หลังจากการประชุม นายมารุต บุนนาค ได้แถลง ผลการประชุมว่า ที่ประชุมพรรคการเมืองมีมติเป็นเอกฉันท์ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 25 ประเด็น ตามราย งานของคณะกรรมการที่ได้ศึกษามา โดยใช้ 8 ประเด็นที่ได้ตกลงกันแล้วเป็นหลักในการแก้ไข และท้ายที่สุด ได้มอบหมายให้นายชุมพล ประธานกรรมการวิสามัญฯ เป็นผู้ไปยกร่าง เพื่อนำเสนอประธานรัฐสภา และจะ ได้นำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้เปิดประชุมสภาวิสามัญต่อไป

อย่างไรก็ตามแกนนำพรรคร่วมฝ่ายค้าน อาทิ พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา นาย บรรหาร ศิลปอาชา เลขาธิการพรรคชาติไทย และนายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ หัวหน้าพรรคราษฎร ฯลฯ ได้เข้าพบ นายมารุต บุนนาค ประธานรัฐสภา โดยกล่าวว่า การแถลงข่าวเกี่ยวกับมติที่ประชุมร่วมของพรรคการเมืองของ รัฐบาลมีความคลาดเคลื่อน และกล่าวอีกว่าทุกพรรคมีความเห็นว่าน่าจะแก้ไข 25 ประเด็น โดยจะเสนอเป็นร่าง

แก้ไข 25 ร่าง ร่างละ 1 ประเด็น และทุกพรรคจะช่วยกันผลักดันให้มีการแก้ไขในประเด็นที่เห็นตรงกันอย่างแน่นอน ซึ่งไม่ได้จำกัดเพียง 8 ประเด็นดังที่ได้แถลงข่าวไป พร้อมทั้งย้ำว่า หากรัฐบาลไม่มีความจริงใจก็ไม่สามารถแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ในขณะที่กลุ่มนักวิชาการร่วมกับองค์กรเอกชนและองค์กรประชาธิปไตย ได้มีการเรียกร้องผลักดัน ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญต่อไป เพราะยังคงไม่ไว้วางใจรัฐบาลว่าจะทำการแก้ไขใน 8 ประเด็นเป็นการนำร่องไปก่อน จะเห็นได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเริ่มส่อเค้าให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน

ต่อมานายชุมพล ได้ยื่นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมอีก 14 ร่าง ซึ่งเดิมมีอยู่แล้ว 8 ร่าง รวมทั้งสิ้น 22 ร่าง (25 ประเด็น) และในวันเดียวกันนายมารุต ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี โดยมีสส.พรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมดร่วมลงชื่อเพื่อเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ 8 ร่างก่อน เพื่อส่งให้สภาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 8 ประเด็นมีดังนี้คือ

1. อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
2. จำนวนการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง
3. การดำรงตำแหน่งฝ่ายค้าน
4. อำนาจอรรถมาธิการ
5. จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
6. การตอบกระทู้ในสภาฯ
7. การตั้งศาลปกครอง
8. การลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม ฝ่ายค้านไม่ร่วมลงชื่อเพื่อเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมใน 8 ประเด็นดังกล่าว เพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภา โดยให้เหตุผลว่าต้องมีการเสนอทั้ง 22 ร่าง พร้อมในคราวเดียวกัน และนอกจากนั้น สังเกตว่า ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 8 ประเด็น มีประเด็นหนึ่งพูดถึงการลดจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นชนวนความขัดแย้งระหว่าง สมาชิกวุฒิสภา กับ ฝ่ายรัฐบาล อย่างไรก็ตามที่ประชุมกรม. ได้กำหนดให้วันที่ 31 มีนาคม 2537 เป็นวันเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ต่อมา ในวันที่ 14 มีนาคม 2537 สมาชิกวุฒิสภาประมาณ 200 ท่าน ได้เคลื่อนไหวและรวมตัวกันที่สภา เพื่อโจมตีอภิปรายและคัดค้านต่อร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐบาล อีกทั้งนายพูนศักดิ์ วรรณพงศ์ หนึ่งในกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา ได้ออกมาแสดงความคิดเห็นคัดค้านการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นของการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ และการเลือกวุฒิสมาชิก โดยเห็นว่าเป็นการ “แข็งตัวเกินไป” และ



มองว่าเป็นการลดทอนอำนาจพระมหากษัตริย์ (พูนศักดิ์ วรรณพงศ์, 2538 : 113) ทำให้ส.ฝ่ายรัฐบาลบางท่าน ออกมาตอบโต้อย่างรุนแรงว่า นายพูนศักดิ์ พุดนั้นเลอะเทอะ และเป็นเรื่องฟังไม่ได้ หากฟังแล้วจะวุ่นวาย...วุฒิสมาชิกเป็นที่พึ่งของบ้านเมือง แต่บางทีก็ได้วุฒิสมาชิกเฮงชวยเข้ามา ซึ่งมีทุกรัฐบาล (กรุงเทพธุรกิจ, 22 มีนาคม 2537 : 3) นอกจากนี้ นายชวน หลีกภัย ก็ออกมาให้สัมภาษณ์ว่า “มีวุฒิสมาชิกบางท่านร่วมมือกับฝ่ายค้าน ต้องการล้มล้างการแก้ไขรัฐธรรมนูญ” (มติชน, 16 มีนาคม 2537 : 12) จึงทำให้ นายพูนศักดิ์ วรรณพงศ์ ขอลาออก เพื่อแสดงความรับผิดชอบ จากกรณีดังกล่าว ประเด็นนี้เองจึงเป็นชนวนก่อให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่างฝ่ายรัฐบาล และวุฒิสภา และได้ส่งผลต่อการลงมติผ่านร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระแรกของรัฐบาลในเวลาต่อมา

ดังนั้นในขณะนี้ คู่กรณีความขัดแย้งจึงมิได้มีเพียงรัฐบาลกับฝ่ายค้านเท่านั้น แต่ได้ขยายออกไปยังรัฐบาลกับวุฒิสภาด้วย จากกรณีความขัดแย้งดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบต่อกรลงมติผ่านร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐบาลวาระแรกในเวลาต่อมา

นอกจากนั้น ก่อนหน้าที่จะถึงการประชุมสภาสมัยวิสามัญ ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2537 พรรคฝ่ายค้านได้แสดงท่าทีถกเถียงการสนับสนุนและไม่เอาด้วยต่อประเด็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของ รัฐบาล (8 ประเด็น) พร้อมทั้งได้เสนอให้มีการนำร่างรัฐธรรมนูญปี 2521 มาพิจารณาควบคู่กันไปด้วย เพื่อมิให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นมรดกของเผด็จการ และเพื่อให้การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นต่างๆ ครบถ้วนสมบูรณ์และรวดเร็ว จึงขอเสนอให้มีการตั้งกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภาขึ้นมาพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมดทุกประเด็น (มติชน, 30 มีนาคม 2537 : 1, 13, 15)

เพราะฉะนั้นในเวลานี้ ไม่เพียงแต่ฝ่ายรัฐบาลจะเสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวันที่ 31 มีนาคม เท่านั้น (25 ประเด็น) แต่ฝ่ายค้าน (จำนวน 156 คน) ก็เตรียมจะยกร่างใหม่อีก 1 ฉบับ (25 ประเด็น) เช่นเดียวกัน โดยจะมีการนำเอาเหตุการณ์เหล่านี้จึงเป็นการสะท้อนให้เราเริ่มเห็นถึงเกมส์การเมืองระหว่างฝ่ายค้านและรัฐบาลในการนำร่างหรือประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ปี 2534 เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เจ้าโครงของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2521 เป็นแนวทาง ซึ่งหากพิจารณาให้ดีแล้ว ร่างของฝ่ายค้านนั้น เป็นการแก้ไขเกือบทั้งฉบับคือ ตั้งแต่หมวด 3 ถึง หมวด 11 (มาตรา 24 ถึงมาตรา 211) ซึ่งเป็นการเสนอแบบกะทันหัน หรือไม่ให้ฝ่ายรัฐบาลได้ทราบล่วงหน้า เกิน 1 วัน (วิชัย ตันศิริ, 2540, 111) ดังนั้น เมื่อถึงคราวประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยวิสามัญ วันที่ 31 มีนาคม 2537 ทั้ง 2 ฝ่ายได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ดังนั้นจึงเป็นการช่วงชิงกันระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านว่าจะนำร่างใดขึ้นมาพิจารณาก่อน ผลปรากฏว่า ฝ่ายค้านได้เสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ ฉะนั้นเมื่อมีการลงคะแนนเสียงร่างแก้ไขของฝ่าย

คำนำจึงได้รับการหยิบขึ้นมากพิจารณา ก่อน และผ่านการเห็นชอบ รับหลักการในวาระที่ 1 ด้วยคะแนนเสียง 369 เสียง จากจำนวนทั้ง 2 สภา จำนวนเสียงทั้งหมด 625 คน ผลจากการพ่ายแพ้ของรัฐบาลในครั้งนี้ ก็มาจากการที่วุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ก็ได้ทะเลาะแค้นเสียงสนับสนุนให้กับร่างของฝ่ายค้าน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ 3 ประการคือ

1. ปัญหาจากความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายรัฐบาลและวุฒิสภาวิพากษ์กรณีการออกมาวิพากษ์วิจารณ์ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐบาล โดย นายพูนศักดิ์ วรรณพงศ์
2. ได้มีการเสนอให้ลดจำนวนวุฒิสมาชิก (กรอบ 8 ประเด็นของรัฐบาล) ไม่ให้เกิน 1 ใน 3 ของจำนวน ส.ส. ซึ่งขณะนั้นมี 360 คน หากเหลือ 1 ใน 3 ก็จะมีจำนวน 120 คน ขณะที่วุฒิสมาชิกในปี 2537 มี 260 คน
3. เนื่องจากวุฒิสภา มีความเห็นว่า ร่างแก้ไขเพิ่มเติมของฝ่ายรัฐบาลกระทำเพียง 8 ประเด็น แต่ขณะที่ฝ่ายค้านเรียกร้องแก้ไขทั้ง 25 ประเด็น กล่าวคือ เกือบทั้งหมด ซึ่งน่าจะเป็นทางออกที่ดีในการแก้ไขและไม่ต้องถูกจำกัดตัวดังกล่าวที่ว่า "...อันหนึ่งเขาปั้นหม้อแล้ว ให้มีการเติมสี่สรว แต่อีกอันหนึ่งเขาให้ดินมา สามารถปั้นเป็นอะไรก็ได้ การได้ดินมาก็จะเป็นการดีกว่า ถ้าหากเราจะรับผิดชอบ ก็รับผิดชอบมาตั้งแต่ต้นว่า จะปั้นเป็นอะไรก็ได้ แต่ร่างของประชาธิปไตยปั้นมาแล้วๆ ให้มาเติมสี่ แต่ต้องรับผิดชอบหม้อทั้งใบ" ดังนั้นจึงเลือกร่างของฝ่ายค้าน ซึ่งเปิดกว้างกว่า (มีชัย ฤชุพันธ์, สัมภาษณ์ 24 มีนาคม 2542) และที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช ..... 45 คน เพื่อพิจารณา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร โดยมี นายประจวบ ไชยสาส์น เลขาธิการพรรคชาติพัฒนาเป็นประธาน โดยในวันรุ่งขึ้น (1 เม.ย. 37) ฝ่ายรัฐบาลจะเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (8 ร่าง) ของตนบ้าง แต่ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภา แม้ว่าต่อมารัฐบาลขอเสนอแก้ไขอีก 7 ประเด็น แต่ก็ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ และผลจากการที่ร่างของฝ่ายค้านได้รับการเห็นชอบจากสภาในวาระแรก

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการนำเอาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา นั้น เป็นการเล่นเกมการเมืองระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาลอย่างชัดเจน โดยมีวุฒิสภาเป็นตัวแปรสำคัญ ซึ่งเข้าร่วมกับฝ่ายค้าน จึงได้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางทั้งในและนอกสภาว่า ฝ่ายรัฐบาลแพ้เกมการเมืองฝ่ายค้านอย่างสิ้นเชิง สิ่งสำคัญคือเหตุการณ์ดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มต่างๆ ภายนอกสภาอย่างมาก เพราะกลุ่มเหล่านี้ได้มีการเฝ้าติดตามผลการประชุมของรัฐสภา เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่อง และเมื่อเห็นถึงพฤติกรรมของฝ่ายค้านและวุฒิสภาเป็นเช่นนี้ จึงได้ออกมาทำการเคลื่อนไหวต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์ เช่น เลขาธิการสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ได้ออกมาแถลงการณ์โจมตีว่า การกระทำของพรรคฝ่ายค้านเป็นการตระบัดสัตย์ และการนำเอาร่างรัฐธรรมนูญปี 2521 มาเป็นหลักในการพิจารณานั้น ไม่ได้ผ่านการกลั่นกรอง แต่เกิดจากการลือขบี่ และเป็นการตกลงผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาสาย รสช.

ดังนั้น สนท.จึงต้องเคลื่อนไหวนอกสภา เพื่อทำความเข้าใจกับประชาชนต่อเกมการเมืองในสภา (ข่าวสด, 2 เมษายน 2537 : 1,20)

นอกจากนี้แล้ว ยังมีการรวมตัวกันของ 13 องค์กร เพื่อออกแถลงการณ์ร่วมกันเรื่อง “การแก้ไขรัฐธรรมนูญ” ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนท.) สมาพันธ์ประชาธิปไตย สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.) คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.) คณะกรรมการญาติวีรชนพฤษภา 35 และสหพันธ์ศิลปินเพื่อประชาธิปไตย ฯลฯ โดยวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของพรรคฝ่ายค้านและสมาชิกวุฒิสภาบางส่วน รวมทั้งเรียกร้องต่อฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านว่า ขอให้มีการนำเอาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญร่างที่เหลือ ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมของพรรคการเมือง 10 พรรค มาพิจารณาต่อไป และชี้ให้เห็นว่าการฟ่ายแพ้ของรัฐบาลต่อฝ่ายค้านนั้น เกิดจากการที่รัฐบาลขาดความจริงจังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และได้กระตุ้นให้ประชาชนร่วมกันติดตาม เรียกร้อง ตลอดจนคัดค้านการกระทำของฝ่ายค้านด้วย (สยามโพสต์, 10 เมษายน 2537 : 1,3,13)

และในขณะที่กลุ่มนอกรัฐสภาได้มีการเคลื่อนไหวกดดันรัฐบาล และโจมตีฝ่ายค้านอยู่นั้น ได้มีกลุ่มนอกรัฐสภากลุ่มหนึ่งคือสถาบันนโยบายศึกษา ทำการเคลื่อนไหวให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยวิธีที่แตกต่างไปจากกลุ่มอื่นๆ กล่าวคือ ให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยในเดือนเมษายน 2537 ได้เสนอข้อสรุปจากการศึกษาวิจัยในโครงการ “การศึกษาเพื่อการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” โดยตีพิมพ์เป็นหนังสือชื่อ “โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ” และต่อมาได้เสนอบทความ “คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย” หายข้อความดังกล่าวยังได้เสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อจัดให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติขึ้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2540 ก : 2)

โครงการดังกล่าวเริ่มต้นตั้งแต่ปี 2534 โดยมี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช นักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดำรงตำแหน่งประธานของสถาบันนโยบายศึกษา เป็นผู้ริเริ่มโครงการ “การศึกษาเพื่อการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” และได้มอบหมายให้นักวิชาการกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายมหาชน ประมาณ 10 กว่าท่าน โดยมี ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ เป็นประธานโครงการ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบของรัฐธรรมนูญตามแนวคิดสมัยใหม่ พร้อมมองครและกลไกต่างๆ ที่จะบรรจุเอาไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลการศึกษาดังกล่าวได้เริ่มทยอยตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวัน ตั้งแต่ปี 2535-2536 อย่างต่อเนื่อง (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2540 ข : 3)

นอกจากนั้นแนวคิด Constitutionalism (แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม) ของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ถือว่ามีความสำคัญต่อนโยบายปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา ในแง่ของการเป็นรากฐานความคิดที่อยู่เบื้องหลัง แนวทางปฏิรูปการเมือง โดยการใช้กลไกทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดโครงสร้างทางการเมืองใหม่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการเปิดช่องโดยอาศัยการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา ดังที่เสกสรรค์ ประเสริฐกุล (ผู้จัดการรายสัปดาห์, 12-18 สิงหาคม 2538 : 49) ได้กล่าวถึง ศ.ดร. อมร ว่า “เป็นเจ้าของไอเดีย ซึ่งส่งผลมาถึงการก่อตัวของกระแสปฏิรูปการเมืองปัจจุบัน” และสอดคล้องกับสิ่งที่นักทฤษฎี บรมานันท์ (2540 : 3) ได้กล่าวไว้ว่า ศ.ดร.อมร เป็นบุคคลแรกที่คิดค้น “ประตู” ไปสู่การปฏิรูปการเมือง ด้วยการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ...”

การเสนอแนวคิดให้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ มีความสอดคล้องกับความคิดที่ ศ.ดร.ชัยอนันต์ เคยเสนอให้มีการถวายฎีกาเพื่อขอพระราชทานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อมายกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ในช่วงปี 2536 ซึ่งเป็นเวลาเดียวกันกับที่รัฐสภาดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ปี 2534 ในขณะนั้นอีกด้วย ดังนั้นสถาบันนโยบายศึกษาจึงได้ใช้วิธีการเผยแพร่ความรู้จากงานวิจัย การสัมมนา และการศึกษาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญให้สาธารณชนได้ทราบ ซึ่งบทบาทดังกล่าวเป็นเสมือนหนึ่งองค์กรที่เป็น “หัวสมอง” ให้กับกลุ่มพลังประชาธิปไตยอื่นๆ ซึ่งการเรียกร้องของสถาบันนโยบายศึกษาอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะของชุมชนวิชาการ (Think-tank) ให้ความรู้เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจนกระทั่งขณะนี้ เราจะเห็นได้ว่า ถึงแม้กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ ยังไม่มีความเห็นว่าเป็นต้องมีการ “ปฏิรูปการเมือง” หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับก็ตาม โดยมีเพียงนักวิชาการกลุ่มเล็กๆ เท่านั้นที่พูดถึงประเด็นนี้ แต่ก็เริ่มมีการส่อเค้าของการปฏิรูปการเมืองมากขึ้น กล่าวคือได้มีการเล่นเกมการเมืองตลอดเวลาระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล เพื่อช่วงชิงการเป็นผู้นำในการริเริ่มประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความไม่จริงใจของฝ่ายต่างๆ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการให้แก้ไข อีกทั้งกลุ่มพลังนอกสภาต่างได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อผลักดันฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยโดยเร็วก่อนหน้านี้แล้ว ฉะนั้น เหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ ได้เป็นปัจจัยแวดล้อมต่อการริเริ่มให้มีการปฏิรูปการเมือง และเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (ยก ร่างใหม่ทั้งฉบับ) ในเวลาต่อมา

## 1.2 บทบาทของกลุ่มพลังนอกสภาในการเคลื่อนไหว ผลักดัน ให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

หลังจากที่รัฐสภาได้มีมติรับหลักการในวาระที่ 1 ในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยฝ่ายค้าน และได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นมาชุดหนึ่ง จำนวน 45 คน โดยมีนายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธาน เพื่อพิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2537 แล้ว ต่อมาวันที่ 25 พฤษภาคม 2537 ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ซึ่งเคยเป็น ส.ส.มาก่อน อีกทั้งยังมีส่วนร่วมในการเคลื่อนไหว โดยการอดอาหารประท้วงในสมัยรัฐบาล พล.อ.สุจินดา คราประยูร (ก่อนช่วงพฤษภาทมิฬ 35) ด้วย พร้อมทั้งเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐสภา 4 ข้อ (สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 19 ฉ. 21 : 565)

1. รัฐธรรมนูญต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร
2. คณะรัฐมนตรี ต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
3. ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทุกเทศบาล

การอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด และข้อเสนอทั้ง 4 ได้แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะให้ ส.ส. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เข้ามามีบทบาททางการเมือง เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของ ส.ว. และยังต้องการให้ฝ่ายบริหารทั้งในระดับประเทศ ระดับจังหวัด และเทศบาล มีความยึดโยงกับประชาชน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อประชาชนให้มากขึ้นกว่าเดิม

ปฏิกริยาของกลุ่มต่างๆ ทั้งในและนอกรัฐสภาในช่วงแรกจะเห็นได้ว่ากลุ่มต่างๆ มิได้มีท่าทีที่ชัดเจนหรือไม่ก็ไม่เห็นด้วยกับการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด และผลการสำรวจความคิดเห็นของคนกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง โดยสถาบันราชภัฏสวนดุสิต พบว่า ร้อยละ 60.12 ไม่เห็นด้วยกับการอดอาหารประท้วง มีเพียงร้อยละ 22.20 เท่านั้นที่เห็นด้วย และที่เหลือเห็นว่าเป็นเพื่อความสงบ ร.ต.ฉลาด ควรยกเลิกการอดอาหารและหันมาต่อสู้โดยวิธีอื่น (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 26 : 984-985)

นอกจากนั้น นายสมยศ เชื้อไทย คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้แสดงความเห็นต่อข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด ว่า “เป็นข้อเรียกร้องในช่วงเวลาที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากการขอให้ตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ อาจจะได้ แต่ก็อาจจะซ้ำซ้อนกัน และที่กำลังแก้ไขอยู่ขณะนี้ ก็แก้ไขเกือบทุกหมวดแล้ว ยกเว้นเพียง 2 หมวดเท่านั้น คือ หมวดทั่วไป และหมวดว่าด้วยพระมหากษัตริย์” (เดอะเนชั่นสุดสัปดาห์, ปีที่ 6 ฉบับที่ 28 : 18-19) แต่ต่อมา เมื่อ ร.ต.ฉลาด ยังคงยืนยันที่จะอดอาหารประท้วงต่อไป จึงทำให้ฝ่ายต่างๆ หันมาสนใจ และกำหนดท่าทีของตนต่อกรณีนี้ชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยสนับสนุน พร้อมทั้งพยายามหามาตรการที่เป็นทางออกต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวเพื่อช่วยชีวิต ร.ต.ฉลาด ในขณะที่

ที่บางกลุ่มก็ออกมาคัดค้าน ต่อต้านและวิพากษ์วิจารณ์ต่อการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

กลุ่มที่ออกมาปฏิเสธข้อเรียกร้องและคัดค้านต่อการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรจักร ส่วนใหญ่แล้วเป็นกลุ่มพลังในสภา อันได้แก่ รัฐบาล ฝ่ายค้าน และวุฒิสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายรัฐบาลได้ประกาศอย่างชัดเจนว่า ไม่สามารถทำตามข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด ได้ ซึ่งจะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ว่า ไม่เห็นด้วยกับวิธีการของ ร.ต.ฉลาด แต่ก็ไม่อยากให้ ร.ต.ฉลาด เป็นอะไรไป... การทำตามใจคนๆ หนึ่ง โดยไม่ดูหลักการนั้นทำไม่ได้ เรื่องนี้ไม่ใช่การประนีประนอม แต่เป็นการใช้เหตุผล" (มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 14 ฉบับที่ 720 : 18) แต่อย่างไรก็ตาม ในขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยต่อข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด วรจักร ก็ได้มีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลส่วนหนึ่งจากพรรคพลังธรรม ประมาณ 20 คน (กลุ่มสายวัด) นำโดย พล.ต. จำลอง ศรีเมือง (ผู้นำพิเศษพรรคพลังธรรม) กลับออกมาสนับสนุนและพยายามหาทางเพื่อช่วยชีวิต ร.ต.ฉลาด วรจักร พร้อมทั้งได้เสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้นายบุญชู โรจนเสถียร หัวหน้าพรรคพลังธรรมในขณะนั้นไม่พอใจ จนทำให้เป็นชนวนความขัดแย้งในพรรคอย่างรุนแรงในเวลาต่อมา (สยามโพสต์, 28 พฤษภาคม 2537 :1, 14)

ส่วนท่าทีของฝ่ายค้าน นำโดย นายประจวบ ไชยสาส์น เลขาธิการพรรคชาติพัฒนาและประธานคณะกรรมการวิสามัญ และฝ่ายวุฒิสภา นำโดยนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา และนายสมภพ ไทตระกิตย์ ล้วนแล้วแต่มีท่าทีไม่เห็นด้วยต่อข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด วรจักร โดยให้เหตุผลว่าการตั้งคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่เป็นสิ่งที่กระทำไม่ได้ นอกจากจะได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 (มาตราที่ระบุถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ) เพราะขณะนี้สภาก็มีคณะกรรมการวิสามัญดำเนินการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกจะเป็นการซ้ำซ้อนกัน อีกทั้งจะเป็นการเสียเวลาและต้องเริ่มกระบวนการใหม่ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ควรเป็นไปตาม มาตรา 211 กล่าวคือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ ซึ่งหมายความว่า ต้องเป็นไปตามขั้นตอนของการพิจารณาในรัฐสภา (มติชน, 31 พฤษภาคม 2537 : 1, 3, 13) การที่นายประจวบ ไชยสาส์น ออกมาแสดงท่าทีต่อกรณี ร.ต.ฉลาด นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะเป็นการออกมาชี้ว่า การแก้ไขมาตรา 211 ในขณะนั้นกระทำไม่ได้ เพราะขัดกับเนื้อหารัฐธรรมนูญใน มาตรา 211 อีกนัยหนึ่งน่าจะเป็นเสมือนการทำกลุ่มพลังนอกรัฐสภาว่า หากจะให้มีการกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ต้องมีการแก้ไขมาตรา 211 เสียก่อน

ส่วนกลุ่มพลังนอกรัฐสภา ได้ออกมาสนับสนุนข้อเสนอและการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด กล่าวคือ ภายหลังที่ ร.ต.ฉลาด วรจักร ยังคงยืนยันที่จะอดอาหารประท้วงต่อไป เหตุการณ์ก็มีทิศทางว่าจะ

บานปลาย ต่อมาปรากฏว่า มีกลุ่มพลังนอกสภาเป็นแนวร่วมสนับสนุนเพิ่มขึ้น กล่าวคือ กลุ่มสหพันธ์ศิลปินเพื่อประชาธิปไตย (ศิลปินเพลงเพื่อชีวิต) นำโดย นายยีนยง โอภากุล หรือ แอ๊ด คาราบาว, นายสันต์ สิทธิเขตต์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกพรรคพลังธรรม นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ นายวิระ มุสิกพงศ์ นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ (ส. ศิวรักษ์) และกลุ่มสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) เป็นต้น โดยกลุ่มคนเหล่านี้ได้มีการจัดเวทีขึ้นกล่าวปราศรัยโจมตี นายชวน หลีกภัย ที่หน้ารัฐสภาอย่างรุนแรง เพื่อกดดันรัฐบาลให้ปฏิบัติตามสัญญาของรัฐบาลที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยโดยเร็ว พร้อมกันนั้นได้มีการสนับสนุนข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด และหาทางออกให้กับ ร.ต.ฉลาด (สยามโพสต์, 27 พฤษภาคม 2537 : 8) แต่รัฐบาลก็มิได้มีท่าทีตอบสนองต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่มต่างๆ แต่อย่างใด

ต่อมากลุ่มพลังนอกรัฐสภาหลายกลุ่มได้รวมตัวกันมากขึ้น โดยเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้งตามข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด ก็คือ การรวมตัวของบุคคลและองค์กรประชาธิปไตยที่เรียกตัวเองว่า “กลุ่มกัลยาณมิตรของฉลาด” ซึ่งประกอบด้วย นักวิชาการ นักธุรกิจอิสระ ตัวแทนชมรมนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตย และตัวแทนจาก ครป. โดยได้มีการหารือกันเพื่อหาแนวทางช่วยชีวิต ร.ต.ฉลาด อาทิเช่น 1. ควรให้มีการตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ 2. ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 3. รัฐบาลควรยุบสภา หรือ ลาออก เป็นต้น แต่ข้อสรุปของที่ประชุมถึงทางออกที่ดีที่สุด ก็คือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 360 คน ร่วมใจตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ แต่ก็มีได้มีรูปธรรมชัดเจนอย่างไร เพราะต้องหารือกับนายมารุต บุญนาค ประธานรัฐสภาอีกครั้ง แต่ต่อมากลุ่มดังกล่าวได้ร่วมกับองค์กรเอกชน 10 องค์กร ซึ่งประกอบด้วย สมาพันธ์ประชาธิปไตย สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) องค์กรสลัมแห่งประเทศไทย สหพันธ์ศิลปินเพื่อประชาธิปไตย และนักวิชาการอิสระ เป็นต้น โดยที่ประชุมได้แสดงจุดยืนร่วมกัน 3 ข้อ (สยามรัฐ, 31 พฤษภาคม 2537 : 13)

1.1 รัฐบาลควรยกเลิกรัฐธรรมนูญที่มาจากทหาร ให้มีการระดมนักวิชาการและประชาชนหลายอาชีพเข้าร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ

1.2 รัฐบาลต้องมีท่าทีในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนกว่าเดิม

1.3 หากข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด ทั้ง 4 ข้อ ดังกล่าวทำไม่ได้ ก็ให้สอบถามประชาชนว่าต้องการรัฐธรรมนูญแบบไหน และยังเสนอว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยการแก้ไข มาตรา 211 สามารถกระทำได้

นอกจากนั้น กลุ่มนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประมาณ 15 คน ทำหนังสือถึง นายมารุต บุญนาค ประธานรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การจัดให้มีคณะกรรมการวิสามัญ ศึกษาความเป็นไปได้ ที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งจะช่วยยุติความสับสนของสถานการณ์ได้

การเคลื่อนไหวที่สำคัญในเวลาต่อมาก็คือ กลุ่มองค์กรเอกชนต่างๆ ได้รวมตัวกันเป็นองค์กรเฉพาะกิจ ภายใต้ชื่อว่า “องค์กรปฏิรูปการเมืองไทย” เพื่อผลักดันให้เสนอรัฐสภาเสนอตั้งคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาตามข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด และสนับสนุนญาติของสมาชิกพรรคพลังธรรม 20 คน ในเรื่องดังกล่าว ให้มีการบรรจุในวาระการประชุมของสภาในวันที่ 16 มิถุนายน เป็นการเร่งด่วนด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การขอเข้าพบผู้นำฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน และพรรคการเมือง เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการรวมตัวของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาจากหลายองค์กรครั้งนี้มีความสำคัญมาก ทั้งนี้เนื่องจากการเสนอทางออกเพื่อช่วยชีวิต ร.ต.ฉลาด ของกลุ่มพลังนอกสภาเหล่านี้เริ่มมีการพูดอย่างชัดเจนถึงการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยให้ประชาชนหลากหลายอาชีพมีส่วนร่วมหรือกระทั่งมีการพูดถึงการแก้ไขมาตรา 211 ที่ระบุถึงวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อนหน้านี้การเรียกร้องของกลุ่มพลังประชาธิปไตยส่วนใหญ่เน้นไปที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นบางมาตราและบางหมวดเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนไหวเพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องและช่วยชีวิต ร.ต.ฉลาด ก็ไม่ได้หยุดแค่นั้น แต่ได้ขยายตัวกลายเป็นประเด็นสำคัญมากขึ้นเพื่อหาทางช่วยชีวิต โดย ศ.นพ. ประเวศ วะสี ได้ออกมาทามาตรการเพื่อช่วยชีวิตของ ร.ต.ฉลาด โดยการเสนอบทความในหัวข้อ “ความตายของ ร.ต.ฉลาด วรจักร กับปฏิรูปการเมืองไทย” (ผู้จัดการรายวัน, 1 มิถุนายน 2537 : 3, 13) ซึ่งสาระสำคัญในบทความนั้น ศ.นพ. ประเวศ ได้เสนอแนะว่า

1. อย่าคิดว่าเป็นเรื่องของ ร.ต.ฉลาด คนเดียว หรือเป็นเรื่องของคนเพียงๆ ตายเสียก็ช่างมัน
2. ต้องดูข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด โดยสาระ
3. ฉลาดอยู่ ชวนอยู่ บ้านเมืองอยู่

จากข้อเสนอแนะของ ศ.นพ. ประเวศ เพื่อรักษาชีวิตของ ร.ต.ฉลาด เอาไว้ ได้มีนัยยะเพื่อบอกให้รัฐบาลควรนำข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด มาพิจารณาเพื่อหาทางออกอย่างใดอย่างหนึ่งต่อกรณีดังกล่าว ศ.นพ. ประเวศ วะสี ยังได้ขยายความต่อไปว่า ทางออกของปัญหาทั้งหลายที่ประสบอยู่คือ “การปฏิรูปการเมือง” เหตุที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมือง ประเทศไทยนอกจากที่จะต้องประสบกับปัญหาตัวบุคคล กล่าวคือ นักการเมืองเสื่อมจริยธรรม ด้วยความรู้ ความสามารถ เป็นอันตรายต่อบ้านเมืองแล้ว เรายังต้องประสบกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่การเมือง “รวมศูนย์อำนาจ” อีกด้วย เพราะแม้ว่า สภาพบ้านเมืองระยะเวลาหรือรัฐบาลจะเปลี่ยนไปอย่างไรก็ตาม แต่โครงสร้างดังกล่าวก็ไม่เคยเปลี่ยนแปลง การจะแก้ไขปัญหาการเมืองเช่นนี้ อย่างมุ่งเฉพาะ



เรื่องบุคคลเท่านั้น แต่ต้องมอง “ปัญหาโครงสร้าง” ดังนั้นจึงจำเป็นต้อง “ปฏิรูปการเมือง” ซึ่ง ศ.นพ. ประเวศ วะสี ได้เสนอเอาไว้ 2 วิธีการคือ\* (ผู้จัดการรายวัน, 2 มิถุนายน 2537 : 3, 15)

1. รัฐบาลหรือจะยินดีถ้าสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดประกาศเจตนารมณ์ว่าจะปฏิรูปการเมือง ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แล้วนำเสนอสู่ เวทีสาธารณะ ให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง และเป็นการยกระดับการศึกษาทางการเมืองของคนทั้งประเทศโดยเร็ว
2. ผู้ที่อยากเห็นการปฏิรูปการเมืองต้องรวมตัวสร้างความเข้าใจใช้สันติวิธีเจรจากับฝ่ายการเมืองหรือถ้าเห็นวิกฤตไปไม่ไหว จำเป็นต้องถวายฎีกา ขอให้พระราชทานให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ศ.นพ. ประเวศ วะสี เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่ทำให้ประเด็นการปฏิรูปการเมืองมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการแก้ไขปัญหาการเมืองด้วยการปฏิรูปการเมือง อีกทั้งได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ แล้วนำเสนอสู่ “เวทีสาธารณะ” เพื่อให้ทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม ข้อเสนอของ ศ.นพ. ประเวศ ได้รับการขานรับโดยกลุ่มพลังอื่นคือ กลุ่มองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด เช่น คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองไทยภาคอีสาน (คปอ.) หรือการจัดตั้งองค์กรร่วมสมพันธ์ประชาธิปไตย นครศรีธรรมราช ทางภาคใต้ เป็นต้น ยังออกมาเคลื่อนไหวผลักดันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับประชาชน เพื่อก่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง และให้กำลังใจ ร.ต.ฉลาด (สยามโพสต์, 6 มิถุนายน 2537 : 1, 2, 8)

ต่อมานายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา ก็ได้ออกมาขานรับแนวคิดการปฏิรูปการเมืองไทย ได้เสนออย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกว่าควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ทวิ เพื่อกำหนดวิธีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ (ผู้จัดการรายวัน 3 มิถุนายน 2537 : 13) ยิ่งไปกว่านั้น ฝ่ายรัฐบาลก็มีท่าทีอ่อนลง โดยยอมเจรจาร่วมกับกลุ่มพลังต่างๆ และบอกว่าจะเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการยกร่าง แต่จะขอเปลี่ยนจาก “การยกร่างรัฐธรรมนูญ” มาเป็นการ “รวบรวม เรียบเรียงยกร่างรัฐธรรมนูญ” แทน

---

\*นอกจากความคิดของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้ถูกตีพิมพ์เป็นบทความในหนังสือพิมพ์แล้วควรอ่านรายละเอียดเพิ่มเติมประกอบเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง ในหนังสือ “การเดินทาง” แห่งความคิดปฏิรูปการเมืองของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ซึ่งตีพิมพ์ช่วงต้นปี 2540

ข้อเสนอดังกล่าวของรัฐบาลได้ทำให้ ร.ต.ฉลาด ประกาศยอมเลิก “อดข้าว” แต่ท้ายที่สุด มติของพรรคประชาธิปัตย์ออกมาจะไม่สนับสนุนการตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเอง และภายในพรรคพลังธรรม ที่สมาชิกบางท่านของพรรคพลังธรรมต้องการให้มีการตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ต่อมาสถานการณ์กลับตึงเครียดอีกครั้ง เมื่อฝ่ายตัวเองก็ออกมาบอกว่าไม่ขัดข้อง และพร้อมสนับสนุนให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญรวบรวม เปรียบเรียงยกร่าง แต่บอกว่าสิ่งนี้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล เพราะรัฐบาลสัญญาว่า จะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 23 : 622) นอกจากนี้ กลุ่มพลังนอกสภาไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มพลังต่างๆ ก็ได้กดดันให้รัฐบาลทำตามในสิ่งที่ได้พูดเอาไว้ กล่าวคือ ได้มีการออกมาชุมนุมหน้ารัฐสภาของสมาชิกพรรคกรรมาชิก รายน้อย นำโดย นายบำรุง คะโยธา สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ นำโดย น.พ.เหวง โตจิราการ (เลขาธิการสมาพันธ์ฯ) กลุ่มกรรมกร อีกทั้งยังมีนายไชยวัฒน์ ลินสุวงศ์ และนายวีระ มุสิกพงศ์ เป็นต้น ได้ขึ้นเวทีโจมตีการกระทำของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีได้ปฏิบัติตามในสิ่งที่ได้สัญญาเอาไว้

เหตุการณ์ตึงเครียดมากขึ้นอีกครั้ง จนในที่สุด นายมารุต บุญนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรขึ้นมาชุดหนึ่งซึ่งมีชื่อว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” (คพป.) มี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ให้ความเห็นว่าสาเหตุของการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ขึ้นมา เนื่องจากประธานรัฐสภาเห็นว่ารัฐบาลถูกกดดันจากกลุ่มพลังภายนอกสภาอย่างมาก หากมิได้ดำเนินการอะไรเลย ย่อมนำไปสู่จุดวิกฤตอย่างแน่นอน

ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องถอดสลักทางการเมือง (ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์, 2540) คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ศึกษาพิจารณารวบรวมและเรียบเรียงบทบัญญัติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนา หรือปฏิรูปการเมืองในระยะสั้นและระยะยาว โดยให้สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538 : 5-6)

-----

\*สภาร่างรัฐธรรมนูญหรือคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ต่างก็เป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่มีข้อแตกต่างอยู่ที่ที่มาขององค์กรทั้ง 2 ชุด กล่าวคือ คณะกรรมการยกร่างฯ มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐสภา ในขณะที่สภาร่างฯ จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เพื่อให้ได้บุคคลเข้ามาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2537 ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้เขียนหนังสือชื่อ “การพัฒนาประชาธิปไตย และการปฏิรูปทางการเมือง” ออกเผยแพร่โดยมีสาระสำคัญกล่าวถึง เห็นด้วยกับการปฏิรูปทางการเมืองตามแนวทางของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบุรณ์ ยังเป็นกรรมการใน คพป.ด้วยท่านหนึ่ง เสนอทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระของการปฏิรูปทางการเมืองที่อยู่ในหนังสือ “คอนสติติวชันแนลลิสม์ : ทางออกของประเทศไทย” อีกทั้งยังเห็นด้วยกับการวิธีการเริ่มกระบวนการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ของ ศ.ดร.อมร อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้หาทางคลี่คลายความตึงเครียดในขณะนั้นด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นก็ตาม แต่ทว่ากลุ่มองค์กรต่างๆ นอกสภาก็ยังคงเคลื่อนไหวผลักดันรัฐบาลตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญหรือปฏิรูปการเมือง รวมทั้งสนับสนุนข้อเรียกร้อง ร.ต.ฉลาด อย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุปแล้วเราจะเห็นได้ว่า กลุ่มพลังนอกรัฐสภา เช่น กลุ่มพลังประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยสมาพันธ์ประชาธิปไตย ครป. สนนท. นักวิชาการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด และบทบาททางการเมืองของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้มีส่วนสำคัญที่ทำให้รัฐบาลและรัฐสภาต้องหันมาให้ความสนใจกับการปฏิรูปการเมืองและการตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ท้ายที่สุดอาจกล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวผลักดันในการปฏิรูปการเมืองของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาต่อประเด็นดังกล่าวมีความสำเร็จในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลได้มีการตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษาหาแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญใหม่

ต่อมา ความสนใจต่อข้อเรียกร้อง ของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ในการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญรวบรวม เรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ ก็ได้รับความสนใจน้อยลงเป็นลำดับ ทั้งจากกลุ่มต่างๆ ในรัฐสภาและกลุ่มพลังนอกรัฐสภา ด้วยสาเหตุหลายประการคือ

1. การยกเลิกมติสนับสนุนให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกพรรคพลังธรรมบางคน (กลุ่มสายวัด) โดยให้เหตุผลว่า ต้องปฏิบัติตามมติพรรค และต้องทำตามเสียงส่วนใหญ่ของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐสภาให้สำเร็จลุล่วงไปก่อน ดังนั้น เพื่อความเป็นเอกภาพและป้องกันความสับสนต่อประชาชนที่ต้องการดำเนิน จึงขอถอนการเสนอญัตติดังกล่าวนี้ (สยามจดหมายเหตุ , ปีที่19 ฉบับที่ 29 : 1073 - 1074)

2. เนื่องจาก ร.ต.ฉลาด ประกาศยอมเลิกอดอาหารประท้วง ทั้งนี้ ภายหลังจากได้รับการตอบรับจากรัฐบาลว่าจะให้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาเพื่อรวบรวมและเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่ง ร.ต.ฉลาด อาจมีความพอใจในระดับหนึ่งต่อข้อเสนอดังกล่าว และเล็งเห็นว่าการเรียกร้องให้มีการตั้งคณะกรรมการร่างฯ ในเวลานั้นเป็นไปได้ยาก เพราะมีคณะกรรมการชุดของนายประจวบ ไชยสาส์น กำลังดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญก่อนแล้ว

3. กลุ่มพลังต่างๆ ได้หันมาสนใจต่อร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กำลังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาในรัฐสภาว่าจะผ่านการพิจารณาของสภาในวาระ 2 และ 3 หรือไม่ และภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาจนครบทุกมาตราในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2537 ร่างดังกล่าวก็มาสู่การลงมติในวาระที่ 3 เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2538 ที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 591 เสียง ไม่เห็นชอบ 1 เสียง และนำเสนอทูลเกล้าฯ ให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2538 และประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุดเท่าที่เคยมีรัฐธรรมนูญมา ทั้ง 15 ฉบับ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึง 188 มาตรา ตั้งแต่หมวด 3 ถึง 11 อีกทั้งยังมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่อีกหลายมาตรา เช่น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ แก้ไขจำนวนวาระ และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภา หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ส.ส. อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ตรวจการรัฐสภา ศาลปกครอง เป็นต้น แต่มีข้อน่าสังเกตว่า แม้ว่าจะมีการแก้ไขถึงร้อยกว่ามาตราก็ตาม แต่ความเห็นส่วนใหญ่ของรัฐสภาขณะนั้น ยังมีได้เห็นความจำเป็นให้มีการแก้ไขมาตรา 211 แต่อย่างไร แต่มิมีมติให้คงตามร่างเดิมไว้ (ข่าวสด , 12 กรกฎาคม 2537 : 18)

นอกจากสาเหตุที่บทบาทการเคลื่อนไหวเรียกร้องที่น้อยลงของกลุ่มพลังนอกสภาต่างๆ เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดังที่กล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า กลุ่มพลังนอกสภา อันได้แก่ สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) สมาพันธ์ประชาธิปไตย เป็นต้น ต่างก็มีความพอใจในระดับหนึ่งต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการที่นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธาน โดยเฉพาะในประเด็นของสาระสำคัญที่ได้รับการแก้ไขในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ (2538) ทั้งนี้ เนื่องจาก กลุ่มพลังนอกรัฐสภาอาจเห็นว่าประเด็นในร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการฯ ซึ่งมีนายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธาน ได้มีการแก้ไขประเด็นที่กลุ่มพลังนอกรัฐสภาต่างๆ ได้เรียกร้องเอาไว้ก่อนหน้านี้ อาทิเช่น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การลดอำนาจของวุฒิสภา การตั้งศาลปกครอง การขยายสิทธิเลือกตั้งแก่ผู้มีอายุ 18 ปี มีสิทธิในการเลือกตั้ง เป็นต้น เป็นประเด็นที่กลุ่มพลังต่างๆ ได้เรียกร้องและผลักดันเพื่อให้มีการแก้ไขในร่างรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ไม่เห็นความจำเป็นต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ซึ่งมี ศ.นพ. ประเวศ วะสี เป็นประธาน กลับมีความเห็นตรงข้ามว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่กำลังดำเนินการ และร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น แม้ว่าจะมีการแก้ไข

ไต่ถึง 188 มาตราก็ตาม แต่ก็เป็นการแก้ไขเพียงเล็กน้อยๆ ไม่เพียงพอที่แก้ไขปัญหาการเมืองทั้งระบบได้ ยังไม่ใช่การปฏิรูปการเมืองตามแนว Constitutionalism หรือแนวรัฐธรรมนูญนิยมของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นสิ่งที่ ศ.นพ.ประเวศ กล่าวได้สอดคล้องกับผลการศึกษารูปแบบ วิธีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของพุนศักดิ์ ไวสำรวจ (2539 : 8-19) ซึ่งสรุปได้ว่า รูปแบบและเนื้อหาสาระของการแก้ไขรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อำนาจในการริเริ่มให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ กำหนดประเด็น และอนุมัติร่างแก้ไขในขั้นสุดท้าย ล้วนแต่ตกอยู่ในอำนาจของกรมและรัฐสภาทั้งหมด ขณะที่ประชาชนไม่เคยมีส่วนร่วม และสิ่งที่สำคัญคือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ว่าฉบับใด ล้วนสะท้อนให้เห็นถึงสภาพความสัมพันธ์ของอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น ไม่ว่าจะป็นระบบราชการ (ทหาร) กับนักการเมือง โดยผลการแก้ไขจะเป็นไปตามความต้องการของฝ่ายที่มีอำนาจในขณะนั้น ฉะนั้น ต้องอาศัยการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม Constitutionalism ของ ศ.ดร.อมร ซึ่งหมายถึงการจัดการโครงสร้างทางการเมืองใหม่ทั้งระบบ โดยอาศัยกลไกทางรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อจัดตั้งองค์กรทางการเมืองใหม่ เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมือง เช่นการจัดให้มีกลไกควบคุมวินัยทางการเมือง การจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการรัฐสภา ศาลปกครอง สถาบันเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น (อมร จันทรมบูรณ์, 2537 : 13-18)

ฉะนั้นการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาการเมืองทั้งระบบให้นักการเมืองมีความสุจริตทั้งยังเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ตามแนวคิดของ ศ.นพ.ประเวศ นั้น จำต้องอาศัยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม และการที่จะมีรัฐธรรมนูญใหม่ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมได้นั้น จะต้องมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไขจัดทำรัฐธรรมนูญที่ได้ระบุเอาไว้ในมาตรา 211 เดิมเสียก่อน ซึ่งเป็นการกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปตามกระบวนการนิติบัญญัติปกติ กล่าวคือ

1. เริ่มต้นโดยสมาชิกรัฐสภา
  2. ตั้งคณะกรรมการพิจารณา แก้ไขโดยรัฐสภา
  3. พิจารณาโดยรัฐสภา
- และ
4. ผ่านร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

ด้วยเหตุทั้ง 4 ข้อดังที่กล่าว จะเห็นได้ว่าการจะร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทาง Constitutionalism ที่ประกอบด้วยกลไกและองค์กรตรวจสอบอำนาจของผู้มีอำนาจย่อมเกิดขึ้นไม่ได้อย่างแน่นอน ฉะนั้นจะต้องอาศัยวิธีการใหม่โดยการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 เพื่อให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระ ผู้มีส่วนได้-เสีย ในการ

ปฏิรูปการเมืองเข้ามาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ฉะนั้นต่อมา คพป. โดย ศ.นพ. ประเวศ วะสี ได้มีการขานรับเอาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมและแนวทางการแก้ไขมาตรา 211 ของ ศ.ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ เข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งในช่วงท้ายของข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองของ คพป. (คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, (คพป.) 2538 : 87-93)

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ แล้ว คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ก็ได้นำเสนอผลการศึกษาของตน ซึ่งเป็นข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยพร้อมด้วยร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 211 (ฉบับที่...) พุทธศักราช...ต่อประธานรัฐสภาในวันที่ 28 เมษายน 2538 และได้นำเสนอแนวคิดดังกล่าวมาสรุปย่อเป็นเอกสารชุด “การปฏิรูปการเมือง” เผยแพร่ต่อสาธารณะอีกด้วย (ส่วนรายละเอียดและสาระสำคัญในกรอบความคิดการปฏิรูปการเมืองของ คพป. จะนำเสนอในบทต่อไป) และในขณะที่รัฐบาลเองยังมิได้มีการดำเนินการใดๆ ต่อข้อเสนอดังกล่าวเลย นายชวน หลีกภัย ก็ประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 เนื่องมาจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลกรณีปัญหา สปก. 4-01

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อเสนอกรอบความคิดการปฏิรูปการเมืองไทยของ คพป. จะมีได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในสมัยของรัฐบาลชวน 1 (2535-2538) ก็ตาม แต่ คพป. ได้มีการจุดประเด็นที่สำคัญซึ่งท้ายเอาไว้ก็คือ การเสนอปฏิรูปการเมืองโดยการริเริ่มที่การแก้ไขมาตรา 211 เพื่อเป็นการเปิดประตูไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ และอาจกล่าวได้ว่าการขานรับเอาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมของ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาในร่าง คพป. ซึ่งนับได้ว่าเป็นการผสมผสานทางความคิดที่สำคัญในการที่ทำให้ความคิดในการปฏิรูปการเมือง ของ ศ.นพ. ประเวศ ตั้งแต่กรณีของ ร.ต.ฉลาด มีทางออกที่เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นว่าจะเริ่มต้นปฏิรูปอย่างไร ช่วยทำให้ความคิดหรือแนวทางการปฏิรูปการเมืองมีความชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ (Practical) และประเด็นการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขมาตรา 211 ที่เริ่มต้นจาก คพป. ได้กลายเป็น “ประเด็นสาธารณะ” เมื่อรัฐบาลบริหารได้มีการหยิบยกเอาเรื่องการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขมาตรา 211 ประกาศเป็นนโยบายของรัฐบาลในเวลาต่อมา

### ช่วงที่สอง สมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปอาชา (2538-2539)

แม้ว่าภายหลัง นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี (2535-2538) ได้ประกาศยุบสภาแล้วก็ตาม และได้ให้มีการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ก็ตาม ซึ่งในช่วงก่อนถึงวันเลือกตั้ง กลุ่มพลังภายนอกรัฐสภา เช่น กลุ่มนักวิชาการ สื่อมวลชน และองค์กรเอกชน และกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ เป็นต้น ก็ยังคง

เคลื่อนไหวก่อนหน้านี้ให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างต่อเนื่อง การเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาที่สำคัญ อาทิ เช่น การเคลื่อนไหวของสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้เรียกร้องให้พรรคการเมืองแสดงจุดยืนที่ชัดเจนต่อการปฏิรูปการเมืองที่อนุสาวรีย์ประชาธิปไตย วรรณคดีให้ประชาชนเลือกพรรคการเมืองที่สัญญาว่าจะปฏิรูปการเมือง และได้ยื่นหนังสือถึงหัวหน้าพรรคการเมืองว่าให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาร่างรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพธุรกิจ, 26 มิถุนายน 2538 : 17-18) นอกจากนี้ยังมีการเคลื่อนไหวก่อนหน้านี้ที่สำคัญของกลุ่มพลังต่างๆ กล่าวคือ ได้มีการจัดสัมมนาอภิปรายเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองในหัวข้อเรื่อง “วิกฤตรัฐธรรมนูญกับปัญหาประชาธิปไตยใหม่” โดยมีนักวิชาการ อาทิเช่น ศ.ดร. อมร จันทรมานูรณ์ ศ.ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช และ ศ.นพ. ประเวศ วะสี ฯลฯ เป็นผู้นำการอภิปรายโดยวงสัมมนาได้กล่าวถึงความจำเป็นของการปฏิรูปการเมือง และที่สำคัญได้เรียกร้องให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ รวมตัวกันเพื่อปฏิรูปการเมืองพร้อมทั้งเรียกร้องต่อพรรคการเมืองให้ยอมรับแนวคิดดังกล่าวหลังการเลือกตั้ง (ผู้จัดการรายวัน, 15 มิถุนายน 2538 : 1-2)

ต่อมาได้มีการจัดประชุมโดยมีกลุ่มต่างๆ ที่สนใจการปฏิรูปการเมืองเข้าร่วม เช่น กลุ่มธุรกิจเพื่อประชาธิปไตย นักวิชาการ องค์กรประชาธิปไตย นักการเมือง และประชาชนทั่วไป เป็นต้น ที่ประชุมก็มีมติจัดตั้ง “กลุ่มพลังประชาธิปไตยเพื่อปฏิรูปการเมือง” (พปก.) เพื่อผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญตามแนวทางของ พปก. (ผู้จัดการรายวัน, 4 กรกฎาคม 2538 : 14)

จากการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาดังที่กล่าวข้างต้น ได้ทำให้กระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองขยายตัวออกไปจนทำให้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญ และเป็นประเด็นที่กลุ่มพลังต่างๆ รวมทั้งประชาชนได้ใช้เป็นเงื่อนไขให้พรรคการเมืองทุกพรรคต้องทำสัญญาประชาคมว่าจะเร่งปฏิรูปการเมือง ฉะนั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่าในการรณรงค์หาเสียงก่อนการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2539 แทบทุกพรรคต่างก็นำเอานโยบายปฏิรูปการเมืองมาเป็นนโยบายของพรรคอีกด้วย ซึ่งพรรคชาติไทยของนายบรรหาร ศิลปอาชา ก็เป็นพรรคหนึ่งที่ชูประเด็นนี้ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยได้ประกาศว่า “สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)” ภายหลังการเลือกตั้ง (มติชน, 25 มิถุนายน 2538 : 1, 3) ประกอบกับก่อนเลือกตั้ง นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ให้สัมภาษณ์ในรายการ “มองต่างมุม” ว่า “เมื่อตนเป็นคนแรกที่ขานรับเรื่อง การปฏิรูปการเมืองของหมอบระเวศแล้ว จะต้องทำจริง พูดแล้วต้องทำ” (สยามโพสต์, 18 สิงหาคม 2538 : 13) จากการให้สัมภาษณ์หรือการชูประเด็นในการหาเสียงเลือกตั้งของ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้กลายเป็นสัญญาประชาคมที่ผูกมัดให้นายบรรหาร ต้องกระทำตามในเวลาต่อมา

ต่อมาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ผลปรากฏว่า พรรคชาติไทย ซึ่งมี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งได้จำนวนที่นั่งมากที่สุดในสภา สามารถเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสม 7 พรรค ซึ่งประกอบด้วย พรรคชาติไทย (แกนนำ) พรรคความหวังใหม่, พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย และพรรคมวลชน นายบรรหาร ได้ออกมากล่าวว่าการปฏิรูปการเมืองนั้นเป็นภารกิจสำคัญที่ทุกพรรคต้องดำเนินการให้สำเร็จโดยเร็ว อีกทั้งยังกล่าวอีกว่า หนไม่ไหวกับการเมืองที่ผ่านมาและยอมรับว่ามีการซื้อเสียงกันมาก ฉะนั้น ต้องมีการปฏิรูปการเมืองอย่างแน่นอน แต่จะหาอย่างไรเท่านั้น การขานรับจากทุกฝ่ายเป็นเรื่องดี” (กรุงเทพธุรกิจ, 31 กรกฎาคม 2538 : 19) แต่ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งรัฐบาลได้ไม่นาน แกนนำพรรคร่วมรัฐบาลและวุฒิสมาชิกบางคนก็เริ่มแสดงความเห็นออกมาในเชิงไม่เห็นด้วย และคัดค้านต่อสิ่งที่ นายบรรหาร ได้กล่าวเอาไว้ เช่น นายโภคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จากพรรคความหวังใหม่ ออกมาให้สัมภาษณ์ว่า ไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คพป. ที่เริ่มจากการแก้ไขมาตรา 211 (เอกสารข่าวรัฐสภา, ปีที่ 21 ฉบับที่ 485 : 16-17)

ต่อมา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ซึ่งเป็นวันแถลงนโยบายของรัฐบาล นายบรรหาร ก็ได้แถลงถึงนโยบายด้านการเมืองและการบริหาร มีใจความสำคัญดังนี้ (ปารีชาติ ศิวรักษ์, สถาบันนโยบายศึกษา, 2539: 2)

#### 1.1 การพัฒนาสถาบันการเมืองและการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง

1.1.1 ดำเนินการปฏิรูปการเมืองโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรวจสอบทางการเมือง

1.1.2 สนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปีพุทธศักราช 2534 ในมาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ

1.1.3 สนับสนุนองค์กรรัฐสภาในด้านนิติบัญญัติ และตรวจสอบฝ่ายบริหาร

1.1.4 ส่งเสริมให้ประชาชนและสื่อมวลชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาการเมือง

จากข้อความของนโยบายข้างต้นนั้น นายบรรหาร ได้มีการประกาศนโยบายออกมาอย่างชัดเจนว่า จะดำเนินการปฏิรูปการเมือง และจะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 โดยคำนึงถึงกรอบที่เสนอโดย คพป. และองค์กรประชาธิปไตย แม้จะได้มีการแถลงนโยบายของรัฐบาลแล้วก็ตาม แต่ทว่าพรรคร่วมรัฐบาลเองยังคงมีความเห็นที่ขัดแย้งกันเกี่ยวกับประเด็นการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะ นายเสนาะ เทียนทอง เลขาธิการพรรคชาติไทย ที่ออกมาแสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจนว่า ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขมาตรา 211 ตามแนวทางของ คพป. และกล่าวอีกว่า นายบรรหาร ไม่เคยนำเรื่องการแก้ไขมาตรา 211 มาหารือในที่ประชุมพรรคชาติ



ไทยเลย นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่เป็นวิธีการนอกระบบ และกระทบต่อความมั่นคงของชาติ หรือคำให้สัมภาษณ์ นายเดโช สวานนท์ รองหัวหน้าพรรคประชากรไทย ที่ว่า “แกนนำร่วมรัฐบาลต่างอึดอัดกับนโยบายปฏิรูปการเมือง ด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพราะมีแต่ นายชุมพล ศิลปอาชา ผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องนี้ ก็บอกว่าไม่รู้เหมือนกันว่าจะแก้ไขอย่างไร” (กรุงเทพธุรกิจ, 3 สิงหาคม 2538 : 19)

จากการออกมาแสดงความคิดเห็นและการให้สัมภาษณ์ พบว่า แกนนำพรรคร่วมรัฐบาลมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในอันที่จะดำเนินการปฏิรูปการเมือง อีกทั้งพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคยังเห็นคัดค้านต่อประเด็นดังกล่าวอย่างชัดเจนและแสดงความพอใจอย่างยิ่งต่อการที่ นายบรรหาร ระบุว่า จะแก้ไขโดยคำนึงถึงข้อเสนอของ คพป. เป็นหลักนั้น ต่อประเด็นนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การประกาศนโยบายปฏิรูปการเมืองอาจจะมาจากความคิดส่วนตัวของนายบรรหาร ฉะนั้น จึงถือได้ว่าเป็นความกล้าหาญของนายบรรหาร พอสมควรที่ได้ทำการประกาศนโยบายรัฐบาลท่ามกลางความไม่เห็นด้วยของพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งสาเหตุก็อาจจะเนื่องมาจากกระแสเรียกร้องจากภายนอกรัฐสภาในช่วงก่อนการเลือกตั้ง แต่อีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คืออาจเกี่ยวข้องกับ การที่นายบรรหาร พยายามสร้างภาพลักษณ์ของตัวเอง ซึ่งแต่เดิมถูกมองว่าเป็นนายกที่มาจากการซื้อเสียงเลือกตั้ง และขาดคุณสมบัติในเรื่องวุฒิการศึกษา จึงพยายามกระทำในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ได้ชื่อว่าตนเป็นผู้ริเริ่มนโยบายปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจัง และเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับตนเองในการดำรงตำแหน่งในฐานะ นายกรัฐมนตรีของประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ได้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ถึงความจริงใจของรัฐบาลว่าจะทำดำเนินการเรื่องดังกล่าวจริงหรือไม่? และได้วิจารณ์ถึงว่าส่วนตัวนายบรรหาร จะเข้าใจค่านิยมและสาระสำคัญของการปฏิรูปการเมืองหรือไม่? และจากความขัดแย้งของพรรคร่วมรัฐบาลในการปฏิรูปการเมือง ได้ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและหลักประกันในการปฏิรูปการเมือง จึงได้มีการเปิดแถลงการณ์ของกลุ่มพลังประชาชนไทยเพื่อปฏิรูปการเมือง (พปท.) ซึ่งเป็นการรวมตัวของกลุ่มพลังต่างๆ ในช่วงก่อนการเลือกตั้ง ได้ผลักดันให้นายบรรหาร ปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คพป. ดังที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน ดังนั้น เพื่อลบข้อครหาและแรงกดดันจากภายนอก นายบรรหาร ได้มีการเรียกบรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้ง 7 พรรค เข้าประชุม และมีมติที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการศึกษาและหาแนวทางการปฏิรูปการเมืองให้กับรัฐบาล เพื่อแสดงความจริงใจของตนในการปฏิรูปการเมือง

หลังจากนั้นในการประชุมคณะรัฐมนตรีวันที่ 8 สิงหาคม 2538 นายบรรหาร โดยอาศัยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 118/2538 ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่ง มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” (คปท.) โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ซึ่งประกอบไปด้วย นักวิชาการ ตัวแทนจากพรรคการเมือง

นักธุรกิจ และตัวแทนองค์กรประชาธิปไตย สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น และองค์ประกอบของคณะกรรมการจะมาจากนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งสิ้น 35 คน (ส่วนรายชื่อและสาระสำคัญของกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองของคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง จะได้นำเสนอในบทที่ 4 ต่อไป) การตั้งคณะกรรมการชุดดังกล่าวขึ้นมา วัตถุประสงค์พอที่จะสรุปได้ดังนี้

พิจารณาจัดทำแผนพัฒนาทางการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ รวมทั้งเสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนพิจารณาทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) และองค์กรประชาธิปไตยอื่นๆ (คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง, 2538) และคณะกรรมการชุดดังกล่าวยังได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 4 ชุด คือ

1. คณะอนุกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง มีนายลิขิต ธีรเวคิน (นักวิชาการ) เป็นประธาน
2. คณะอนุกรรมการ แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 มี นายชุมพล ศิลปอาชา ประธาน คพก. จากพรรคชาติไทย
3. คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปทางการเมือง มีนายไฉคิน พลกุล (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจากพรรคความหวังใหม่) เป็นประธาน
4. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็น มี นพ. สันต์ หัตถีรัตน์ (ตัวแทนจากองค์กรประชาธิปไตย) เป็นประธาน

การตั้ง คพก. ของรัฐบาลมีประเด็นที่น่าสังเกตอยู่ประการหนึ่งก็คือ รัฐบาลได้แต่งตั้ง นายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกพรรคชาติไทย (พรรคเดียวกับนายบรรหาร) และเป็นน้องชายด้วย รวมทั้งคณะกรรมการใน คพก. ท่านอื่นๆ ทำให้เราเห็นความพยายามของรัฐบาลและผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเพื่อเข้าควบคุมแนวทางในการพิจารณาตรา 211 แต่รัฐบาลไม่เลือกวิธีที่ใช้ “คำสั่งบังคับ” เพราะขาดความชอบธรรม ดังนั้น รัฐบาลจึงใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลที่สามารถพูดคุยเจรจา และที่สำคัญสามารถประนีประนอมกับรัฐบาลในเรื่องนั้นๆ ได้เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจ กล่าวคือเป็นบุคคลในพรรคร่วมรัฐบาลอีกด้วย การเลือกบุคคลดังกล่าวนี้รัฐบาลต้องการแสดงให้เห็นว่าตนเปิดกว้างให้บุคคลต่างเข้ามามีส่วนร่วมต่างๆ ที่บุคคลดังกล่าวอาจไม่ได้มีอำนาจในการตัดสินใจเลือกนโยบายอย่างแท้จริง

เราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า การที่นายบรรหารได้นำเอาการปฏิรูปการเมืองมาประกาศเป็นนโยบายของรัฐบาลและการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) แสดงให้เห็นว่าตนได้มีการดำเนินการเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง ล้วนแล้วแต่เป็นผลมาจากการเคลื่อนไหวผลักดันอย่างต่อเนื่องของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาที่ต้องการเห็นการปฏิรูปการเมือง ซึ่งบทบาทของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาในช่วงนี้ไม่เพียงแต่เป็นการชี้ให้รัฐบาลเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการเมืองเท่านั้น แต่ได้มีการผลักดันอย่างต่อเนื่องและทำให้นโยบายดังกล่าวมีความชัดเจนจนกระทั่งประเด็นการปฏิรูปการเมืองถูกบรรจุเป็นระเบียบวาระที่รัฐบาลต้องพิจารณาอย่างเร่งด่วน จนกระทั่งต้องประกาศเป็นนโยบายปฏิรูปการเมืองและยังถูกตรวจสอบจากกลุ่มภายนอกรัฐสภาอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้มีการรักษาสัญญาประชาคมที่ได้พูดเอาไว้ และต่อมาได้มีการตั้ง คปก. ขึ้นเพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขมาตรา 211 ขึ้นมา ซึ่งนับว่าเป็นความสำเร็จในอีกระดับหนึ่งของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาในการผลักดันนโยบายดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาล นายบรรหาร จะพยายามแสดงให้เห็นว่า ตนจริงใจต่อการปฏิรูปการเมือง โดยการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นมาก็ตาม แต่ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย โดยเฉพาะ สนนท. ว่า แทนที่รัฐบาลจะตั้งคณะกรรมการ ชุดนี้ขึ้นมาเพื่อดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 แต่กลับกลายเป็นเพียงการหาแนวทางหรือศึกษาการปฏิรูปการเมือง อีกทั้งยังถูกมองอีกว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็นเพียงแต่เครื่องมือให้กับรัฐบาลในการซื้อเวลา และบิดเบือนประเด็นการปฏิรูปการเมือง จึงมีสภาพไม่ต่างไปจากคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) กล่าวคือปราศจากการนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม (มติชน, 11 สิงหาคม 2538 : 1, 13) และนอกจากนั้น สนนท. ซึ่งต้องการเร่งให้รัฐบาลเอาข้อเสนอของ คพป. ไปดำเนินการแต่รัฐบาลกลับตั้ง คปก. ขึ้นมา จึงทำให้ออกมาแสดงท่าทีคัดค้าน ทั้งยังออกมาวิพากษ์วิจารณ์องค์กรประชาธิปไตยและนักวิชาการบางคนที่เข้าร่วมเป็นกรรมการใน คปก. โดยขอให้ชี้แจงเหตุผลในการเข้าร่วม คปก. หากไม่เช่นนั้นแล้วจะทำให้ คปก. ที่ตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นการถ่วงเวลาจะยังมีความชอบธรรมขึ้น (สยามโพสต์, 12 สิงหาคม 2538 : 1, 19)

นอกจากนั้น พรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้าน นำโดย พรรคประชาธิปัตย์ นายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ ก็ได้ยื่นกรณที่จะไม่ส่งสมาชิกพรรคเข้าร่วมเป็นกรรมการใน คปก. ทั้งๆ ที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้ โดยทางพรรคให้เหตุผลว่าฝ่ายค้านจะเสนอตั้งคณะกรรมการวิสามัญวางแผนพัฒนาการเมืองของฝ่ายค้านแทน และเป็นการทำงานที่คนละส่วนกับรัฐบาล ยิ่งไปกว่านั้น ที่ประชุมพรรคประชาธิปัตย์เห็นด้วยกับแนวทางของ คพป. ในการจัดตั้งองค์กรมาตรวจสอบผู้ใช้อำนาจ แต่พรรคประชาธิปัตย์ยังคงมีท่าทีที่เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขมาตรา 211 แต่จะให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องแทน (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 3, 9 สิงหาคม 2538: 1018)

จากการทำงานและศึกษาของ คปก. ตลอด 3 เดือน (สิงหาคม-พฤศจิกายน 2538) คณะกรรมการชุดนี้ก็ได้เสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ของตนต่อคณะรัฐมนตรี สรุปเป็นทางเลือก 2 ทาง ดังนี้ (คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง, 2538 ข. : 1-4)

1. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางมาตรา ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

2. การแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยการให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ” หรือ “คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” มีจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้แทนจากองค์กรต่างๆ เช่น ผู้แทนพรรคการเมือง วุฒิสภา นักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญและตัวแทนประชาชนจากแต่ละสาขาอาชีพ รวมทั้งสิ้น 67 คน (ดูรายละเอียดในบทที่ 4)

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การที่กลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตยซึ่งมี นพ.สันต์ หัตถิรัตน์ เป็นประธาน ได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งใน คปก. มีความน่าสนใจมาก กล่าวคือ ตลอดการทำงาน 3 เดือนของ คปก. ตัวแทนของกลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตยใน คปก. ซึ่งนำโดย นพ. สันต์ ยังดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นอีกด้วย ได้ทำงานอย่างจริงจังด้วยการระดมความคิดเห็นของตัวแทนองค์กรประชาชนจากจังหวัดต่างๆ ในเรื่องการปฏิรูปการเมือง (ชุมพล ศิลปอาชา, สัมภาษณ์, 2 มีนาคม 2542) และที่สำคัญ การที่ นพ.สันต์ และกลุ่มสมาพันธ์ ได้เข้าร่วมกับ คปก. หมายความว่าได้มีตัวแทนของกลุ่มพลังนอกสภา เข้าร่วมกับคณะกรรมการชุดนี้อีกด้วย ซึ่งการเข้าร่วมนี้ย่อมเป็นประโยชน์และง่ายต่อการผลักดันเพื่อนำเสนอความคิดของกลุ่มพลังนอกสภาเหล่านี้ในการปฏิรูปการเมือง ซึ่ง นพ.สันต์ ได้ย้ำว่าการเข้าร่วมใน คปก. จะยึดหลักการและแนวทางในการปฏิรูปการเมืองตามมติขององค์กรประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อนพ.สันต์ ได้เข้าร่วมใน คปก. ก็ได้พยายามผลักดันในเรื่องของที่มาของคณะกรรมการพิเศษเพื่อกร่างรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่า คณะกรรมการดังกล่าวควรมาจากผู้แทนทุกสาขาอาชีพ ทั้งนี้รวมถึงองค์กรประชาชนต่างๆ ส.ส. และ ส.ว. ด้วย ทั้งยังต้องการพรรคและประชาสัมพันธ์การปฏิรูปการเมืองทั่วประเทศโดยต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ดังนั้น หากเราพิจารณาเนื้อหาในร่างมาตรา 211 ของ คปก. แล้ว (เสนอไว้ในบทที่ 4) จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าข้อเสนอในเรื่องที่มาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งมาจากตัวแทนสาขาอาชีพต่างๆ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวเป็นสิ่งที่สมาพันธ์ประชาธิปไตยโดย นพ.สันต์ ได้พยายามผลักดัน เรียกร้อง ในการปฏิรูปการ

เมืองโดยการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อตั้งองค์กรยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ตลอดมา และท้ายที่สุดร่างของ คปก. ก็ได้รับการนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและได้ผ่านการลงมติรับหลักการวาระแรก

สำหรับการดำเนินงานของ คปก. ในเวลาต่อมา ก็ปรากฏว่า น.พ.สันต์ ทัศนีย์รัตน์ ประธานสมัชชัฒประชาธิปไตย ได้ขอลาออกจากคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง โดยให้เหตุผลว่า การผลักดันการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งสมัชชัฒประชาธิปไตยมีมติเห็นว่า การยกร่างรัฐธรรมนูญทุกฝ่ายควรมีส่วนร่วม โดยเฉพาะประชาชน และควรทำประชาพิจารณ์ในแต่ละประเด็นด้วย นอกจากนี้ ยังกล่าวต่อว่า คปก. และรัฐบาลยังไม่มีเจตจำนง และรูปธรรมที่ชัดเจนที่จะผลักดันข้อเสนอของ คปก. ให้บรรลุผล ดังนั้นสมัชชัฒประชาธิปไตย จึงขอลาออกเพื่อผลักดันรัฐบาล ฝ่ายค้านวุฒิสมาชิกอิสระ (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 46 หน้า 1266) ซึ่งการถอนตัวของกลุ่มสมัชชัฒประชาธิปไตยของ คปก. อาจจะเป็นไปได้ว่าทางกลุ่มเล็งเห็นว่ารัฐบาลมิได้มีความจริงใจในการนำข้อเสนอของ คปก. ไปดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ดังนั้นการถอนตัวจึงน่าจะเป็นการดีต่อภาพลักษณ์ของสมัชชัฒเองที่จะไม่ต้องถูกมองว่าเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการถ่วงเวลาปฏิรูปการเมือง

ต่อมานายชุมพล ได้กล่าวถึงการทำงานของ คปก. ว่า ยึดแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เป็นหลักแต่ไม่ได้นำมาใช้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการแก้ไขมาตรา 211 ด้วย เพื่อนำเสนอรัฐบาลพิจารณา ต่อมาท่าทีของรัฐบาล รวมทั้ง นายบรรหารเอง ก็เริ่มสื่อแสดงให้เห็นว่า จะไม่ยึดแนวทาง คพป. ตามที่ได้เคยพูดเอาไว้ โดยจากการบรรยายที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) ในวันที่ 12 ธันวาคม 2538 ว่าจะไม่แก้ไข มาตรา 211 และยังคงกล่าวอีกว่า ไม่จำเป็นต้องปฏิรูปตามแนวทางของ คพป. (มติชน, 13 ธันวาคม 2538 : 13)

อย่างไรก็ตามในเดือนกุมภาพันธ์ 2539 คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีหลักการและเหตุผล เพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 160 และเพิ่มเติม หมวด 12 ว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 โสฬส โดยมีเหตุผลว่า สมควรให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง ให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย บุคคลจากหลายสาขาอาชีพ และองค์กรในการจัดหารัฐธรรมนูญ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพ ทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการอนุมัติรัฐธรรมนูญโดยการออกประชามติด้วย (เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่...) พ.ศ..... (คณะรัฐมนตรี เป็น ผู้เสนอ), 2539) ซึ่งหากพิจารณาให้ละเอียดแล้ว ก็เป็นการนำเอาร่างของ คปก. มาปรับปรุง และ

เปลี่ยนใหม่ กลายเป็นร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้วิจัยขอเรียกสั้นๆ ว่า “ร่างของรัฐบาล” และต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้เสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาของสภา ในเดือนมีนาคม 2539 และเห็นด้วยการลงประชามติ แต่ต้องมีการปรับปรุงรายละเอียดบางประการ

ร่างของรัฐบาลนี้ได้นำเอาร่างของ คปก. มาปรับปรุงใหม่ให้เป็นร่างแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐบาลเอง ซึ่งร่างของรัฐบาลมีความแตกต่างจากร่างของ คปก. โดยเฉพาะในประเด็นของการลงประชามติ การที่เป็นเช่นนี้ ได้สร้างความไม่พอใจแก่กรรมการของ คปก. สายนักวิชาการอย่างมาก และกรรมการสายนักวิชาการเหล่านี้ได้ขอลาออกในเวลาต่อมา เช่น นายธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ นายลิขิต ธีรเวคิน นายอัษฎางค์ ปาณิกบุตร นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ และนายเจริญ คัมภีรภาพ เป็นต้น โดยเฉพาะ นายอัษฎางค์ ปาณิกบุตร ได้แสดงเหตุผลว่า “ผมมีความรู้สึกว่ายานโยบายการปฏิรูปการเมืองของ คุณบรรหาร เชื้องช้า คงไม่สำเร็จตามกำหนดเวลาแน่ อีกทั้งคุณบรรหารไม่จริงจังต่อการปฏิรูปการเมือง จึงได้ขอลาออกพร้อมกับนักวิชาการหลายคน” (อัษฎางค์ ปาณิกบุตร, 2540 : 2) ซึ่งความไม่จริงใจของรัฐบาลก็เห็นได้จากการที่ ครม. ได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เสนอร่างแก้ไขมาตรา 211 ตามแนวทางของ คปก. เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 1/2538 ในวันที่ 17 พฤษภาคม 2539 กลุ่มพลังนอกรัฐสภาต่างๆ ก็ยังคงเคลื่อนไหวและผลักดันการแก้ไขมาตรา 211 อย่างต่อเนื่อง ควบคู่ไปกับการพิจารณาร่างมาตรา 211 ในกระบวนการของรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อผลักดันให้ร่างแก้ไขผ่านการพิจารณาของสภา แต่บทบาทการเรียกร้องของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาอาจไม่เข้มข้นเท่ากับในช่วงก่อนหน้าที่นายบรรหาร จะนำร่างมาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกลุ่มพลังนอกรัฐสภา รู้สึกว่าข้อเรียกร้องที่ต้องการให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขมาตรา 211 ได้รับการตอบรับในระดับหนึ่ง เมื่อรัฐบาลได้นำเอาร่างแก้ไขมาตรา 211 เข้าสู่การพิจารณาในวาระแรกและที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแล้ว ซึ่งบทบาทของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาในช่วงที่ร่างแก้ไขมาตรา 211 กำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาจะได้กล่าวไว้ในบทต่อไป

ต่อมาในที่ประชุมของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ในวาระแรกได้มีการอภิปรายจากฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข มาตรา 211 ในท้ายที่สุดที่ประชุมสภาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ด้วยคะแนนเสียง 397 เสียง งดออกเสียง 133 เสียง โดยที่พรรคฝ่ายค้านงดออกเสียงทั้งหมด มีวุฒิสมาชิกงดออกเสียง 3 คน จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของ 2 สภา จำนวน 561 คน พร้อมกันนั้นที่ประชุมได้มีมติ ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อแปรญัตติ 45 คน จากวุฒิสมาชิก 18 คน ส.ส. 27 คน (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 21 ฉบับที่ 20 : 543-544) และหลังจากนั้นในช่วงเดือนพฤษภาคม 2539

คณะกรรมการวิสามัญ ชุดนี้ก็ได้มีการประชุมนัดแรก โดยที่ประชุมได้ลงมติให้นายชัยอนันต์ สมุทวณิช (สมาชิกวุฒิสภา) เป็นประธานคณะกรรมการ นายโมจิน พลกุล (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นรองประธานคนที่ 1 นายพินิจ จันทรสุรินทร์ (ส.ส.จากพรรคชาติพัฒนา) เป็นรองประธานคนที่ 2 และ นายเกษม สุวรรณกุล สมาชิกวุฒิสภา เป็นรองประธานคนที่ 3

หลังจากที่คณะกรรมการวิสามัญ ชุดดังกล่าวได้ทำงานผ่านไปประมาณ 3 เดือน ที่ประชุมก็ได้ข้อสรุปว่า ให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 99 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง จังหวัดละหนึ่งคน รวม 76 คน และผู้เชี่ยวชาญ 23 คน อีกทั้งยังกำหนดให้สภาร่างฯ ดังกล่าว มีความต่อเนื่องแม้จะยุบสภาก็ตาม โดยหลักการสำคัญของร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในร่างของคณะกรรมการ ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด ซึ่งก็กลายมาเป็นร่างของแก้ไขมาตราคณะกรรมการฯ (สถาบันนโยบายศึกษา, "การปฏิรูปการเมือง", กรกฎาคม 2539)

ต่อมาในวันที่ 31 กรกฎาคม 2539 นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ประธานคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 พร้อมด้วยกรรมการฯ ส่วนหนึ่ง ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่แก้ไขเสร็จแล้ว เสนอต่อ นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ ประธานรัฐสภา จากนั้นส่งร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการฯ พร้อมด้วยการแปรญัตติของคณะกรรมการฯ ให้กับ ส.ส. ได้พิจารณา หลังจากที่ได้มีการพิจารณา ฝ่ายรัฐบาลเริ่มออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะกรรมการได้ทำการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาและสาระสำคัญของร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ที่รับหลักการมาในวาระ 1 เกือบทั้งหมด (สถาบันนโยบายศึกษา "ปฏิรูปการเมือง", สิงหาคม 2539 : 7) และต่อมาพรรคการเมืองต่างๆ ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลรวมทั้งวุฒิสภา ได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อแสดงความคิดเห็นและกำหนดท่าทีของตนต่อร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการฯ และในวันที่ 19 สิงหาคม 2539 นายบรรหารได้เรียกประชุมแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อพิจารณา กำหนดท่าทีที่ควรมีต่อร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ..... ที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 และเมื่อมาถึงวันประชุมเพื่อพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 วาระที่สอง ซึ่งเมื่อพิจารณาเป็นรายมาตรา ปรากฏว่าบรรยากาศที่ประชุมเต็มไปด้วยความวุ่นวาย ซึ่งมีการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายรัฐบาล คณะกรรมการฯ และวุฒิสภาบางท่าน แต่ก็หาข้อสรุปไม่ได้ จนในที่สุด ที่ประชุมก็ได้มีมติออกมา 5 ประเด็น เพื่อให้คณะกรรมการฯ นำร่างดังกล่าวไปปรับปรุงแก้ไขใหม่ ตามประเด็นที่กำหนดไว้

หลังจากนั้น ในวันที่ 23 สิงหาคม 2539 ได้มีการประชุมของคณะกรรมการฯ เพื่อแก้ไขร่างตามมติของสภา หลังจากการแก้ไขของคณะกรรมการฯ ตามมติที่ได้รับมาจากสภา 5 ประการ (ร่างคณะกรรมการฯ 2) ได้ทำให้สาระสำคัญในร่างเดิมของคณะกรรมการฯ (ซึ่งส่งมอบสภาในวันที่ 31 กรกฎาคม 2539)

เปลี่ยนแปลงและเป็นที่ยอมรับวิจารณ์อย่างมากมาย ทั้งจากรัฐบาลและคนภายนอก ว่าไม่เห็นด้วยกับร่างคณะกรรมการหลายประการ (พิจารณารายละเอียดร่าง กมธ. ในบทที่ 4) โดยต่อมาได้มีการเรียกประชุมคณะกรรมการฯ เพื่อแก้ไขอีกครั้งในวันที่ 28 สิงหาคม 2539 จนเสร็จสิ้นซึ่งใช้เวลาเพียง 1 วันเท่านั้น ก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2539 (ร่างของคณะกรรมการฯ 3) แต่ไม่ผ่านการลงมติจากสภาในวาระที่ 2 อีก จึงทำให้ร่างแก้ไขมาตรา 211 ของคณะกรรมการที่แก้ไขในวันที่ 28 สิงหาคม 2539 ต้องมีการแก้ไขเนื้อหาอีกครั้งเพื่อให้ผ่านการลงมติในวาระที่ 2

ต่อมาที่ประชุมได้พิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2539 และทิ้งเอาไว้ เพื่อรอการลงมติ 15 วัน โดยในที่สุด ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 211 วาระ 3 ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 1) เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2539 และที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยในการที่จะออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา และต่อมานายกรัฐมนตรีได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย ในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539 และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช ในราชกิจจานุเบกษาต่อไป (ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 113 ตอนที่ 53 ก; 22 ตุลาคม 2539) ส่วนรายละเอียดและสาระสำคัญในร่างมาตรา 211 ขององค์กรต่างๆ อีกทั้งการพิจารณาร่างแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐสภาในชั้นของคณะกรรมการฯ ได้กล่าวถึงในบทที่ 4 และ 5 ต่อไป

หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 211 (ฉบับที่ 6) นายบรรหาร ศิลปอาชา ก็ได้ประกาศยุบสภา และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่า พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป และได้จัดให้มีการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อมาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้ง 99 คน ตามวิธีและกระบวนการของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6 (2539) ต่อไป

## สรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สามารถสรุปถึงบทบาทของพลังนอกรัฐสภาต่อนโยบายปฏิรูปการเมืองได้ 5 ประเด็นดังนี้

1. จะเห็นได้ว่า กลุ่มนักการเมืองต่างๆ ในสภาต่างก็คัดค้านและไม่เห็นด้วยต่อการปฏิรูปการเมืองตั้งแต่เริ่มต้น ฉะนั้น การริเริ่มนโยบายจนถึงการประกาศออกเป็นนโยบายปฏิรูปการเมือง จึงอยู่ที่บทบาทในการเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อผลักดันรัฐบาลของกลุ่มพลังนอกรัฐสภา ซึ่งพลังจากการเคลื่อนไหวและเรียกร้องภายนอกสภา ในที่สุดแล้วได้ทำให้รัฐบาลต้องรับเอาเรื่องดังกล่าวประกาศเป็นนโยบายในที่สุด



2. เนื่องจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาเป็นกลุ่มก้อน เชื่อมโยงหลายองค์กรและกระทำการเรียกร้องอย่างต่อเนื่อง ทำให้การระบุปัญหานโยบายปฏิรูปการเมืองมีความชัดเจนอย่างเป็นลำดับขั้นตอน โดยเริ่มจากการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ 2534 บางมาตราให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มาสู่การเคลื่อนไหวให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งประเด็นดังกล่าวถูกจัดจนวนให้การเรียกร้องขยายตัวมากขึ้น โดยการอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ซึ่งต่อมา ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้หาทางออกเพื่อช่วยชีวิต ร.ต.ฉลาด และวิกฤตของบ้านเมืองโดยการชูประเด็นการ “ปฏิรูปการเมือง” อีกทั้ง ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้เสนอความคิด Constitutionalism และแนวทางการแก้ไขมาตรา 211 ซึ่งต่อมา คปป. โดย ศ.นพ.ประเวศ ได้เข้ารับเอาแนวคิดของ ศ.ดร.อมร ซึ่งจุดนี้มีความสำคัญกล่าวคือได้ทำให้การระบุปัญหาการปฏิรูปการเมืองของกลุ่มพลังนอกรัฐสภาในสมัยรัฐบาลชวนมีความชัดเจนว่าต้องการเริ่มเปิดประตูการปฏิรูปด้วยการแก้ไขมาตรา 211

3. นอกจากที่กลุ่มพลังนอกรัฐสภาจะมีบทบาทในการระบุประเด็นปัญหาให้รัฐบาลชนต้องตระหนักถึงประเด็นการปฏิรูปการเมืองจนต้องมีการตั้ง คปป. ขึ้นแล้วก็ตาม กลุ่มต่างๆ ก็ยังคงเคลื่อนไหวต่อเนื่องจนทำให้ประเด็นการปฏิรูปการเมืองถูกจัดทำเป็น “ระเบียบวาระ” (Agenda Setting) และประกาศออกเป็นนโยบายปฏิรูปการเมืองที่รัฐบาลต้องกระทำโดยเร่งด่วนในสมัยรัฐบาลบรรหาร

4. นอกจากกลุ่มพลังนอกรัฐสภาได้มีบทบาทสำคัญและต่อเนื่อง ในขั้นตอนของการระบุปัญหา นโยบายแล้ว กลุ่มพลังนอกรัฐสภา โดยเฉพาะกลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตย ยังได้มีบทบาทในขั้นตอนของการก่อตัวและจัดทำเป็นข้อเสนอของนโยบายอีกด้วย ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากการที่สมาพันธ์ประชาธิปไตยได้เข้าร่วมเป็นกรรมการใน คปก. และได้ทำการผลักดันให้ข้อเสนอร่วมของกลุ่มองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ จนสำเร็จ และได้ถูกบรรจุไว้ในข้อเสนอของ คปก. ท้ายที่สุดแล้วข้อเสนอดังกล่าวก็ได้รับการลงมติเห็นชอบจากรัฐสภาในวาระที่หนึ่ง

5. กลุ่มพลังนอกรัฐสภาได้อาศัยวิธีการต่างๆ อาทิเช่น การจัดประชุมสัมมนา เพื่อระดมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์ การกล่าวปราศรัยโจมตี การชุมนุมประท้วง การประกาศอดอาหาร และการใช้สื่อ สิ่งพิมพ์ต่างๆ เพื่อเผยแพร่ความรู้ในการปฏิรูปการเมืองแก่ประชาชน เป็นต้น เป็นการระดมและสร้างมติมหาชนเพื่อเป็นแรงสนับสนุนสำคัญ ได้ทำให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องเพื่อผลักดันต่อรัฐบาลให้มีการปฏิรูปการเมืองมีน้ำหนักมากจนเป็นผล