



องค์กรพัฒนาเอกชนกับการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มาตรา 211

ความเป็นมาขององค์กรพัฒนาเอกชนในบทบาททางการเมือง

การที่ระบอบเผด็จการทหารดำรงอยู่อย่างยาวนานในช่วงปี 2502 - 2516 นั้น ถือได้ว่าเป็นช่วงที่เสรีภาพของประชาชนถูกคุกคามมากที่สุดยุคหนึ่งของสังคมไทย และเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดกระแสการต่อต้านขึ้นอย่างเงียบ ๆ และค่อนข้างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่ปัญญาชนและนักศึกษา นักคิดและผู้รักประชาธิปไตยจำนวนหนึ่งได้พยายามแสดงบทบาทด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในรูปแบบของการแสดงความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินงานของรัฐบาลทหาร ปัญญาชนและนิสิตนักศึกษาในช่วงนั้นมีโอกาสจัดทำกิจกรรมที่เสริมความคิดความอ่านได้พอสมควร ไม่ว่าจะเป็นการตีพิมพ์วารสารทางความคิด เช่น วารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์หรือวารสารทางความคิดฉบับอื่น ๆ ตลอดจนการจัดกลุ่มพบปะประชุมเสวนาทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ล้วนแต่เป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มปัญญาชนและนิสิตนักศึกษาได้พุ่มพักแนวคิดเรื่องเสรีภาพประชาธิปไตย และความเป็นธรรมในสังคมพอสมควร ด้วยเหตุที่การเมืองในลักษณะปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนดำรงอยู่ยาวนาน ผู้คนจำนวนไม่น้อยเริ่มตระหนักถึงผลร้ายที่กระทบต่อสังคมโดยส่วนรวมและตนเอง จึงนำไปสู่ความคิดที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น เพื่อจะได้ช่วยแก้ไขปัญหาทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการครอบงำของระบอบเผด็จการทหาร เงื่อนไขดังกล่าวนี้เป็นพลังผลักดันให้ปัญญาชนและนิสิตนักศึกษาในช่วงนั้น ได้แสดงออกถึงความต้องการเสรีภาพประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาของประเทศไทยอย่างจริงจัง จนนำไปสู่การโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการทหารในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จัดเป็นการต่อสู้ของขบวนการนักศึกษาภายใต้การนำของศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย โดยมีกรรมกรและสหพันธ์ชาวไร่ชาวนาเป็นแนวร่วมกว้าง ๆ

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้เกิดองค์กรพัฒนาเอกชนที่เน้นเรื่องสิทธิเสรีภาพขึ้น เช่น สหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพ (สสส.) และคณะกรรมการประสานงานศาสนาเพื่อสังคม (คสส.) แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิเสรีภาพต้องลดบทบาทของตนไประยะหนึ่ง เนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองในช่วงเวลานั้น แต่ในระยะปี 2521 เป็นต้นมา องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิเสรีภาพมีจำนวนมากขึ้น มี สสส. และ กสส. เป็นแกนนำ องค์กรสิทธิเสรีภาพ

เหล่านี้ยังรวมตัวกันเป็นเครือข่าย โดยเริ่มจากการให้ความช่วยเหลือและเรียกร้องสิทธิเสรีภาพไปพร้อม ๆ กัน เช่น เครือข่ายสิทธิสตรี เครือข่ายสิทธิเด็ก เครือข่ายสิทธิกรรมการ เครือข่ายสิทธิประชาชนในชุมชนแออัด เป็นต้น¹ แนวความคิดของปัญญาชนคนหนุ่มสาวได้แปรรูปออกมาเป็นการจัดตั้งกลุ่มและองค์กรเล็กๆ เพื่อเกื้อหนุนและส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาประเทศขึ้นอย่างกว้างขวาง

การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย โดยเฉพาะการชุมนุมอย่างสันติเพื่อขับไล่พลเอก สุจินดา คราประยูร ให้นลาออกจากนายกรัฐมนตรีนั้น ในส่วนของนักศึกษา แม้จะไม่ใช่ผู้กระทำหรือกำหนดทิศทางของการต่อสู้ แต่นักศึกษาก็มีส่วนร่วมที่สำคัญต่อการคลี่คลายของเหตุการณ์ ทั้งจากบทบาทของนักศึกษาที่เข้าร่วมอย่างแข็งขันและต่อเนื่อง ตั้งแต่การชุมนุมใหญ่ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง การรณรงค์ประชาธิปไตย รวมถึงการก่อตั้งสมาพันธ์ประชาธิปไตย

ในส่วนของผู้ใช้แรงงานและผู้นำแรงงานโดยเฉพาะกลุ่มสหพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทยได้เข้าร่วมในขบวนการประชาธิปไตยมาโดยตลอด ทั้งในช่วงของการต่อสู้เรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย การเข้าร่วมในคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) การร่วมสอดส่องการเลือกตั้งขององค์กรกลางช่วงรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน และการเข้าร่วมก่อตั้งสมาพันธ์ประชาธิปไตย แต่เป็นการแสดงออกในระดับบุคคลมิใช่ในลักษณะองค์กร โดยเฉพาะระดับผู้นำ เช่น กรณีนายชิน ทัพพลี และนายอนุศักดิ์ บุญยยะประณีต นอกจากจะไม่เข้าร่วมแล้วยังแสดงทัศนคติและต่อต้านการเรียกร้องประชาธิปไตยมาโดยตลอด สิ่งเหล่านี้สะท้อนถึงการขาดเอกภาพทางความคิดของขบวนการแรงงาน อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานได้สร้างเครือข่ายลงไปในพื้นที่ เช่น อ้อมน้อย - อ้อมใหญ่ พระประแดง และนครปฐม จนกระทั่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานสหภาพแรงงานเพื่อเผยแพร่ประชาธิปไตยในหมู่คนงาน มีการจัด “เวทีคนงานพบพรรคการเมือง” การรณรงค์ให้มีการยกเลิก รสช. ฉบับที่ 54 และการรณรงค์คนงาน เดินทางกลับไปใช้สิทธิในการเลือกตั้ง²

¹ บัณฑิต อ่อนดำ, “องค์กรพัฒนาเอกชนกับประชาธิปไตยไทย”, ใน ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตยไทย สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ, หน้า 307 - 308.

² สมศักดิ์ โกศัยสุข, “ขบวนการแรงงานไทยกับเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ”, ใน แรงงานปริทัศน์ ปีที่ 6 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม 2535), หน้า 4.

ในช่วงปี 2535 เป็นต้นมา องค์กรพัฒนาเอกชนค่อนข้างมีบทบาทสำคัญในการรณรงค์เรื่องประชาธิปไตย เช่น คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ได้จัดการรณรงค์ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด พร้อมทั้งพยายามรวบรวมประชาชนจากอาชีพต่าง ๆ มาแสดงความคิดเห็น สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าร่วมในองค์กรกลางเพื่อสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง และการต่อสู้ในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ (17 - 20 พฤษภาคม 2535) องค์กรพัฒนาเอกชนค่อนข้างมีบทบาทที่สำคัญในการนำเสนอประเด็นต่อการเคลื่อนไหว เช่น การรณรงค์เพื่อให้สมานัตติบัญญัติแห่งชาติแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยใน 4 ประเด็นหลัก คือ

- ให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง
- ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา
- ให้วุฒิสมาชิกมีอำนาจเพียงกั้นการองกฎหมาย
- ให้ลดจำนวนวุฒิสมาชิก

คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) และสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ได้ประสานกับพรรคการเมือง 4 พรรค คือ พรรคความหวังใหม่ พรรคเอกภาพ พรรคพลังธรรม และพรรคประชาธิปัตย์ เพื่อกดดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่ไม่เป็นประชาธิปไตยซึ่งการกดดันนี้ก็คือค่ายการระดมประชาชนออกมาชุมนุมต่อสู้อย่างสันติวิธี การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในส่วนนี้ มุ่งเน้นที่การปฏิรูปสถาบันโดยเฉพาะการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมทั้งความพยายามที่จะทำให้การเลือกตั้งปลอดจากการซื้อเสียงเพื่อให้ได้นักรการเมืองที่ดีในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อที่จะผลักดันให้มีการพัฒนาประชาธิปไตย ในระดับบน และโดยเฉพาะรัฐสภา บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วนก็มุ่งเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งให้กับฐาน เช่น การจัดเวทีประชาชนเวทีประชาธิปไตย เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถสะท้อนปัญหาและความต้องการต่อพรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตรวจสอบนักรการเมือง นอกจากนี้ ยังมีการระดมความคิดจากตัวแทนองค์กรประชาชนเพื่อวางนโยบายเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพื่อเป็นข้อเสนอของประชาชนต่อรัฐบาล ทั้งนี้เพราะประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ปัญหาโดยการกระจายอำนาจ อย่างไรก็ตาม การนำขององค์กรพัฒนาเอกชนค่อนข้างเน้นประเด็นเฉพาะหน้า (issue oriented) มากกว่าที่จะเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมือง การขาดความเป็นเอกภาพในขบวนการ ทำให้ไม่สามารถระดมฐานประชาชนมาร่วมชุมนุมได้อย่างเต็มที่ แม้ได้มีความพยายามที่จะสร้างเครือข่ายการเรียกร้องประชาธิปไตยออกไปยังต่างจังหวัด แต่การชุมนุมก็ยังคงกระจุกอยู่ตามเมืองใหญ่ ๆ เช่น เชียงใหม่ ขอนแก่น นครศรีธรรมราช เป็นต้น ประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ยังคงอยู่

ภายนอกกระแสการเคลื่อนไหวต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตย การคลี่คลายความขัดแย้งทางความคิดในการนำจึงนำมาสู่การจัดตั้ง “สมาพันธ์ประชาธิปไตย” ขึ้น (15 พฤษภาคม 2535) เพื่อเป็นองค์กรแกนนำในการเคลื่อนไหวต่อต้านเผด็จการ³

เมื่อพิจารณาภาพรวมขององค์กรพัฒนาเอกชนในเชิงโครงสร้างจะพบว่าองค์กรพัฒนาเอกชนยังมีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

1. การจัดตั้งและการบริหาร องค์กรพัฒนาเอกชนมีทั้งที่ได้จดทะเบียนในรูปของสมาคมและมูลนิธิ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย อาทิ ชมรมและกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น การที่องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนหนึ่งไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมีสาเหตุหลายประการ คือ ฐานะทางการเงินยังไม่เข้าเกณฑ์ที่จะขอจดทะเบียนเป็นสมาคมและมูลนิธิ ความไม่แน่ใจว่าจะสามารถดำเนินงานโครงการได้ในระยะยาวเนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับแหล่งเงินทุน ความไม่ต้องการอยู่ภายใต้การควบคุมหรือการสอดส่องดูแลของกระทรวงมหาดไทย ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2511 - พ.ศ. 2520 การดำเนินงานและการจัดตั้งขององค์กรพัฒนาเอกชนต้องหยุดชะงักลง มีผลมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยให้องค์กรพัฒนาเอกชนแสดงบทบาทได้อย่างเต็มที่ องค์กรที่เน้นบทบาทการรณรงค์เรื่องประชาธิปไตยก็เพิ่งจะมีการจัดตั้งขึ้นในช่วงเหตุการณ์พฤษภาคม พ.ศ. 2535 โดยเป็นลักษณะการรวมกลุ่มกันอย่างหลวม ๆ มีสมาชิกไม่มากนัก และไม่ได้มีโครงสร้างการบริหารจัดการที่มีระบบ การเคลื่อนไหวผลักดันต่าง ๆ จึงปรากฏในระดับของบุคคลที่เป็นแกนนำของกลุ่มมากกว่าจะเป็นในระดับองค์กร ในเรื่องการบริหารและการจัดการ องค์กรพัฒนาเอกชนไม่ค่อยให้ความสนใจให้มักเกิดปัญหาในเรื่องนี้ เพราะเมื่อโครงสร้างการบริหารไม่ชัดเจนเป็นสาเหตุให้การดำเนินงานขาดประสิทธิภาพและขาดเอกภาพ

2. สถานภาพขององค์กร องค์กรพัฒนาเอกชนมีภาพลักษณ์ที่ไม่สู้ดีนักในสายตาของคนจำนวนไม่น้อยของประเทศ ความสัมพันธ์ที่ขัดแย้งกันระหว่างรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนทำให้เกิดทัศนคติไม่ดีต่อกัน เพราะองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่เป็นกลุ่มที่รณรงค์เรียกร้อง คัดค้าน และขัดขวางบางโครงการของรัฐบาล จึงไม่ไว้วางใจองค์กรที่ได้รับเงินจากต่างประเทศว่ามีจุดมุ่งหมายที่จะบ่อนทำลายรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชนยังไม่ได้รับการยอมรับหรือเป็นที่รู้จักของประชาชนทั่วไป จึงขาดฐานมวลชนรองรับการขยายผลการทำงานไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่อาจกระทำได้อย่างกว้างขวางนัก รัฐบาลยังไม่มโนนโยบายในการสนับสนุนและส่งเสริมอย่างชัดเจน

³ วรวิทย์ เจริญเลิศ, "ชนชั้นกลางกับเหตุการณ์พฤษภาคม : ฝ่ายประชาธิปไตยหรือรัฐปฏิการ?", ใน ชนชั้นกลางบนกระแสประชาธิปไตยไทย สังคิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร บรรณาธิการ, หน้า 120 - 122.

ทำให้ส่งผลเสียต่อการระดมทรัพยากรภายในประเทศมาสนับสนุน เมื่อสถานภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนยังไม่เป็นที่เข้าใจและรู้จักมากนักในวงกว้าง ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนค่อนข้างขาดเสถียรภาพ และขาดการยอมรับในสังคมว่าเป็นส่วนสำคัญในสังคมส่วนหนึ่งต่อการพัฒนาและประชาธิปไตย

3. เงินทุน การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานเป็นปัญหาสำคัญที่องค์กรพัฒนาเอกชนไทยต้องประสบร่วมกันมาโดยตลอด การแสวงหาเงินทุนจากแหล่งทุนภายในประเทศเพื่อนำมาใช้เป็นงบประมาณดำเนินงานเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก รัฐบาลจัดสรรงบประมาณโดยตรงแก่องค์กรพัฒนาเอกชนแต่ละปีเป็นจำนวนน้อยมาก และกองทุนของรัฐที่จัดสรรเพื่อองค์กรพัฒนาเอกชนก็มีข้อจำกัดเงื่อนไขต่าง ๆ มากมาย ความหลากหลายของกิจกรรมก็มีความจำกัด จึงทำให้โครงการที่ได้รับการอนุมัติมีจำนวนน้อยกว่าที่ควร⁴ รัฐบาลก็ยังไม่มีความชัดเจนในการให้การสนับสนุนเรื่องงบประมาณ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนไทยส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนสนับสนุนจากต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งเงินทุนที่ได้รับจากต่างประเทศก็มีปัญหาเช่นกัน เนื่องจากความลำบากในการเขียนเอกสารขอทุนและการดำเนินงานติดต่อกันอย่างต่อเนื่อง การสนับสนุนของหน่วยงานในต่างประเทศอาจมีเงื่อนไขต่าง ๆ และเป็นการสนับสนุนที่มีระยะเวลาจำกัด

4. บุคลากร จากสภาพความจำกัดขององค์กรพัฒนาเอกชนในด้านสถานภาพ เงินทุน และการสนับสนุนจากนโยบายของรัฐและประชาชนทั่วไป ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องประสบกับปัญหาบุคลากรในลักษณะต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะบุคลากรในองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ค่อยมีความมั่นคงต่ออาชีพเท่าใดนัก บุคลากรที่เข้ามาทำงานด้วยอุดมคติจะสามารถปฏิบัติงานตามอุดมคติและความต้องการของตนเองได้เพียงระยะเวลาหนึ่ง หลังจากนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายไปสู่งานที่มีอาชีพ มั่นคงมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องขาดบุคลากรที่จะทำงานอย่างต่อเนื่อง ปัญหาการขาดกำลังคนทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ และบุคลากรที่มีประสบการณ์ที่เพียงพอเท่าที่องค์กรพัฒนาเอกชนต้องการนับเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่องค์กรพัฒนาเอกชนประสบอยู่ รวมถึงการขาดบุคลากรที่มีอุดมการณ์แน่วแน่และมีประสิทธิภาพสูง บุคลากรที่มีความเป็นวิชาชีพเป็นผู้เชี่ยวชาญสามารถจะใช้ความรู้ ค้นคว้าหาความรู้มากขึ้น และมีความรู้จริงในการทำงาน⁵

⁴ พิมพา ว่องวรกุล, "ศักยภาพขององค์กรส่งเสริมงานพัฒนาความน่าเชื่อถือและความโปร่งใส", ใน องค์กรให้ทุนเพื่อประชาสังคมในประเทศไทย, อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา กัทสิทธิ์พันธ์ุ บรรณาธิการ, (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 87.

⁵ วัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์, "ศักยภาพขององค์กรพัฒนาเอกชนไทย." บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านการพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรและการพัฒนาชุมชนในชนบท (สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 111 - 114.

การวิเคราะห์องค์กรพัฒนาเอกชนโดยพิจารณาจากการวัด input จึงพบว่าในภาพรวมขององค์กรพัฒนาเอกชนไทยยังมีความอ่อนแอ แต่บางเครือข่ายบางองค์กรก็สามารถทำงานผลักดันได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรี ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีบุคลากรในระดับแกนนำหลักมีความเป็นผู้นำสูง มีความตื่นตัวในการต่อสู้เรียกร้อง และเป็นองค์กรที่ได้รับการสนับสนุนทั้งด้านเงินทุนและการฝึกอบรมค่อนข้างมาก (จาก Asia Foundation, Canada Foundation, USAID., International Republican Institute U.S.A. เป็นต้น) กลุ่มสื่อมวลชน เป็นกลุ่มที่มีการจัดตั้งอย่างดีในแง่โครงสร้าง มีความเป็นวิชาชีพสูงและสามารถใช้สื่อต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการสร้างอิทธิพลต่อรองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงเห็นว่าองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสตรีและกลุ่มสื่อมวลชนสามารถผลักดันข้อเสนอในร่างรัฐธรรมนูญได้มากกว่ากลุ่มอื่น ๆ

การศึกษาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการผลักดันการปฏิรูปการเมืองโดยให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แบ่งการศึกษาเป็น 3 ช่วง คือ

1. ช่วงที่องค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทในการผลักดันให้รัฐสภายอมรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 มาตรา 211 เพื่อเปิดทางให้มีการตั้งคณะบุคคล (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ขึ้นมาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ
2. ช่วงการผลักดันการร่างและจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วยความเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญการผลักดันข้อเสนอขององค์กรพัฒนาเอกชนต่อ ส.ส.ร. เพื่อให้ประเด็นที่เรียกร้องปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ
3. ช่วงการผลักดันร่างรัฐธรรมนูญผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาขณะที่พรรคความหวังใหม่ แกนนำรัฐบาลขณะนั้นแสดงท่าทีไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นถึงการเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เป็นกลุ่มผลักดันตั้งแต่ในช่วงแรก ได้ขยายวงกว้างจากจุดรวมเดียวกันนี้ไปยังกลุ่มต่าง ๆ และประชาชนทั่วประเทศ เป็นการเคลื่อนไหวของประชาสังคม

กระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง

หากพิจารณาย้อนกลับไปถึงช่วงหลังการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จะเห็นว่าในช่วงเวลานั้นได้มีกระแสเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2534 ให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้นโดยเฉพาะให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎร

เป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา⁶ การเรียกร้องทำให้เกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อฝ่ายกลุ่มพลังประชาธิปไตยได้รับชัยชนะ จึงทำให้ประสบความสำเร็จในการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งได้รับเสียงข้างมากได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสมประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคมและพรรคพลังธรรม รัฐบาลของนายชวนได้เข้ามาบริหารประเทศในขณะที่เศรษฐกิจมีการชะลอตัวลง รัฐบาลไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้นได้ ประชาชนมองว่าเพราะความไม่มั่นคงทางการเมืองจึงทำให้เกิดปัญหาในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงมีกระแสเรียกร้องจากประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ให้มีการแก้ปัญหาค่าความไม่ชอบธรรมในระบบการเมือง ขณะที่สมาพันธ์ประชาธิปไตยก็ได้เคลื่อนไหวเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญอีกหลายประเด็น รัฐบาล นายชวน หลีกภัย จึงเสนอต่อรัฐสภาให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา จากพรรคชาติไทยเป็นประธาน ผลปรากฏว่า คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ 25 ประเด็น รัฐบาลในขณะนั้นได้เสนอให้สภาพิจารณาก่อน 8 ประเด็น แต่ก็ถูกฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิกร่วมกันคว่ำจนสำเร็จพร้อมกับเสนอตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้นมาโดยมีนายประจวบ ไชยสาส์น จากพรรคชาติพัฒนาเป็นประธาน ซึ่งเป็นการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ระหว่างที่มีการพิจารณาอยู่นั้น สมาพันธ์ประชาธิปไตยและองค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ยังไม่พอใจ จึงสร้างกระแสกดดันอยู่ภายนอกรัฐสภาเพราะเริ่มไม่เชื่อถือนักการเมืองว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามข้อเรียกร้อง ขณะเดียวกันเรืออากาศตรี ฉลาด วรฉัตร (อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด) ก็ได้ประกาศจุดยืนแน่วแน่ว่าจะอดอาหารประท้วงรัฐบาลจนกว่าข้อเสนอจะได้รับการแก้ไข โดยการออกมาเคลื่อนไหวครั้งนี้สืบเนื่องมาจากที่ได้เคยเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง และอุดมการณ์ที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตย นักการเมืองมีความเสียสละทำงานเพื่อสาธารณะ และสังคมการเมืองมีการพัฒนายิ่งขึ้น⁷ ในส่วนของพรรคการเมืองโดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำรัฐบาลดูจะมีท่าทีที่แข็งกร้าวกับข้อเสนอของเรืออากาศตรี ฉลาด แต่เมื่อเหตุการณ์มีแนวโน้มจะลุกลามออกไป ประกอบกับ ศ.นพ.ประเวศ วะสี เคยแสดงความเห็นว่าจะต้องรีบปฏิรูปการเมืองก่อนที่จะเกิดการนองเลือดอีกครั้ง รัฐบาลชุดนี้จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นเมื่อวันที่

⁶ พิฑูร พุ่มหิรัญ, "สารคดี", สารวุฒิสภา ฉบับที่ 1 ปีที่ 3 (มกราคม 2538), หน้า 15.

⁷ สัมภาษณ์ ฉลาด วรฉัตร, อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดตราด, 7 พฤษภาคม 2543.

9 มิถุนายน 2537 เพื่อศึกษาปัญหาของระบบการเมืองไทย มี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน นายบัญญัติ บรรทัดฐาน นพ.เดชา สุขารมณ์ พล.อ.สายหยุด เกิดผล เป็นรองประธาน และ กรรมการรวมทั้งสิ้น 58 คน⁸ ซึ่งมาจากหลายสาขาอาชีพ

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยกับแนวความคิดปฏิรูปการเมือง

หลังจากใช้เวลาศึกษาปัญหาของระบบการเมืองไทยอยู่ระยะหนึ่ง คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) จึงได้เสนอให้มีการปฏิรูปการเมืองเมื่อเดือนเมษายน 2538 โดยระบุถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการเมืองว่าระบบการเมืองปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาหลายประการ คือ⁹

1. การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีการใช้เงินและอิทธิพล (ซื้อเสียง ซื้ออำนาจรัฐ)
2. การผูกขาดทางการเมืองโดยคนจำนวนน้อย (อำนาจที่แท้จริงในพรรคการเมืองคือคนที่มั่งคั่ง)
3. การที่คนดี มีความรู้ความสามารถเข้าสู่การเมืองได้ยาก (เพราะขาดเงิน)
4. การทุจริตคอร์รัปชัน (เพราะไม่มีองค์กรตรวจสอบที่เป็นอิสระ)
5. การกระจายอำนาจและประชาชนขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง
6. การไร้เสถียรภาพทางการเมืองและองค์กรทางการเมืองไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาติได้ (เพราะคุมด้วยเงิน ไม่ใช่คุณภาพ)
7. เผด็จการโดยระบอบรัฐสภา (พรรคเสียงข้างมากควบคุมทั้งรัฐบาลและรัฐสภา)
8. การขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและทางนิติบัญญัติ (กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้อยู่เดิม ล้าสมัย)
9. การขาดสภาวะผู้นำทางการเมือง (ต้องขึ้นอยู่กับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่คุณภาพอย่างเดียว)
10. ขาดกลไกที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารมิให้ทุจริตและประพฤติมิชอบ

การแก้ไขปัญหาคงต้องกระทำเป็นระบบมิใช่แก้ไขเพียงจุดใดจุดหนึ่งเท่านั้น ซึ่งก็คือต้อง “ปฏิรูปการเมือง” แนวทางหนึ่งในการปฏิรูปการเมือง คือการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งต้องร่างโดยผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสีย และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งจะทำให้ได้ก็ต้อง

⁸ โปรดดูรายชื่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ในภาคผนวก ก.

⁹ ธรรมนูญฯ โปษะบุตร, การปฏิรูปการเมืองเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2540), หน้า 24.

แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211¹⁰ เสียก่อน คพป. ได้เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อเปิดทางให้สามารถร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ

มาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ระบุไว้ว่า ผู้ที่จะเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ คือ ส.ส. 1 ใน 3 ของสภาผู้แทนราษฎรหรือ ครม. เป็นผู้เสนอ หรือ ส.ส. และวุฒิสมาชิกร่วมมือกันเสนอ แต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งรัฐสภา ญัตติแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา 3 วาระ การลงคะแนนรับหลักการให้ใช้วิธีเรียกชื่อโดยเปิดเผยและมีคะแนนเห็นชอบไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งที่มีอยู่ในที่ทั้ง 2 สภา (สภาผู้แทนฯ กับวุฒิสภา) การลงคะแนนในวาระ 2 ให้พิจารณาเรียงตามมาตรา และใช้เสียงข้างมากโดยประมาทซึ่งขาด ส่วนการลงคะแนนในวาระ 3 ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย โดยต้องมีเสียงเห็นชอบเกินกึ่งหนึ่งเช่นเดียวกัน จากนั้นจึงนำร่างรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขขึ้นทูลเกล้าฯ

แต่ในส่วนข้อเสนอของ คพป. ที่จะแก้ไขมาตรา 211 นั้น ได้เสนอให้เพิ่มหมวดพิเศษลงไป ในมาตรานี้ ซึ่งมีรายละเอียดว่า ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ คณะกรรมการชุดนี้จะประกอบด้วยคน 3 กลุ่มคือ 1. ผู้นำทางการเมืองระดับชาติซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรีไม่เกิน 3 คน 2. กรรมการผู้เชี่ยวชาญซึ่งผู้นำทางการเมืองระดับชาติ 3 คนช่วยกันคัดเลือกตามบัญชีรายชื่อที่คณาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐจัดทำขึ้นจำนวน 10-15 คน ทั้งนี้ต้องมีอาจารย์ที่มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง 3. ที่ปรึกษาของผู้นำทางการเมืองระดับชาติมีด้วยกัน 4 คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านและผู้รอบรู้กิจการบ้านเมืองอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจะเป็นผู้แต่งตั้ง เมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษเสร็จแล้ว ก็ให้เริ่มยกร่างรัฐธรรมนูญภายในกำหนด 6 เดือน และนำแนวทางที่สำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาเพื่อขอความคิดเห็น (โดยไม่มีอำนาจชี้ขาด) เมื่อได้รับข้อคิดความเห็นจาก 2 สภาแล้ว คณะกรรมการพิเศษฯ จะนำมาพิจารณาปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จากนั้นจะพิมพ์เหตุผลและรายละเอียดต่าง ๆ เผยแพร่ให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติภายใน 60 วันนับตั้งแต่นั้น รับความเห็นจากสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภา ถ้าประชาชนเสียงข้างมากเห็นด้วยกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ให้นำมาประกาศใช้ โดยนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเมื่อประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษา ก็ให้ ส.ส. ชุดเดิมหมดสภาพไปทันที

¹⁰ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ในภาคผนวก ข.

คพป. ระบุว่า วิธีการและเนื้อหาของการปฏิรูปการเมืองทั้งหมด สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายในเวลา 1 ปี 4 เดือน

อย่างไรก็ดี แม้การแก้ไขรัฐธรรมนูญในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะกระทำได้สำเร็จ แต่ก็ได้ย่ำแย่ตามแนวทางของ ศ.นพ. ประเวศ วะสี ซึ่งได้เสนอทางการศึกษาของ คพป. ที่ว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญจะสามารถทำได้ด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนพรรคความหวังใหม่ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล ได้เสนอแนะทางออกเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา โดยขอให้รัฐสภาพิจารณาแต่งตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ ให้เป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน แต่ก็ไม่ได้ตอบรับจากพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์¹¹

รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้บริหารประเทศเป็นระยะเวลาประมาณปีเศษ ก็เกิดปัญหาทางการเมืองเกี่ยวกับกรณีการแจกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 มีการโจมตีรัฐบาลว่าเอาที่ดินไปแจกให้แก่เศรษฐีและพรรคพวก ทำให้ฝ่ายค้านยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวแต่ก่อนการลงมติเพื่อไว้วางใจรัฐบาล ปรากฏว่าพรรคพลังธรรมได้ประกาศถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล ทำให้นายชวน หลีกภัย ตัดสินใจยุบสภาในวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 ประเด็นการปฏิรูปการเมืองจึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อแสวงหาคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ประกาศรับเอาแนวทางการปฏิรูปการเมืองของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี มาเป็นนโยบายของพรรคในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยสัญญาต่อประชาชนผ่านทางสื่อต่างๆว่าจะยึดเจตนารมณ์ของ คพป. ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย

จากการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมและสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้เพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจนำไปสู่ความรุนแรงและเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองอีก เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2538 จึงได้มีบุคคลกลุ่มหนึ่งได้หารือกันที่โรงแรมดุสิตธานีและมีความเห็นร่วมกันว่า ควรจะได้มีการจัดตั้งกลุ่มพลังประชาธิปไตยเพื่อปฏิรูปการเมือง (พปท.) ขึ้น เพื่อดำเนินการสืบสานแนวความคิดในการปฏิรูปการเมืองต่อจาก คพป. เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ โดยการรณรงค์ในระหว่างการเลือกตั้งวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ให้พรรคการเมืองยอมรับที่จะปฏิรูปการเมืองหลังการจัดตั้งรัฐบาลใหม่แล้ว และผลักดันไปอย่างต่อเนื่องพร้อมทั้งให้การศึกษากับประชาชน คณะกรรมการประสานงานกลุ่มพลังประชาธิปไตยเพื่อปฏิรูปการเมือง ประกอบด้วย

¹¹ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง, การปฏิรูปการเมือง (ข้อมูลพื้นฐานชุดที่ 4), 2540. (อัดสำเนา)

ศ.นพ.เสม พริ้งพวงแก้ว	ประธาน
พล.อ. สายหยุด เกิดผล	รองประธาน
นายเชียรชัย ณ นคร	เลขานุการ
นายพลาดิศัย สิทธิชัยกิจ	ผู้ช่วยเลขานุการ
นายสมพงษ์ ปิยะอุย	เหรัญญิก
น.ส.ลัดดาวลัย ตันติวิทยานันท์	นายทะเบียนประสานงานและกรรมการรวม 20 คน

คณะกรรมการประสานงาน พปก. ได้ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาและองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วประเทศที่มีอุดมการณ์ร่วมกัน เพื่อให้มีความเข้าใจและเห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการปฏิรูปการเมือง ด้วยการจัดประชุมสัมมนา เผยแพร่เอกสารและแนวความคิดปฏิรูปการเมือง การจัดการพบปะประชุมกลุ่ม ให้ความร่วมมือสนับสนุนแก่กลุ่มต่าง ๆ ที่มีเจตนาธรรมณ์เดียวกัน รวมทั้งรวบรวมรายชื่อบุคคลที่มีความคิดเห็นร่วมกันให้ได้จำนวนมากที่สุด เพื่อนำเสนอรัฐบาลและรัฐสภาพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามความเรียกร้องของประชาชนส่วนใหญ่ต่อไป¹² โดยเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2538 กลุ่ม พปก. จึงได้ระดมผู้ที่มีแนวความคิดร่วมกันประชุมและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกัน ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซึ่งที่ประชุมได้มีมติร่วมกัน 3 ประการ คือ

1. ให้มีการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อป้องกันความรุนแรงและให้ระบบการเมืองมีประสิทธิภาพ คุณภาพ และคุณธรรม
2. ให้จัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ
3. สนับสนุนและร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ในการให้ความรู้ความเข้าใจความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องให้มีการปฏิรูปการเมือง เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลและรัฐสภายุติการต่อไป

การแก้ไขมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) ซึ่งเป็นประตุนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองนั้น คณะอนุกรรมการพิจารณาวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ได้ใช้เวลาทั้งสิ้นประมาณ 10 เดือนเศษ ในการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 จนได้ข้อสรุปนำเสนอคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับหลักการโดยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างเดิมของคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเล็กน้อย เสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อ

¹² สัมภาษณ์ สายหยุด เกิดผล, รองประธานคณะกรรมการประสานงานกลุ่มพลังประชาชนไทย เพื่อปฏิรูปการเมือง, 9 พฤษภาคม 2543

พิจารณารัฐสภาได้ลงมติเห็นชอบกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2539 และได้นำร่างฯ ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ตามร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 นี้ เมื่อได้มีการประกาศใช้แล้วจะต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อรับสมัครสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายใน 30 วัน และรัฐสภาจะต้องดำเนินการคัดเลือกสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 99 คน (ประกอบด้วยตัวแทนจากจังหวัดต่าง ๆ 76 คน และผู้เชี่ยวชาญ 23) ให้แล้วเสร็จ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน (22 สิงหาคม 2540) แล้วดำเนินการส่งให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบก็ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ หากรัฐสภาไม่เห็นชอบก็ต้องให้ประชาชนลงประชามติว่าจะเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ (ภายในกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า 90 วัน และไม่เกิน 120 วัน) ถ้าประชาชนลงประชามติเห็นชอบด้วยก็ประกาศใช้ต่อไป ถ้าประชาชนลงประชามติไม่เห็นชอบด้วยร่างรัฐธรรมนูญก็ตกไป

อย่างไรก็ดี ในช่วงที่คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมอยู่ระหว่างกระบวนการแปรญัตติ ได้มีมติให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงทำให้กรรมการฝ่ายรัฐบาลโดยเฉพาะ นายชุมพล ศิลปอาชา แสดงความไม่พอใจพร้อมทั้งอ้างว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างรัฐธรรมนูญ ความขัดแย้งทางความคิดถูกแปรเปลี่ยนให้กลายเป็นประเด็นทางการเมือง เพราะการพลาดท่าของฝ่ายรัฐบาลนั้น ทำให้มองได้ว่ารัฐบาลไม่มีความตั้งใจที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง จึงปล่อยให้ฝ่ายค้านชิงการนำ เนื่องจากก่อนที่จะมีการแก้ไขเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญ ในวันแรกของการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมได้เลือกประธานคณะกรรมการฯ ซึ่งนายชุมพล ศิลปอาชา ไม่ได้เข้าประชุม แต่ได้รับการเสนอชื่อพร้อมกับ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ที่ประชุมลงคะแนนลับปรากฏว่า ศ.ดร.ชัยอนันต์ได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียง 19 ต่อ 10 การประชุมหลังจากนั้นที่ประชุมได้หารือกันว่า จะมีแนวทางในการพิจารณาแปรญัตติอย่างไร จะแปรญัตติแบบกว้างหรือแบบแคบคือแก้ไขตกแต่งเฉพาะถ้อยคำ ที่ประชุมได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวาง ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าควรแก้ไขตกแต่งเฉพาะถ้อยคำ แต่อีกฝ่ายหนึ่งโดยเฉพาะ พล.ร.อ.เกาะหลัก เจริญรุกษ์ ได้อ้างวันพิจารณารับหลักการ ตนได้ถามรัฐบาลว่าจะยอมให้แก้ไขขนาดไหน รัฐบาลก็ตอบว่ายอมให้แก้ไขได้เต็มที่ขอให้รับหลักการไปก่อน หลังจากที่ประชุมถกเถียงกันไปได้ระยะหนึ่ง ศ.ดร.ชัยอนันต์จึงให้มีการโหวตเพื่อลงมติ ในที่สุดที่ประชุมเสียงส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรจะมีการแก้ไขแบบกว้าง โดยมี

ผู้ไม่เห็นด้วย 2 คนคือ นายโฆคิน พลกุล กับนายพีระพันธุ์ พาลุสุข แต่การแก้ไขแบบกว้างนั้นจะต้องไม่ไปกระทบต่อหลักการของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้นจึงมีการตีความหลักการมีอะไรบ้าง ที่ประชุมได้ตีความหลักการสำคัญไว้ 4 ประเด็นคือ¹³

1. ต้องมีการแก้ไขมาตรา 211 โดยเพิ่มหมวดที่ 12 ซึ่งว่าด้วยการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ
2. รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต้องเป็นพื้นฐานของการปฏิรูปการเมือง และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพขึ้น
3. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณารัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงประชามติ
4. จะต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่รักษาระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขไว้

ที่ประชุมได้พิจารณาถึงคณะบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ นายโฆคิน พลกุลได้เสนอให้ตั้งคณะกรรมการตามที่ คปก.เสนอ แต่มีกรรมการอีกหลายคนเห็นว่า ควรจะตั้งเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีความเป็นอิสระ เมื่อความเห็นกรรมการแตกออกเป็น 2 ฝ่ายจึงเสนอให้มีการโหวต แต่คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์ เสนอว่ายังไม่ควรโหวต เพราะข้อเสนอกำลังสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ขอให้ฝ่ายที่เห็นด้วยกลับไปยกร่างคำแปรญัตติขึ้นมาก่อนซึ่งนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ได้เสนอร่างคำแปรญัตติที่แก้ไขให้เปลี่ยนคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในโอกาสนี้ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กรรมการอีกคนหนึ่งก็ได้เสนอร่างคำแปรญัตติให้เป็นสภาร่างรัฐธรรมนูญมาด้วยเช่นกัน แต่มีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างไปจากร่างของนายสุเทพ ดังนั้น ศ.ดร.ชัยอนันต์ซึ่งเป็นประธานที่ประชุมจึงให้ ศ.ดร.บวรศักดิ์ นำเอารูปแบบของคณะบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญไปเปรียบเทียบกัน โดย ศ.ดร.บวรศักดิ์ ได้นำข้อสรุปเปรียบเทียบมาเสนอ ดังนี้¹⁴

ร่างฯ เดิมของรัฐบาลที่ผ่านวาระที่ 1 ของที่ประชุมรัฐสภากำหนดให้มี คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย

1. กลุ่มบุคคลผู้มีตำแหน่งหรือเกี่ยวข้องกับทางการเมือง ซึ่งแบ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งคือ ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และผู้แทนพรรคการเมืองพรรคละ 1 คน กับสมาชิกวุฒิสภาที่วุฒิสภาคัดเลือก 5 คน

¹³ เดโช สวานานนท์, "จดหมายเหตุฉบับย่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540", ใน รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, บุญเลิศ คชายุทธเดช และประยงค์ คงเมือง บรรณาธิการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน พิมพ์ครั้งแรก, 2541), หน้า 89 - 90.

¹⁴ ทีมข่าวการเมือง, "เบื้องหลังแนวคิดการก่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ", เดลินิวส์ (24 มิถุนายน 2539), หน้า 4.

2. กลุ่มนักวิชาการจากคณาจารย์ในสถาบันการศึกษาชั้นอุดมศึกษาจากมหาวิทยาลัย 5 คน สาขารัฐศาสตร์ 5 คนและสาขาอื่น 5 คน

3. กลุ่มผู้แทนสาขาอาชีพ 20 สาขา แต่ละสาขาเลือกกันเองจำนวน 32 คน

สำหรับองค์กรในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาพิจารณาเป็น 2 วาระ โดยวาระแรกเป็นการอภิปรายและในวาระที่สองเป็นการลงมติรายมาตรา ถ้ารัฐบาลเห็นชอบจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบจะดำเนินการสรุปประเด็นเพื่อให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแก้ไข หรือนำไปจัดให้ประชาชนลงประชามติ

ร่างฯ ที่ นายสุเทพ เทือกสุบรรณ จัดทำเป็นคำแปรญัตติ กำหนดให้มี สภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก 75 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศ ประกอบด้วยบุคคล 2 กลุ่มคือ

1. สมาชิกตัวแทนแต่ละภูมิภาคจำนวน 40 คน
2. สมาชิกประเภทผู้ทรงคุณวุฒิตามสาขาต่าง ๆ จำนวน 35 คน

ทั้งนี้สมาชิกทั้ง 2 ประเภทต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดคือ จะต้องจบการศึกษาระดับปริญญาตรี มีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ไม่เป็น ส.ส. ส.จ. ส.ท. ส.ต. หรือบุคคลใด ๆ ที่สังกัดพรรคการเมือง ไม่เป็นวุฒิสมาชิก ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

สภาร่างรัฐธรรมนูญในรูปแบบนี้จะทำหน้าที่ยกร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาอีกครั้ง เมื่อดำเนินการเสร็จก็นำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติโดยตรง

ร่างฯ ที่ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เสนอ กำหนดให้มี สภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนทั่วประเทศเช่นกัน แต่สภาร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบด้วยบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นให้สภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณา หากเห็นชอบจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ

ที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาข้อเปรียบเทียบร่างคำแปรญัตติทั้ง 3 รูปแบบ และมีความเห็นเกือบเป็นเอกฉันท์ให้เอารูปแบบของการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งของนายสุเทพ และ ศ.ดร.บวรศักดิ์ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาในรายละเอียดและมีความเห็นว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญให้

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจังหวัดละ 1 คน รวมทั้งหมด 76 คน และให้มีสมาชิกที่คัดเลือกมาจากนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนจำนวน 23 คน รวมแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีสมาชิก 99 คน

ในที่ประชุมมีความเห็นว่า การตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีข้อเด่นอยู่ประการหนึ่งคือ จะไม่ผูกติดกับการเมือง โดยเฉพาะช่วงที่มีการยุบสภา เพราะว่าเมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เรียบร้อยแล้ว การดำเนินการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะเป็นอิสระ ไม่ยึดโยงกับรัฐสภาอีกต่อไป แต่ถ้าหากใช้รูปแบบของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามที่ คปก. เสนอ จะมีปัญหา เพราะแต่ละขั้นตอนของการร่างรัฐธรรมนูญจะต้องนำมาให้รัฐสภาพิจารณาโดยตลอด ถ้ามีการยุบสภา ร่างรัฐธรรมนูญนั้นก็จะต้องตกไปและต้องมาเริ่มนับหนึ่งกันใหม่อีก

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณา มีมติให้เปลี่ยนแปลงสาระจากต้นร่างของรัฐบาลมาเป็นร่างของคณะกรรมการในหลายประเด็นด้วยกันและได้นำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในวาระสองและสามในเวลาต่อมา สมาชิกรัฐสภาส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงสาระบางประการดังที่จะได้กล่าวถึงต่อไปนั้น เป็นการขัดต่อหลักการไม่อาจจะกระทำได้อ่างไรก็ตาม ที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ลงมติให้ความเห็นชอบต่อร่างของคณะกรรมการด้วยคะแนนเสียงท่วมท้นในที่สุด โดยมีการเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญบางประการตามคำยินยอมของคณะกรรมการวิสามัญ

อย่างไรก็ดี เหตุที่รัฐสภายอมรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับนั้น อาจวิเคราะห์ได้ว่าเนื่องจากกระแสเรียกร้องปฏิรูปการเมืองได้กดดันอยู่ภายนอกทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีความต้องการที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เป็นรูปธรรมชัดเจน ประกอบกับรัฐบาลนายบรรหาร ได้ประกาศนโยบายในการปฏิรูปการเมืองขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา โดยจะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย จึงมีผลผูกมัดต่อรัฐบาลให้ต้องดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว อีกทั้งตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนในคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองมีบทบาทในเชิงรุกต่อรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง และทำให้มีข่าวสารแนวคิดปฏิรูปการเมืองเคลื่อนไหวอยู่ในสื่อมวลชน กระจายไปยังประชาชนจนเป็นกระแสความต้องการจากสังคมตั้งนั้นหากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 กระทำไม่สำเร็จ จะส่งผลกระทบต่อภาพพจน์และคะแนนเสียงของรัฐบาล จึงปรากฏว่านายบรรหารต้องลี้ภัยไปสู่อเมริกาซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นในช่วงรัฐบาลนายบรรหารเอง เพื่อให้ลงมติให้ความเห็นชอบในร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ด้วย

หลักการที่มีการเปลี่ยนแปลงจากต้นร่างเดิมที่สำคัญที่สุดคือ การกำหนดให้มีสมาชิกสภา
ร่างรัฐธรรมนูญที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มาทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแทนคณะ
กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ภายหลังรัฐสภาได้เปลี่ยนไปเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อม) ตามข้อเสนอ
ของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการแก้ไขโดย
สมาชิกรัฐสภา กล่าวคือ หลักการของรัฐธรรมนูญฉบับที่ประกาศใช้นั้น ให้สมาชิกรัฐสภาพิจารณา
หรือไม่รับรัฐธรรมนูญเท่านั้น ไม่อาจจะแก้ไขข้อความในมาตราหนึ่งใดที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้
พิจารณานำเสนอได้เลย และหากว่ารัฐสภาไม่รับร่างรัฐธรรมนูญโดยมีเสียงเห็นชอบไม่เกินกึ่งหนึ่ง
ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ก็ให้จัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนเป็น
ผู้ตัดสินใจครั้งสุดท้าย โดยที่จะต้องให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มาใช้สิทธิ
ในการทำประชามติในจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า

ที่ประชุมรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในประเด็นหลัก ๆ ของร่างรัฐธรรมนูญหลังจากที่ได้
แก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมร่วมกันแล้วดังต่อไปนี้¹⁵

1. องค์การจัดทำรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม
โดยสมาชิกรัฐสภาเป็นองค์กรยกร่าง (แทนคณะกรรมการยกร่างตามร่างเดิมของรัฐบาล)
2. องค์ประกอบของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ
 - 2.1 สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งให้ได้จังหวัดละ 1 คน จากการเลือกตั้งกันเองของ
ผู้สมัครรับเลือกตั้งให้เหลือจังหวัดละ 10 คน จึงมีจำนวนสมาชิกประเภทนี้ 76 คน (รวมทั้ง
กรุงเทพมหานครด้วย)
 - 2.2 สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้มีประสบการณ์จำนวน 23 คน โดย
จัดจำแนกเป็น 3 กลุ่มคือ ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชนจำนวน 8 คนกลุ่มหนึ่ง ผู้เชี่ยวชาญสาขา
รัฐศาสตร์ หรือรัฐประศาสนศาสตร์จำนวน 8 คน กลุ่มหนึ่ง และผู้มีประสบการณ์ทางด้านกา
มือง
การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 7 คนเป็นอีกกลุ่มหนึ่ง
3. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
กำหนดเป็นเงื่อนไขพิเศษที่แตกต่างไปจากคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรเพียง 2 ประการสำคัญคือ ผู้สมัครต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
ประการหนึ่ง กับกำหนดอายุของผู้สมัครไว้ไม่ต่ำกว่า 35 ปีเป็นอีกประการหนึ่ง

¹⁵ เตโช สวานนท์, รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, หน้า 91 - 94.

4. การดำเนินงานการจัดทำรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา 211 ที่รัฐสภาอนุมัตินั้น ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จไว้ด้วยคือ กำหนดให้จัดทำรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 240 วัน หากจัดทำไม่แล้วเสร็จก็ไม่มีการต่ออายุให้อีก สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องสิ้นสุดสมาชิกภาพไปในทันทีและไม่อาจจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ต่อไปอีก

น่าสังเกตว่า การกำหนดระยะเวลาเอาไว้เช่นนั้นจะเหมาะสมหรือไม่เพียงใด แต่ถ้าหากไม่มีการกำหนดเวลาเอาไว้แล้ว เหตุการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในอดีตอาจจะหวนกลับมาเกิดขึ้นใหม่อีกก็ได้ นั่นคือการใช้เวลาร่างรัฐธรรมนูญที่ยาวนานเกินเหตุกันถึงเกือบ 10 ปี ในสมัยปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์และจอมพลถนอม กิตติขจร นั่นเอง

ปัญหาก็คงเหลืออยู่แต่ว่า ระยะเวลา 240 วันที่กำหนดไว้นั้นจะน้อยเกินไปจนทำให้ไม่อาจจะร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างรอบคอบสมบูรณ์หรือไม่ การถกเถียงกันทั้งในระดับกรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 กิติ และในระดับรัฐสภา กิติ เห็นว่าสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่เพียงประการเดียว ผิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะต้องทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติ การตรวจสอบรัฐบาล และการดูแลทุกข์สุขของประชาชน จึงควรจะทำงานได้แล้วเสร็จเพียงในระยะเวลาที่กำหนดให้ ซึ่งในที่สุดก็ได้พิสูจน์ให้เห็นชัดว่าเหตุผลที่ยกกันมาอ้างนั้นสามารถปฏิบัติได้จริง เพราะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาเพียง 233 วัน ก็ร่างรัฐธรรมนูญได้แล้วเสร็จโดยใช้เวลาน้อยกว่าที่กำหนดไว้ให้ถึง 7 วัน

5. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา 211 เตรส กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น จะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ และนั่นก็คือที่มาของคณะกรรมการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและประชาสัมพันธ์จังหวัดทั้ง 76 จังหวัด อันเป็นลักษณะการทำงานอย่างใหม่ของการร่างรัฐธรรมนูญของไทย

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็เคยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกันซึ่งก็ได้ดำเนินการกันก็แต่เพียงการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมารับฟังความคิดเห็นเท่านั้น ซึ่งประชาชนแต่เพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้ส่งจดหมายแสดงความคิดเห็นมาให้และผู้ร่างจะได้ใช้ความคิดเห็นนั้นเพียงใดหรือไม่ ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องพิจารณากัน

ในการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในครั้งนี้นั้นมีความชัดเจนกว่าทุก ๆ ครั้งที่ผ่านมา เพราะได้กำหนดเป็นหลักการสำคัญเอาไว้ในรัฐธรรมนูญกันเลยทีเดียว และใช้คำว่า “ต้อง” แทนที่จะใช้คำว่า “ควร” อย่างที่ร่างของรัฐบาลที่เสนอแนวคิดนี้ไปให้รัฐสภาพิจารณา

6. ข้อห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงปรับปรุงอย่างเด็ดขาด

เพราะเหตุว่าหลักการของการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับนั้นคือการยินยอมให้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหม่ได้ จึงได้กำหนดข้อห้ามขึ้นไว้ 2 ประการคือ

6.1 ห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ กล่าวคือ จะต้องคงสภาพความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว (ความเป็นรัฐเดี่ยว) เอาไว้ จะเปลี่ยนแปลงไปเป็นสาธารณรัฐ สหพันธรัฐ หรือรูปแบบของรัฐอื่น ๆ ไม่ได้ หากแม้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญฝ่าฝืนข้อห้ามนี้จะต้องมีผลทำให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทันที และ

6.2 ห้ามมิให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขโดยเด็ดขาด

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การปกครองของไทยจะต้องมีโครงสร้างหลักที่เป็นแบบรัฐสภาที่มีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขเท่านั้นพระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทั้งหลายทั้งปวงเท่านั้น จะเป็นบุคคลอื่นใดหรือคณะใดใช้อำนาจอธิปไตยแทนไม่ได้

7. การให้ความเห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญ การให้ความเห็นชอบในครั้งนี้เป็นการศึกษาอนุมัติรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมือนกับครั้งใด ๆ ทั้งสิ้น กล่าวคือ การให้ความเห็นชอบในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนนี้จะต้อง

7.1 ให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบทั้งฉบับ โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ๆ มิได้เลย

7.2 เสียงที่ให้ความเห็นชอบนั้นจะต้องเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

7.3 เมื่อประธานรัฐสภานำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดเวลา 30 วันแล้ว หากไม่ทรงเห็นชอบหรือไม่ได้พระราชทานคืนมาภายในเวลา 90 วัน ให้ถือว่าร่างรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทันที

เพราะว่ารัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หากพระมหากษัตริย์ผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับประชาชนของพระองค์จะไม่ทรงเห็นชอบด้วยแล้ว จะตรัสขึ้นเป็นกฎหมายบังคับใช้เหมือนกับเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายอื่น ๆ โดยทั่วไปมิได้ และ

7.4 หากเสียงให้ความเห็นชอบของสมาชิกรัฐสภาไม่ถึงกึ่งหนึ่งก็ให้มีการจัดทำประชามติเพื่อให้ประชาชนออกเสียงชี้ขาดว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบอีกครั้งหนึ่ง จึงเห็นได้ว่ารัฐสภานั้นไม่มีสิทธิชี้ขาดขั้นสุดท้ายเหมือนกับเงื่อนไขของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ซึ่ง

รัฐสภาจะเป็นผู้อนุมัติขั้นสุดท้าย และจะเปลี่ยนแปลงรายละเอียดใด ๆ ก็ได้ตราบิตที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการ

ความเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนในการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มาตรา 211

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยได้ขึ้นมารับบริหารประเทศภายใต้สภาวะทางเศรษฐกิจที่ถดถอยลงเช่นเดิม ปัญหาความไม่ชอบธรรมทางการเมืองเช่นการซื้อเสียงและการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังเป็นปัญหาที่ถูกโจมตีกระแสรายล้อมจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างรีบด่วนได้กดดันให้รัฐบาลนายบรรหารต้องกำหนดนโยบายในการปฏิรูปการเมืองขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา โดยมีความตอนหนึ่งว่า “จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2538) มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” จากนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งคือ “คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง” (คปก.) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2538 โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน คณะกรรมการประกอบด้วยนักวิชาการ ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชนและพรรคการเมืองจำนวนทั้งสิ้น 35 คน¹⁶

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน และตรวจสอบทางการเมืองและสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยและองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ จึงสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดูแลรับผิดชอบดำเนินงานดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีการรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลาย นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองขึ้น

คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้กำหนดแนวทางในการปฏิรูปการเมืองไว้ 3 แนวทางใหญ่ ๆ คือ

1. สนับสนุนให้คนดีมีความรู้ความสามารถเข้ามามีอำนาจทางการเมือง
2. ต้องสร้างกลไกที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

¹⁶ โปรดดูรายชื่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ในภาคผนวก ค.

3. ต้องให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเต็มที่รวมทั้งเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น

คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองกำหนดกรอบและแนวทางในการปฏิรูปการเมือง ได้แก่¹⁷

1. การกลั่นกรองการเข้าสู่อำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (รวมถึงฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการด้วย) ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมและเป็นประชาธิปไตย

2. การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมีเป้าหมายให้มีการใช้อำนาจเป็นไปตามทำนองคลองธรรมหรือถูกต้องตามกฎหมาย

3. การคุ้มครองและขยายสิทธิเสรีภาพการมีส่วนร่วมทางการเมือง ตลอดทั้งการเสริมสร้างหน้าที่และความรับผิดชอบของประชาชน

4. การปฏิรูปให้เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข โดยมีเป้าหมายที่จะนำไปสู่วิถีชีวิตที่เป็นประชาธิปไตยในทุกระดับสังคม

ในส่วนความเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนก็ได้เปิดเวทีประชาพิจารณ์เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการเมืองควรไปทางไหน ?” ณ อาคารฐานเศรษฐกิจโดยความร่วมมือกันระหว่างคณะกรรมการพรรคเพื่อประชาธิปไตย (คพป.) และฐานสัจดาท์วิจารณ์ เพื่อแสวงหาการปฏิรูปการเมืองของประชาชนขึ้น บทสรุปเวทีประชาพิจารณ์ มีดังนี้¹⁸

1. ทุกฝ่ายสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง แต่ยังคงมองในระดับที่ต่างกัน ในปัญหาที่เห็นว่าเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ต้องรีบดำเนินการ

2. วิธีการได้มาซึ่งการปฏิรูปการเมืองที่ คพป. เสนอการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยมีการตั้งกรรมการพิเศษ

2.1 เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ซึ่งมี 2 แนวคิด คือ

ก. ตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย อดีตนายกรัชมมนตรี 3 คน ผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน) และทางรัฐศาสตร์จำนวนไม่เกิน 15 คน (ข้อเสนอของ คพป. และสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย)

ข. ตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่เพิ่มองค์ประกอบของกรรมการ ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่สัดส่วนต้องน้อยกว่าวิชาการ ตัวแทนกลุ่มวิชาชีพและบุคคลภายนอกอื่น ๆ (ข้อเสนอชมรมนักธุรกิจ นักวิชาการ)

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง, การปฏิรูปการเมือง (ข้อมูลพื้นฐานชุดที่ 4), 2540. (อัดสำเนา)

¹⁸ ฐานสัจดาท์วิจารณ์, ฉบับที่ 68 (16 - 22 สิงหาคม 2538), หน้า 15.

2.2 ไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ซึ่งมี 2 แนวคิด คือ

ก. ให้รัฐสภาออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (กฎหมายลูก) ซึ่งมีอยู่ 21 ประเด็น รวมทั้งหาทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในการเลือกตั้งและควบคุมปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการ

ข. แก้ไขรัฐธรรมนูญในบางประเด็นที่เห็นว่าสำคัญและมีผลต่อการพัฒนาประชาธิปไตยโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ละประเด็น ได้แก่ ระบบการเลือกตั้งเป็นเขตเดียวเบอร์เดียว

3. เนื้อหาการปฏิรูป

ส่วนใหญ่สนับสนุนข้อเสนอของ คพป. โดยเฉพาะในแง่สิทธิชุมชนและองค์กรตรวจสอบอิสระของประชาชนต่อระบบการเมือง รวมทั้งมีการเสนอเรื่องการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งเป็นแบบเขตเดียวเบอร์เดียว วิธีการเลือกตั้ง และให้ประชาชนนอกภูมิลำเนา มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนน เช่น ผู้ใช้แรงงานสามารถลงคะแนนเสียงที่โรงงาน

ในวันที่ 28 ตุลาคม 2538 คณะกรรมการปฏิรูปการเมืองได้เห็นชอบให้ ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ผู้อำนวยการสถาบันอนาคตศึกษาเพื่อการพัฒนา (Institute of Future Studies for Development) ในฐานะรองประธานคณะอนุกรรมการปฏิรูปการเมืองด้านประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็น ดำเนินการจัดทำแผนและสำรวจความคิดเห็นประชาชนทั่วประเทศ เพื่อให้ทราบถึงความต้องการโดยรวมของประชาชนในการปฏิรูปการเมือง อีกทั้งเพื่อประมวลหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด สถาบัน IFD ได้ออกแบบสำรวจโดยคำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญคือ กลุ่มประชากรตัวอย่างอายุ 18 ปีขึ้นไป แบ่งตามภูมิลำเนา เพศ อายุ รายได้ และการศึกษา โดยสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างกระจายทั่วประเทศ รวม 14,000 คน

ผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนครั้งนี้สรุปได้ว่า การปฏิรูปการเมืองคือทางออกจากยุคมืดทางการเมืองที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องการ

โดยผลสำรวจครั้งนี้ได้ชี้ภาพความเห็นและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในหลายประเด็นสำคัญโดยสรุป อาทิ

1. สถานการณ์การเมืองปัจจุบันควรมีการปฏิรูปการเมือง
2. หวังว่าการปฏิรูปการเมืองจะช่วยแก้ปัญหาการซื้อเสียงได้มากที่สุด
3. หวังให้การปฏิรูปการเมืองช่วยกระจายโอกาสทางการศึกษาและช่วยให้กินดีอยู่ดี

4. ต้องการให้พรรคการเมืองเป็นพรรคมหาชน
5. ต้องการรู้รายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีก่อนการเลือกตั้ง
6. ต้องการให้ระบบรัฐสภามีการถ่วงดุลอำนาจกัน
7. ต้องการให้มีระบบตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบที่เป็นเอกเทศ เป็นต้น

ประโยชน์สำคัญของการสำรวจครั้งนี้ ทำให้ทราบว่าประชาชนส่วนใหญ่ต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองและต้องการหลักประกันเสรีภาพของประชาชน ผิดกับในอดีตที่ประชาชนส่วนใหญ่ขาดความเข้าใจ และขาดความเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย โดยหลักประกันสำคัญของระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะต้องมีรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิเสรีภาพ และสิทธิในการเลือกตั้งทั่วไปแก่ประชาชนแล้ว ความจำเป็นของหลักประกันที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งหลีกเลี่ยงมิได้ก็คือ การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

จากผลสำรวจดังกล่าวในหัวข้อความต้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น ได้สะท้อนภาพความต้องการของประชาชนในประเด็นสำคัญตามลำดับ คือ

1. อยากมีส่วนร่วมในการไปเลือกตั้ง (93.9%)
2. อยากมีส่วนร่วมในการชักชวนผู้อื่นไปเลือกตั้ง (82.6%)
3. อยากมีส่วนร่วมในการมีสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (71.5%)
4. อยากมีส่วนร่วมในการมีสิทธิลงประชามติ (65.5%)
5. อยากมีส่วนร่วมในการมีสิทธิแสดงการเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยโดยสันติวิธี (60.0%)
6. อยากมีส่วนร่วมในการกระจายอำนาจและการปกครองตนเอง (60.9%)

กระแสเรียกร้องปฏิรูปการเมืองโดยองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ที่ออกมาเคลื่อนไหวกดดันให้รัฐบาลดำเนินการปฏิรูปการเมืองเริ่มขึ้นตั้งแต่รัฐบาลนาย ชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535) ซึ่งตลอดระยะเวลาของการเคลื่อนไหวดังกล่าว จนถึงรัฐบาลนาย บรรหาร ศิลปอาชา (พ.ศ. 2538) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นนั้น ฝ่ายนักการเมืองและพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้มีท่าทีที่แสดงถึงความไม่จริงใจในการปฏิรูปการเมือง เพราะตระหนักถึงการที่จะต้องถูกลิดรอนอำนาจและผลประโยชน์ พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นแกนนำรัฐบาลในขณะนั้นไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปทางการเมืองตั้งแต่ต้น พรรคประชาธิปัตย์เชื่อว่าการปฏิรูปการเมืองต้องนำโดยนักการเมืองซึ่งเข้าใจปัญหาชาวบ้าน และเข้าใจข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติได้ดีกว่านักวิชาการ สื่อมวลชน หรือกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ถ้าพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้นำการปฏิรูปการเมืองจะเป็น “การปฏิรูปการเมืองอย่างอ่อน”

เหมือนเมื่อครั้งกระแสสังคมเรียกร้องสังคมนิยมในยุคหลัง 14 ตุลาคม 2516 พรรคประชาธิปัตย์ก็จะเป็น “สังคมนิยมอย่างอ่อน”¹⁹

ระหว่างที่รัฐบาลนาย ชวน ถูกกระแสกดดันภายนอกรัฐสภาทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชนและเรืออากาศตรี จลาต วรฉัตร ที่ประท้วงอดอาหารอยู่นั้น สมาพันธ์ประชาธิปไตย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) และองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ ก็ได้ยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ (ทั้งฉบับ) โดยในวันก่อนที่รัฐบาลจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) นายชวนได้ส่งนายบัญญัติ บรรทัดฐานแกนนำพรรคประชาธิปัตย์ไปเจรจากับ นพ.สันต์ หัตถิรัตน์ ที่โรงแรมรอยัลริเวอร์ ซึ่งก่อนหน้านี้รัฐบาลยินยอมจะตั้งคณะกรรมการรวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ แต่ในที่สุดก็กลับคำพูดและขอให้ นพ.สันต์ เป็นผู้เกลี้ยกล่อมให้เรืออากาศตรี จลาต เลิกอดอาหาร ซึ่งประชาชนที่มาร่วมชุมนุมประท้วงไม่พอใจการกระทำของรัฐบาลและยังไม่ยอมที่จะสลายตัว เมื่อเหตุการณ์มีแนวโน้มจะรุนแรงยิ่งขึ้นเพราะความเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล รัฐบาลนายชวนจึงมีคำสั่งแต่งตั้ง คพป. ขึ้นเพื่อเจตนาจะไม่ยกร่างรัฐธรรมนูญตามที่องค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ เรียกร้อง โดยอาศัย นพ.ประเวศ วะสี เป็นเครื่องมือในการสลายความขัดแย้งในขณะนั้น เนื่องจาก นพ.ประเวศเป็นบุคคลที่ประชาชนยอมรับนับถือ จึงแต่งตั้งให้เป็นประธาน คพป. ดังนั้น คพป. จึงเป็นคณะกรรมการที่รัฐบาลนายชวนแต่งตั้งขึ้นเพื่อลบกระแสประชาชนที่เรียกร้องปฏิรูปการเมือง และเพื่อสลายการชุมนุมประท้วงภายนอกรัฐสภาลงไป ตลอดระยะเวลา 1 ปี ในการศึกษาปัญหาการเมืองไทยของ คพป. เป็นการถ่วงเวลาของรัฐบาลและหลอกลวงประชาชนเท่านั้น เพราะรัฐบาลก็ได้ยึดถือตามแนวทางการศึกษาของ คพป. ที่ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 แต่อย่างใด²⁰

หลังจากรัฐบาลนายชวนต้องยุบสภาเพราะปัญหาของ ส.ป.ก. ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 กระแสการปฏิรูปการเมืองได้รับความสนใจจากประชาชนมากขึ้นทุกขณะ เนื่องจากระบบการเมืองไทยในขณะนั้นมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีการใช้เงินและอิทธิพล (ซื้อเสียง ซื้ออำนาจรัฐ) เนื่องจากไม่มีระบบการตรวจสอบที่อิสระและมีประสิทธิภาพ การผูกขาดทางการเมืองโดยคนจำนวนน้อย การที่คนดีมีความรู้ความสามารถเข้าสู่การเมืองได้ยากเพราะขาดเงินประชาชนขาดการมีส่วนร่วมทางการเมือง

¹⁹ ชีรยุทธ บุญมี, “ประเทศไทยถึงเวลาต้องปฏิรูปการเมืองอย่างเข้ม”, มติชนสุดสัปดาห์ (29 ตุลาคม 2539), หน้า 34.

²⁰ สัมภาษณ์ สันต์ หัตถิรัตน์, อดีตประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย (พฤษภาคม 2535 - พฤษภาคม 2540), 12 พฤษภาคม 2543.

เพราะการเมืองถูกมองว่าเป็นเรื่องของ “นักการเมือง” ประชาชนรู้สึกว่าจะเกี่ยวกับการเมืองเฉพาะเมื่อเลือกตั้ง ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและองค์กรทางการเมืองไม่สามารถแก้ไขปัญหาของชาติได้ ขาดประสิทธิภาพทางการบริหารและทางนิติบัญญัติ ขาดกลไกที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพในการควบคุมฝ่ายบริหารมิให้ทุจริตและประพฤติมิชอบ ในส่วนของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ไม่เคยใส่ใจต่อประเด็นดังกล่าว กลับหันมาให้ความสนใจ โดยเฉพาะพรรคการเมืองใหญ่ ๆ เกือบทุกพรรค ได้ชูนโยบายปฏิรูปการเมืองเพื่อแสวงหาคะแนนนิยมให้แก่พรรคของตน การปฏิรูปการเมืองจึงกลายเป็นประเด็นที่องค์กรต่าง ๆ ที่เคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยและปฏิรูปการเมือง ได้ยึดถือว่าพรรคการเมืองได้สร้างสัญญาประชาคม (social contract) ไว้แล้วในช่วงการหาเสียงว่าจะสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง²¹ อย่างไรก็ตาม นักการเมืองต่างตระหนักดีว่า การปฏิรูปการเมืองหมายถึงการปฏิรูปกลไกอำนาจรัฐสูงสุด การกำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมือง ทำให้การดำเนินการของ “ธุรกิจการเมือง” จะไม่ได้เป็นไปโดยสะดวกเหมือนในอดีต หากการปฏิรูปการเมืองบรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นจึงเกิดปรากฏการณ์ของการช่วงชิงความได้เปรียบทางการเมืองและคะแนนนิยม รวมถึงการถ่วงเวลาของฝ่ายการเมืองโดยตลอด

กระแสเรียกร้องของประชาชนให้มีการปฏิรูปการเมือง ถูกนำมาใช้เป็นนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อการหาเสียงเลือกตั้งวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 แต่ภายหลังการเลือกตั้งสิ้นสุดประเด็นการปฏิรูปการเมืองค่อย ๆ จางหายไปจากพรรคการเมืองที่ชูนโยบายปฏิรูปการเมือง มีเพียงนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยที่ได้ประกาศรับเอาแนวทางการปฏิรูปการเมืองของ คพป. มาเป็นนโยบายของพรรคในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยสัญญาต่อประชาชนผ่านทางสื่อต่าง ๆว่าจะยึดเจตนารมณ์ของ คพป. ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย เมื่อพรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล สถานการณ์จึงบีบบังคับให้รัฐบาลนายบรรหารต้องปฏิบัตินโยบายที่สัญญาไว้กับประชาชน ซึ่งได้นำมาบรรจุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่า “จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2538 มาตรา 211”²²

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ถูกวิพากษ์วิจารณ์นับตั้งแต่เข้ารับบริหารประเทศ ในทำนองที่เป็นการถ่วงเวลา ไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนได้ว่าจะดำเนินการตามนโยบายปฏิรูปการเมือง

²¹ พีรยศ ราฮิมมูลา, “ปฏิรูปการเมือง : เป็นละครการเมืองหรือความจริงทางการเมือง”, กรุงเทพธุรกิจ (3 เมษายน 2540), หน้า 3.

²² สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง การปฏิรูปการเมือง, (ข้อมูลพื้นฐาน ชุดที่ 11), 2540. (อัดสำเนา)

ที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาอย่างจริงจัง แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อศึกษาหาแนวทางปฏิรูปทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผลการศึกษาได้แนวคิดของระบบตรวจสอบที่ไม่แตกต่างไปจากผลการศึกษาของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เท่าไรนัก จะต่างกันก็แต่วิธีการที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง คือประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ซึ่ง คพป. ไม่เชื่อมั่นในบุคลากรในระบบการเมืองปัจจุบัน เสนอคณะกรรมการยกเว้นรัฐธรรมนูญที่มาจากบุคคลภายนอกทั้งสิ้น ในขณะที่ คปก. เห็นว่าวิธีการดังกล่าวไม่อาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จึงดึงบุคลากรในระบบรัฐสภาเข้ามาร่วมในการยกเว้นรัฐธรรมนูญด้วย

อย่างไรก็ตาม หนทางที่จะปฏิรูปการเมืองอย่างจริงจังเป็นที่เคลือบแคลงตลอดมาเนื่องจากการปฏิรูปการเมืองทำลายผลประโยชน์โดยตรงของนักการเมือง จึงปรากฏว่ามีความแตกต่างทางความคิดอย่างกว้างขวางในระหว่างนักการเมืองและสมาชิกรัฐสภา นายบรรหารไม่มีความตั้งใจที่จะปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้ง โดยนายบรรหารได้กล่าวไว้เมื่อไปอภิปรายที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ว่าในใจไม่ได้คิดปฏิรูปการเมือง แต่เมื่อถูกกดดันจากองค์กรพัฒนาเอกชนและกระแสสังคม นายบรรหารจึงเปลี่ยนท่าทีมาสนับสนุน เพราะถ้าชูนโยบายปฏิรูปการเมืองพรรคชาติไทยย่อมมีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล นายเสนาะ เทียนทอง เลขาธิการพรรคชาติไทยยอมรับว่าสมาชิกพรรคชาติไทยส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปการเมือง แต่กระแสสังคมก็ได้กดดันตลอดมา เพราะต้องการที่จะเห็นการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้น ซึ่งเป็นการยากที่รัฐบาลและรัฐสภาจะปฏิเสธสภาพความเป็นจริงดังกล่าวได้ แม้รัฐบาลนายบรรหารจะแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) โดยมีตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนเพียง 2 คน คือ นพ.สันต์ ทัศธีรัตน์ และนางประทีป อึ้งทรงธรรม - ฮาตะ และไม่ค่อยสนับสนุนในด้านงบประมาณการดำเนินงาน แต่การเคลื่อนไหวของบุคคลเหล่านี้จะอยู่ในความสนใจของสื่อมวลชนตลอดเวลา ดังนั้นสื่อมวลชนจึงมีส่วนสำคัญในการประชาสัมพันธ์การดำเนินการของตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งมีผลต่อการรับรู้ของประชาชนและสร้างกระแสสนับสนุนให้เกิดขึ้นได้ ประกอบกับองค์กรพัฒนาเอกชนได้ต่อสู้ผลักดันอยู่นอกในขณะเดียวกันด้วย และเป็นฝ่ายรุกโดยการเข้าพบนายบรรหารทุกครั้งที่รัฐบาลพยายามที่จะถ่วงเวลาทำให้รัฐบาลไม่สามารถฝืนต่อความต้องการของกระแสสังคมได้²³

นพ.สันต์ ทัศธีรัตน์ ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็น ยังได้ใช้คณะอนุกรรมการฯ ชุดนี้เป็นเครื่องมือในการรณรงค์การสนับสนุนจากประชาชนโดยเชิญบุคคลต่างๆ จากทุกกลุ่มทุกสาขาอาชีพเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความ

²³ สัมภาษณ์ ประณต นันทิยะกุล, กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง, 5 พฤษภาคม 2543.

คิดเห็น อาทิ ตัวแทนจากนักธุรกิจ ผู้บริหาร ปรธาชนสมาคม สภาหอการค้า ธนาคาร และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านต่าง ๆ เป็นต้น มาเป็นตัวแทนในคณะอนุกรรมการฯ ทำให้มีข่าวสารและแนวคิดปฏิรูปการเมืองอยู่ในสื่อมวลชนและกระจายไปยังประชาชนทั่วไปอย่างต่อเนื่อง เมื่อได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงเป็นการกดดันต่อรัฐบาลทางหนึ่ง นอกเหนือจากการที่ตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชนในคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองยื่นคำขาดต่อรัฐบาลนายบรรหารว่า จะถอนตัวหากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือนนายบรรหารจึงต้องลี้ภัยไปสมาชิกรัฐสภาซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลนายบรรหารเอง จนในที่สุดรัฐสภาเห็นชอบให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อเปิดทางให้มีการตั้งคณะบุคคลขึ้นมาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ หลังจากนั้น นพ.สันต์ และนางประทีปก็ได้ขอถอนตัวออกจากคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง เนื่องจากภารกิจในการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เป็นผลสำเร็จได้²⁴

วิเคราะห์ผลสำเร็จในการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2534 มาตรา 211

องค์กรพัฒนาเอกชนได้มีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวกดดันให้รัฐสภายอมรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อเปิดทางให้มีการตั้งคณะบุคคล (สมาชิกรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ขึ้นมาดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ โดยในช่วงนี้สมาพันธ์ประชาธิปไตยและองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ เป็นแกนนำในการสร้างกระแสกดดันต่อรัฐบาลและรัฐสภาพร้อมกับกลุ่มพลังมวลชนนำโดยเรืออากาศตรี ฉลาด วรฉัตร ที่อดอาหารประท้วงอยู่นอกรัฐสภา เนื่องจากสภาพการเมืองไทยที่ผ่านมามาและที่เป็นอยู่ขณะนั้น กระแสสังคมต่างเห็นว่ารัฐธรรมนูญของไทยไม่สามารถตอบสนองต่อการดำเนินกิจกรรมตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เป็นลักษณะของระบบตัวแทนที่สามารถจะใช้ข้อได้เปรียบของการเป็นตัวแทน เข้าไปแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพรรคพวกปล่อยให้ประชาชนเฝ้าดูพฤติกรรมเหล่านั้น โดยปราศจากกลไกที่สามารถจัดการกับการทุจริตประพฤติมิชอบต่าง ๆ ได้ สร้างผลเสียต่อระบอบประชาธิปไตยของไทย นักการเมืองต่างมีผลประโยชน์ในเวทีการเมืองสูงในลักษณะที่เรียกว่า “ธุรกิจการเมือง” การเข้าสู่สภาของนักการเมืองส่วนใหญ่ใช้เงินซื้อเสียงด้วยเหตุนี้จึงไม่มีการแก้ปัญหาและพัฒนาการเมืองอย่างจริงจัง มุ่งแต่แสวงหาผลประโยชน์เพื่อหาทุนไว้สำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป แม้ว่าจะมีนักการเมืองบางคนบางกลุ่มที่มีความ

²⁴ สัมภาษณ์ สันต์ หัตถิรัตน์, อดีตประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย (พฤษภาคม 2535 - พฤษภาคม 2540), 12 พฤษภาคม 2543.

ตั้งใจที่จะพัฒนาระบบการเมืองไทย แต่ก็ยังเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น จากจุดนี้เองทำให้เกิดกระแสความต้องการปฏิรูปการเมืองที่มาจากองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชน โดยมีได้ต้องการเข้าไปมีอำนาจรัฐหรือมีตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง แต่เป็นการแสดงออกถึงบทบาทของการเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กลุ่มอิทธิพลมีความแตกต่างจากกลุ่มผลประโยชน์ตรงที่กลุ่มอิทธิพลนอกจากจะพูดถึงผลประโยชน์ของกลุ่มแล้ว ยังคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมด้วย โดยพยายามที่จะมีอิทธิพลกดดันต่อฝ่ายการเมืองเพื่อให้ตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายของกลุ่ม ซึ่งองค์กรพัฒนาเอกชนได้ดำเนินการโดยยื่นข้อเสนอต่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐบาลมีท่าทีจะไม่ยอมรับตามข้อเรียกร้องขององค์กรพัฒนาเอกชนและกลุ่มพลังประชาชนที่ชุมนุมประท้วงอยู่นอกรัฐสภา ก็ยังคงรวมตัวกันแสดงพลัง จนกระทั่งรัฐบาลนายชวนมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาการเมืองไทย แม้ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อเป็นการถ่วงเวลาของรัฐบาลและลบกระแสเรียกร้องปฏิรูปการเมืองของประชาชน แต่แนวทางการศึกษาของ คพป. ที่เสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการปฏิรูปการเมืองขึ้นอย่างแท้จริงก็ได้เป็นผลสำเร็จในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งกระแสกดดันขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้งจากการรวมกลุ่มของบุคคลต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเป็นกลุ่มพลังประชาธิปไตยเพื่อปฏิรูปการเมือง (พปท.) เพื่อสืบสานแนวคิดปฏิรูปการเมืองต่อจาก คพป. ให้มีผลในทางปฏิบัติ ประกอบกับการรณรงค์เผยแพร่แนวความคิดปฏิรูปการเมืองผ่านทางสื่อต่าง ๆ เพื่อให้การศึกษาและแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชน ทำให้รัฐบาลนายบรรหารประกาศรับเอาแนวทางการปฏิรูปการเมืองของ คพป. มาเป็นนโยบายของพรรคชาติไทยในการหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อพรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาล จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปท.) ขึ้น และองค์กรพัฒนาเอกชนได้ดำเนินการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เป็นผลสำเร็จ โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทเป็นแกนนำสำคัญคือ สมาพันธ์ประชาธิปไตย ซึ่งได้อาศัยช่องทางจากการเป็นคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองและประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองและรับฟังความคิดเห็นเป็นเครื่องมือในการแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชน โดยเผยแพร่ข่าวสารความเคลื่อนไหวและแนวความคิดปฏิรูปการเมืองไปยังประชาชนทั่วไป ในขณะที่เดียวกันก็ดำเนินการกดดันต่อรัฐบาลนายบรรหารด้วยการยื่นคำขาดว่าจะถอนตัวออกจากคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองหากรัฐบาลไม่สามารถดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 3 เดือน และองค์กรพัฒนาเอกชนยังร่วมกันผลักดันอยู่จนกว่าจะสำเร็จ รัฐบาลจึงไม่สามารถฝืนต่อกระแสกดดันจากองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งเป็น

ตัวแทนผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม เพราะหากรัฐบาลและนักการเมืองไม่ยอมรับข้อเรียกร้องดังกล่าว ก็เท่ากับเป็นการทวนกระแสความต้องการของประชาชนที่จะปฏิรูปการเมืองด้วย

กล่าวโดยสรุป ในขั้นของการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 หากเปรียบเทียบกับ การผลักดันในเชิงนโยบายเพื่อกำหนดประเด็นที่เป็นวาระแห่งชาติ องค์กรพัฒนาเอกชนได้ใช้วิธีการทางสื่อรณรงค์เผยแพร่ข่าวสารและแนวคิดปฏิรูปการเมือง เพื่อแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชนจนเกิดเป็นกระแสความต้องการเห็นการปฏิรูปการเมืองอย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนคือการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ประกอบกับอาศัยแกนนำในระดับบุคคลโดยเฉพาะผู้นำองค์กรประชาธิปไตย ดำเนินการกดดันด้วยการชุมนุมประท้วงและยื่นคำขาดต่อรัฐบาล ทำให้รัฐสภาต้องยอมรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และมีผลผูกพันรัฐบาลต้องดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา

เมื่อวิเคราะห์บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 จะพบว่า องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมกับรัฐน้อยที่สุด จะพยายามมีความเป็นอิสระมากที่สุดเพราะต้องการมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้รัฐปฏิบัติตามแนวทางที่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เห็นได้จากเมื่อตัวแทนจากองค์กรพัฒนาเอกชน 2 คน คือ นพ.สันต์ และนางประทีป ได้รับแต่งตั้งอยู่ใน คปก. ได้ใช้คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ เป็นเครื่องมือในการรณรงค์เผยแพร่ข่าวสารและแนวคิดปฏิรูปการเมืองซึ่งมีผลต่อการรับรู้ของประชาชนและสร้างกระแสสนับสนุนให้เกิดขึ้น และกดดันด้วยการยื่นคำขาดต่อรัฐบาลนายบรรหารว่าจะถอนตัวออกจาก คปก. หากไม่สามารถดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ให้แล้วเสร็จภายใน 3 เดือน แต่เมื่อการกดดัน เป็นผลสำเร็จแล้ว นพ.สันต์และนางประทีปก็ได้ขอถอนตัวออกจาก คปก. แสดงถึง องค์กรพัฒนาเอกชน พยายามรักษาความเป็นอิสระจากรัฐ เพื่อมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบ ให้รัฐดำเนินการตามแนวทางต่อไป

สรุป

การศึกษาบทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งสามารถกระทำได้เป็นผลสำเร็จนั้น เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนได้สร้างให้เกิดกระแสความต้องการปฏิรูปการเมืองขึ้นจากประชาชน ด้วยวิธีการรณรงค์และใช้สื่อต่าง ๆ ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข่าวสารให้เคลื่อนไหวอยู่ในความสนใจของประชาชน และองค์กรประชาธิปไตยที่เป็นแกนนำการผลักดันในช่วงนี้คือ สมาพันธ์ประชาธิปไตยและคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยได้อาศัยช่องทางจากการเป็นคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองและประธานคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และรับฟังความคิดเห็นเป็นเครื่องมือในการแสวงหาการสนับสนุนจากประชาชน การชุมนุมประท้วงอยู่ภายนอกรัฐสภา และดำเนินการกดดันต่อรัฐบาล นายบรรหารด้วยการยื่นคำขาดว่าจะถอนตัวออกจากคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง กระแสกดดันทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชนและประชาชนจึงมีผลทำให้รัฐสภายอมรับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อเปิดทางให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่