

บทที่ 3

การเมืองของนโยบายปฏิรูปการเมือง : เงื่อนไขการก่อตัวของบทบาทประชาสังคม

การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายปฏิรูปการเมืองของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นการศึกษาถึงนโยบายปฏิรูปการเมือง ในแง่กระบวนการกำหนดนโยบาย และการเคลื่อนไหวทางการเมือง ทั้งจากกลุ่มหรือองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่ในภาครัฐ หรือถูกแต่งตั้งโดยรัฐ รวมทั้งบุคคลและกลุ่มบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ที่อยู่นอกภาครัฐ ซึ่งในที่นี้หมายถึงกลุ่มพลังประชาธิปไตยในประชาคมนั้นเอง ทั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตั้งแต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี กระทั่งมีการกำหนดนโยบายปฏิรูปการเมือง โดยการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ให้มีสภาพรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ และเนื่องจากการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองนั้น มีที่มาจากความต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังนั้น ผู้ศึกษาจะนำเสนอการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงเดือนพฤษภาคม 2535 เพื่อเป็นพื้นฐานความเป็นมาของนโยบายปฏิรูปการเมือง ดังต่อไปนี้

3.1 การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อันนำไปสู่เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535

แนวคิดเรื่องการปฏิรูปการเมืองนั้น อาจกล่าวได้ว่าจุดเริ่มต้นมาจากความไม่พอใจต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งได้มีบุคคลและกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เห็นว่าไม่มีความเป็นประชาธิปไตยและต่อมารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ก็มีฉายามากมาย เช่น รัฐธรรมนูญ "ฉบับร่างทรง" หรือ "ฉบับหมกเม็ด" หรือ "ฉบับสอดไส้เผด็จการ" เป็นต้น (อัจฉราพร กมฺพพิสมัย, 2534: 73) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2534 ดังกล่าว ได้ถูกร่างและจัดทำขึ้นมาภายหลังจากการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยภายหลังจากการทำรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ก็ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และจัดทำธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

จักร พุทธศักราช 2534 ขึ้นใช้แทน เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2534 และต่อมาในวันที่ 2 มีนาคม 2534 ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมี พล.อ.สุนทร คงสมพงษ์ ประธานสภา รสช. เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามบทบัญญัติมาตรา 21 ของธรรมนูญการปกครอง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534ก: 1-2)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 นี้ เป็นฉบับที่ใช้ชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยได้กำหนดแนวทางในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวรไว้ และได้กำหนดเงื่อนไขในการทำรัฐธรรมนูญไว้ว่า ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีขึ้นภายในปีพุทธศักราช 2534 หรืออย่างช้าที่สุดภายใน 120 วัน นับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช 2534 นอกจากนี้ธรรมนูญฉบับนี้ยังมีลักษณะที่ขัดต่อระบอบประชาธิปไตยอย่างเห็นได้ชัด นับตั้งแต่การจัดทำธรรมนูญเป็นการจัดทำโดยองค์กรที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชน และเมื่อการจัดทำรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยแล้ว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจึงมีเนื้อหาสาระที่ไม่เป็นประชาธิปไตยด้วย ดังเช่นมาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ที่กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534ข: 3) แต่ในมาตรา 7 ก็กำหนดให้การแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นอำนาจของสภา รสช. และในมาตรา 21 สภา รสช. ก็ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีอีกด้วย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534ข: 3-4, 10)

นอกจากนี้ในมาตรา 13 ยังให้อำนาจแก่สภา รสช. ในการร่างรัฐธรรมนูญ และมาตรา 19 ก็ได้ให้อำนาจในการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินไว้ด้วย (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534ข: 6-9)

หลังจากการประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับข้างต้นแล้วในวันที่ 15 มีนาคม 2534 ก็ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ จำนวน 292 คน ขึ้น ตามบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งธรรมนูญการปกครอง 2534 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2534ข: 4) เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จากนั้นในวันที่ 4 เมษายน 2534 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง เป็นผู้ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วย คณะกรรมการจำนวน 20 คน ในจำนวนนี้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 6 คน และไม่ได้เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 14 คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธ์ เป็นประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้

ได้รับคำวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นร่างทรง (อัจฉราพร กมุทพิสมัย, 2534: 73) ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามความต้องการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยอาศัยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองต่อไป โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญชุดดังกล่าวใช้เวลาในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มยกร่างจนเสร็จสิ้นการพิจารณาในวาระสาม ทั้งสิ้น 8 เดือน 3 วัน โดยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2534 ที่ประชุมก็ได้ลงมติเห็นชอบให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียง 262 ต่อ 7 และงดออกเสียง 4 เสียง

หลังจากนั้น วันที่ 9 ธันวาคม 2534 ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ นายอุกฤษ มงคลนาวิน ได้นำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งมีทั้งหมด 223 มาตรา ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อลงพระปรมาภิไธย โดยมีประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของไทย

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 นี้ จัดทำโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีต้นกำเนิดมาจากการยึดอำนาจ ไม่ได้จัดทำโดยตัวแทนของประชาชน ดังนั้น ช่วงระยะเวลาเพียง 6 เดือนเศษของการใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้สร้างความไม่พอใจให้กับบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ยึดมั่นในแนวทางประชาธิปไตย และกลายเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดการเรียกร้องให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ และนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬในเวลาต่อมา

ประเด็นที่ถูกคัดค้านของรัฐธรรมนูญที่สำคัญ คือ (อัครเมศวร์ ทองนวล, 2538: 397-407)

1. บทเฉพาะกาลที่เปิดโอกาสให้วุฒิสมาชิก 270 คน (ที่แต่งตั้งโดยประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ) สามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งเท่ากับว่ามีสิทธิในการตั้งรัฐบาลให้สอดคล้องกับความต้องการของสภา รสช. นั้นเอง
2. สภา รสช. มีสิทธิแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี
3. ประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นว่า สภา รสช. ยังคงมีอำนาจอยู่มาก โดยใช้สถาบันวุฒิสภาเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรม

ส่วนประเด็นที่เป็นข้อเรียกร้องของกลุ่มพลังต่าง ๆ ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ

1. นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง
2. ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา
3. การลดทอนอำนาจของวุฒิสภา
4. ชำราชการประจำเป็นรัฐมนตรีไม่ได้
5. ยกเลิกบทเฉพาะกาล

นอกจากนี้แล้ว เหตุการณ์สำคัญที่เป็นตัวเร่งให้เกิดการต่อต้านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น คือ สภาพการณภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2535 ซึ่งพรรคสามัคคีธรรมเป็นพรรคที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดในสภา แต่นายณรงค์ วงศ์วรรณ หัวหน้าพรรคสามัคคีธรรม ไม่สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ เพราะมีชื่ออยู่ในบัญชีของสหรัฐอเมริกาว่ามีส่วนพัวพันกับการค้ายาเสพติด ดังนั้น 5 พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจึงเสนอให้พล.อ.สุจินดา คราประยูร ขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (โดยที่ก่อนหน้านี้ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ได้ประกาศว่าจะไม่เป็นนายกรัฐมนตรี) โดยใช้แนวทางตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติถาวร และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในการสืบทอดอำนาจทางการเมืองที่ให้กับบุคคลภายนอกหรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ และในที่สุด พล.อ.สุจินดา คราประยูร ก็ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

กลุ่มพลังประชาธิปไตยได้เคลื่อนไหวคัดค้านกันอย่างกว้างขวาง โดยเริ่มจาก ร.ต.ฉลาด วรฉัตร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ อดอาหารประท้วง และกระแสดังกล่าวก็รุนแรงมากขึ้นเมื่อ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรม เข้าร่วมอดอาหารประท้วงด้วยการคัดค้านเข้มข้นขึ้นจนในที่สุดก็เกิดเหตุการณ์รุนแรงทางการเมือง ในระหว่างวันที่ 17-24 พฤษภาคม 2535 ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประชาชนจำนวนมากถูกจับและล้มตายจากการต่อสู้กับกองกำลังทหารของฝ่ายรัฐบาล พล.อ.สุจินดา คราประยูร และเป็นเหตุให้เกิดการเสียเลือดเนื้ออันเนื่องมาจากปัญหารัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตย นำไปสู่การลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2535

ต่อมาภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 สิ้นสุดลง และพล.อ.สุจินดา คราประยูร ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายอาทิตย์ อุไรรัตน์ ประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น ก็ได้กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้งเป็นครั้งที่ 2 ในวันที่ 10 มิถุนายน 2535 (มติชน, 11 มิถุนายน 2535: 1,3)

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าว พบว่าเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดประชาสังคมมีอยู่ 2 ประเด็น ดังนี้

1. การร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี 2534 โดยสภานิติบัญญัติที่ได้รับแต่งตั้งจาก รสช. ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่เข้ามาบริหารประเทศโดยการทำรัฐประหาร ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย ทั้งในด้านของที่มาและเนื้อหา จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดประชาสังคมขึ้นเพื่อเรียกร้องให้มีการแก้ไข จนกระทั่งนำไปสู่การเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา

2. การขึ้นดำรงตำแหน่งของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร โดยการใช้แนวทางตามที่ได้กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พ.ศ. 2534

จากเงื่อนไขทั้ง 2 ประการข้างต้น จึงก่อให้เกิดประชาสังคมต่อต้านรัฐธรรมนูญฉบับเผด็จการ และนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย โดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมือง ดังนี้

1. การต่อต้านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดย ร.ต. ฉลาด วรฉัตร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ ที่ได้แสดงบทบาททางการเมือง โดยการอดอาหารประท้วงเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ อันได้แก่ กลุ่มประชาธิปไตย กลุ่มนักวิชาการ นักธุรกิจ และประชาชน รวมทั้งอดีตนักการเมือง พรรคการเมือง สื่อมวลชน กรรมการ องค์กรต่างๆ ที่เคลื่อนไหวแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับหลักการในร่างรัฐธรรมนูญ และวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งคัดค้านการกำหนดหลักการที่ไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งได้เสนอหลักการที่เห็นว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

2. พล.ต. จำลอง ศรีเมือง หัวหน้าพรรคพลังธรรม เข้าร่วมอดอาหารประท้วงด้วย เพื่อคัดค้านการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผลจากการเคลื่อนไหวดังกล่าวทำให้เกิดความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 คือ "พฤษภาทมิฬ" เกิดการต่อต้านและคัดค้านอย่างรุนแรง จนทำให้ พล.อ.สุจินดา คราประยูร นายกรัฐมนตรี ขณะนั้นต้องลาออกจากตำแหน่ง และให้มีการตั้งรัฐบาลใหม่ โดยมี นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี และนำข้อเสนอของประชาสังคมต่างๆ ไปพิจารณา เพื่อปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวต่อไป

3.2 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แบบเฉพาะหน้าภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2535

สืบเนื่องจากกระแสการต่อต้านเผด็จการและเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก่อนหน้าที่จะได้มีการแต่งตั้ง นายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี สมัยที่ 2 นั้น ได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 3/2535 ในวันที่ 25 พฤษภาคม 2535 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งจากพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านต่างได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่อรัฐสภาจำนวน 8 ฉบับ โดยฝ่ายรัฐบาล (นายณรงค์ วงศ์วรรณ กับคณะ) เสนอจำนวน 4 ฉบับ และพรรคการเมืองฝ่ายค้าน (พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ กับคณะ) เสนอจำนวน 4 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2535 ก: 155-546) ดังต่อไปนี้

1. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล

1.1 แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 86, มาตรา 157 และมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญ คือให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ให้นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้ในการประชุมร่วมของรัฐสภา และองค์ประกอบของตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ

1.2 ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือยกเลิกข้อจำกัดในการดำเนินกิจกรรมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง โดยให้สามารถทำกิจกรรมได้เหมือนการประชุมสมัยแรก เช่น เสนอญัตติและตั้งกระทู้ได้

1.3 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 221 และยกเลิกมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญ โดยให้ลดอำนาจวุฒิสภาไม่ให้รวมประชุมกับสภาผู้แทนฯ เพื่อพิจารณาญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และพิจารณาร่างพระราชกำหนด คงให้มีหน้าที่เพียงกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น

1.4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

2. ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

2.1 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 86 และมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และให้นำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรมาใช้ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา (ไม่ได้แก้ไขมาตรา 200)

2.2 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้การประชุมในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองของรัฐสภา วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่องอื่นได้ เช่นเดียวกับการประชุมในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง

2.3 ยกเลิกมาตรา 151 และมาตรา 219 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขอำนาจของวุฒิสภาให้เป็นเพียงสภายับยั้งหรือกลั่นกรองร่างกฎหมาย

2.4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดให้นายกรัฐมนตรีจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จะเห็นว่าทั้งสองฝ่ายมีความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน คือ การขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของประธานรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีของรัฐสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ การใช้ข้อบังคับการประชุม ที่มาของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ที่มาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก และการยกเลิกบทบัญญัติบางมาตราเมื่อครบกำหนด 4 ปี (มาตรา 86, มาตรา 127, มาตรา 151, มาตรา 157, มาตรา 159, มาตรา 200, มาตรา 219 และมาตรา 221) ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวได้รับความเห็นชอบ

จากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 4/2535 เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2535 โดยมีประเด็นทั้ง 4 ประเด็น คือ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2535 ข : 1-251)

1. ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา
2. ให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองได้เช่นเดียวกับในสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง
3. ลดบทบาทของวุฒิสภาลง โดยตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และตัดบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรกที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ และในการพิจารณาพระราชกำหนด
4. ให้นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จากการลงมติเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2535 ส่งผลให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม จำนวนทั้งสิ้น 4 ฉบับ ในเวลาต่อมา ขณะเดียวกัน นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี ได้ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 30 มิถุนายน 2535 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 13 กันยายน 2535

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้ง 4 ประเด็นของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ดังที่ได้กล่าวไปนั้น เป็นการแก้ไขในประเด็นที่เป็นข้อเรียกร้องจากเหตุการณ์ความรุนแรงในเดือนพฤษภาคม ซึ่งเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้าเพื่อสนองตอบต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ส่วนประเด็นอื่น ๆ ที่จะทำให้อำนาจรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้นนั้น ยังไม่ได้มีการแก้ไข ดังนั้น จึงเกิดแรงผลักดันจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ต่อมาในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย

3.3 การยกย่องรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

เมื่อ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี หลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 แล้ว ซึ่งเป็นระยะเวลาที่เพิ่งผ่านการเรียกร้องจากประชาสังคมให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2534 ในเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม 2534 ทำให้ใน

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 6/2535 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2535 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากทุกพรรคการเมืองเสนอยื่นญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2535 ค: 90-194) จากญัตติดังกล่าว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีมติให้ตั้ง "คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534" ขึ้นมาเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2535 ค: 195-205) โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสุพรรณบุรีจากพรรคชาติไทย เป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534

คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวได้ใช้ระยะเวลาจนถึง 8 เดือน จึงได้เสนอรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ในวันที่ 30 มิถุนายน 2536 โดยมีประเด็นที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 25 ประเด็น ดังนี้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2536)

1. เพิ่มสิทธิการรับรู้ข่าวสารของประชาชน
2. รักษาสิทธิของบุคคลที่จะไม่ตกเป็นข่าว
3. เพิ่มอำนาจกรรมการในการเรียกเอกสารมาตรวจสอบโดยมีบทลงโทษทางอาญา
4. ให้เอกสิทธิ์คุ้มครองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภา
5. กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนประชากร 1.5 แสนคน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน
6. จำนวนขั้นต่ำของการส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น 1 ใน 4 ของผู้สมัครทั้งหมด
7. เพิ่มการตั้งกระทู้ถามให้ตอบในที่ประชุมสภาได้
8. ให้ออกพระราชกำหนดได้เฉพาะที่เกี่ยวกับการเงิน
9. ลดระยะเวลาเลือกตั้งเป็น 45 วัน หลังยุบสภา
10. การเสนอชื่อนายกรัฐมนตรี ต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งและประธานรัฐสภาเป็นผู้เสนอชื่อ
11. เพิ่มเงื่อนไขให้สามารถยุบสภาได้ภายหลังการอภิปรายไม่ไว้วางใจ
12. อายุผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็น 18 ปี
13. ให้มีผู้นำฝ่ายได้ตลอดเวลา โดยไม่มีเงื่อนไขจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
14. จัดตั้งศาลปกครอง
15. ให้อำนาจประธานรัฐสภาเปิด-ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร

16. ให้ตัดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเลือกตั้ง
17. ลดจำนวนวุฒิสมาชิก เหลือ 120 คน
18. ที่มาของวุฒิสมาชิก มาจากสัดส่วนพรรคการเมือง และทำหน้าที่เพียงกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้น
19. ให้ใช้ประชาติ กรณีความเห็นขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร
20. วิธีการเลือกตั้งเป็นแบบเขตละคน (one man one vote)
21. ให้มีคณะกรรมการอิสระรับผิดชอบการเลือกตั้ง
22. ให้เพิ่มผู้ตรวจการรัฐสภา
23. กำหนดหลักเกณฑ์การรับสมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกจากพรรคการเมืองให้รัดกุม
24. ให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง
25. ให้มีเงินช่วยเหลือพรรคการเมืองบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติพรรคการเมือง

หมายเหตุ : กรรมวิธีการฯ เสนอประเด็นแก้ไขทั้งหมด 47 ประเด็น โดยมี 25 ประเด็นข้างต้น เป็นประเด็นเร่งด่วน

สำหรับแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยจากนักวิชาการ องค์กรเอกชนต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องที่มาและการคงอยู่ของวุฒิสมาชิก ส่วนนักการเมือง และพรรคการเมืองต่าง ๆ เอง ก็ยังไม่มีความเห็นต่อรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ ที่เป็นแนวทางเดียวกันนี้ ซึ่งส่วนใหญ่เพียงแต่รอให้มีการประชุมกันก่อน (สยามโพสต์, 6 พฤศจิกายน 2536 : 1,16) จนกระทั่งมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสรุปแนวทางของแต่ละพรรคการเมืองต่อรายงานของกรรมธิการวิสามัญ แก้ไขรัฐธรรมนูญ และแม้จะได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 24-25 พฤศจิกายน และ 1 ธันวาคม 2536 แล้ว ก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ว่าจะทำการแก้ไขในประเด็นใดบ้าง (วิญจักร, 6 ธันวาคม 2536 : 7) ดังนั้น จึงไม่มีข้อมูลสนับสนุนว่ากลุ่มต่าง ๆ มีบทบาทเพียงใดในช่วงเวลาดังกล่าว

ภายหลังการประชุมสภาฯ ฝ่ายค้านได้พยายามกดดันรัฐบาลในการขอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 25 ประเด็น เป็นอันดับแรกก่อนด้วยการประชุมสภาสมัชชาวิสามัญขึ้น โดยมีผู้สนับสนุนหลัก เช่น พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา นายสมัคร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคประชากรไทย และ พล.อ.ประมาท อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย ซึ่งในระหว่างที่มีการกดดันรัฐบาลอยู่นั้น

นายมารุต บุญนาค ประธานรัฐสภา ได้เป็นผู้ประสานงานให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้นำพรรคการเมืองทั้งหลาย เพื่อหาแนวทางและความเป็นไปได้ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งผลจากการประชุมสรุปว่า ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว มีประเด็นที่ทั้งฝ่ายรัฐบาลและคณะกรรมการวิสามัญฯ เสนอมาอยู่ 8 ประเด็นที่จะต้องนำมาพิจารณากัน คือ

1. กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอายุ 18 ปี
2. กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามสัดส่วนประชากร 1.5 แสนคน ต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน
3. จำนวนชั้นต่ำส่งสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น 1 ใน 4 ของผู้สมัครทั้งหมด
4. การเพิ่มอำนาจกรรมการ ในการเรียกเอกสารมาตรวจสอบโดยมีบทลงโทษทางอาญา
5. การมีผู้นำฝ่ายค้านตลอดเวลา โดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
6. เพิ่มการตั้งกระทู้ถามให้ตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้
7. ให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง
8. ลดจำนวนวุฒิสมาชิกให้เหลือ 1 ใน 3 คือ 120 คน

อย่างไรก็ตาม ในช่วงของความพยายามที่จะให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้เอง กลุ่มพลังนอกสภา ฯ ซึ่งหมายถึง กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ ได้เข้ามามีบทบาทโดยให้การสนับสนุนฝ่ายค้านก่อนที่จะมีการเปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญในทุกประเด็น (สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์,ปีที่ 40 ฉบับที่ 45, 10-16 เมษายน 2537: 5) ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลได้เสนอให้มีการแก้ไขเพียง 8 ประเด็นตามที่ได้เสนอไปข้างต้นแล้วเท่านั้น

ด้วยเหตุดังกล่าว นายมารุต บุญนาค ประธานรัฐสภา จึงได้นัดตัวแทนพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและรัฐบาล มาประชุมเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2537 มีมติเป็นเอกฉันท์ที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 25 ประเด็น ตามรายงานของคณะกรรมการพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยจะให้ 8 ประเด็นที่เคยตกลงกันไว้เป็นประเด็นหลักในการแก้ไข และได้มอบหมายให้ นายชุมพล ศิลปอาชา ประธานกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ไปดำเนินการยกร่าง เพื่อรวบรวมมติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรคเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พร้อมกับนำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเสนอต่อรัฐบาล เพื่อให้เปิดประชุมสภาสามัญวิสามัญต่อไป (กรุงเทพธุรกิจ, 16 กุมภาพันธ์ 2537 : 19)

ในการหาทางออกให้กับการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นของฝ่ายต่าง ๆ นั้น ทางคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญของวุฒิสมาชิก โดย นายวิษณุ เครืองาม โฆษกคณะกรรมการวิสามัญ ได้เสนอให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญแทนการแก้ไขบางประเด็น ขึ้น เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2537 โดยให้เหตุผลว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยนั้น สามารถแก้ที่ มาตรา 211 (ดูภาคผนวก ก) ซึ่งเป็นมาตราที่เกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดเพิ่มเติมให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา และให้แบบจำลองของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2489 และ 2492 เป็นแม่แบบ เหมือนสภาสยามม้า (กรุงเทพฯกิจ, 1 มีนาคม 2537 : 19,20)

การออกมาเสนอเรื่องสภาร่างรัฐธรรมนูญของวุฒิสมาชิกดังกล่าว นับเป็นข้อเสนอที่ได้รับการกล่าวขานกันอย่างกว้างขวาง ซึ่งเท่ากับว่าสามารถพลิกสถานการณ์ของวุฒิสภาที่ก่อนหน้านี้ตกเป็นฝ่ายรับและถูกกดดันมาตลอดในกระแสเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทั้งจากฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ นอกสภา การเสนอครั้งนี้เป็นการจุดประเด็นให้เกิดการถกเถียงเกิดขึ้น ทั้งในฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองหรือแม้กระทั่งนักวิชาการ และกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่เคลื่อนไหวเรื่องรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าพิจารณากันอย่างเป็นกลางแล้ว ข้อเสนอของวุฒิสภาที่เสนอให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา ก็เท่ากับเป็นการพิจารณาให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ เพราะการแก้ไขทีละประเด็นซึ่งมีถึง 25 ประเด็นนั้น คณะกรรมาธิการฯ เห็นว่า จะก่อให้เกิดความวุ่นวายและล่าช้า ประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้ถูกร่างขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ถูกแต่งตั้งโดยรชช. ดังนั้น การแก้ไขครั้งเดียวทั้งฉบับด้วยจุดประสงค์ที่ต้องการลบล้างความเป็นเผด็จการของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงน่าจะเป็นการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับ แต่ด้วยเหตุที่ นายวิษณุ เครืองาม และวุฒิสมาชิกส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งมาจากสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และมีความสัมพันธ์กับสมาชิกสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเดิม (เนชั่นสุดสัปดาห์, ปีที่ 4(7) ฉบับที่ 96 (117), 4 - 10 มีนาคม 2537: 6) ดังนั้น การออกมาเสนอแนวความคิดดังกล่าวจึงขาดน้ำหนักไป

ดังนั้น ทันทีที่ข้อเสนอดังกล่าวออกมา จึงได้รับปฏิกิริยาคัดค้านอย่างรุนแรงจากทั้งฝ่ายสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล นักวิชาการ องค์กรประชาธิปไตย ที่ได้ตั้งข้อสงสัยถึงเจตนาที่อยู่เบื้องหลังว่าการเสนอให้ตั้ง "สภาร่างรัฐธรรมนูญ" เป็นเพียงยุทธวิธีในการแก้เกมการเมืองของฝ่ายวุฒิสภาเท่านั้น โดยเฉพาะพรรคร่วมรัฐบาลที่มองว่าเจตนาของการเสนอแนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นเพียงความพยายามถ่วงเวลาให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญมีความล่าช้าออกไปเท่านั้น ในส่วนของนักวิชาการ เช่น นายธีรภัทร เสรีรังสรรค์ จากมหาวิทยาลัย

สุโขทัยธรรมมาธิราช ก็ได้ให้เหตุผลสนับสนุนว่า การที่วุฒิสภาเสนอสภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็เป็นเพียงการถ่วงเวลาให้ล่าช้า เพื่อที่กลุ่มของตนเองจะได้คงอำนาจที่สูญเสียไป ในขณะที่องค์กรประชาธิปไตย ซึ่งได้แก่ สมาพันธ์ประชาธิปไตย ก็ออกมาคัดค้านแนวความคิดดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่ไม่แตกต่างไปจากพรรคร่วมรัฐบาล และนักวิชาการ (เนชั่นสุดสัปดาห์, ปีที่ 4(7) ฉบับที่ 96 (117), 4-10 มีนาคม 2537 : 6)

กระทั่งวันที่ 9 มีนาคม 2537 นายชุมพล ศิลปอาชา พร้อมคณะทำงานพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม และวิป ก็ยื่นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม 14 ร่าง รวมกับของเดิมที่ยื่นไปแล้ว 8 ร่าง เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2537 รวมเป็น 22 ร่าง 25 ประเด็น โดยในวันเดียวกันนี้ นายมารุต บุณนาค ก็ได้ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีแสดงการลงชื่อของพรรคร่วมรัฐบาล ทั้ง 186 คน เพื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญชุดแรก 8 ร่าง พร้อมกับเสนอให้มีการเปิดประชุมสภาสถायวิสามัญ ในวันที่ 31 มีนาคม 2537 ซึ่งแกนนำรัฐบาลก็ไม่ขัดข้อง โดยทางฝ่ายค้านยังคงอ้างรอให้รัฐบาลส่งทั้ง 22 ร่างก่อนถึงจะร่วมลงชื่อ (วัฏจักร, 14 มีนาคม 2537: 7) อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็กำหนดให้มีการเปิดสภาสถायวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2537 เป็นต้นไป (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 11: 259)

แต่เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ.2537 วุฒิสมาชิกประมาณ 200 คน ได้มาประชุมกันที่อาคารรัฐสภา และอภิปรายโจมตีการทำงานของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร และตามด้วยการแถลงข่าวของ นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญของวุฒิสมาชิก ออกมาขัดขวางการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร โดยหยิบยกเอาการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ที่ระบุให้ (1) ประชาชนสามารถลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสมาชิกขัดแย้งกัน และมีมติไม่ผ่านร่างรัฐธรรมนูญ และ (2) ประเด็นการเลือกวุฒิสมาชิกโดยการเสนอรายชื่อพร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉลี่ยตามคะแนนที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับว่า การแก้ไขใน 2 ประเด็นดังกล่าว เป็นการลดทอนพระราชอำนาจ (กรุงเทพธุรกิจ, 17 มีนาคม 2537 : 19-20) ซึ่งหากพิจารณาตามความเป็นจริง จะเห็นว่าการออกมาคัดค้านของวุฒิสมาชิกและนายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ นั้น เป็นเพราะการกำหนดมาตรา 211 เช่นนั้นเป็นการลดทอนอำนาจของวุฒิสภาลงอย่างมาก เนื่องจากกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจในการพิจารณาวุฒิสมาชิกมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการลงมติร่างรัฐธรรมนูญและการเลือกวุฒิสมาชิก ซึ่งในแนวทางของ นายวิชณุ เครืองาม ที่ได้เสนอก่อนหน้านี้แล้ว มิได้กล่าวถึงอำนาจของประชาชนในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด

ในเวลาต่อมา แกนนำคนสำคัญของรัฐบาล เช่น นายบุญชู โรจนเสถียร นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี (กรุงเทพฯธุรกิจ, 22 มีนาคม 2537 : 3) ได้ออกมากล่าวโจมตี นายพูนศักดิ์ อย่างรุนแรง ทำให้ นายพูนศักดิ์ ต้องขอลาออกจากการเป็นกรรมาธิการฯ เพื่อแสดงความรับผิดชอบ -เป็นการตอกย้ำความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับวุฒิสมาชิกคนอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนี้เป็นไปด้วยความไม่ราบรื่นแน่นอน โดยเฉพาะรัฐบาลที่ต้องอาศัยเสียงของวุฒิสมาชิกในการยกมือสนับสนุนต่อผู้กับฝ่ายค้านที่เริ่มประกาศท่าทีถอนตัวออกจากความรับผิดชอบในการร่วมมือแก้ไขรัฐธรรมนูญ (มติชน, 23 มีนาคม 2537 : 1,10)

การดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝ่ายรัฐบาลเริ่มประสบปัญหาชัดเจนขึ้น เมื่อพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านได้มีการประชุมกันเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดย พล.อ.ประมาท อติเรกสาร หัวหน้าพรรคชาติไทย และผู้นำฝ่ายค้าน ได้แถลงผลการประชุมพรรคร่วมฝ่ายค้านว่า เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ พรรคฝ่ายค้านมีความเห็นร่วมกันว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญตามข้อพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้ง 25 ประเด็น 22 ร่างนั้น ยังมีโอกาสที่จะทำให้รัฐธรรมนูญมีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด จึงเสนอให้นำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2521 มาพิจารณาควคุไปด้วย พร้อมทั้งขอให้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญของรัฐสภาขึ้นพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งหมดในทุกประเด็น (มติชน, 30 มีนาคม 2537 : 1,13,15)

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยวิสามัญ ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ.2537 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล (พรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม พรรคความหวังใหม่ พรรคเสรีธรรม และพรรคเอกภาพ) ได้เสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ จำนวน 8 ฉบับ และพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้าน (พรรคชาติไทย พรรคชาติพัฒนา พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย และพรรคราษฎร) เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา 1 ฉบับ รวมร่างรัฐธรรมนูญทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่เสนอเข้าสู่สภาทั้งสิ้น 9 ฉบับ แต่ พล.อ.ประมาท อติเรกสาร ผู้นำฝ่ายค้าน ได้เสนอขอนำระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 9 (ซึ่งเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้าน) ขึ้นมาพิจารณาก่อนได้เป็นผลสำเร็จ โดยวุฒิสมาชิกออกเสียงร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน โดยมีเสียงเห็นชอบ 342 ต่อ 199 เสียง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2537ก: 29-219) และที่ประชุมก็ลงมติรับหลักการ ในวาระที่ 1 ด้วยคะแนนเสียง 369 เสียง และงดออกเสียง 194 เสียง จากจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ทั้งสองสภาในเวลานั้น จำนวน 625 คน ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน 45 คน เพื่อพิจารณาซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 26 คน และวุฒิสมาชิก 19 คน (สำนักงานเลขาธิการสภา

ผู้แทนราษฎร, 2537 ข: 221-305) คณะกรรมาธิการวิสามัญชุดนี้ เรียกว่า คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่.....) พ.ศ..... โดยมี นายประจวบ ไชยสาส์น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการพรรคชาติพัฒนา เป็นประธาน และมี นายไพศาล กุศลพิสัย สมาชิกวุฒิสภา เป็นรองประธาน ส่วนร่างฯ ของฝ่ายรัฐบาลนั้น ในที่สุดแล้วไม่ได้รับการพิจารณาเลยแม้แต่ร่างเดียว (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2537ค: 1-416)

การที่พรรคร่วมฝ่ายค้านสามารถดำเนินการทำให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝ่ายค้านได้รับการเลื่อนการประชุม จากวาระที่ 9 ขึ้นมาพิจารณาเป็นลำดับแรก และรัฐสภาที่มีมติรับหลักการด้วยนั้น ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและนอกสภาผู้แทนราษฎร ที่ว่ารัฐบาลแพ้มเกมการเมืองต่อพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านอย่างสิ้นเชิง อีกทั้งเปลี่ยนมาเป็นการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านในการประชุมสภามัชยวิสามัญอย่างรุนแรง และสนับสนุนรัฐบาลเพื่อกดดันให้พรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยให้มากที่สุด เนื่องจากไม่ไว้วางใจพรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้าน ที่มีการจัดทำร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเพียงวันเดียวเท่านั้น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพยายามแย่งชิงเสนอร่างฯ ที่ยังผลประโยชน์ให้กับฝ่ายตนมากที่สุด

ขณะที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่) พุทธศักราช ที่ นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธาน กำลังประชุมเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในชั้นแปรญัตติอยู่ ได้เกิดกระแสเรียกร้องจากกลุ่มพลังนอกสภา ไม่ว่านักวิชาการ กลุ่มหรือตัวแทนองค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ โดยออกมากล่าวโจมตีการทำงานของรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญว่าไม่ได้มีความจริงจังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมืองแต่อย่างใด การยื่นเสนอร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการต่อสู้กันทางการเมือง เพื่อพยายามช่วงชิงการเสนอในประเด็นที่ไม่กระทบกับอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มตน และป้ายเบี่ยงที่จะไม่เสนอประเด็นที่เสี่ยงต่อการลดทอนอำนาจที่แต่ละกลุ่มเคยมี อาทิเช่น การพยายามปกป้องอำนาจและสถานภาพที่เคยมีอยู่ในรัฐสภาของวุฒิสมาชิก โดยร่วมสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายค้านเสนอ เนื่องจากร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขใน 8 ประเด็น ที่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเสนอนั้น มีการเสนอให้ลดจำนวนวุฒิสมาชิกให้เหลือ 120 คน และที่เหลืออีก 14 ร่าง ที่ยังไม่ได้เสนอเข้าสภานั้น ก็มีประเด็นที่เสนอให้วุฒิสมาชิกมาจากสัดส่วนพรรคการเมือง และมีหน้าที่เพียงกลั่นกรองกฎหมายเท่านั้นด้วย ส่วนฝ่ายค้านก็อาศัยความไม่พอใจที่วุฒิสมาชิกมีต่อร่างที่ฝ่ายรัฐบาลร่วมลงชื่อเสนอเปิดประชุมสภามัชยวิสามัญ โดยหวังให้รัฐบาลแพ้คะแนนเสียงกรณีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญในสภา โดยการจัดทำ

ร่างรัฐธรรมนูญเพียง 1 วันก่อนมีการเปิดสภาสมัยวิสามัญ ทั้งที่ก่อนหน้านี้ต่างให้สัมภาษณ์ว่าพร้อมสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญทั้ง 22 ร่าง แต่ขอให้รัฐบาลจัดทำไปแล้วเสร็จทั้ง 22 ร่าง ก่อนจึงจะร่วมลงชื่อ

สำหรับฝ่ายรัฐบาลนั้น ก็ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างล่าช้า เนื่องจากกังวลต่อเสถียรภาพของฝ่ายตนมากเกินไป โดยเกรงว่าจะไม่ได้รับเสียงสนับสนุนจากฝ่ายค้าน

พฤติกรรมต่างๆ ข้างต้นจึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มพลังประชาธิปไตยนอกสภาว่าเป็น "การเล่นเกมทางการเมือง" เพื่อแย่งชิงชัยชนะระหว่างพรรคร่วมฝ่ายรัฐบาล และพรรคร่วมฝ่ายค้านมากกว่าที่จะเป็นการร่วมมือกันของทั้งสองฝ่ายในการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฝ่ายรัฐบาลซึ่งถูกโจมตีอย่างมากจากกลุ่มพลังนอกสภาดังกล่าวว่าได้ทำการกีดกันหรือดำเนินการใด ๆ ที่จะให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านรับร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการให้ได้มาซึ่งรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากคำพูดหรือคำสัมภาษณ์ของบุคคลต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในวารสาร สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (ปีที่ 40 ฉบับที่ 50, 15-21 พฤษภาคม 2537 : 5-6) ดังต่อไปนี้

ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ให้สัมภาษณ์ว่า

“ผมจำไม่ผิด นโยบายของรัฐบาลก็มีในเรื่องแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตย แต่นี่กลับปล่อยให้เวลาล่วงมาปีเศษ แถมยังออกมาปิดสวะอีก...”

ดร.ณัฐพงษ์ ทองภักดี คณะเศรษฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“ผมประเมินว่า รัฐบาลชุดนี้มีจุดอ่อนว่า ไม่รู้ว่าจะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร เห็นได้จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญมีความขัดแย้งกันเองในรัฐสภา นักการเมืองไม่ได้สนใจที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อประชาชนจริง ๆ”

สมศักดิ์ โกศัยสุข กรรมการสมาพันธ์ประชาธิปไตย ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

"รัฐบาลทำได้แค่โกหกต่อแหลไปวัน ๆ นี่คือความ
เลวทรามทางการเมือง"

น.พ.สันต์ หัตถีรัตน์ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

"...ถ้าพูดเป็นภาษาชาวบ้านก็จะว่าเป็นสันดานของ
นักการเมืองจำนวนไม่น้อยที่ชอบทำให้ระบบการเมือง
ของเราไม่สามารถพัฒนาไปในทางที่ถูกที่ควรได้
เอาการบริหารการปกครองแผ่นดิน และก็เอาอำนาจ
นิติบัญญัติมาเป็นการละเล่น หรือเป็นการเล่นเกมกัน
โดยไม่คำนึงถึงประเทศชาติ และความสุขของประชาชน"

จากคำสัมภาษณ์ของบุคคลต่างๆ ในช่วงต้น ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการหรือผู้นำกลุ่ม
พลังประชาธิปไตย ต่างก็มีข้อคิดเห็นที่สอดคล้องกัน โดยเฉพาะต่อฝ่ายรัฐบาลว่า ยึดยึด หนองเหนียว
เวลาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่ทำตามคำมั่นสัญญาที่ได้ให้ไว้กับประชาชน และเมื่อถึงคราวยื่นเสนอ
ร่างเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ก็กลับใช้เป็นเวทีต่อสู้หรือเล่นเกมทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย
ค้าน ซึ่งคำสัมภาษณ์หรือข้อคิดเห็นของบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงการหมดความอดทนของ
กลุ่มพลังประชาธิปไตยนอกสภา ต่อบทบาทของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการดำเนินการแก้ไข
รัฐธรรมนูญให้มีความเป็นประชาธิปไตย มีสาเหตุมาจาก

1. ความไม่พอใจต่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 ซึ่งไม่มีความเป็นประชาธิปไตย กล่าว
คือ เป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกร่าง และจัดทำโดยสภานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบ
เรียบร้อย ภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง เดือนพฤษภาคม 2535

2. ความไม่พอใจในความล่าช้าและความไม่จริงจังต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาชิก
รัฐสภา สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ทั้งนี้ เนื่องจากภายหลังที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้เข้าบริหาร
ประเทศได้ 1 ปี สิ่งที่แสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุดในการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐบาล ก็
คือ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ที่มีตัวแทนจากทุก

พรรคการเมืองขึ้นมาเพื่อทำการศึกษานั่น และแม้จะมีการศึกษาแล้วเสร็จจนได้ผลการศึกษาออกมาเป็น 25 ประเด็น ที่ต้องแก้ไข แต่เนื่องจากกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ตามบทบัญญัติในมาตรา 211 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2534) กำหนดให้ต้องอาศัยเสียงสนับสนุนการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งสองสภา ทำให้กลุ่มการเมืองในรัฐสภาที่มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (รัฐบาล ฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิก) นำเอาข้อกำหนดดังกล่าวมาเป็นเกมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อปกป้องและรักษาผลประโยชน์ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำรงไว้ซึ่งสถานะ และอำนาจทางการเมืองของแต่ละกลุ่ม ดังจะเห็นได้จากความกังวลต่อเสียงในการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลมีเพียง 193 เสียง (ฝ่ายค้าน 167 วุฒิสมาชิก 270) ขณะที่การแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องใช้เสียงถึง 316 เสียง จึงทำให้แกนนำรัฐบาล โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ มักกล่าวอ้างว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของสมาชิกรัฐสภาทุกคน เพื่อให้เป็นข้ออ้างหากร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านการพิจารณา จึงรีรอให้ทุกฝ่ายมีความเห็นตรงกันในทุกประเด็นเสียก่อนจึงจะเปิดสภาสมัยวิสามัญเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการระแวงว่าฝ่ายค้านจะนำปฏิบัติการอภิปรายไม่ไว้วางใจเข้ามาในการประชุมด้วย ส่วนฝ่ายค้านเองก็กดดันรัฐบาลให้เร่งแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยฝ่ายค้านเสนอให้แก้ไขทั้ง 25 ประเด็น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยากที่จะได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายได้ทุกประเด็น ซึ่งเป็นการเสนอทำที่หวังจะกดดันรัฐบาลไปสู่การเปลี่ยนแปลงเพื่อเข้ามาบริหารประเทศบ้าง หากรัฐธรรมนูญไม่ผ่านการพิจารณา

สำหรับวุฒิสมาชิกก็ไม่เห็นด้วยในบางประเด็น โดยเฉพาะประเด็นที่เกิดผลกระทบโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขที่มาที่ต้องมาจากสัดส่วนของพรรคการเมือง การลดจำนวน และอำนาจให้เหลือเพียงกึ่งหนึ่งของกฎหมาย จนต้องออกมาแก้เกมโดยเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 211 เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ด้วยความหวังที่จะกำหนดรายละเอียดในการดำรงอยู่หรือสงวนไว้ซึ่งมาตราที่เอื้ออำนวยต่ออำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มวุฒิสมาชิก) หรือการประชุม และพิจารณาการแก้ไขรัฐธรรมนูญของวุฒิสมาชิก เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2537 โดยเฉพาะการวิจารณ์ของ นายพูนศักดิ์ วรรณพงษ์ วุฒิสมาชิก ในประเด็นที่ระบุให้ประชาชนสามารถลงมติร่างรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสมาชิกขัดแย้งกัน และประเด็นที่มาของวุฒิสมาชิกว่าเป็นลדתอนพระราชอำนาจ เป็นต้น

นอกจากนี้เหตุการณ์ในวันเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญที่พรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านและวุฒิสมาชิก ร่วมกันลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญที่พรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านเสนอ ขณะเดียวกันวุฒิสมาชิกและฝ่ายค้านก็งดออกเสียงสำหรับระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 1 (ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 94) ที่เสนอโดยฝ่ายรัฐบาล ซึ่งเป็นมาตราที่เกี่ยวกับการลด

จำนวนวุฒิสมาชิกให้เหลือ 1/3 ของ ส.ส.) มีผลให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ฝ่ายค้านนำเสนอได้ผ่านเข้าสู่ขั้นตอนของการแปรญัตติ เพื่อสนองตอบการป้องกันผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างพรรคฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิกได้กลายเป็นเหตุการณ์ที่กล่าวได้ว่า เป็นการตอกย้ำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยไม่พอใจต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิก นอกจากนี้ยังไม่พอใจไปถึงการไร้เสถียรภาพของรัฐบาลชวน หลีกภัย ต่อการควบคุมเสี่ยงในการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย

จากการที่ได้มีการนำเอาการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาเพื่อต่อรองกันระหว่างกลุ่มอำนาจทั้ง 3 ในสภาคือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิก จึงทำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยมองว่า กลุ่มอำนาจทั้ง 3 ในสภา ใช้ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาเป็นเวทีต่อสู้กันทางการเมือง (เล่นเกมการเมือง) และเป็นเหตุทำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ ได้จุดประเด็นหรือเสนอข้อเรียกร้องต่าง ๆ เข้าสู่รัฐบาล เพื่อเร่งรัดและเสนอแนวทางให้กับรัฐบาล ดำเนินการปฏิรูปการเมืองโดยการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับต่อไป

3.4 การก่อตัวของบทบาทประชาสังคม : ปฏิกิริยาของประชาชนต่อการแก้ไขรัฐธรรมนูญและการปฏิรูปการเมือง

จากจุดเริ่มต้นของการแสดงบทบาทโดยกลุ่มพลังประชาธิปไตยดังกล่าวนี้เอง เป็นเหตุที่ทำให้ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ทำการประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยการนั่งขา ห่มขาว และถือศีลแปดมาตั้งแต่ วันที่ 9 เมษายน พ.ศ.2537 ที่หน้ารัฐสภา และได้ออกมาแถลงเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2537 ว่า ตนได้ยื่นหนังสือถึง นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี เรียกร้องให้รัฐบาลทำตามสัญญาประชาคม 4 ข้อ คือ

1. รัฐธรรมนูญต้องมาจากสภาผู้แทนราษฎร
2. คณะรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
3. ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทุกเขตเทศบาล

จะเห็นได้ว่าข้อเรียกร้องทั้ง 4 ข้อ ของ ร.ต.ฉลาด ช่างต้น เป็นข้อเรียกร้องที่กว้างออกไปนอกเหนือจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ซึ่งเป็นปัญหาที่กำลังกล่าวถึงอยู่ในขณะนั้น) กล่าวคือ เป็นข้อเรียกร้องที่เสนอให้กับการพัฒนาระบบการเมืองทั้งระบบ จนอาจกล่าวได้ว่า เป็นข้อเสนอที่เปิดประตูสู่การปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา

สำหรับการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ในครั้งนี้มิใช่เป็นการอดอาหารประท้วงครั้งแรกของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร เพราะก่อนหน้านี้ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ก็เคยออกมาอดข้าวประท้วงเพื่อต่อต้านการเข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ผู้นำคณะ รสช. เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ.2535 ซึ่งนำไปสู่เหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 และการล่มสลายของรัฐบาล พล.อ.สุจินดา คราประยูร ในเวลาต่อมา ดังนั้น ร.ต.ฉลาด วรฉัตร จึงหวังที่จะให้การกระทำของตนเป็นจุดเริ่มต้นในการระดมพลังมวลชนเพื่อกดดันและเรียกร้องให้รัฐบาลยอมทำตามข้อเสนอของตน เนื่องจากการอดอาหารประท้วงในครั้งแรกนั้นสามารถเรียกร้องจนประสบความสำเร็จ

จากข้อเรียกร้องที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ประกอบกับวิธีการในการเรียกร้องที่เรียกได้ว่าเป็นการอุทิศชีวิตให้กับการพัฒนาาระบบประชาธิปไตย และจากบุคคลอย่าง ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ซึ่งถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตย จึงทำให้ข้อเรียกร้องดังกล่าวได้รับความสนใจจากทั้งภาครัฐและกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ จนกลายเป็นประเด็นนโยบายในเวลาต่อมา

สำหรับปฏิกริยาของพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภา ต่อกรณีการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ปรากฏว่าทางฝ่ายรัฐบาลในระยะแรกกล่าวในเชิงไม่ยอมทำตามสิ้นเชิง ไม่ว่าจะเป็น นายปรีชา สุวรรณทัต กรรมการจากพรรคประชาธิปัตย์ นายสรรเสริญ ไกรจิตติ วุฒิสมาชิก นายดุสิต ไสภิตชา รองหัวหน้าพรรคกิจสังคม หรือ นายประจวบ ไชยสาส์น ประธานกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต่างก็เห็นว่า เจื่อนไซของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร เป็นการประท้วงรัฐบาลมากกว่า (สยามโพสต์, 26 พฤษภาคม 2537 : 1,14) โดยเฉพาะ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี จากพรรคประชาธิปัตย์ ที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร โดยได้ให้เหตุผลว่า

1. การประท้วงอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร เป็นเพียงการกระทำและการเรียกร้องโดยคน ๆ เดียว ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถตอบสนองหรือทำตามความต้องการให้กับคน ๆ เดียวได้ โดยเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของ นายชวน หลีกภัย ที่ว่า "รัฐบาลต้องดูแลคน 58-59 ล้านคน จะทำตามอำเภอใจทุกคนไม่ได้" (สยามโพสต์, 27 พฤษภาคม 2537 : 1) จากคำสัมภาษณ์ของ นายชวน หลีกภัย ข้างต้น แสดงให้เห็นว่า หากมีบุคคลอื่นที่มาทำการประท้วงรัฐบาลโดยเสนอแนวคิดต่าง ๆ นานา ๆ และมีความหลากหลายให้รัฐบาลยอมรับเงื่อนไข ดังเช่นการกระทำของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร แล้ว รัฐบาลคงไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือปฏิบัติได้ยากในสภาพความเป็นจริง

2. ข้อเรียกร้องให้มีการยกวางรัฐธรรมนูญนั้น เป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ เพราะขัดกับหลักของกฎหมาย รัฐธรรมนูญ สิ่งที่ทำได้อีกคือ การเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการอยู่ โดยได้มีการเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมไป 25 ประเด็น (สยามโพสต์, 27 พฤษภาคม 2537 : 1) และหากว่าตัว นายชวน หลีกภัย ปฏิบัติตามข้อเสนอดังกล่าว ก็จะทำให้การปฏิวัติรัฐบาลเดิมของตน และตั้งรัฐบาลใหม่ จึงจะทำได้ (สยามรัฐ, 30 พฤษภาคม 2537 : 1,3)

3. ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่ตัวนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวที่จะเป็นผู้แก้ไขหรือสั่งให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ แต่เป็นอำนาจของรัฐสภา ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากคำสัมภาษณ์ที่ว่า "...การแก้ไขรัฐธรรมนูญ ผมไม่สามารถสั่งได้ว่าเอาตาม ร.ต.ฉลาด เสนอได้ เพราะการสั่งอะไรได้ต้องอยู่ในกรอบกฎหมายเหมือนกัน" (สยามโพสต์, 31 พฤษภาคม 2537: 114) ซึ่งคำสัมภาษณ์ในข้างต้นเป็นการเน้นย้ำว่า ตัวนายกรัฐมนตรีไม่ใช่เป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจนี้เป็นของรัฐสภา

ทางด้านวุฒิสภา นายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสมาชิก และ นายสมภพ โหตระกิตย์ วุฒิสมาชิก ก็เห็นว่า ข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด ไม่สามารถทำได้ และการเสนอญัตติตั้งกรรมาธิการยกวางใหม่นั้น จะเป็นการนับหนึ่งใหม่

ส่วน ร.ต.ฉลาด วรจักร ผู้อดอาหารประท้วงนั้น ก็ได้ให้สัมภาษณ์โต้ตอบว่า

"...ผมเมื่อเลือกผู้แทนฯ ไปแล้ว ผู้แทนฯ ไม่ร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ทำงาน ผมก็มีสิทธิมาเรียกร้องว่าเวลานี้ประเทศชาติ กำลังมีปัญหา... ผมบอกแล้วว่าถ้ารัฐบาลทำไม่ได้ แคร่งรัฐธรรมนูญมาจากสภาผู้แทนทำไม่ได้ ผมก็ยื่นถามรัฐบาลว่า ไปยึดอำนาจจาก สุจินดา เขามาทำไม เพราะเขาบริหารตามรัฐธรรมนูญเขา..."

(สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 40 ฉบับที่ 51, 22-28 พฤษภาคม 2537: 4)

จากคำสัมภาษณ์ของ ร.ต.ฉลาด วรจักร ในข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า ข้อเรียกร้องของตนนี้เป็นความไว้วางใจของประชาชนที่มอบให้รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย เข้ามาบริหารประเทศ

ภายหลังจากเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 ซึ่งนำไปสู่การล่มสลายของรัฐบาลสุจินดา โดยหวังว่า รัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย จะสามารถพัฒนาประชาธิปไตยไปในทางที่ถูกต้อง ด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ที่ถูกกล่าวว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับเผด็จการ รวมทั้งจะต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชน แต่รัฐบาล นายชวน หลีกภัย ไม่ได้แสดงความจริงจังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงต้องออกมาต่อสู้เรียกร้อง เพื่อให้รัฐบาลดำเนินการตามข้อเสนอที่ได้เรียกร้องไป ด้วยวิธีที่รวบรัด เด็ดขาด และไม่มีลักษณะยืดหยุ่น

ในช่วงระยะเวลาที่ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้ทำการอดอาหารประท้วงนี้ กลุ่มพลังนอกลูกศร ไม่ว่าจะเป็น นักวิชาการ กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ต่างก็ได้มาเยี่ยมเยียนและให้กำลังใจแก่ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ทั้งนี้ แม้อำนาจพลังต่าง ๆ นอกลูกศรดังกล่าว จะสนับสนุนหรือเห็นด้วยกับหลักการ แต่ก็ไม่เห็นด้วยกับวิธีการอดอาหารประท้วง และได้พยายามเกลี้ยกล่อมให้ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร เลิกใช้วิธีการต่อสู้ด้วยการอดอาหาร แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ ซึ่งสถานการณ์ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้ ได้ทวีความตึงเครียดและรุนแรงขึ้นตามลำดับ เนื่องจากกลุ่มพลังต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น นักวิชาการ องค์กรนักศึกษา องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ได้มารวมตัวกันเพื่อกำหนดบทบาทและท่าทีของตนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยการประกาศสนับสนุนการต่อสู้ของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ทั้งนี้ เนื่องจากกลุ่มพลังต่าง ๆ มีความเห็นพ้องต้องกันว่า หากไม่เร่งดำเนินการแล้ว ร.ต.ฉลาด วรฉัตร อาจจะต้องเสียชีวิต จากการอดอาหารประท้วงได้ (เนชั่นสุดสัปดาห์, ปีที่ 4 (7) ฉบับที่ 210 (231), 3-9 มิถุนายน 2539: 10)

กลุ่มที่มีบทบาทอย่างมาก หรือกล่าวได้ว่า เป็นแนวร่วมในการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ในครั้งนี้ก็คือ สหพันธ์ศิลปินเพื่อประชาธิปไตย นำโดย นายยืนยง โอภากุล หรือ "แอ๊ด คาราบาว" นักดนตรีเพื่อชีวิตที่มีชื่อเสียงของเมืองไทย ซึ่งได้ทำการโกนหัวประท้วงรัฐบาล เพื่อสนับสนุน ร.ต.ฉลาด วรฉัตร นอกจากนี้ยังมี นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ อดีตรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกพรรคพลังธรรม นายวีระ มุสิกพงศ์ รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ และ นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ นักคิดนักเขียนชื่อดัง ที่ขึ้นเวทีปราศรัยโจมตี นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ที่หน้ารัฐสภาอย่างรุนแรง รวมทั้งกลุ่ม "แนวร่วมประชาชนพิทักษ์ประชาธิปไตย" ซึ่งมี นายดวง พลรัตน์ เป็นประธาน ทำหน้าที่จัดเตรียมอาหาร เครื่องดื่ม จัดพิมพ์แผ่นปลิวเพื่อแจกจ่ายให้ประชาชนผู้สัญจรไปมา เพื่อลงชื่อสนับสนุนการกระทำของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร และเข้าร่วมฟังการอภิปรายโจมตี นายชวน หลีกภัย

การอดข้าวประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ที่ได้กล่าวในข้างต้นนั้น ในทัศนะของผู้ศึกษาเองมีข้อคิดเห็นว่า โดยเนื้อแท้ของการประท้วงอดอาหารก็คือ อยากรู้เห็นประชาชนมีอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง จากการที่ประชาชนสามารถเลือกตัวแทนโดยตรงเข้าไปบริหารประเทศในทุกระดับ ซึ่ง ร.ต. ฉลาด วรฉัตร เชื่อว่า น่าจะช่วยให้มีการแก้ไขปัญหาประชาชนได้ตรงจุดยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับประชาชนที่มีวิจรรณญาณได้ติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด เข้าใจถึงปัญหาอย่างชัดเจน โดย ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้เอาชีวิตของตนเป็นเดิมพัน การที่ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร อดอาหารประท้วงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2534 ที่ยังมีลักษณะเป็นเผด็จการอยู่ นี้ นับได้ว่าเป็นอีกก้าวหนึ่งของการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองที่เป็นอยู่ โดยปัจเจกบุคคล และเป็นการกระตุ้นให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือองค์กรต่าง ๆ ได้เล็งเห็นถึงปัญหาและความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการเมือง

นอกจากการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร แล้ว บุคคลที่มีความสำคัญอีกท่านหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองก็คือ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี เจ้าของรางวัลแมกไซไซ ราชทูตอาวุโส ซึ่งได้เขียนบทความนำเสนอแนวคิด เรื่อง “ความตายของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร กับการปฏิรูปการเมือง” เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2537 ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน และสยามโพสต์ ฉบับวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ.2537 เห็นว่า วิธีการก็คือ การปฏิรูปการเมืองไทย จึงจะสามารถแก้ไขปัญหามันเมืองได้จริง ข้อเสนอนี้ไกลกว่าที่คุณฉลาดเรียกร้อง นอกจากนี้แล้ว ยังให้เหตุผลที่จำเป็นต้องปฏิรูปการเมืองว่า เพราะบ้านเมืองพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่นักการเมืองตามไม่ทัน มีสภาพลุดยุคอย่างชัดเจน นักการเมืองจำนวนมาก สภาพเสื่อมทางจริยธรรม การด้อยความรู้ ความสามารถของนักการเมือง เป็นอันตรายต่อบ้านเมือง เรื่องนักการเมืองด้อยคุณภาพ จึงเป็นปัญหาทางโครงสร้าง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปฏิรูปการเมือง

สำหรับแนวคิดเรื่องปฏิรูปการเมืองนั้น ศ.น.พ.ประเวศ วะสี เสนอว่า มี 2 วิธี คือ

1. รัฐบาล หรือจะดียิ่งถ้าสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดประกาศเจตนารมณ์ว่าจะปฏิรูปการเมือง ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ นำเสนอสู่เวทีสาธารณะให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ต้องมีวัตถุประสงค์ที่จะปฏิรูปการเมืองให้การเมืองมีคุณภาพอย่างก้าวกระโดด สร้างประสิทธิภาพของการจัดการในการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรวจสอบที่ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

2. หากรัฐบาล หรือผู้แทนราษฎรไม่ดำเนินการ ผู้อยากเห็นการปฏิรูปการเมืองต้องรวมตัวกันสร้างความเข้าใจ ใช้สันติวิธี ขยายความเข้าใจ เกรงจากฝ่ายรัฐบาล หรือถ้าหากเกิดวิกฤติการณ์ทางการเมืองขึ้น ก็อาจจำเป็นต้องถวายฎีกาขอให้พระราชทานให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ผู้จัดการรายวัน, 2 มิถุนายน 2537: 15)

สำหรับแนวความคิดเรื่องปฏิรูปการเมืองนี้ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี ได้หยิบยืมเอาแนวความคิดของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ มาปรับใช้ และนำเสนอต่อสาธารณชน แต่ข้อเสนอของ ศ.ดร.อมร นั้น ต้องการที่จะให้มีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ตามหลักรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ซึ่งจะต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกหลัก 3 ประการ คือ (ผู้จัดการรายวัน, 10 มิถุนายน 2537 : 3)

1. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรเมือง
2. การปรับเปลี่ยนกลไกขององค์กรบริหารที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) ที่สำคัญของการใช้อำนาจอรัฐ
3. การปรับเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งให้เหมาะสม กับพื้นฐานทางการเมืองของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

จะเห็นได้ว่าแนวความคิดของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ นั้น จะเน้นที่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรการเมือง เช่น พรรคการเมือง โครงสร้างขององค์กรบริหารที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญของการใช้อำนาจอรัฐ เช่น ระบบราชการ รวมทั้งระบบการเลือกตั้ง ในขณะที่แนวความคิดของ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี มุ่งเน้นการปฏิรูปการเมือง โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ สร้างประสิทธิภาพของการจัดการในการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้เน้นที่จะต้องปฏิรูปโครงสร้างต่าง ๆ ตามที่กล่าวไปในข้างต้น

อย่างไรก็ตาม การเสนอให้มีการปฏิรูปการเมือง โดย ศ.น.พ.ประเวศ วะสี เพื่อหาทางออกให้กับกรณี ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้กลายมาเป็นแรงกระตุ้นสำคัญอีกแรงหนึ่งที่ช่วยขยายแนวร่วมของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ออกไป จนไม่อาจกล่าวได้อีกต่อไปว่า การเรียกร้องให้มีการร่างรัฐธรรมนูญจากประชาชน เป็นการดำเนินการหรือขอเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด เพียงผู้เดียว จะเห็นได้จากที่ นายมีชัย ฤชุพันธ์ ประธานวุฒิสภา และรองประธานรัฐสภา ตอบสนองแนวคิดของ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี โดย

เสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 211 ทวิ กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ผู้จัดการรายวัน, 3 มิถุนายน 2537 : 13) นอกจากนี้กลุ่มพลังต่างๆ ก็เคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ เพื่อปฏิรูปการเมืองกันอย่างกว้างขวาง ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด เช่น กลุ่มนักวิชาการ องค์การปฏิรูปการเมือง คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) และสมาพันธ์ประชาธิปไตย เป็นต้น (สยามโพสต์, 3 มิถุนายน 2537 : 1,8) ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ศ.น.พ.ประเวศ วะสี เป็นบุคคลแรกที่ได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของการปฏิรูปการเมือง รวมทั้งได้เสนอแนวความคิดในการปฏิรูปการเมือง โดยมีกรณีเหตุการณ์อดอาหารประท้วงของ ร.ต. ฉลาด วรฉัตร เป็นตัวชี้หน้าหรือจุดเริ่มต้น

ช่วงแรกที่มีการเรียกร้องให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 นั้น รัฐบาลก็ออกมาคัดค้านอย่างเต็มที่ว่า ข้อเสนอเรียกร้องให้ตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ไม่สามารถกระทำได้ (ข่าวสด, 4 มิถุนายน 2537 : 7) แต่ต่อมารัฐบาลก็เริ่มมีท่าทีที่อ่อนลงภายหลังการพบปะกับกลุ่มองค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ซึ่ง นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรี ก็ชี้แจงว่า การตั้งกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจะทำให้เห็นผลทันทีไม่ได้ และมีความเห็นควรเปลี่ยนแปลงคำว่ายกร่างเสีย โดยเอาถ้อยคำรัฐบาล ในปี พ.ศ.2489 ในลักษณะกรรมกรรวบรวมความคิดเห็นแทน อีกทั้ง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ออกมาแถลงถึงผลการหารือว่า มีข้อสรุปต่อข้อเสนอของ ร.ต. ฉลาด ว่า ทุกฝ่ายยอมรับในข้อกฎหมายว่า จะดำเนินการนอกกรอบมาตรา 211 ไม่ได้ ขณะเดียวกันก็มีการเปลี่ยนแปลงข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด ว่า คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้นจะใช้ชื่อว่า คณะกรรมการรวบรวมเรียบเรียงยกร่างรัฐธรรมนูญ และแม้จะสามารถยกร่างได้แต่รัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่มีผลบังคับจนกว่า จะมีการเสนอเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ส่วนการเสนอญัตติหรือไม่นั้น ทางพรรคประชาธิปัตย์เห็นว่าจะต้องรอฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิป) (สยามโพสต์, 7 มิถุนายน 2537 : 1,14)

ทางคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา โดยฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิก กลับไม่เห็นด้วยที่จะเลื่อนการแก้ไข มาตรา 211 มาพิจารณาก่อน (จากการเสนอของกรรมการสายรัฐบาล) โดยให้เหตุผลว่า แม้จะพิจารณาก่อน แต่ก็ต้องนำเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 ของการประชุมรัฐสภาอยู่ดี ผลการประชุมออกมาคือ การเลื่อนมาตรา 211 เป็นอันตกไปเนื่องจากเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย (สยามโพสต์, 7 มิถุนายน 2537 : 1,8)

การเมืองเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่มีที่ท่าว่าจะไปด้วยดี เมื่อพรรคประชาธิปัตย์มีท่าทีอ่อนลง ประกอบกับความหวังที่กลุ่มพลังต่าง ๆ มีต่อสมาชิกพรรคพลังธรรมที่จะเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ที่ยอมลดเงื่อนไขของตัวเองลง โดยทำหนังสือแจ้งเงื่อนไขยุติการอดอาหารประท้วง ในวันที่ 6 มิถุนายน พ.ศ.2537 ว่า หากสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ และนำข้อเสนอของตนไปพิจารณาแล้ว (สยามโพสต์, 6 มิถุนายน 2537 : 1,14) แต่แล้วก็เริ่มมีความตึงเครียดขึ้นอีกครั้งหลังจากมติของพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2537 ที่ออกมาว่าจะไม่สนับสนุนญัตติจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญรวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะป็นในนามพรรคร่วมรัฐบาล หรือในนามพรรคการเมือง หรือแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่สนับสนุนญัตติดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับพรรคพลังธรรม ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล จนถึงขนาดที่ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง ชูว่า อาจถอนตัวจากพรรคร่วมรัฐบาลก็ได้ หากพรรคประชาธิปัตย์ไม่ยอมรับข้อเสนอดังกล่าว นอกจากนี้ภายในพรรคพลังธรรมก็เกิดความขัดแย้งกันเองภายในพรรค ทั้งนี้กลุ่มที่ถูกเรียกว่า "พลังธรรมสายวัด" ซึ่งมีจำนวน 20 คน ได้สนับสนุนพฤติกรรมการอดข้าวประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร รวมทั้งเป็นผู้เสนอญัตติจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญรวบรวมเรียบเรียงรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ นายบุญชู โรจนเสถียร หัวหน้าพรรคพลังธรรม ก็ได้มีหนังสือถึง นายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ชะลอการบรรจุญัตติดังกล่าวไว้ก่อน และได้ประกาศถอนญัตติ ทั้งนี้ก็เพื่อรักษามารยาททางการเมืองไว้ (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 54,19-25 มิถุนายน 2537 : 20)

ความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคพลังธรรม และความขัดแย้งภายในพรรคพลังธรรมเอง ส่งผลให้กลุ่มพลังนอกสภา ซึ่งหมายรวมถึงบุคคล กลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ชุมนุมกันหน้ารัฐสภา เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ.2537 เพื่อกล่าวโจมตีหรืออาจกล่าวได้ว่า ทำการประท้วงพรรคประชาธิปัตย์ที่มีมติไม่สนับสนุนให้ยื่นญัตติตั้งคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ในช่วงแรกพรรคประชาธิปัตย์ก็มีท่าทีที่จะยอมรับญัตติดังกล่าว ซึ่งความจริงก่อนหน้าที่จะมีการชุมนุมกัน เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน พ.ศ.2537 นั้น 6 องค์กรประชาธิปไตยอันประกอบด้วย สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) สมาพันธ์ประชาธิปไตย ชมรมนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) กลุ่มแรงงานเพื่อประชาธิปไตย และสหพันธ์ศิลปินเพื่อประชาธิปไตย ได้ร่วมกันเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติตั้งคณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร และจะจัดให้มีการชุมนุมใหญ่ขึ้นที่หน้ารัฐสภา ในวัน

ที่ 8 มิถุนายน พ.ศ. 2537 โดยมีสมาพันธ์ประชาธิปไตยทำหน้าที่ประสานงานกับองค์กรประชาธิปไตยต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อแสดงเจตนารมณ์ประชาธิปไตย และช่วยชีวิต ร.ต.ฉลาด วรฉัตร (สยามโพสต์, 6 มิถุนายน 2537 : 1-2)

สำหรับการชุมนุมที่หน้ารัฐสภา ซึ่งนำโดย 6 องค์กรประชาธิปไตย ตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ยังได้มีบุคคลต่าง ๆ ได้เข้ามาร่วมชุมนุมในครั้งนี้ด้วย เช่น นายวีระ มุสิกพงศ์ รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ นายไชยวัฒน์ สิ้นสูงศ์ อดีตรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กรรมการบริหารพรรคพลังธรรม น.พ. เหวง โตจิราการ เลขาธิการสมาพันธ์ประชาธิปไตย และ นายสมศักดิ์ โกศัยสุข กรรมการสมาพันธ์ประชาธิปไตย โดยผลักดันขึ้นเวทีปราศรัยโจมตีพรรคประชาธิปัตย์ที่มีมติไม่สนับสนุนการยื่นญัตติตั้งคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ

ต่อมา นายมารุต บุนนาค ประธานรัฐสภา จึงได้เสนอตัวเข้ามาคลี่คลายสถานการณ์ ด้วยการออกคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง แต่งตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย" (คพป.) จำนวน 21 คน โดยมี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน (ดูภาคผนวก ข) ทั้งนี้เพื่อลดกระแสกดดันการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะการถอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เพื่อที่จะช่วยชีวิตของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 53, 12-18 มิถุนายน 2537 : 4) รวมทั้งยังเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่ทำให้ไม่ต้องมีพรรคใฝ่ฝืนมติที่ประชุมพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ไปเสนอญัตติจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญรวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ (มติชน, 9 มิถุนายน 2537 : 2) โดยหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มีอยู่ 3 ประการ คือ

1. ศึกษา พิจารณา คั่นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็น และเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ
2. ศึกษา พิจารณา คั่นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และร่างกฎหมายอื่นอันจำเป็นต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข
3. ศึกษา พิจารณา คั่นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็น และยกกร่างข้อเสนอแนะเพื่อจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนา หรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศในระยะเฉพาะหน้า

และระยะยาว โดยให้มีความสอดคล้องกับระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ความคาดหวังของ นายมารุต บุณนาค ต่อ คพป. ที่จะให้เป็นองค์กรที่ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ที่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญกลับไม่ได้รับการสนองตอบจาก ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ในระยะแรก โดย ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้ให้เหตุผลว่าไม่ตรงกับประเด็นหรือเรื่องที่ตนกำลังเรียกร้องอยู่ นอกจากนี้ การจัดตั้ง คพป. ก็ยังต้องการลดกระแสความกดดันจากกลุ่มพลัง หรือองค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ นอกสภา ที่ได้เคลื่อนไหวผลักดันให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ หรือปฏิรูปการเมือง รวมทั้งสนับสนุนข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด กันอย่างต่อเนื่อง

สำหรับกรณีญัตติด่วนเรื่อง การตั้งคณะกรรมการวิสามัญรวบรวมเรียบเรียงยกร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคพลังธรรมนั้น ในวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ.2537 นายเทอดพงษ์ ไชยนันท์ แกนนำพรรคประชาธิปไตย ก็เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิป) เพื่อหารือเกี่ยวกับญัตติดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมก็มีมติออกมาว่าไม่สนับสนุนให้เลื่อนญัตติดังกล่าวจากที่ได้รับการบรรจุในลำดับที่ 28 ขึ้นมาพิจารณาก่อน (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 39 : 1071) ต่อมา ในวันที่ 16 มิถุนายน พ.ศ.2537 ซึ่งมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญ สมัยที่ 2 ครั้งที่ 11/2537 นั้น นายมารุต ก็แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า นายประจวบ ไชยสาส์น เลขาธิการพรรคชาติพัฒนา ผู้เสนอญัตติด่วนเรื่องขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการจัดทำแผนแม่บทในการปฏิรูปการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้มีหนังสือขอถอนญัตติด่วนดังกล่าวไปเพื่อพิจารณาปรับปรุงใหม่ ซึ่งที่ประชุมก็ยินยอม หลังจากนั้น นายมารุต ก็ถามถึง 3 ครั้ง ว่า จะให้ที่ประชุมพิจารณาไปตามวาระหรือไม่ ซึ่งปรากฏว่า ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดแม้แต่ของพรรคพลังธรรมเสนอเลื่อนญัตติของตัวเองขึ้นมา ที่ประชุมจึงพิจารณาเรื่องอื่นต่อไปจนกระทั่งปิดการประชุม โดยไม่ได้มีการพูดถึงญัตติด่วนของพรรคพลังธรรมแต่อย่างใด (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 25: 678)

จากท่าทีที่เปลี่ยนไปของพรรคพลังธรรมนี้เองจึงทำให้ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ตัดสินใจมอบตัวกับ พล.ต.อ.ประทีป สันติประภพ อธิบดีกรมตำรวจ เพื่อสู้คดีกบฏล้มล้างรัฐธรรมนูญ และหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ (จากที่ น.พ.ประสิทธิ์ พิฑูรกิจจา อธิบดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แจ้งความไว้ที่สถานีตำรวจอำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ.2537) และกลุ่มผู้ชุมนุมหน้า

รัฐสภาต้องสลายตัวไปด้วย นอกจากนี้แล้ว ในวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2537 นายวีระ มุสิกพงศ์ รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ก็ลาออกจากตำแหน่งเพื่อรักษามารยาททางการเมือง อันเนื่องมาจากการสนับสนุน ร.ต.ฉลาด วรฉัตร และกล่าวปราศรัยโจมตีรัฐบาล โดยเฉพาะ นายกรัฐมนตรี ที่หน้ารัฐสภา (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 39: 1072) และในวันเดียวกันนั้น ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ก็ออกจากโรงพยาบาลตำรวจหลังจากได้รับการประกันตัว และกลับไปประท้วงอดอาหารต่อที่หน้ารัฐสภา แต่ในครั้งนี้นักกลับไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนเท่าใดนัก เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่ได้มีการตัดสินใจจากฝ่ายรัฐบาลแล้ว กล่าวคือ รัฐบาลจากการเสนอของ นายมารุต บุณนาค ประธานรัฐสภา ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ประกอบกับคณะกรรมการวิสามัญแก้ไขรัฐธรรมนูญ (ชุดนายประจวบ) ที่ได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้วเสร็จ ดังนั้น ประเด็นการตั้งคณะกรรมการรวบรวมเรียบเรียงยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้รับความสนใจจากรัฐบาล และกลุ่มพลังต่าง ๆ นอกสภาน้อยลงมาตั้งแต่นั้นมา แต่ได้หันเหความสนใจมาที่การทำงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภาที่มีนายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธานฯ แทน (กรุงเทพธุรกิจ, 16 กันยายน 2537: 19)

สำหรับประเด็นที่มีปัญหาในมาตรา 211 ว่าด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้น ที่ประชุมมีมติให้คงตามร่างเดิม คือ การประชุมเพื่อพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นการประชุมรวมทั้ง 2 สภา ไม่มีการแยกการประชุม ขณะเดียวกันก็ไม่รับหลักการที่มีผู้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในการตั้งสภากร่างรัฐธรรมนูญ (ให้คงไว้ตามร่างเดิม) (ข่าวสด, 12 กรกฎาคม 2537: 1,8) ซึ่งมติหรือข้อสรุปผลการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการดังกล่าวก็ได้รับการบรรจุเป็นวาระพิจารณาของรัฐสภา (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 51: 1404) และที่ประชุมมีมติเห็นชอบในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 2 : 38) และในวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2538 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 อันเป็นผลให้รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) นี้ มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2538 เป็นต้นมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการเสนอของฝ่ายค้านเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2537 นี้ กล่าวได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมมากที่สุดเท่าที่ได้เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมกันมาในประวัติศาสตร์การเมืองไทย โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในคราวเดียวมากถึง 188 มาตรา ซึ่งมีบทบัญญัติใหม่เพิ่มขึ้นหลายประการ เช่น การคุ้มครอง

สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย การแก้ไขเพิ่มเติมจำนวนวาระ และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้ตรวจการรัฐสภา คณะกรรมการเลือกตั้ง ศาลปกครอง และการกระจายอำนาจการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่น เป็นต้น

สำหรับทางด้านคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) นั้น ก็ได้ทำการศึกษารวบรวมข้อมูลและเรียบเรียงบทบัญญัติ รวมทั้งจัดทำแผนการปฏิรูปการเมือง ซึ่ง คพป. ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมือง โดยสรุปไว้ 2 ประการ คือ (เนชั่นสุดสัปดาห์, ปีที่ 4 (7) ฉบับที่ 167 (188), 18-24 สิงหาคม 2538 : 16)

1. ควรมีองค์กรทำหน้าที่พัฒนาการอย่างต่อเนื่อง โดยให้ทุกส่วนในสังคมมีส่วนร่วมในองค์กรดังกล่าว นอกจากนี้ยังควรให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในองค์กรดังกล่าวด้วย

2. ควรมีการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้เนื่องมาจากปัญหาของบ้านเมือง และการดำเนินการปฏิรูปการเมืองดังกล่าวนี้สามารถทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 (ดูภาคผนวก ค) กล่าวคือ ควรจะมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

จากข้อเสนอแนะของ คพป. ในช่วงต้นนั้น จะเห็นได้ว่า เป็นแนวความคิดที่คล้ายคลึงกับแนวความคิดในเรื่องการปฏิรูปการเมือง ของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี และมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกับแนวความคิดในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะของ คพป. ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ก็มีความแตกต่างไปจากข้อสรุปผลการพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมของรัฐสภา ที่มี นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธาน ที่มีมติไม่รับหลักการที่จะให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ แต่กระนั้น คพป. ก็ได้นำข้อเสนอแนะแนวทางปฏิรูปการเมืองดังกล่าวนี้ เสนอต่อประธานสภา (นายมารุต บุณนาค) แต่ก็ยังไม่มีดำเนินการใด ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลของ นายชวน ได้ประสบกับปัญหาที่รุนแรงเข้ามาโดยเฉพาะปัญหา ส.ป.ก. 4-01 จนทำให้มีการยื่นญัตติเปิดสภาอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล และในท้ายที่สุดแล้ว นายชวน หลีกภัย จำต้องประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นผลสืบเนื่องจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ.2538 และกำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปขึ้น ในวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2538

ในส่วนของกลุ่มพลังนอกสภา ไม่ว่าจะเป็น กลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ก็ได้หันเหประเด็นความสนใจโดยการเปลี่ยนประเด็นโจมตีรัฐบาล จากกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดการปฏิรูปการเมืองมาเป็นกรณี ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อาจเป็นไปได้ว่า ข้อเสนอแนะของ คพป. ยังไม่เสนอสาธารณชนจนเป็นที่แพร่หลายมากนัก ดังนั้น บทบาทของกลุ่มพลังนอกสภาต่อการปฏิรูปการเมืองในระยะเวลาดังกล่าวนี้ จึงไม่ปรากฏจนเป็นที่เด่นชัด

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพบว่า เงื่อนไขที่ทำให้ประชาสังคมก่อตัวขึ้นเนื่องมาจากปฏิภริยาเชิงปฏิเสธของพรรคการเมือง รัฐบาล และรัฐสภาต่อกรณีการถอดอาหารประท้วง ร.ต.ฉลาด วรฉัตร อาทิเช่น ความเห็นของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เห็นว่าการเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร คงไม่สามารถปฏิบัติได้หรือปฏิบัติได้ยากในสภาพความเป็นจริง เพราะการสั่งอะไรก็ตามต้องอยู่ในกรอบกฎหมายเหมือนกัน และความเห็นของวุฒิสภา ได้แก่ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ และนายสมภพ โหตระกิตย์ เห็นว่า ข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ไม่สามารถทำได้ เป็นต้น จากความเห็นดังกล่าว ทำให้กลุ่มพลังนอกสภาอันได้แก่ ศ.นพ.ประเวศ วะสี กลุ่มนักวิชาการองค์กรปฏิรูปการเมือง คพป. สนนท. และสมาพันธ์ประชาธิปไตย ต่างออกมาให้กำลังใจและสนับสนุน ร.ต.ฉลาด วรฉัตร โดยการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองตามข้อเสนอของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี และพัฒนาไปสู่ประเด็นทางการเมืองที่ได้รับความสนใจมากจนขยายวงออกไปสู่ต่างจังหวัด ทำให้ นายมารุต บุณนาศ ประธานรัฐสภาต้องดำเนินการคลี่คลายสถานการณ์ด้วยการใช้อำนาจประธานรัฐสภาเสนอแต่งตั้ง "คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย" ขึ้นเพื่อลดความรุนแรงของกระแสดังกล่าว

3.5 การผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี : การตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คพก.)

ในการหาเสียงก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 นั้น การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองก็กลับมาเป็นประเด็นทางการเมืองอีกครั้ง และขยายวงออกไปอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้สืบเนื่องจากการที่นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ได้ประกาศเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2538 ว่าจะสนับสนุนแนวคิดของคณะกรรมการพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย และจะผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ภายหลังจากการเลือกตั้ง (Executive, 2538: 52-59) นอกจากนี้แล้วพรรคชาติไทยก็นำประเด็นเรื่องปฏิรูปการเมืองมาบรรจุไว้เป็นนโยบายหนึ่งของพรรคชาติไทย เพื่อใช้ในช่วงการหาเสียงจนกระทั่งถึงวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ดังที่นายบรรหาร ให้สัมภาษณ์ในรายการ "มองต่างมุม" ในวันที่ 25 มิถุนายน 2538 ว่า เมื่อตนเป็นคนแรกที่ขานรับเรื่องการปฏิรูปการเมือง

ของหมอประเทศแล้ว จะต้องทำจริง พุดแล้วต้องทำ (สยามโพสต์, 18 สิงหาคม 2538: 1,3) และเมื่อผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไปในวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ปรากฏว่า พรรคชาติไทยได้เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล โดย นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เป็นนายกรัฐมนตรี ดังนั้น รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา จึงมีการกิจอันสำคัญในการดำเนินการปฏิรูปการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2538 จึงปรากฏประเด็นของการปฏิรูปการเมืองในหัวข้อ นโยบายการเมืองและการบริหาร ตอนหนึ่งว่า รัฐบาลจะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 211 ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2538 : 3-4) ซึ่งจะเห็นได้ว่า ประเด็นของนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นมาจากการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ จนกระทั่งพัฒนาเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองของ คพป. ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากเลือกตั้งผ่านพ้นไปจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้แล้ว แกนนำของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเอง และวุฒิสมาชิกบางคน ได้ออกมาคัดค้านวิธีการปฏิรูปการเมืองโดยวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 อาทิ นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคชาติไทย ที่ออกมาระบุว่า แนวนโยบายปฏิรูปการเมืองเป็นการพุดหาเสียงของ นายบรรหาร ศิลปอาชา เพียงคนเดียว หรือ นายโกคิน พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จากพรรคความหวังใหม่ ที่ออกมาให้สัมภาษณ์หลายครั้งว่า ไม่เห็นด้วยกับการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คพป. ที่เริ่มจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 (เอกสารข่าวรัฐสภา, 2538: 16-17) และแม้ว่าจะมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาไปแล้วก็ตาม แต่แกนนำพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้ง 7 พรรคการเมือง อันประกอบด้วย พรรคชาติไทย พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม พรรคประชากรไทย พรรคนำไทย และพรรคมวลชน ก็ยังคงมีความเห็นที่ขัดแย้งกัน โดยเฉพาะ นายเสนาะ เทียนทอง เลขาธิการพรรคชาติไทย ที่ประกาศอย่างเปิดเผยว่า ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) โดยอ้างว่า นายกรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา ไม่เคยนำเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 มาปรึกษาหารือในที่ประชุมพรรคชาติไทยเลย นอกจากนั้น นายเสนาะ ฯ ยังตำหนิว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติของ คพป. เป็นวิธีการนอกระบบ และกระทบต่อความมั่นคงของชาติ (เดลินิวส์, 31 กรกฎาคม 2538 : 5) นอกจากนี้ จากการให้สัมภาษณ์ของ นายเดโช สนวนานนท์ รองหัวหน้าพรรค

ประชากรไทย ที่ว่า “แกนนำพรรคร่วมรัฐบาลต่างอึดอัดกับนโยบายปฏิรูปการเมืองด้วยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพราะแม้แต่ นายชุมพล ศิลปอาชา ผู้ได้รับมอบหมายให้ดูแลเรื่องนี้ก็ยังบอกว่า “ไม่รู้เหมือนกันว่าจะแก้ไขอย่างไร” (กรุงเทพธุรกิจ, 3 สิงหาคม 2538 : 19) จากคำสัมภาษณ์ดังกล่าว ย่อมแสดงถึงท่าทีที่ชัดเจนของพรรคร่วมรัฐบาลว่า ไม่เห็นด้วยกับวิธีการปฏิรูปการเมืองของ นายบรรหาร ศิลปอาชา

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนี้อีก (ช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง) ปรากฏว่าได้มีความเคลื่อนไหวจากกลุ่มพลังนอกสภา ทั้งจากปัจเจกบุคคลและกลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ โดยในส่วนของปัจเจกบุคคลนั้น นักวิชาการ เช่น ศ.ดร.อมร รักชาติสัตย์ ได้ให้ข้อคิดเห็นว่าการที่มีพรรคการเมืองได้ออกมาชูประเด็นการปฏิรูปการเมืองนั้น น่าจะเป็นการหาเสียงเพื่อให้ได้รับคะแนนนิยมมากกว่าที่จะต้องการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาประเด็นดังกล่าวอีกครั้ง ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว (ผู้จัดการรายวัน, 14 มิถุนายน 2538 : 15) ในขณะที่ นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ได้ให้ทัศนะต่อการปฏิรูปการเมืองว่า ควรมีการปฏิรูปการเมืองให้ครบวงจร และการร่างรัฐธรรมนูญใหม่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย แม้กระทั่งนักการเมืองก็ควรจะมีส่วนร่วมด้วย (ผู้จัดการรายวัน, 27 มิถุนายน 2538 : 13) และ พล.อ.สายหยุด เกิดผล อดีตรองประธาน คพป. ก็ได้แสดงความคิดเห็นว่าขณะนี้ถึงเวลาต้องปฏิรูปการเมืองแล้ว โดยประชาชนต้องรวมตัวกันเป็นพลังประชาธิปไตย เรียกร้องให้นักการเมืองเข้าไปแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 (คู่แข่งรายวัน, 29 มิถุนายน 2538 : E1) สำหรับความเคลื่อนไหวในส่วนของกลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตย เช่น สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ก็ได้ออกจดหมายเปิดผนึกของเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองทันทีที่สภาผู้แทนราษฎรเปิดประชุม โดยทำการแก้ไขมาตรา 211 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (สยามโพสต์, 4 กรกฎาคม 2538 : 16) และ น.พ.สันต์ หัตถิรัตน์ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย ก็มีความคิดว่า จะร่วมมือกับองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ เพื่อผลักดันให้รัฐบาลปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คพป. (ไทยไฟแนนเชียล, 12 กรกฎาคม 2538 : 3)

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลแล้ว ปรากฏว่าแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลได้ออกมาคัดค้านวิธีการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้น จึงทำให้เกิดความเคลื่อนไหวอีกครั้งหนึ่งของกลุ่มพลังนอกสภา ทั้งจากปัจเจกบุคคล และกลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ เช่น นายธีรยุทธ บุญมี ก็ได้ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ว่าการที่รัฐบาลของ นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้นำนโยบายการปฏิรูปการเมืองมาเป็นนโยบายรัฐบาลนั้น ก็เนื่องมาจากในช่วงที่มีการหาเสียงก่อนการเลือกตั้ง พรรคของตน (ชาติไทย) ถ้าหากได้เป็นรัฐบาล

แล้วจะสนับสนุนให้เกิดการปฏิรูปการเมือง ซึ่งถือเป็นเพียงกลยุทธ์ในการหาเสียงเท่านั้น แต่ไม่ได้ปฏิบัติจริง เมื่อได้เป็นรัฐบาลแล้ว (กรุงเทพธุรกิจ, 30 กรกฎาคม 2538 : 3) นอกจากนี้ ยังได้มีการรวมตัวกันระหว่างนักธุรกิจ นักวิชาการ และองค์กรเอกชนต่างๆ ในรูปของกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มพลังประชาธิปไตยเพื่อปฏิรูปการเมือง (ปกป.) ซึ่งกลุ่มองค์กรดังกล่าวถือได้ว่ามีความหลากหลายในการรวมตัวกันพอสมควร เนื่องจากมีนักธุรกิจที่เป็นชนชั้นกลางเข้าร่วมด้วย โดยได้มีการเปิดแถลงการณ์เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ.2538 ว่าประชาชนต้องการหลักประกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 และต้องการให้มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ รายละเอียดขอให้ผู้มีอำนาจในสภาเป็นผู้เสนอ สภาทำหน้าที่ตรวจสอบ ประชาชนเป็นคนตัดสิน (มติชน, 3 สิงหาคม 2538 : 1,10) ในขณะที่สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ได้ทำการประท้วงโดยการถือป้าย ธง และยื่นหนังสือต่อ นายบรรหาร ศิลปอาชา เพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง ตามแนวทางของ คพป. ดังที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง (ข่าวสด, 4 สิงหาคม 2538 : 9)

เมื่อกระแสสังคมซึ่งรวมถึงกลุ่มพลังนอกสภาได้ทำการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่จริงใจ และความไม่เข้าใจในเรื่องปฏิรูปการเมืองของ นายบรรหาร ศิลปอาชา จนถึงกับไม่เชื่อมั่นว่า นายบรรหาร จะเข้าใจนิยามความหมายของการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ นายบรรหาร ต้องเรียกประชุมหัวหน้าพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้ง 7 พรรคการเมืองในวันที่ 7 สิงหาคม 2538 เพื่อหาข้อยุติในเบื้องต้น ภายหลังจากการประชุมเสร็จสิ้นลง นายโกดิณ พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ก็แถลงว่า ในการประชุมรัฐบาลได้แยกปัญหาออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) อำนาจฝ่ายบริหาร เป็นเรื่องกฎหมาย ระเบียบ กฎกระทรวงต่างๆ ถ้าพบว่าบกพร่องล้ำสมัยเป็นเหตุให้การเมืองมีจุดอ่อน ฝ่ายบริหารก็สามารถแก้ไขได้เป็นการเร่งด่วน 2) กฎหมายต่างๆ ที่ต้องออกให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ 3) การยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ เรื่องหลังนี้เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงไม่เพียงพอ จึงจะผลักดันให้ส่วนต่างๆ หรือกลุ่มต่างๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วม โดยกล่าวว่า “ขณะนี้พรรคร่วมรัฐบาลเข้าใจตรงกันในประเด็นทั้ง 3 ส่วนนี้แล้ว หลังจากนั้นจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการมีนายชุมพลเป็นประธาน องค์กรประกอบของคณะกรรมการจะมีความหลากหลายประกอบด้วยคนหลายๆ ส่วน เช่น นักวิชาการจากหลายๆ สถาบัน ตัวแทนจากพรรคการเมือง ตัวแทนจากองค์กรเอกชน องค์กรประชาธิปไตยทั้งหลาย รวมกันแล้วจะมีกรรมการประมาณ 35-36 คน ส่วนรายละเอียดนั้นจะนำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบในวันที่ 8 สิงหาคม” (มติชน, 8 สิงหาคม 2538: 2)

และในวันที่ 8 สิงหาคม 2538 ซึ่งมีการประชุมคณะรัฐมนตรีนี้เอง ก็มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 118/2538 (ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538) แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) จำนวนทั้งสิ้น 35 คนโดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน นายโภคิน พลกุล เป็นรองประธานคนที่ 1 นายลิขิต ธีรเวคิน เป็นรองประธานคนที่ 2 และน.พ.สันต์ หัตถิรัตน์ เป็นรองประธานคนที่ 3 และมีหน้าที่ดังนี้ (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 32: 876) (ดูภาคผนวก.)

1. จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รวมทั้งเสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี

2. พิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย และองค์กรประชาธิปไตยอื่นๆ

3. พิจารณาจัดลำดับความสำคัญ และความเร่งด่วนของเรื่องที่จะดำเนินการ

4. มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วให้ดำเนินการตรวจสอบ รวบรวมศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่ไม่สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายที่ควรจะมีขึ้นใหม่เพื่อสนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แล้วดำเนินการยกร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติต่างๆ ให้สนองตอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

5. แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานต่างๆ ขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการตามคำสั่งนี้

6. กำกับดูแล ให้คำแนะนำ ประสานงาน และเร่งรัดหน่วยงานของรัฐ หรือคณะกรรมการตามข้อ 4 และ 5 เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งนี้ ในการนี้จะให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการดังกล่าวรายงานความคืบหน้า ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาให้ทราบตามเวลาที่กำหนดก็ได้

7. รายงานความคืบหน้าให้นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีทราบทุกสามเดือน

8. กลับกรองเรื่องที่พิจารณาตามคำสั่งนี้เพื่อคณะรัฐมนตรี

หากพิจารณาถึงคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ชุดนี้ ก็มีข้อน่าสังเกตว่า ในจำนวนคณะกรรมการฯ ทั้ง 35 คน (ดูภาคผนวก ง) นี้ ได้มีตัวแทนองค์กรประชาธิปไตย นักธุรกิจ และนักวิชาการอิสระ ในสัดส่วนที่มีมากพอจะถ่วงดุลกับกรรมการฯ ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตัวแทนของฝ่ายรัฐบาล เพื่อที่จะให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามแนวทางของ คพป. ได้ นอกจากนี้ การที่ น.พ.สันต์ หัตถิรัตน์ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย ที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรองประธานคนที่ 3 ในคณะกรรมการชุดดังกล่าว หรือแม้แต่การแต่งตั้ง นางประทีป อึ้งทรงธรรม นพปฎปนาท ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย และ นายโคทม อาริยา ประธานคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ให้เป็นกรรมการชุดดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา ที่ต้องการลดกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มพลังนอกสภา ทั้งจากปัจเจกบุคคลและกลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ที่ว่า ไม่จริงจังในการปฏิรูปการเมือง และยังเป็นการใช้วิธีการดึงเข้ามาเป็นพวก (co-optation) ตามทฤษฎีของ Edwards III และ Sharkansky (1978: 107-109) ที่เป็นการดึงผู้นำฝ่ายเรียกร้องให้เข้ามาเป็นพวก เพื่อให้มีความชอบธรรมว่า เป็นที่รวมของกลุ่มต่างๆ เป็นการขยายการมีส่วนร่วม (participation) รวมทั้งยังต้องการสร้างภาพพจน์ว่ารัฐบาลของตนนั้นมีความต้องการที่จะให้มีการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง โดยการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ขึ้นมา

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น สามารถสรุปเงื่อนไขของการก่อตัวประชาสังคมในสมัย นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ดังนี้

1. นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ได้ประกาศสนับสนุนแนวคิดของ คพป. และจะผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ทั้งในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งและภายหลังการเลือกตั้ง จากเงื่อนไขดังกล่าวนี้ ทำให้ปัจเจกบุคคล และกลุ่มพลังประชาธิปไตยออกมาแสดงความคิดเห็นมากมาย อาทิเช่น ศ.ดร.อมร รักชาติสัตย์ นายอนันท์ บันยารชุน พล.อ.สายหยุด เกิดผล นายธีรยุทธ บุญมี กลุ่มพลังนอกสภา ได้แก่ สนนท. สมาพันธ์ประชาธิปไตย ออกมาแสดงความคิดเห็น ตลอดจนทวงสัญญา และเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง

2. ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และบุคคลในพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา เช่น นายปิยะฉัตร วัชรภรณ์, นายโกศล พลกุล, นายเสนาะ เทียนทอง เป็นต้น ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูปการเมืองของ คพป. ซึ่งมีการคัดค้านและวิพากษ์วิจารณ์แนวทางดังกล่าว

จากการทวงสัญญาจากกลุ่มพลังนอกสภาต่างๆ ประกอบกับการพยายามสร้างเสถียรภาพตลอดจนภาพลักษณ์ให้กับรัฐบาลของตน นายบรรหาร ศิลปอาชา จึงจำเป็นต้องแต่งตั้ง "คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง" (คปก.) ขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจริงใจในการประกาศว่าจะปฏิรูปการเมืองของตน

กล่าวโดยสรุป การนำเสนอเรื่อง การผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมือง ซึ่งเริ่มตั้งแต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 ไปจนกระทั่งถึงการกำหนดนโยบายปฏิรูปการเมือง และการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) ในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา นั้น ได้ปรากฏภาพการก่อตัวของบทบาทประชาสังคมที่แสดงออกมาโดยปัจเจกบุคคลและกลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ตั้งแต่การขับไล่รัฐบาลเผด็จการในยุครัฐบาล รสช. และผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย และปฏิรูปการเมืองในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา นั้น ความสำคัญในการก่อตัวของบทบาทประชาสังคมดังกล่าว สามารถแบ่งแยกได้เป็น 3 ช่วงระยะเวลา ดังต่อไปนี้

1. การคัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2534 จนเป็นเหตุนำไปสู่เหตุการณ์เดือน พฤษภาคม 2535

1.1 เงื่อนไขการก่อตัวมาจากการแต่งตั้ง "สภานิติบัญญัติแห่งชาติ" โดย รสช. เพื่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับชั่วคราว) ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีต้นกำเนิดมาจากการยึดอำนาจ และการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร ที่ใช้แนวทางตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติถาวรและบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจบุคคลภายนอก/บุคคลที่มีได้เป็น ส.ส. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้

1.2 บทบาทการก่อตัวประชาสังคม จากเงื่อนไขดังกล่าวทำให้ปัจเจกชน และกลุ่ม/องค์กรพลังประชาธิปไตยออกมาเคลื่อนไหว โดยเริ่มต้นจากการอดอาหารประท้วงของ ร.ต. ฉลาด

วรจักร และ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง คัดค้านการก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ. สุจินดา คราประยูร และเป็นเหตุให้กลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกลุ่มนิสิต นักศึกษา ได้ออกมาเคลื่อนไหวคัดค้านอย่างรุนแรง จนนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดในเดือนพฤษภาคม พ.ศ.2535 และในท้ายที่สุด พล.อ.สุจินดา คราประยูร ก็ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

หากพิจารณาถึงการก่อตัวของบทบาทประชาสังคมตามที่ได้กล่าวไปในข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้จะไม่มีประเด็นเด่นชัดในเรื่องของการปฏิรูปการเมือง แต่อย่างน้อยที่สุด บทบาทของประชาสังคมในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ก็ส่งผลให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขรัฐธรรมนูญในบางประเด็นให้มีความเป็นประชาธิปไตยขึ้นบ้าง แม้จะไม่ทั้งหมดก็ตาม รวมทั้งยังสามารถผลักดันและขับไล่วิธีการเผด็จการ โดยเฉพาะตัว พล.อ.สุจินดา คราประยูร ให้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดการเลือกตั้งครั้งใหม่ตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันจะนำไปสู่การปฏิรูปการเมืองในอนาคต

2. การผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2534 ในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

2.1 เจือปนใจของการก่อตัวในช่วงนี้ ได้แก่

2.1.1 ความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มอำนาจทั้ง 3 ในรัฐสภา คือ รัฐบาล ฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิก ที่ใช้ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาเป็นเวทีของการต่อสู้แย่งชิงในการดำรงอยู่ที่ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มตนในระบบการเมืองไทย (เล่นเกมการเมือง)

2.1.2 ปฏิบัติการของพรรคการเมือง รัฐสภา และรัฐสภา ที่ปฏิเสธข้อเรียกร้องและวิธีการอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรจักร

2.2 บทบาทของประชาสังคม จากเจือปนใจดังกล่าว ทำให้มีความเคลื่อนไหวจากกลุ่มพลังนอกสภาหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการอิสระ กลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ กล่าวโจมตีการทำงานของรัฐบาลว่าใช้ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาเล่นเกมการเมืองกันมากกว่า บทบาทของประชาสังคมในช่วงระยะเวลาดังกล่าวจึงแสดงออกมาในลักษณะของการวิพากษ์วิจารณ์ และกล่าวโจมตีรัฐบาลจากปัจเจกบุคคลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น นักวิชาการ เช่น ศ.พงศ์เพ็ญ ศฤงคารทิพย์,

นายธีรภัทร เสรีรังสรรค์, ดร.ณัฐพงษ์ ทองภักดี หรือผู้นำกลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่างๆ เช่น น.พ.สันต์ หัตถีรัตน์ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย ซึ่งประเด็นของการกล่าวโจมตีโดยรวมก็คือ ความล่าช้าและความไม่จริงจังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐบาล

บทบาทของภาคประชาสังคมที่เด่นชัดที่สุด ได้แก่ การอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ที่สะท้อนให้เห็นถึงการก่อตัวของบทบาทประชาสังคมได้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็น นักวิชาการ นิสิต นักศึกษา กลุ่ม/องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ ที่ได้เข้ามาเยี่ยมเยียน ให้กำลังใจ และสนับสนุนการต่อสู้ของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร แม้กระทั่งบุคคลที่มีชื่อเสียง เช่น นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ นักคิดนักเขียนชื่อดัง ที่ได้ขึ้นเวทีปราศรัยโจมตีรัฐบาล และสหพันธ์ศิลปินประชาธิปไตย ซึ่งนำโดย นายยีนยง โอภากุล (แอ๊ด คาราบาว) ก็ได้ทำการโกนหัวประท้วงรัฐบาล เพื่อเป็นแนวร่วมสนับสนุน ร.ต.ฉลาด วรฉัตร อันนำไปสู่การเสนอแนวความคิดในการปฏิรูปการเมือง โดย ศ.น.พ.ประเวศ วะสี ที่นำแนวความคิดมาจาก ศ.ดร.อมร จันทรมานูรณ์ ในเรื่องของการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญเข้ามาผสมผสานกับแนวความคิดของตน ซึ่งทำยที่สุดแล้ว นายมารุต บุณนาค ประธานรัฐสภา จึงต้องเข้ามาคลี่คลายสถานการณ์ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เพื่อทำการศึกษา รวบรวมข้อมูล จัดทำแผนการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดกระแสความเรียกร้องอย่างรุนแรง จากการก่อตัวของประชาสังคมที่มีจุดเริ่มจากการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร นั้นเอง

3. การผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เริ่มต้นจากการที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยได้ชูประเด็นการปฏิรูปการเมือง ในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งสามารถสรุปเงื่อนไข และบทบาทของประชาสังคม ได้ดังนี้

3.1 เงื่อนไขการก่อตัวในช่วงนี้ พบว่ามาจาก 2 เงื่อนไขหลัก คือ

3.1.1 นายบรรหาร ศิลปอาชา ประกาศสนับสนุนแนวคิดของ คพป. ในการหาเสียงเลือกตั้ง และสัญญาว่าจะผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ภายหลังจากเลือกตั้ง

3.1.2 เกิดความขัดแย้งจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ที่ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูปการเมืองของ คพป.

3.2 บทบาทของประชาสังคมในช่วงนี้ จะเป็นลักษณะของการออกมาวิพากษ์วิจารณ์ถึงการหาเสียงเลือกตั้งของรัฐบาล โดย ศ.ดร.อมร รักษาสัตย์ หรือแม้แต่การเสนอข้อคิดเห็นถึงความจำเป็นของรัฐบาลชุดใหม่ที่จะต้องเร่งดำเนินการปฏิรูปการเมือง โดย นายอานันท์ ปันยารชุน พล.อ.สายหยุด เกิดผล น.พ.สัณฑ์ หัตถิรัตน์ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) จนในที่สุด รัฐบาล โดยนายบรรหาร ศิลปอาชา จึงได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.)" ขึ้นมาศึกษาแนวทางการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อตอบสนองกระแสความต้องการดังกล่าวของประชาสังคม

เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมในการปฏิรูปการเมืองของรัฐบาล โดยเฉพาะการเกิดขึ้นของ คปก. ในสมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย และการเกิดขึ้นของ คปก. ในสมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชานั้น กล่าวได้ว่าประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในการผลักดัน ดังนั้น ในบทต่อไป ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาวิจัยถึงภาพรวมของประชาสังคม ทั้งปัจเจกบุคคล องค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ และกลุ่มแกนนำที่เรียกร้องเพื่อให้มีการปฏิรูปการเมือง