

บทที่ 5

บทบาททางการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมือง

เนื่องจากการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เป็นนโยบายทางการเมืองที่มีลักษณะเป็นปฏิสัมพันธ์กันระหว่างประชาสังคมและสังคมการเมืองอยู่ตลอดเวลา ทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าวไม่สามารถดำเนินไปตามขั้นตอนของการกำหนดนโยบายตามปกติได้ เนื่องจากแต่ละขั้นตอนไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด ดังเช่นได้มีการระบุปัญหาการปฏิรูปการเมืองในหลายประเด็นด้วยกันตั้งแต่การแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 อาทิเช่น การระบุปัญหาการปฏิรูปการเมืองโดย ศ.นพ. ประเวศ วะสี การปฏิรูปรัฐธรรมนูญโดย ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 โดยองค์กรประชาธิปไตย จนกระทั่งต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง ตลอดจนแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ซึ่งเป็นขั้นตอนของการจัดทำข้อเสนอนโยบาย แต่ก็ได้มีการกลับมาสู่ขั้นตอนการระบุปัญหาอีกครั้งในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา โดยการเรียกร้องจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ ให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อให้มีคณะกรรมการทำกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าขั้นตอนการระบุปัญหาจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดของกระบวนการกำหนดนโยบายดังกล่าว เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่แสดงให้เห็นถึงการรับรู้ต่อปัญหาและความต้องการที่เรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ตลอดจนหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา

นโยบายปฏิรูปการเมืองนี้กล่าวได้ว่า เป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากความตื่นตัวของกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ ในประชาสังคม อันเนื่องมาจากความไม่พอใจในความไม่เป็นประชาธิปไตยของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2534 โดยเริ่มแสดงบทบาทตั้งแต่การจุดประเด็นเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว การจุดประเด็นให้นายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง (จากการขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พล.อ.สุจินดา คราประยูร) การจุดประเด็นการปฏิรูปการเมือง และการจุดประเด็นการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 นอกจากนี้กลุ่มพลังประชาธิปไตยยังมีบทบาทในการเสนอทิศทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญให้กับสังคมการเมือง และประชาสังคมด้วยตนเอง ด้วย เช่นการเสนอแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) โดย ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ การเสนอให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 จาก ศ.นพ.ประเวศ วะสี เพื่อให้มี

คณะกรรมการธิการขึ้นมาทำการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ จนกระทั่งรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ต้องตัดสินใจกำหนดนโยบายในขั้นแรกให้มีการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อทำการศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว

เหตุการณ์สำคัญที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของประชาสังคมในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองตลอดระยะเวลาของการเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพ.ศ.2534 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จนถึงการปฏิรูปการเมืองในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มีดังนี้

1. รัฐสภา (โดยฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิก) ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมที่ฝ่ายค้านเสนอ ในคราวการประชุมร่วมกันของสองสภาสมัยสามัญครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2537 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ได้รับการวิจารณ์อย่างรุนแรง และก่อให้เกิดการชุมนุมประท้วงจากกลุ่มพลังนอกสภา

2. การอดอาหารประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2537 อันเนื่องมาจากความไม่พอใจต่อความล่าช้าตลอดจนการเล่นเกมทางการเมืองในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของฝ่ายสังคมนิยมการเมืองในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พร้อมทั้งเสนอข้อเรียกร้อง 4 ประการด้วยกันคือ

- รัฐธรรมนูญต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- คณะรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรง
- ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด
- ให้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีทุกเขตเทศบาล

3. สหพันธ์ศิลปินเพื่อประชาธิปไตยโกนศีรษะประท้วงรัฐบาล และสนับสนุนข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2537

4. ศ.นพ.ประเวศ วะสี เสนอแนวคิดการปฏิรูปการเมืองไทย เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2537 จากเหตุการณ์การอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร

5. ความขัดแย้งระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ กับพรรคพลังธรรม และภายในพรรคพลังธรรม ในประเด็นการตั้งคณะกรรมการรวบรวมเรียบเรียงยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2537

6. รัฐบาลนายชวน หลีกภัยแต่งตั้ง คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยโดยมีนพ. ประเวศ วะสี เป็นประธาน เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2537 เพื่อลดแรงกดดันการเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง จากพลังนอกสภา

7. การหาเสียงของนายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ก่อนการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 โดยการนำประเด็นการปฏิรูปการเมืองของ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มาใช้ในการหาเสียง

8. นายบรรหาร ศิลปอาชา บรรจุนโยบายปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ลงในนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538

9. การแต่งตั้ง คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) โดยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2538

ในบทนี้ จะอธิบายถึงกระบวนการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ โดยพิจารณาจากบทบาทและวิธีการที่กลุ่มพลังประชาธิปไตย อันได้แก่ การจุดประเด็น การสร้างกระแสการยอมรับการปฏิรูปการเมือง การกดดันรัฐบาล การระดมพลังมวลชน เป็นต้น โดยอาศัยกรอบของการกำหนดนโยบายและยุทธวิธีในการผลักดัน ดังต่อไปนี้

5.1 บทบาทของกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่อนโยบายปฏิรูปการเมือง

5.1.1 การจุดประเด็นปัญหาการปฏิรูปการเมือง

กลุ่มพลังประชาธิปไตยได้ทำการจุดประเด็นปัญหาการปฏิรูปการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่การคัดค้านรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 ในบางมาตรา เช่น บทเฉพาะกาลที่เปิดโอกาสให้วุฒิสมาชิกสามารถลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งได้ ประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งประธานรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอชื่อ นายกรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงการมีอำนาจอย่างมากของวุฒิสมาชิก จนกระทั่งนำไปสู่เหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมืองในเดือนพฤษภาคม 2535 โดยประเด็นที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยได้ทำการเรียกร้องข้างต้น ได้รับการตอบสนองภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว

กล่าวแล้ว แต่กลุ่มฯ ก็ยังคงจุดประเด็นปัญหาการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัยดังนี้

(1) ปัญหาความล่าช้าในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อันเนื่องมาจากความขัดแย้งกันในบางประเด็น บางมาตรา ที่เชื้อหรือกระทบกับผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจทั้งสามในรัฐสภา จนไม่สามารถหาข้อสรุปในประเด็นที่จะทำการแก้ไขร่วมกันได้ โดยเฉพาะการลงมติของสภา(ฝ่ายค้าน และวุฒิสมาชิก) ในการรับร่างรัฐธรรมนูญที่ฝ่ายค้านเสนอเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2537 เป็นเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นชัดเจนถึงความขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มอำนาจในสภาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การจุดประเด็นการมีสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับจึงเกิดขึ้น โดยมีผู้ซึ่งทำการจุดประเด็นดังกล่าวหลายคนด้วยกัน ดังนี้

- ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช โดยการวิจารณ์ความล่าช้าในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย พร้อมทั้งเสนอให้ขอพระราชทานสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2537 ซึ่งในขณะนั้น ได้รับการคัดค้านจากทั้งนักการเมือง และกลุ่มพลังนอกสภา ด้วยเหตุผลการระคายเคืองพระยุคลบาท (มติชน, 18 มกราคม 2537: 1,13)

- นายวิษณุ เครืองาม วุฒิสมาชิก ก็เป็นบุคคลหนึ่งที่เสนอให้ตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญทำการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับแทนการแก้ไขเพียงบางประเด็น เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2537 แต่การจุดประเด็นดังกล่าวของนายวิษณุ ได้รับการคัดค้านทันทีจากนักการเมือง และกลุ่มพลังนอกสภา เนื่องจากการมีสถานะภาพเป็นวุฒิสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รชช.) จึงไม่ได้รับความไว้วางใจในข้อเสนอดังกล่าว (กรุงเทพธุรกิจ, 1 มีนาคม 2537: 2)

- ร.ต.ฉลาด วรฉัตร เป็นบุคคลสำคัญอีกคนหนึ่งในการจุดประเด็นปัญหาปฏิรูปการเมือง โดยทำการอดอาหารประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐบาลที่หน้ารัฐสภา ที่แม้ข้อเรียกร้องจะไม่ได้รับบุให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ แต่เมื่อสังเกตถึงข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาดทั้ง 4 ข้อ ล้วนเป็นการเสนอถึงการแก้ไขปัญหาระบบการเมืองที่นอกเหนือไปว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญในบางมาตราเท่านั้น

- ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้จุดประเด็นการปฏิรูปการเมืองโดยการเขียนบทความเรื่อง "ความตายของ ฉลาด วรฉัตร กับการปฏิรูปการเมืองไทย" ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันและ

สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 2 มิถุนายน 2537 เสนอให้มีการปฏิรูปการเมืองโดยการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเผยแพร่สู่สาธารณชน หรือหากไม่มีการกระทำดังกล่าวให้ผู้ที่ต้องการให้มีการปฏิรูปการเมือง ถวายฎีกาขอพระราชทานให้มีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป จากการจุดประเด็นการปฏิรูปการเมืองของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี นี้ ได้กลายมาเป็นประเด็นทางการเมืองในขณะนั้นทันที ทั้งนี้เนื่องจาก ศ.นพ.ประเวศ วะสี ได้จุดประเด็นในช่วงเวลาที่หลายฝ่ายพยายามหาทางช่วยเหลือการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร การจุดประเด็นดังกล่าวจึงเป็นการกระทำในช่วงเวลาที่เหมาะสม ส่งผลให้ได้รับการขานรับจากหลายฝ่ายทันที โดยเฉพาะจาก นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภาที่เสนอให้มีการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 211 ทวิ เพื่อกำหนดวิธีการเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการยกร่าง

2) ปัญหาการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ภายหลัง ศ.นพ.ประเวศ วะสี เสนอควรมีการปฏิรูปการเมืองโดยตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ ปัญหาการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงเกิดขึ้น เนื่องจากไม่มีมาตราใดในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ. 2534 ที่กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้ แม้ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ จะเสนอให้เพิ่มเติมมาตรา 211 ทวิ แล้วก็ตาม แต่ประเด็นดังกล่าวกลับได้รับการขานรับจากกลุ่มพลังนอกสภาเพียงเล็กน้อย เนื่องจากรัฐบาลปฏิเสธอย่างแข็งกร้าว ว่าไม่สามารถทำการแก้ไขมาตรา 211 ได้ โดยฝ่ายรัฐบาลได้เสนอญัตติตามมาตรา 153 แห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อรวบรวมเรียบเรียงประเด็นที่จะทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญขึ้นมาแทน (สยามโพสต์, 7 มิถุนายน 2537: 1,14) ซึ่งทำให้กลุ่มพลังนอกสภาเกิดความขัดแย้งกันเองในแนวทางการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ โดยองค์กรปฏิรูปการเมืองอันเป็นองค์กรที่เข้าพบรัฐบาลเพื่อเรียกร้องให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ยอมรับข้อเสนอดังกล่าวของรัฐบาล แต่มีบางกลุ่ม/องค์กร เช่น องค์กรสิทธิมนุษยชนภาคใต้ และคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตยภาคใต้ กลับเห็นด้วยกับการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ผู้จัดการรายวัน, 8 มิถุนายน 2537: 1,3)

ประเด็นการจัดตั้งคณะกรรมการรวบรวมเรียบเรียงยกร่างรัฐธรรมนูญจากการจุดประเด็นของฝ่ายรัฐบาล จึงกลายเป็นประเด็นนโยบายในช่วงเวลาขณะนั้น กระทั่งเมื่อมีความขัดแย้งในการเสนอให้การจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวระหว่างพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคพลังธรรม ตลอดจนภายในพรรคพลังธรรมด้วย จนในที่สุดประเด็นดังกล่าวก็ไม่ได้รับการเลื่อนขึ้นมาพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นดังกล่าวจึงเงียบไปพร้อมกับการเลิกอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ด้วย

ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 เพื่อให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้รับการจัดประเด็นอีกครั้ง โดย ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ซึ่งได้เสนอบทสรุป "โครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย" เป็นหนังสือชื่อ "Constitutionalism : ทางออกของประเทศไทย" โดยพูดถึงสิ่งที่ควรทำในการปฏิรูปการเมือง คือการปรับโครงสร้างและกลไกรัฐธรรมนูญเสียใหม่ รวมทั้งเสนอให้มีการเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวด 12 มาตรา 211 ทวิ ถึง มาตรา 211 ทศ เพื่อให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษเพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติด้วย (สถาบันนโยบายศึกษา, 2538: 5) แต่ในขณะนั้นประเด็นการแก้ไขมาตรา 211 ยังไม่ได้รับความสนใจจากสังคมการเมืองและประชาสังคม เนื่องจากขณะนั้น กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ หันไปให้ความสนใจกับร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ชุดที่ นายประจวบ ไชยสาส์น เป็นประธาน (ร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับลงมติให้ดำเนินการแก้ไขในคราวประชุมร่วมกันทั้งสองสภา เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2537) ซึ่งได้ทำการแก้ไขแล้วเสร็จออกมา กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่างๆ จึงทำการวิจารณ์ในแต่ละมาตรา

ประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ได้รับการสนใจและกลับมาเป็นประเด็นนโยบายอีกครั้ง โดยการจัดประเด็นของ ศ.นพ.ประเวศ วะสี ซึ่งขณะนั้นได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธาน คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2537 เพื่อลดแรงกดดันจากการเรียกร้องให้มีการตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญของกลุ่มพลังนอกสภา โดยศ.นพ. ประเวศ วะสี ได้นำเอาแนวคิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญในหมวด 12 มาตรา 211 ทวิ ถึง มาตรา 211 ทศ เพื่อให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ มาบรรจุไว้ใน "ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย" และ "การปฏิรูปทางการเมือง ทางออกของประเทศไทย" โดยให้ความเห็นว่า การดำเนินการปฏิรูปการเมืองจะทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 211 ให้มีการตั้งคณะกรรมการพิเศษทำการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538: 7,83-93)

ผู้จัดประเด็นการปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญทั้งฉบับที่สำคัญอีกคนหนึ่ง คือ นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย เนื่องจากการนำประเด็นการปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ตามแนวทางของ คพป. มาใช้เป็นประเด็นในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ภายหลังรัฐบาลชวน หลีกภัย ประกาศยุบสภา

การจุดประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ของนายบรรหาร ศิลปอาชา นั้น แสดงให้เห็นถึงการกำหนดกลยุทธ์การหาเสียงของพรรคการเมือง ที่จำเป็นต้องนำเอาประเด็นข้อเรียกร้องของประชาชนในอดีตมาค้ำึงถึง ซึ่งในกรณีข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองของ คพป. นั้น น่าจะเป็นข้อเสนอที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน ที่ไม่พอใจต่อประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ และประสิทธิภาพของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนระบบการเมืองได้อย่างครอบคลุมที่สุด ทำให้ประเด็นแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 กลายเป็นประเด็นปัญหาปฏิรูปการเมืองในเวลาต่อมา

กล่าวโดยสรุปแล้ว พบว่า กลุ่มพลังประชาธิปไตยที่มีบทบาทในการจุดประเด็นปัญหาปฏิรูปการเมืองแทบทั้งสิ้นจะเป็นปัจเจกบุคคล อาทิเช่น ศ.นพ.ประเวศ วะสี ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์ เป็นต้น การที่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวมีความสามารถในการจุดประเด็นปัญหาการปฏิรูปการเมืองนั้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เนื่องจากบุคคลดังกล่าวเป็นนักวิชาการผู้มีความรู้ และมีชื่อเสียงในสังคมอยู่ก่อนแล้ว การจุดประเด็นจึงได้รับความสนใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นนักวิชาการ จะช่วยสร้างความชอบธรรมให้กับแนวคิดที่จะนำเสนอสู่สาธารณะและสังคมการเมืองได้เป็นอย่างดี

5.1.2 การสร้างกระแสการยอมรับการปฏิรูปการเมือง

กลุ่มพลังประชาธิปไตยได้มีบทบาทต่อการสร้างกระแสให้มีการยอมรับแนวคิดการปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นในสังคมไทย โดยมีรูปแบบการสร้างกระแส 3 รูปแบบด้วยกัน คือ การสร้างความกดดันให้กับสาธารณะและพรรคการเมือง การระดมพลังมวลชน และการระดมพลังความคิด ดังต่อไปนี้

ก. การสร้างความกดดันให้กับสาธารณะและพรรคการเมือง : การอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร

การอดอาหารประท้วงการแก้ไขรัฐธรรมนูญของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ถูกมองว่าเป็นสัญลักษณ์ของความต้องการประชาธิปไตยของประชาชนซึ่งวิธีการและข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร นั้น ได้ก่อให้เกิดความสนใจจากกลุ่มพลังประชาธิปไตยได้ดี แม้ในช่วงแรกกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ ยังมีท่าทีที่ไม่ชัดเจนนักกว่าควรให้การสนับสนุนหรือคัดค้าน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปในลักษณะของการเห็นด้วยในหลักการ แต่ไม่เห็นด้วยในวิธีการ และขอร้องให้เลิกใช้วิธีการต่อสู้ด้วยการอดอาหาร

รวมทั้งเห็นว่าข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด มีลักษณะล้าหน้าเกินความตื่นตัวของประชาชน และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เช่น ความเห็นของ นายนิริรัตน์ ทรัพย์สมบุรณ์ รักษาการเลขาธิการสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ที่ว่า “ ถ้าเป็น 10 ปีข้างหน้า คงเป็นจริงได้มากกว่านี้ ผมคิดว่า ร.ต.ฉลาด ต้องเสียชีวิตแน่นอน เพราะรัฐบาลไม่กล้าพอที่จะปฏิรูปโครงสร้างข้าราชการประจำที่เป็นตัวขัดขวางประชาธิปไตย” ซึ่งในที่นี้หมายถึง ข้อเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีในทุกเขตเทศบาลนั่นเอง (มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 14 ฉบับที่ 717, 20 พฤษภาคม 2537 : 10-11)

อย่างไรก็ตาม เมื่อ ร.ต.ฉลาด วรจักร ยังคงยืนยันที่จะต่อสู้ตามวิธีการของตัวเองต่อไป ประกอบกับภาพลักษณ์ของ ร.ต.ฉลาด ที่เป็นนักต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย ทำให้เกิดเป็นช่องทางให้แกนนำกลุ่มพลังประชาธิปไตย ที่ไม่พอใจการแก้ไขรัฐธรรมนูญของสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งไม่ต้องการให้มีวุฒิสมาชิกอยู่แล้ว จึงหันมากำหนดท่าทีที่ชัดเจนมากขึ้น โดยเริ่มจากปราศรัยที่หน้ารัฐสภาให้การสนับสนุนการเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด ของ นายยืนยง โอภากุล หรือ “แอ๊ด คาราบาว” นักดนตรีเพื่อชีวิต และวิจารณ์ว่า พรรคร่วมรัฐบาลสัญญาไว้กับประชาชนว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยโดยเร็ว แต่กลับไม่ทำอะไรเป็นชิ้นเป็นอัน (สยามรัฐ, 25 พฤษภาคม 2537 : 13) รวมทั้งสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) ที่เริ่มเห็นด้วยกับหลักการในข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด ที่ต้องการให้รัฐธรรมนูญมาจากประชาชนจริง ๆ และเห็นว่า ประชาชนควรสนับสนุนข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด (สยามโพสต์, 28 พฤษภาคม 2537 : 1,14)

จากกรณีที่หลากหลายฝ่ายเห็นว่าข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรจักร เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ประกอบกับการปฏิเสธอย่างแข็งกร้าวจากรัฐบาล แกนนำกลุ่มพลังประชาธิปไตย จึงระดมพลังกันเพื่อหาทางออกจากข้อเรียกร้องดังกล่าว และขยายตัวไปสู่การชุมนุมเรียกร้องที่หน้ารัฐสภา และตามจังหวัดต่าง ๆ ในภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตลอดในช่วงเดือนมิถุนายน 2537 และเห็นพ้องต้องกันว่า หากไม่รีบดำเนินการเรียกร้องเพื่อกดดันให้รัฐบาลดำเนินการใด ๆ ในการปฏิรูปการเมืองแล้ว ร.ต.ฉลาด วรจักร อาจจะต้องเสียชีวิตจากการอดอาหารประท้วงก็เป็นได้ และนั่นย่อมหมายความว่า ประเด็นประชาธิปไตยจะตกไป หรือพ่ายแพ้ไปกับการจบชีวิตของ ร.ต.ฉลาด วรจักร ด้วย

ข. การระดมพลังมวลชน

การอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ได้ส่งผลให้เกิดการระดมพลังของแกนนำกลุ่มพลังประชาธิปไตย โดยเริ่มจากวิธีการจัดประชุมร่วมกัน ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2537 ซึ่งเรียกตัวเองว่า "กลุ่มกัลยาณมิตรของฉลาด" ประกอบไปด้วย นักวิชาการ และตัวแทนกลุ่ม องค์กรบางกลุ่ม ได้แก่ นายสุวินัย ภรณวลัย นักวิชาการคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นายวีรพจน์ ลือประเสริฐกุล นักธุรกิจ นายพิเชียร อำนาจวรประเสริฐ ประธานชมรมนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตย นายสุวิทย์ วัฒนุรอนประธานคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย และกรรมการสมาพันธ์ประชาธิปไตย โดยได้ข้อสรุปว่า ทางออกที่ดีที่สุด คือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นร่างรัฐธรรมนูญใหม่ (สยามรัฐ, 31 พฤษภาคม 2537 : 1,3)

แกนนำองค์กรประชาธิปไตย อย่างสมาพันธ์ประชาธิปไตย สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย ก็ระดมพลังกันระหว่างเครือข่ายองค์กรประชาธิปไตย 10 องค์กร จัดประชุมขึ้น ในวันที่ 31 พฤษภาคม 2537 และได้จุดยืนว่า รัฐบาลควรยกเลิกรัฐธรรมนูญที่มาจากทหาร ระดมนักวิชาการ และประชาชนหลายอาชีพเข้าร่วมร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และต้องมีท่าทีในการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ หากเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามที่ ร.ต.ฉลาด เสนอ ไม่สามารถทำได้ก็ให้สอบถามประชาชนว่าต้องการรัฐธรรมนูญแบบไหน นอกจากนี้ที่ประชุมยังเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญสามารถทำได้โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ที่ต้องใช้เวลา 120 วัน นอกจากนั้นยังได้แบ่งหน้าที่กันโดยสหพันธ์ศิลปินเพื่อประชาธิปไตย ร่วมกับสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) เป็นแกนนำในการประสานกับกลุ่ม ร.ต.ฉลาด ที่หน้ารัฐสภา (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 36 : 986)

นักวิชาการเองก็ได้ทำการระดมพลังซึ่งกันโดยการร่วมกันทำจดหมายเปิดผนึกจากนักวิชาการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รวม 15 คน ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2537 ถึง นายมารุต บุณนาท ประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยในจดหมายระบุว่า คณะนักวิชาการได้ติดตามข้อเสนอ และสถานการณ์ทางการเมืองอย่างใกล้ชิด เห็นว่า สภาผู้แทนราษฎรควรจะหยิบยกข้อเสนองานการเมือง ขณะนี้มาพิจารณาโดยด่วน และจัดให้มีคณะกรรมการวิสามัญศึกษาความเป็นไปได้ที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งจะช่วยยุติความสับสนของสภาวการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันได้ แต่ปรากฏว่า ร.ต.ฉลาด ก็ไม่รับข้อเสนอดังกล่าว (สยามโพสต์, 1 มิถุนายน 2537 : 1,14)

นักวิชาการท่านอื่นอีกหลายคน ก็ได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง อาทิ ศ.พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย อาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่เห็นว่า ทางออกอีกทางหนึ่งที่จะให้แก่ไขรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายเดียว ก็คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 โดยตัดในส่วนของวุฒิสมาชิกออกไป รวมทั้งเสนอให้รัฐบาลยุบสภาด้วย (ผู้จัดการรายวัน, 1 มิถุนายน 2537 : 15) ส่วน นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ ก็ไปให้กำลังใจ ร.ต.ฉลาด และวิพากษ์วิจารณ์ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี อย่างรุนแรง เช่น "ดี้อด้าน" "โง่" (สยามโพสต์, 1 มิถุนายน 2537 : 1,14)

การที่กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ ได้ระดมพลังกันเพื่อกดดันรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายปฏิรูปการเมืองนั้น กล่าวได้ว่า มีสาเหตุมาจากการอดอาหารประท้วงของ ร.ต.ฉลาด วรจักร ซึ่งเป็น การกระทำของปัจเจกบุคคล ที่ต้องการจุดประเด็นปฏิรูปการเมือง โดยใช้วิธีการอดอาหารเพื่อกดดันให้ รัฐบาลทำตามข้อเสนอของตน แม้ว่าในช่วงแรกของการอดอาหารประท้วงนั้น นักวิชาการ กลุ่มพลัง ประชาธิปไตยต่างๆ และประชาชนทั่วไป จะไม่เห็นด้วยกับวิธีการกดดันรัฐบาลของ ร.ต.ฉลาด วรจักร ที่ ใช้ชีวิตของตนเป็นเดิมพัน แต่หลังจากที่รัฐบาลยังยืนยันปฏิเสธข้อเสนอนี้ว่า ข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด วรจักร เป็นการกระทำของคน ๆ เดียว และข้อเสนอก็คัดกับหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (ซึ่งน่าจะเป็นข้ออ้างของ ทางฝ่ายรัฐบาลมากกว่า)

ด้วยเหตุดังกล่าว กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ จึงได้ปรึกษาร่วมกันเพื่อกำหนดท่าทีที่ชัดเจน ทั้งนี้ ก็ได้ข้อสรุปว่า หากไม่รีบดำเนินการใด ๆ แล้ว ร.ต.ฉลาด วรจักร อาจเสียชีวิตจากการอดอาหารประท้วงได้ ดังนั้น แกนนำองค์กรประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นสมาพันธ์ประชาธิปไตย สนนท. ครป. รวมทั้งปัจเจกบุคคล เช่น นักวิชาการ ก็ได้ระดมพลังกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดประชุมเพื่อให้รัฐบาลยกเลิก รัฐธรรมนูญฉบับเดิม (2534) หรือการทำจดหมายผนึกถึงประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาจัดให้มี คณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษาความเป็นไปได้ที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ นอกจากนี้ กลุ่มพลัง ประชาธิปไตย เช่น สนนท. และสหพันธ์ศิลปินเพื่อประชาธิปไตย ก็ได้ไปร่วมประท้วงหรือเป็นแนวร่วมให้ กับ ร.ต.ฉลาด วรจักร อีกด้วย

ค. การระดมพลังความคิด

ได้มีการเสนอแนวคิดโดยผ่านช่องทางด้านสื่อมวลชนเพื่อหาทางออกให้กับข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด โดย ศ.น.พ.ประเวศ วะสี ซึ่งได้เขียนบทความ "ความตายของ ฉลาด วรจักร กับการปฏิรูป

การเมือง" ตีพิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์ เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2537 เสนอให้มีการปฏิรูปการเมือง โดยเสนอให้ตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและนำสู่เวทีสาธารณะให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง โดยการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยม พร้อมทั้งให้เหตุผลที่จำเป็นต้องปฏิรูปการเมืองอันเนื่องจากการไม่มีประสิทธิภาพของนักการเมืองในปัจจุบัน

จากแนวคิดของ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี ที่เสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมนั้น เป็นการนำเอาแนวคิดของ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ (ซึ่งเป็นข้อสรุปจากโครงการ "การศึกษาแนวทางเพื่อการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย" ที่ทำให้กับสถาบันนโยบายศึกษา) ที่ได้เคยเผยแพร่ทางสื่อ (หนังสือพิมพ์) ตลอดในช่วงเดือนเมษายน - มิถุนายน 2537 มาใช้เป็นแนวทางเพื่อเป็นการเพิ่มน้ำหนักให้กับข้อเสนอของตนให้ดูเป็นหลักการ หรือเป็นแนวทางที่ได้รับการศึกษาวิจัยมาแล้วเพิ่มเติมจากที่เคยเสนอให้นำการแก้ไขรัฐธรรมนูญสู่เวทีสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมเมื่อครั้งมีการถกเถียงกันระหว่างสมาชิกวุฒิสภาถึงประเด็นที่จะทำการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งกล่าวได้ว่า เป็นยุทธวิธีในการระดมพลังความคิด เพื่อนำแนวทางแก้ไขปัญหาเข้าสู่ความสนใจของรัฐอย่างเป็นระบบ กล่าวคือเป็นการผสมผสานกันระหว่างผู้ทำการศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหในระดับโครงสร้าง คือ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญการแก้ไขปัญหในระดับโครงสร้าง กับผู้นำเสนอแนวคิดดังกล่าวสู่รัฐบาล และสาธารณะ คือ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี ผู้ซึ่งมีบทบาทด้านกิจกรรมทางสังคม ที่เน้นการมีสิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน และทำงานเกี่ยวกับองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ อยู่แล้ว เพื่อหวังที่จะทำให้นโยบายดังกล่าวได้รับการยอมรับและกระจายไปสู่ทุกกลุ่มในสังคม ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของนักวิชาการ ซึ่งมักจะมองแนวทางการแก้ไขในระดับโครงสร้าง หรือในส่วนขององค์กรสิทธิมนุษยชน ที่มักจะให้ความสำคัญกับการมีสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นระหว่างกลุ่มกัลยาณมิตรของ ฉลาด กับแกนนำองค์กรประชาธิปไตย ได้แก่ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย สมาพันธ์ประชาธิปไตย และนักวิชาการ อาทิ นายสุวินัย ภรณวลัย นายแก้วสรร อติโพธิ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ นักคิดนักเขียนชื่อดัง และที่สำคัญคือมีนักการเมือง อย่าง นายวีระ มุสิกพงศ์ รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ สมาชิกพรรคพลังธรรม นายคมสันต์ พงษ์สุธรรม กรรมการบริหารพรรคพลังธรรม ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลในขณะนั้นเข้าร่วมด้วย และรวมตัวกันเป็นองค์กรเฉพาะกิจ ชื่อ องค์กรปฏิรูปการเมือง เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2537 โดยมีมติร่วมกันให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ หลังจากนั้น องค์กรปฏิรูปการเมือง ก็ทำหน้าที่เป็นหัวหอกในการเรียกร้องให้มี

การจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญ โดยการเข้าพบ (Lobby) ผู้นำพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อขอการสนับสนุนการตั้งญัตติดังกล่าว (สยามโพสต์, 3 มิถุนายน 2537: 1,8) อย่างไรก็ตาม จากการเข้าพบพรรคการเมืองต่าง ๆ ขององค์กรปฏิรูปการเมืองนั้น ก็เป็นเพียงการรับทราบแนวทางเท่านั้น พรรคการเมืองร่วมฝ่ายค้านส่วนใหญ่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ใด ๆ โดยขอปรึกษากันในพรรค และพรรคร่วมฝ่ายค้านก่อน หรือในกรณีบางพรรคที่แสดงท่าทีเห็นด้วยก็เห็นว่า รัฐบาล โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์ ต้องเป็นฝ่ายริเริ่ม (สยามโพสต์, 4-5 มิถุนายน 2537 : 1,14)

การระดมพลังความคิดเห็นในช่วงต้น สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะความร่วมมือในการระดมพลังของส่วนต่าง ๆ ของประชาสังคม ระหว่างปัจเจกบุคคล ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ นักการเมือง จากพรรคพลังธรรม และพรรคความหวังใหม่บางท่าน

อย่างไรก็ตาม พบว่ามีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันเกิดขึ้น ในกลุ่ม/องค์กรนอกสภาด้วย โดยนายพิชัย ศรีใส ประธานองค์กรสิทธิมนุษยชนภาคใต้ เห็นว่า องค์กรปฏิรูปการเมืองไม่ทันเล่ห์เหลี่ยมของวุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการวิสามัญรวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 153 ซึ่ง นายพิชัย รัตกุล เห็นด้วยกับการแก้ไขมาตรา 211 เพื่อให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้ง นายเทวัญ ศรีสุวิภา เลขาธิการคณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) ภาคใต้ เห็นด้วยกับข้อเสนอของ นายมีชัย ฤชุพันธ์ ที่เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ และไม่เข้าใจว่าทำไมสมาพันธ์ประชาธิปไตยส่วนกลางจึงเห็นด้วยกับการที่ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการรวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 153 (ผู้จัดการรายวัน, 8 มิถุนายน 2537: 19)

กล่าวโดยสรุปแล้ว จากการระดมความคิดเห็นเพื่อหาทางออกให้กับกรณีการอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่แตกต่างกัน ดังตาราง

ตารางที่ 5.1 แสดงข้อเปรียบเทียบประเด็นความแตกต่างในการร่างรัฐธรรมนูญ จำแนกตาม
แนวทางกรรมาธิการวิสามัญรวบรวมเรียบเรียงฯ กับแนวทางสภาร่างรัฐธรรมนูญฯ

ประเด็นความแตกต่าง	แนวทางกรรมาธิการ วิสามัญรวบรวม เรียบเรียงฯ	แนวทางสภาร่าง รัฐธรรมนูญ
สิทธิอำนาจในการร่าง	เป็นของสภาผู้แทนราษฎร	เป็นของรัฐสภาทั้งสองสภา
อ้างอิงกฎหมาย	รัฐธรรมนูญตามมาตรา 153	แก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211
ผู้ร่าง	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก บุคคลหลายฝ่าย
ตัวอย่างในอดีต	รัฐธรรมนูญปี 2489	รัฐธรรมนูญ 2492
ผู้เสนอ	องค์กรปฏิรูปการเมืองไทย	ประธานวุฒิสภา
ผู้เห็นด้วยหรือสนับสนุน	พรรคกิจสังคม พรรคชาติพัฒนา	นักวิชาการกฎหมายมหาชน บางท่าน องค์กรประชาธิปไตย บางองค์กร
ทำที่ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร	รับได้	ไม่ยอมรับ (จากปากคำของ ผู้ใกล้ชิด)
ทำที่รัฐบาล	ไม่ยอมรับ แต่ถ้าแก้ไขมาตรา 211 ก่อน เห็นว่าสามารถทำ ได้)	ไม่ริเริ่ม เป็นเรื่องของรัฐสภา

ต่อมาปรากฏว่าผลการประชุมหัวหน้าพรรคร่วมรัฐบาล เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน มีมติให้มีการเสนอญัตติตั้งคณะกรรมการรวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะป็นในนามพรรคร่วมรัฐบาล หรือในนามพรรคการเมือง หรือแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มติชน, 9 มิถุนายน 2537 : 2) ทำให้เกิดความขัดแย้งภายในพรรคพลังธรรมขึ้น โดย นายบุญชู โรจนเสถียร หัวหน้าพรรคพลังธรรม กล่าวยืนยันให้สมาชิกพรรคถอนญัตติเพื่อมารยาททางการเมือง ซึ่ง นายสุทิน นพเกตุ และ นายธำรงค์ แสงสุริยจันทร์ ก็ยังไปยื่นญัตติที่ร่างไว้แล้วต่อกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเรื่องก็ได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระเป็นที่เรียบร้อย แม้ว่าในระหว่างนั้น นายมานะ มหาสุวีระชัย จะมาระงับการยื่นญัตติเนื่องจากคำแถลงของ นายบุญชู ในที่ประชุมพรรคร่วมรัฐบาลก็ตาม แต่ นายสุทิน และ นายธำรงค์ ก็ยังยืนยันที่จะไม่ถอนญัตติออกไป (สยามโพสต์, 9 มิถุนายน 2537 : 1,3,8)

อย่างไรก็ตาม แกนนากลุ่มพลังประชาธิปไตยก็ยังคงทำการระดมพลัง เพื่อผลักดันให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสนับสนุนข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร กัน อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ จะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย (ครป.) จัดทำเอกสารสนับสนุนเจตนารมณ์ของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ออกมา 3 ฉบับด้วยกัน โดยฉบับแรกเป็นการรวบรวมทัศนะของหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล กรณี ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ที่ลงตีพิมพ์ในวันที่ 9-10 มิถุนายน แจกจ่ายให้กับบุคคลทั่วไป และให้ผู้ที่ไม่เห็นด้วยช่วยเผยแพร่ด้วยการถ่ายเอกสาร หรือส่งแฟกซ์ต่อไป ฉบับที่ 2 เป็นแถลงการณ์ของ ครป. ในหัวข้อ “เราควรจะสนับสนุนการเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร หรือไม่?” ในวันที่ 13 มิถุนายน ซึ่งเป็นการให้รายละเอียดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ปี 2534 ที่มีเนื้อหาเผด็จการ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ถูกจำกัดอยู่มาก ทำให้สมควรยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเสีย และร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตย ซึ่งจะเป็นการปฏิรูปการเมืองไทย และทำให้รัฐธรรมนูญเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร และชี้ให้เห็นว่า เป็นเรื่องของประเทศชาติ และประชาชนทั้งประเทศ ไม่ใช่กรณีของคน ๆ เดียว ส่วนฉบับที่ 3 นั้น เป็นการรวบรวมนানাทัศนะที่ไม่เห็นด้วยกับรัฐบาลต่อกรณี ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ที่ลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ ตั้งแต่วันที่ 9-16 มิถุนายน 2537 อาทิ “จาก ส.ศิวลักษณ์ ถึง ฉลาด “คุณฉลาดเขาไม่มีเบื้องหลังผมประกันได้”, พ่ออาจจะบ้า! แต่...บ้าประชาธิปไตย (จากใจจิตราวดี วรฉัตร”, และ “รัฐบาลชวน รัฐบาลยงขาว อ่านในนายกรัฐมนตรีจากคำ กิจ หลีกภัย” เป็นต้น (คณะกรรมการรณรงค์เพื่อประชาธิปไตย, ใบบลิว)

องค์กรปฏิรูปการเมือง จัดการประชุมใหญ่ วันที่ 11 มิถุนายน ที่โรงแรมมาเจสติค และ วันที่ 12 มิถุนายน ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีความเห็นร่วมกันในวิถีทางคลี่คลายวิกฤตการณ์การเมืองขณะนี้ คือ ให้ประธานรัฐสภานำญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญรวบรวมเรียบเรียงร่างรัฐธรรมนูญ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังธรรม 20 คน ยื่นไว้ บรรจุในวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 16 มิถุนายน เป็นวาระด่วน รวมทั้งจะนัดประชุมใหญ่ที่บริเวณหน้ารัฐสภา ในวันที่ 15-16 มิถุนายน เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนการยื่นญัตติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังธรรม 20 คนเป็นผู้เสนอด้วย (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 39 : 1065)

สหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) แถลงการณ์ให้กำลังใจและสนับสนุน 20 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังธรรมที่ได้ทำหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนที่ปรารถนา รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ถือเป็นภาระหน้าที่กล้าหาญทางจริยธรรม สำหรับผู้ประสงค์และดำเนินการ

ให้มีการถอนญัตตินั้น ขอประณามว่า เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์เฉพาะพรรคพวกตน (แนวหน้า, 12 มิถุนายน 2537 : 2)

ในส่วนของนักวิชาการนั้น ศ.น.พ.ประเวศ วะสี และ นายธีรยุทธ บุญมี 2 นักวิชาการชื่อดัง ได้ออกแถลงการณ์เพื่อแสดงเจตนารมณ์ในการคลี่คลายวิกฤติการเมืองกรณีการอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด วรจักร ในวันที่ 10 มิถุนายน 2537 ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองไทย โดยการเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญปฏิรูปการเมืองไทย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนทุกสาขาอาชีพ กำหนดแนวทางกระจายอำนาจ และให้สังคมสามารถตรวจสอบการบริหารของฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยนักวิชาการทั้งสองคนแจ้งว่า ผู้ที่ประสงค์จะแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันสามารถส่งคำยืนยันไปยัง นายธีรยุทธ บุญมี ที่สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และที่ นายสุริชัย หวันแก้ว คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ (สยามรัฐ, 11 มิถุนายน 2537 : 1,2)

นอกจากบุคคลทั้งสองในข้างต้นแล้ว ยังมีนักวิชาการคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ร่วมกันทำจดหมายเปิดผนึกถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีนักวิชาการลงชื่อสนับสนุนทั้งหมด 113 คน จาก 12 สถาบันการศึกษา และยื่นต่อ นายมารุต บุญนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ 13 มิถุนายน 2537 ในจดหมายระบุถึงการกลับคำของพรรคประชาธิปัตย์ที่ไม่เป็นทั้งผู้เสนอและสนับสนุน ในขณะที่ฝ่ายค้านสนับสนุนแต่ไม่เสนอ ทำให้บรรยากาศทางการเมืองตึงเครียด คณาจารย์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จึงขอเรียกร้องให้ฝ่ายค้าน และรัฐบาลแสดงความรับผิดชอบทางการเมืองในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเมืองโดยเร็ว (สยามโพสท์, 11 มิถุนายน 2537 : 1,14)

จากการที่ ครป. องค์การปฏิรูปการเมือง สนทน. และนักวิชาการ คือ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี นายธีรยุทธ บุญมี และนักวิชาการคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ยังคงทำการระดมพลังตามที่ได้นำเสนอไปในข้างต้นนั้น กล่าวได้ว่า การระดมพลังดังกล่าวเป็นการระดมความเห็นพร้อมอย่างต่อเนื่องของปัจเจกบุคคลและกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ แม้ว่าจะมีการตั้ง คพป. ขึ้นมาแล้วก็ตาม

สิ่งสำคัญประการหนึ่งในการระดมพลังของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ก็คือ การมีหนังสือพิมพ์และนักการเมืองเป็นพลังสนับสนุนและพันธมิตร กล่าวได้ว่า มีการตีพิมพ์การเสนอแนวคิด ตลอดจน

ความเคลื่อนไหวของกลุ่มพลังประชาธิปไตยในการสนับสนุน ร.ต.ฉลาด วรฉัตร เป็นข่าวมากที่สุดเรื่องหนึ่งในช่วงเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 2537 นอกจากหนังสือพิมพ์แล้ว ยังมีบทความในวารสารรายลับดาหิวิเคราะห์ วิเคราะห์ความเคลื่อนไหวดังกล่าวอย่างกว้างขวาง การที่ประเด็นการตั้งคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญได้รับการเผยแพร่ นั่น ส่วนหนึ่งเป็นผลของการระดมพลังของกลุ่มพลังประชาธิปไตยเพื่อบีบบังคับรัฐบาลและการที่สื่อมวลชน คือ หนังสือพิมพ์เองได้ให้ความสนใจต่อประเด็นนี้มาก เป็นการดึงประเด็นของข้อเรียกร้องให้สื่อมวลชนให้ความสนใจของประชาชน และสร้างความชอบธรรมของข้อเรียกร้องให้เกิดขึ้น (legitimizing of the issue) กล่าวคือ ทำให้ทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาล และหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องหยิบยกข้อเรียกร้องนี้ขึ้นมาพิจารณาเพื่อแก้ไข

การจัดประชุมทางวิชาการ การสัมมนา การประชุม และการกล่าวปราศรัยโจมตีข้อบกพร่องในการแก้ไขรัฐธรรมนูญของรัฐบาล ซึ่งกลุ่มพลังประชาธิปไตยได้จัดขึ้น หากปราศจากความสนใจของหนังสือพิมพ์ที่จะลงเป็นข่าวให้เสียแล้ว ย่อมจะทำให้การระดมพลังมวลชนไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะลำพังใบปลิว คำแถลงการณ์ และเอกสารรูปแบบอื่น ๆ ที่แจกจ่ายไป ย่อมแพร่หลายอยู่แต่เพียงในวงแคบ กล่าวคือ เฉพาะประชาชนที่สนใจในบริเวณหน้ารัฐสภา หรือในแวดวงเครือข่ายของกลุ่มพลังประชาธิปไตยเท่านั้น

5.1.3 การกดดันรัฐบาล

จากการจัดประชุมเพื่อหาทางออกให้กับ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ของแกนนำกลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ ตลอดจนแบ่งทำหน้าที่ดูแลการชุมนุมที่หน้ารัฐสภา และสร้างความสนใจโดยการโกนหัวประท้วง และกล่าวปราศรัยโจมตีรัฐบาลที่หน้ารัฐสภา ของเครือข่ายองค์กรประชาธิปไตย ตลอดจนถึงแจกบุคคลที่มีบทบาทในสังคมข้างต้นแล้ว ยังมีกลุ่มแนวร่วมประชาชนพิทักษ์ประชาธิปไตย ซึ่งก็เป็นอีกหนึ่งเครือข่ายองค์กรประชาธิปไตยที่ทำหน้าที่ในการดูแลเรื่องอาหาร น้ำ ให้กับประชาชนที่มาเข้าร่วมในการชุมนุมที่รัฐสภา เขียนป้าย จัดพิมพ์แผ่นปลิว แจกจ่ายแถลงการณ์ และประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเข้าร่วมฟังการอภิปราย และลงชื่อเป็นสมาชิกของแนวร่วมฯ ในการชุมนุมเพื่อเรียกร้องการยกย่องรัฐธรรมนูญที่หน้ารัฐสภาด้วย

การระดมพลังจากแกนนำกลุ่มพลังประชาธิปไตยข้างต้น ได้รับการสนับสนุนจากทั้งในกรุงเทพฯ และขยายวงออกไปสู่ต่างจังหวัด หลายจังหวัด โดยเฉพาะในภาคใต้ และภาคอีสาน ซึ่งส่วน

ใหญ่ก็เป็นการร่วมกันจัดเวทีอภิปรายจากเครือข่ายขององค์กรประชาธิปไตย ที่มีอยู่ในภาคนั้น ๆ เช่น สมาพันธ์ประชาธิปไตยภาคอีสาน ชมรมนักสิทธิมนุษยชน สมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน สมาพันธ์ประชาชนเพื่อประชาธิปไตย สมัชชาชาวนาชาวไร่ภาคอีสาน มูลนิธิทองใบ ทองเปาด์ และสภาองค์กรครูเพื่อสังคม มีมติร่วมกันที่จะเคลื่อนไหวผลักดันข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ให้เป็นจริงทางสังคม โดยเฉพาะประเด็นการยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ให้เป็นประชาธิปไตย และออกแถลงการณ์เรียกร้องให้ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ลดทวิษย์ยอมตั้งคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อรักษาชีวิตของ ร.ต.ฉลาด นอกจากนี้แล้ว กลุ่มองค์กรประชาธิปไตยภาคอีสาน ก็จัดเวทีกลางแจ้งที่หน้ามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาสารคาม ในวันที่ 5 มิถุนายน โดยมีการอภิปรายทางการเมือง ขอมติจากผู้ร่วมประชุมเพื่อเคลื่อนไหวขบวนเข้ากรุงเทพฯ สนับสนุน ร.ต.ฉลาด (ผู้จัดการรายวัน, 6 มิถุนายน 2537 : 6) รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง ภาคอีสาน (คปอ.) ขึ้น มี นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ จากสภาองค์กรครูเป็นประธาน และคณะกรรมการประกอบด้วยนักกิจกรรมจาก 17 จังหวัดภาคอีสาน โดยมีวัตถุประสงค์ระยะสั้นในการเคลื่อนไหวสนับสนุนข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร และระยะยาวในการรณรงค์ให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่แท้จริง โดยผ่านมติจากประชาชน ตลอดจนรณรงค์ให้มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง (สยามโพสต์, 6 มิถุนายน 2537 : 1,8)

สำหรับภาคใต้ นั้น องค์กรร่วมสมาพันธ์ประชาธิปไตยจังหวัดนครศรีธรรมราช สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชนจังหวัดนครศรีธรรมราช สภานายความภาค 8 กลุ่มนักธุรกิจระดับนำในจังหวัด ก็ได้ออกแถลงการณ์สนับสนุนการต่อสู้และข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด ซึ่งจะมีอาสาสมัครเริ่มโกนหัวประท้วงตั้งแต่วันที่ 4 มิถุนายน 2537 และจะทยอยโกนหัวเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกว่าข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด จะบรรลุผล (สยามรัฐ, 5 มิถุนายน 2537 : 1,2) รวมทั้งมีการจัดเวทีปราศรัยสนับสนุน ร.ต.ฉลาด และกล่าวโจมตีพรรคการเมือง โดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์อย่างรุนแรง และส่งตัวแทนจำนวนหนึ่งเดินทางเข้าร่วมการประชุมที่กรุงเทพมหานครด้วย

สภาพการรวมพลังที่ได้ขยายวงจากกรุงเทพฯ ไปสู่ต่างจังหวัด ดังรายละเอียดในข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความเห็นพ้องต้องกันของสังคม โดยเริ่มต้นขึ้นจากสังคมหนึ่ง (กรุงเทพฯ) แล้วขยายวงออกสู่สังคมที่กว้างขึ้น (ต่างจังหวัด) ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วมที่จะรวมตัวกันกดดันรัฐบาล โดยตั้งคณะกรรมการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ และเพื่อรักษาชีวิตของ ร.ต.ฉลาด ไว้

รัฐบาลจึงเริ่มมีทำที่อ่อนลงภายหลังการเข้าพบ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรี ของ น.พ.สันต์ หัตถีรัตน์ ประธานสมาพันธ์ประชาธิปไตย และแกนนำองค์กรปฏิรูปการเมืองไทย ในวันที่ 6 มิถุนายน 2537 รวมทั้งกรรมการอื่นที่เดินทางมาสมทบโดยได้นำหนังสือคำยืนยันเงื่อนไขการเลิกอดอาหารของ ร.ต.ฉลาด มาด้วย ซึ่ง นายบัญญัติ บรรทัดฐาน แถลงว่า จากการพบปะกับกลุ่มองค์กรปฏิรูปการเมืองไทย ก็ได้ชี้แจงไปว่า การตั้งกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญจะทำให้เห็นผลทันทีไม่ได้ และมีความเห็นว่า ควรเปลี่ยนแปลงคำว่ายกร่างเสีย โดยเอาถ้อยคำรัฐบาล ในปี 2489 ในลักษณะการรวบรวมความคิดเห็นแทน รวมทั้ง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ออกมาแถลงการถึงผลการหารือ มีข้อสรุปต่อข้อเสนอของ ร.ต.ฉลาด ว่า ทุกฝ่ายยอมรับในข้อกำหนดว่า จะดำเนินการนอกกรอบมาตรา 211 ไม่ได้ จะทำได้ก็เพียงการเสนอญัตติตามมาตรา 153 แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อรวบรวมเรียบเรียงประเด็นที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเท่านั้น จะใช้ชื่อว่า คณะกรรมาธิการรวบรวมเรียบเรียงยกร่างรัฐธรรมนูญ และแม้จะสามารถยกร่างได้รัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่มีผลบังคับจนกว่าจะมีการเสนอเข้าสู่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งองค์กรปฏิรูปการเมืองก็เข้าใจ ส่วนการเสนอญัตติหรือไม่นั้น ทางพรรคประชาธิปัตย์เห็นว่าจะต้องรอฟังความเห็นของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิป) (สยามโพสต์, 7 มิถุนายน 2537 : 1,14)

จากการที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอของพรรคพลังธรรมที่ได้ยื่นญัตติการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญรวบรวมเรียบเรียงและยกร่างรัฐธรรมนูญนั้น จึงทำให้เกิดการระดมพลังมวลชนขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยได้เกิดการชุมนุมของประชาชนที่หน้ารัฐสภา มีจำนวนมากขึ้นเป็นประมาณ 5,000-10,000 คน แต่ก็ไม่เป็นกลุ่มเป็นก้อน มีเพียงสมาชิกเกษตรกรรายย่อยภาคอีสานของ นายบำรุง คะโยธา ที่เดินทางมาจากจังหวัดนครราชสีมา ประมาณ 200 คน และกลุ่มกรรมการของ นายสุวิทย์ หาทอง ประธานสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ที่มาอีกประมาณ 200 คน โดยมี นายวีระ มุสิกพงศ์ รองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ อดีตรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กรรมการบริหารพรรคพลังธรรม น.พ.เหวง โตจิราการ เลขานุการสมาพันธ์ประชาธิปไตย และ นายสมศักดิ์ โกศัยสุข กรรมการสมาพันธ์ประชาธิปไตย ผลัดกันขึ้นเวทีปราศรัยโจมตีพรรคประชาธิปัตย์ที่มีมติไม่สนับสนุนยื่นญัตติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งที่ตอนแรกมีแนวโน้มว่าจะตกลงกันได้ โดยเพิ่มเติมเป็นการรวบรวมเรียบเรียงยกร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ก็มี "แอ๊ด คาราบาว" ขึ้นร้องเพลงรำลึกถึงเหตุการณ์พฤษภาทมิฬด้วย (สยามโพสต์, 9 มิถุนายน 2537 : 1,3,8)

นายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องออกคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ประกอบด้วย นักวิชาการ และผู้แทนจากพรรคการเมือง โดยมี ศ.น.พ. ประเวศ วะสี เป็นประธาน เพื่อศึกษารวบรวมข้อมูลและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ร่างเป็นกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งการเสนอแนะเพื่อจัดทำแผนพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองระบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 19 ฉบับที่ 38 : 1040) เพื่อลดความกดดันจากการชุมนุมของกลุ่มพลังประชาธิปไตย และประชาชนที่หน้ารัฐสภา

การกดดันรัฐบาลจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย เพื่อให้มีการปฏิรูปการเมืองนั้น ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จาก ความเคลื่อนไหวโดยการทวงสัญญาที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ได้ให้ไว้ใน การหาเสียงเลือกตั้งเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2538 ที่จะทำการปฏิรูปการเมือง โดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ทันทีที่ได้เป็นรัฐบาล

ความเคลื่อนไหวขององค์กรประชาธิปไตยนั้น ได้แก่ การออกจดหมายเปิดผนึกถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองทันทีที่สภาผู้แทนราษฎรเปิดประชุม โดยทำการแก้ไขมาตรา 211 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (สยามโพสต์, 4 กรกฎาคม 2538 : 16) การให้สัมภาษณ์ของ น.พ.สันต์ หัตถิรัตน์ ประธานสหพันธ์ประชาธิปไตย ที่จะร่วมกับองค์กรประชาธิปไตยอื่น ๆ เพื่อผลักดัน ให้นำแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยมาปิดฝุ่นอีกครั้ง (ไทยไฟแนนเชียล, 12 กรกฎาคม 2538 : 3)

ส่วนความเคลื่อนไหวของนักวิชาการ จะเป็นในลักษณะของการวิพากษ์วิจารณ์ และเสนอความคิดเห็นของนักวิชาการอิสระ อย่าง อ.อมร รักษาสัตย์ ที่เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่สื่อมวลชนต้องนำ สัญญาที่พรรคการเมืองต่าง ๆ ให้ไว้ในช่วงหาเสียงมาทวงถาม เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มี ความคืบหน้า (สยามโพสต์, 12 กรกฎาคม 2538 : 1,8)

ด้านสื่อมวลชน โดยทางหนังสือพิมพ์ ก็กดดันรัฐบาลโดยการตีพิมพ์บทความเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองเพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองด้วยเช่นกัน เช่น การเขียนบทความของ วิทยากร เชียงกุล ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐ ฉบับวันที่ 5 กรกฎาคม 2538 ในหัวข้อ "ทำไมต้องปฏิรูปการ

เมือง" หรือคอลัมน์ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 10 กรกฎาคม 2538 ในหัวข้อ "ทวงถามสัญญา" ที่เขียนทวงสัญญาและลงรูปใบปลิวหาเสียงของ นายบรรหาร ศิลปอาชาว่าจะปฏิรูปการเมือง พร้อมทั้งลงรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) หรือการเขียนบทความ หัวข้อ "ปฏิรูปการเมืองของพรรคชาติไทย ฤาจะเป็นเช่นโฆษณาบ้านจัดสรร" ซึ่งเป็นการลงคำพูดของ นายบรรหาร ตั้งแต่ตอนหาเสียงเลือกตั้ง หลังเลือกตั้งหนึ่งวัน การออกรายการ Nation News Talk ของ นายชุมพล ศิลปอาชา ที่เริ่มพูดถึงการปฏิรูปการเมืองในลักษณะที่เฉไฉไปทางแนวทางของ คพป. นอกจากนี้ ทำบทความยังได้กล่าวถึงบรรยากาศที่สื่อมวลชนและประชาชนกำลังสนับสนุนการปฏิรูปการเมือง จะเป็นโอกาสอันดีที่จะตรวจสอบว่ารัฐบาลมีความจริงใจเพียงใดในการปฏิรูปการเมือง (มติชน, 14 กรกฎาคม 2538 : 32) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้หลายฝ่ายเห็นว่าควรมีการปฏิรูปการเมือง แต่ก็มีความเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ที่ไม่สอดคล้องกัน เช่น ความเห็นของ นายธีรยุทธ บุญมี ที่เห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น มีลักษณะที่แข็งทื่อตายตัวไปเนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกก็คงไม่ยอมที่จะไม่มีส่วนร่วมกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ฉะนั้น จึงเห็นว่า ควรมีการประนีประนอม และควรมีตัวแทนจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งรัฐสภาด้วย พร้อมทั้งวิจารณ์ว่า ถ้านายบรรหาร ศึกษาวิญญานของการปฏิรูปการเมืองอย่างถ่องแท้ ก็คงจะไม่เอาด้วยเช่นกัน เพราะการโอนอำนาจออกไปจากรัฐสภานั้น เป็นไปไม่ได้ (สยามโพสต์, 31 กรกฎาคม 2538 : 1,8) นอกจากนี้ในการเสวนาร่วมกันของกลุ่มนักวิชาการและตัวแทนจากองค์กรเอกชนภาคเหนือ เรื่อง การปฏิรูปการเมือง เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2538 ก็มีความเห็นร่วมกันว่า ทุกฝ่ายต้องการผลักดันให้เกิดการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คพป. โดยเร็ว เพียงแต่ติดขัดในแง่ของวิธีการบางเรื่อง เช่น ควรสร้างกลไกเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการยกร่าง มิใช่มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ เพียง 18 คน ตามที่ คพป. เสนอ (ผู้จัดการรายวัน, 31 กรกฎาคม 2538 : 15)

แต่ทาง ศ.ดร.อมร จันทรมานพรัตน์ เจ้าของแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยม กลับเห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 นั้น ถ้าจะใช้วิธีการประนีประนอม ก็ไม่ใช่การปฏิรูปการเมือง (มติชน, 3 สิงหาคม 2538 : 1,10)

ส่วนความเคลื่อนไหวขององค์กรประชาธิปไตยนั้น ส่วนใหญ่จะไม่ได้เป็นการเสนอความคิดเห็น แต่เป็นการเคลื่อนไหวโดยการเปิดแถลงการณ์ของกลุ่มพลังประชาธิปไตยเพื่อปฏิรูปการเมือง

(พปก.) ที่รวมตัวจากการประชุมระหว่างนักธุรกิจ นักวิชาการ และองค์กรเอกชน เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2538 ว่า ขณะนี้ประชาชนต้องการหลักประกันในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 3-4 ข้อ คือ ต้องการให้มีคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ รายละเอียดของผู้มีอำนาจในสภาเป็นผู้เสนอ สภาทำหน้าที่ตรวจสอบ ประชาชนเป็นคนตัดสิน (มติชน, 3 สิงหาคม 2538 : 1,10) และการประท้วงโดยการถือป้าย ธง และยื่นหนังสือโดยสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) เรียกร้องให้ นายบรรหาร ปฏิรูปการเมือง ตามแนวทางคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ดังที่สัญญาไว้กับประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง (ข่าวสด, 4 สิงหาคม 2538 : 9)

นอกจากนี้ กลุ่มพลังประชาธิปไตยต่าง ๆ ก็ร่วมกับนิตยสารฐานสัปดาห์วิจารณ์ จัดเวทีสาธารณะขึ้น ในวันที่ 7 สิงหาคม 2538 เพื่อแลกเปลี่ยนและนำเสนอแนวคิดเรื่องการปฏิรูปการเมือง โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน รัฐบาล และวุฒิสมาชิก นักธุรกิจ นักวิชาการ และองค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ เข้าร่วม อาทิ รัฐบาล และวุฒิสมาชิก นักธุรกิจ นักวิชาการ และองค์กรประชาธิปไตยต่าง ๆ เข้าร่วม อาทิ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โฆษกรัฐบาล พล.อ.สายหยุด เกิดผล นายสุลักษณ์ ศิวรักษ์ นางจลณีย์ วันพุกชา ประธานชมรมนักธุรกิจเพื่อประชาธิปไตย นายสุริยะใส กตะศิลา เลขาธิการสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) นายสุวิทย์ วัฒนุ ประธานองค์กรสลัมเพื่อประชาธิปไตย และนางประทีป อึ้งทรงธรรม ฮาตะ กรรมการสมาพันธ์ประชาธิปไตย ท่ามกลางบรรยากาศของการถกเถียงสิ่งที่ทุกคนยอมรับร่วมกันก็คือ ระบบการเมืองในปัจจุบันมีปัญหา จำเป็นต้องมีการแก้ไขทั้งระบบ โดยการปฏิรูปการเมือง แต่ก็มีความเห็นแตกต่างกัน ในรายละเอียดของเนื้อหา และแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 แต่ส่วนใหญ่เห็นว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ที่ไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก นั้น คงเป็นไปได้ยาก มีเพียงสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) เท่านั้น ที่ยืนยันว่าวิธีการที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (ผู้จัดการรายวัน, 8 สิงหาคม 2538 : 16)

เมื่อกระแสสังคมวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่จริงใจ และความไม่เข้าใจเรื่องการปฏิรูปการเมืองของ นายบรรหาร ศิลปอาชา ถึงขนาดไม่เชื่อมั่นกระทั่งว่า นายบรรหาร จะเข้าใจนิยามความหมายของการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ ประกอบกับเกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันในแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย จึงเป็นการกีดกันทางการเมืองที่ทำให้ นายบรรหาร ต้องเรียกประชุมหัวหน้าพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้ง 7 พรรคการเมือง ในวันที่ 7 สิงหาคม 2538

เพื่อหาข้อยุติในเบื้องต้น และมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 118/2538 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2538 แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการปกครอง (คปก.) ขึ้น เพื่อจัดทำแผนพัฒนาการเมือง เสนอแนวทางและวิธีการปฏิรูปการเมืองต่อคณะรัฐมนตรี และพิจารณาแนวทางการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพิ่มเติมคำว่า องค์การประชาธิปไตยอื่น ๆ ด้วย โดยมี นายชุมพล ศิลปอาชา จากพรรคชาติไทย เป็นประธาน (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 32 : 876)

5.2 การโต้ตอบจากฝ่ายรัฐบาล

แม้แกนนำกลุ่มพลังประชาธิปไตยจะมีการระดมพลังมวลชนเพื่อเป็นพลังร่วมของสังคมในการนำเสนอข้อเรียกร้องเข้าสู่ความสนใจของรัฐ แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ก็มีวิธีการป้องกันประเด็นปัญหาที่ไม่ปลอดภัย เพื่อเห็นแก่เสถียรภาพของกลุ่มตนด้วย ดังที่ Dye (1981 : 19-43) เห็นว่า แท้ที่จริงแล้วนโยบายของรัฐค่อนข้างจะเป็นความต้องการของชนชั้นนำมากกว่า เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยสนใจการเมืองมากนัก ตลอดจนขาดข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ ซึ่งในกรณีการเรียกร้องการตั้งคณะกรรมการวิสามัญร่างรัฐธรรมนูญนี้ กลุ่มพลังประชาธิปไตยเองก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ หรือแนวทางเกี่ยวกับการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจาก การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2534 ไม่ได้กำหนดแนวทางการยกร่างรัฐธรรมนูญไว้ และเนื่องจากเรื่องรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องทางเทคนิค (Technical) ทำให้รัฐบาลมีวิธีการในการควบคุมการตัดสินใจได้ โดยการเสนอว่าแนวทางที่สามารถทำได้มีเพียงการรวบรวมเรียบเรียงยกร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 153 เท่านั้น ซึ่งทำให้กลุ่มพลังประชาธิปไตยต้องมีความคิดเห็นขัดแย้งกัน โดยบางกลุ่มเรียกร้องให้มีการแก้ไขมาตรา 211 ส่วนกลุ่มที่เข้าพบรัฐบาลนั้น ก็เริ่มเห็นชอบกับข้อเสนอของรัฐบาล ที่จะให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 153

นอกจากนี้ เนื่องจากรัฐบาลชวน หลีกภัย เป็นรัฐบาลที่เข้าบริหารประเทศภายหลังเหตุการณ์ความรุนแรงทางการเมือง เดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งมีภาพลักษณ์เป็นพรรคการเมืองฝ่ายประชาธิปไตยหรือที่เรียกว่า "พรรคเทพ" และเข้ามาสู่อำนาจทางการเมืองโดยการเลือกตั้ง ทำให้รัฐบาลมีความมั่นใจในความชอบธรรม ด้านการเมืองเป็นอย่างสูง จึงค่อนข้างที่จะแสดงความยึดมั่นในหลักการกฎเกณฑ์ จนไม่พยายามที่จะตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของกลุ่มพลังประชาธิปไตยเท่าใดนัก กล่าวคือ ไม่มีการนำจิตวิทยามวลชนมาใช้ในการบริหารประเทศ และจากการที่รัฐบาลมีฐานเสียงสนับสนุนจากประชาชนในพื้นที่ต่างจังหวัด โดยเฉพาะในภาคใต้ วิธีการหนึ่งที่รัฐบาลชวน นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา

ชุมนุมที่หน้ารัฐสภา ก็คือ การเกณฑ์มือบมาสนับสนุนหลักการของนายชวน หลีกภัย ในจังหวัดยะลา ตรัง สงขลา โดยปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน โดยเฉพาะทางโทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ทันที ภายหลังกองรัฐบาล มีมติไม่สนับสนุนการยื่นญัตติการตั้งคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญ โดยการถือป้ายผ้าข้อความว่า "รัฐบาลชวน ทำดีแล้ว" "ประชาธิปไตยไม่ได้มาจากการอดข้าว" เป็นต้น (สยามโพสต์, 16 มิถุนายน 2537: 3) ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีหนึ่งของฝ่ายผู้มีความอำนาจในการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับฐานอำนาจของตนบนสถานการณ์ความขัดแย้งทางความคิดนั่นเอง

สำหรับการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เพื่อคลี่คลายสถานการณ์ชุมนุมที่หน้ารัฐสภานั้น โดยเฉพาะการแต่งตั้งให้ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน ก็เป็นการดึงเข้าเป็นพวก (Co-optation) เนื่องจากการที่ ศ.น.พ.ประเวศ วะสี เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับในสังคม และเป็นผู้เสนอแนวคิดให้มีการปฏิรูปการเมืองขึ้น ทั้งนี้เพื่อหวังจะได้รับความไว้วางใจในการจัดทำข้อเสนอนโยบายของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย จากกลุ่มพลังนอกสภาอื่นๆ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าว ก็ไม่ได้มีอำนาจในการปฏิบัติจริงแต่อย่างใด เป็นเพียงคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำการศึกษเท่านั้น ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่า เป็นยุทธวิธีในการถ่วงเวลา (Delaying tactic) ของรัฐบาล เพื่อเลื่อนการพิจารณาตัดสินใจออกไป (Edwards III and Sharkansky, 1978 : 107-109)

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลชวนจะพยายามโต้ตอบ และควบคุมข้อเรียกร้องเรื่องการตั้งคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญจากกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในวิธีการต่าง ๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ประเด็นปัญหาที่ผ่านเข้าสู่การตัดสินใจของรัฐบาลจะเป็นประเด็นปัญหาที่ปลอดภัยทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากเมื่อการศึกษากรอบข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) แล้วเสร็จ ได้กลายมาเป็นประเด็นทางการเมืองอีกครั้ง เมื่อได้รับความสนใจจากหัวหน้าพรรคการเมืองต่าง ๆ โดยเฉพาะ พรรคชาติไทย ที่นำมาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งภายหลังกองรัฐบาลชวน ยุบสภา

การที่ข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้รับความสนใจจากพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งนั้น ก็แสดงให้เห็นถึงการกำหนดกลยุทธ์การหาเสียงของพรรคการเมืองที่จำเป็นจะต้องนำความต้องการ ข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของประชาชนในอดีต มาคำนึงถึง ในกรณีของข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง ที่ คพป. ได้ทำการศึกษา ก็เป็นข้อเสนอที่น่าจะตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ไม่พอใจต่อประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ รัฐธรรมนูญ ตลอดจนระบบการเมือง ได้อย่างครอบคลุมที่สุด จึงทำให้การนำข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ซึ่งมี ศ.น.พ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน ที่มี

ภาพลักษณ์ของบุคคลที่อยู่นอกภาครัฐ และทำงานพัฒนาด้านสังคมอยู่ก่อนแล้ว นำที่จะได้รับการยอมรับจากกลุ่มพลังต่าง ๆ และประชาชนทั่วไป

ผลการระดมพลังมวลชนเพื่อกดดันให้รัฐบาลปฏิรูปการเมือง เป็นเหตุให้ นายมารุต บุญนาท ประธานรัฐสภา ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เพื่อศึกษาถึงแนวทางและความเป็นไปได้ในการปฏิรูปการเมือง ทั้งนี้ แม้ว่าในช่วงแรกของการตั้ง คพป. ได้ถูกปฏิเสธจาก ร.ต.ฉลาด วรฉัตร ว่า ไม่เป็นไปตามข้อเรียกร้องของตน รวมทั้งกลุ่มพลังประชาธิปไตยที่ได้ออกมากดดันรัฐบาล ถ้าหากพิจารณาให้ถ่องแท้แล้ว จะเห็นได้ว่า คพป. นั้น เพิ่งถูกจัดตั้งขึ้น และกำลังดำเนินการศึกษาแนวทางการปฏิรูปการเมืองอยู่ ดังนั้น การที่จะตัดสินใจหรือชี้ขาดว่า การตั้ง คพป. ไม่สามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของ ร.ต.ฉลาด วรฉัตร และกลุ่มพลังประชาธิปไตยจึงไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะหากพิจารณาถึงข้อเสนอของ คพป. ต่อการปฏิรูปการเมือง โดยเฉพาะข้อเสนอที่ให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการเพิ่มหมวดพิเศษลงในมาตรานี้ คือให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติแล้ว กล่าวได้ว่า มีความสอดคล้องกับข้อเรียกร้องของกลุ่มพลังประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

ภาพของการจัดตั้ง คพป. ขึ้นมา จึงถือว่าเป็นความสำเร็จประการหนึ่งของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ในการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองที่เป็นรูปธรรม ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าในกระบวนการกำหนดนโยบายโดยปกติ มักกระทำโดยฝ่ายราชการประจำซึ่งทำหน้าที่เป็นเสมือนหน่วยงานวางแผนและกำหนดนโยบาย แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน ก็อาจมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมา ประกอบด้วย ตัวแทนจากกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาร่วมพิจารณา

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในประเด็นของผู้ที่เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งบุคคลให้เข้าร่วมในคณะกรรมการดังกล่าว (ดูภาคผนวก ข) ประกอบไปด้วยตัวแทนจากทั้งนักวิชาการ และองค์กรประชาธิปไตย ที่สำคัญคือ จะเป็นบุคคลหรือตัวแทนองค์กรที่เคยมีบทบาทเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมและการเมืองมาแล้ว อันเป็นบทบาทสำคัญของกลุ่มพลังนอกสภา ที่แสดงถึงการที่กลุ่มสามารถมีช่องทางเข้าถึงองค์กรตัดสินใจได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นในอดีต

นอกจากนี้การจัดตั้ง คพป. ยังได้ส่งผลต่อมาในช่วงการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไป ภายหลังรัฐบาลชวน หลีกภัย ประกาศยุบสภา โดยมีหลายพรรคการเมืองนำมาเป็นนโยบายในการหาเสียงเลือก

ตั้ง โดยเฉพาะพรรคชาติไทย ที่ต่อมาเมื่อ นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรค ได้เป็นนายกรัฐมนตรี จึงต้องสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้กับช่วงแรกของการก่อตั้งรัฐบาล เนื่องจากประกอบไปด้วยพรรคร่วมรัฐบาลที่มีภาพลักษณ์ในลักษณะของการสนับสนุนการทำรัฐประหาร หรือที่เรียกว่า “พรรคมาร” ต้องสร้างภาพลักษณ์ใหม่ให้ได้รับการยอมรับจากประชาชน ประกอบกับได้รับการกดดันอันเกิดจากแกนนำกลุ่มพลังประชาธิปไตย ทั้งนักวิชาการ นักธุรกิจ องค์กรประชาธิปไตย และสื่อมวลชน ได้ทำการทวงสัญญาที่เคยให้ไว้เมื่อตอนหาเสียงว่าจะปฏิรูปการเมืองโดยการแก้ไขรัฐธรรมนูญตามแนวทางคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เนื่องจากภายหลังการจัดตั้งรัฐบาลเสร็จเรียบร้อย แกนนำของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเอง และวุฒิสมาชิกบางคนได้ออกมาคัดค้านวิธีการปฏิรูปการเมือง โดยวิธีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 (เอกสารข่าวรัฐสภา, ปีที่ 21 ฉบับที่ 485 : 16-17) อย่างไรก็ตาม รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ก็ยังคงแสดงความจริงจังในการปฏิรูปการเมือง โดยบรรจุเรื่องการปฏิรูปการเมืองลงในนโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อรัฐสภา ในวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ว่า จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)

แม้จะแถลงนโยบายต่อรัฐสภาไปแล้วก็ตาม แต่แกนนำพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทั้ง 7 พรรคการเมือง ก็ยังคงมีความเห็นที่ขัดแย้งกันในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามแนวทางของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) (เดลินิวส์, 31 กรกฎาคม 2538 : 5) ทำให้ประชาชนเคลือบแคลงใจว่า การที่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ขานรับการปฏิรูปการเมืองอย่างทันทีทันใด โดยไม่ได้มีการปรึกษาหารือกับสมาชิกพรรค จึงถูกมองว่าเป็นเพียงการลบล้างภาพลักษณ์เก่า ๆ เพื่อขอคะแนนเสียงจากประชาชน ดังที่นักวิชาการชื่อดัง นายธีรยุทธ บุญมี ทำการวิเคราะห์ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2538 ว่า “อดีตนักแข่งลิ้มประมุข ที่รับปากทุกอย่างเพื่อให้ได้งาน แต่เมื่อเวลาส่งมอบงาน กลับส่งของต่ำกว่าสเปคหรือผิดสเปคมาให้ประชาชน” (กรุงเทพธุรกิจ, 30 กรกฎาคม 2538 : 3) เมื่อกระแสสังคมวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่จริงจังในการปฏิรูปการเมืองของนายบรรหาร ศิลปอาชา จึงจำเป็นต้องสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐบาลของตนโดยการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อพิจารณาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 โดยมีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน (สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 20 ฉบับที่ 32 : 876)

5.3 การประกาศเป็นนโยบาย

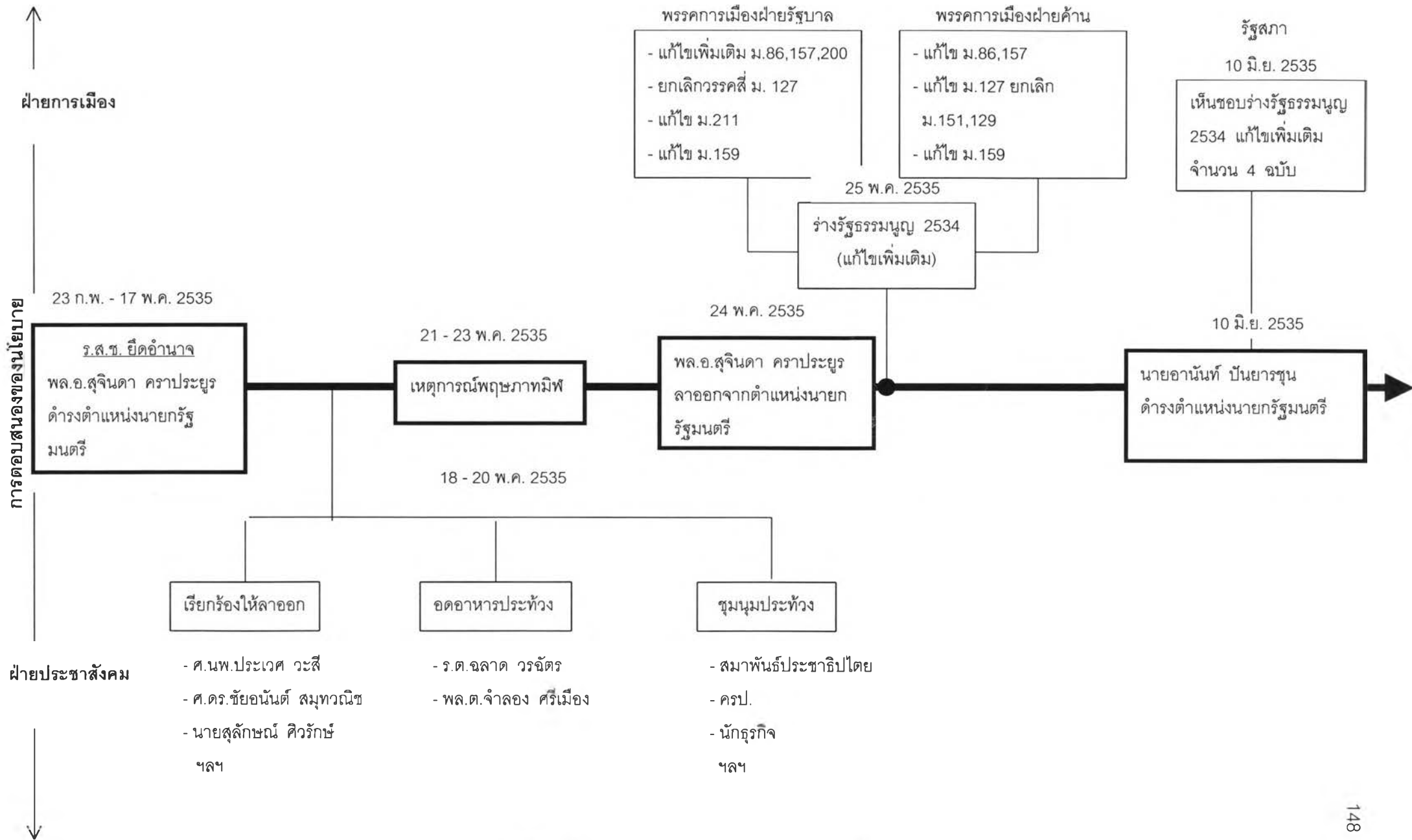
ตามที่ได้กล่าวในหัวข้อที่ 5.2 แล้วว่า เมื่อ คพป. ได้จัดทำแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการเมือง และส่งมอบให้ประธานรัฐสภาแล้ว แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ นายชวน หลีกภัย ก็ได้ประกาศยุบสภาไปเสียก่อน ซึ่งในช่วงนี้กล่าวได้ว่า ข้อเสนอแนะหรือแนวทางของ คพป. ยังไม่ได้รับการประกาศเป็นนโยบายของรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการปฏิรูปการเมืองของ คพป. ได้ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นหาเสียงของ นายบรรหาร ศิลปอาชา ว่า จะดำเนินการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางของ คพป. ในจุดนี้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากนักวิชาการ คือ ศ.ดร.อมร รัชชสัจจกุล ว่า เป็นกลยุทธ์การหาเสียงเลือกตั้งของ นายบรรหาร ศิลปอาชา มากกว่า แต่เมื่อได้มีการจัดตั้งรัฐบาล โดยมี นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ได้บรรจุประเด็นการปฏิรูปการเมืองไว้เป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งถือได้ว่าเป็นการประกาศนโยบายของรัฐบาลนั่นเอง และแม้ว่าในช่วงแรกพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 7 มีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเรื่องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามแนวทางของ คพป. แต่อย่างน้อยที่สุด การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปท.) ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของรัฐบาลในอันที่จะต้องตอบสนองการผลักดันจากภาคประชาสังคม โดยเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามนโยบาย

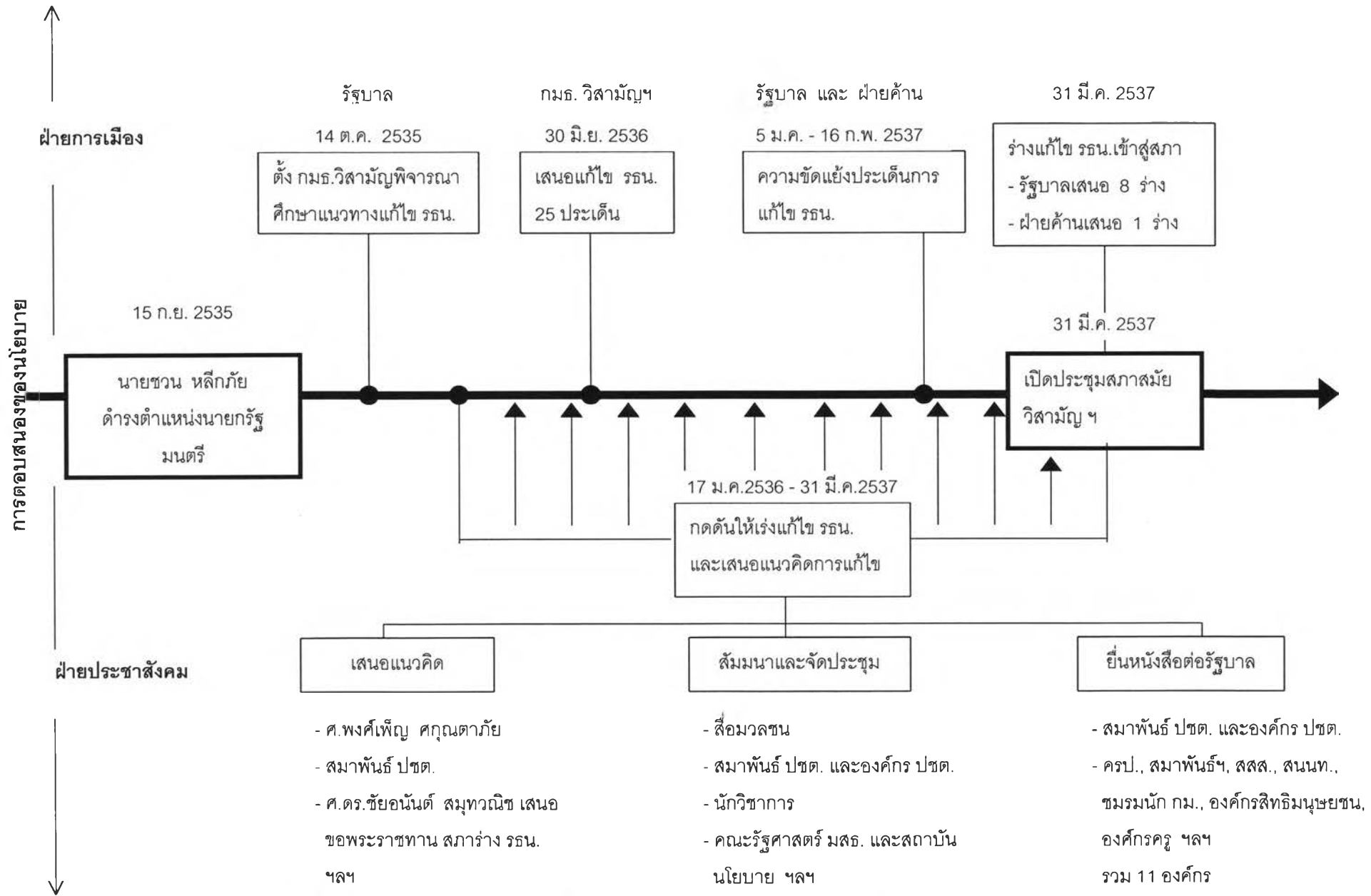
กล่าวโดยสรุปแล้ว ประชาสังคมมีวิธีการผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมือง ด้วยการกดดันสังคมนการเมืองโดยการให้ความรู้กับสาธารณะ นอกจากนี้ยังเข้าหาสังคมนการเมือง (Lobby) การระดมพลังมวลชน การระดมพลังความคิดและความเห็นพ้อง ตลอดจนฐานเรื่องความคิด ซึ่งหากไม่มีการกระทำดังกล่าวแล้ว ก็จะไม่มีความคิดที่จะมาเสนอ รวมทั้งการใช้สื่อในการเผยแพร่ แต่ประชาสังคม ก็ไม่ได้ทำการผลักดันได้ด้วยตัวของมันเอง รวมทั้งไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการผลักดันเพื่อตัวของมันเอง แต่มีการสื่อสารและปฏิริยากับสังคมนการเมืองตลอดเวลา จะเห็นได้ว่าทั้งหมดเป็นการสื่อสารและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐแทบทั้งสิ้น แต่การสื่อสารนั้นจะไม่สามารถทำอย่างตรงไปตรงมาได้ เพราะฉะนั้นกระบวนการต่างๆ ที่ประชาสังคมใช้ นอกจากจะมีผลต่อสังคมนการเมืองแล้วมันยังส่งผลต่อสาธารณะด้วย เพื่อให้เกิดเป็นกลุ่มก้อนและนำไปสู่การมีพลังในการผลักดันนโยบายกับฝ่ายสังคมนการเมืองได้ กล่าวคือ ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถดำเนินการผลักดันเพียงองค์กรเดียวได้ แต่ในกระบวนการผลักดันทั้งหมดของประชาสังคมนั้น ไม่มีเอกภาพและไม่มีลำดับขั้นของการบังคับบัญชา

(Hierarchy) ซึ่งมีอิสระที่จะติดต่อกับฝ่ายรัฐ และมีอิสระที่จะเสนอความคิดเห็นทั้งที่เป็นกรรมการใน คณะกรรมการต่างๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้น แต่ส่วนมากจะดำเนินการอยู่นอกกลไกของรัฐแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การ ผลักดันของกลุ่มพลังประชาธิปไตยมาถึงขั้นที่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ไม่มีทางเลือก นอกจาก ต้องรับเป็นนโยบายในที่สุด ซึ่งเป็นบทบาทขั้นสุดท้ายในการสร้างหลักประกันว่า รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา จะรับนโยบายปฏิรูปการเมืองเป็นนโยบายสำคัญนั้น เป็นการจำกัดอยู่ในกลุ่มของสื่อมวลชน และองค์กรประชาธิปไตยบางองค์กร ซึ่งออกมาในรูปของการทวงสัญญาภายหลังที่รัฐบาลบรรหาร ศิลป อาชา ได้เข้าบริหารประเทศแล้ว และในที่สุดรัฐบาลก็ต้องตอบสนองการผลักดันจากประชาสังคม โดยการตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อดำเนินการศึกษาและหาแนวทางการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ที่จะเป็นเครื่องมือไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหัวใจ สำคัญอันหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองไทย

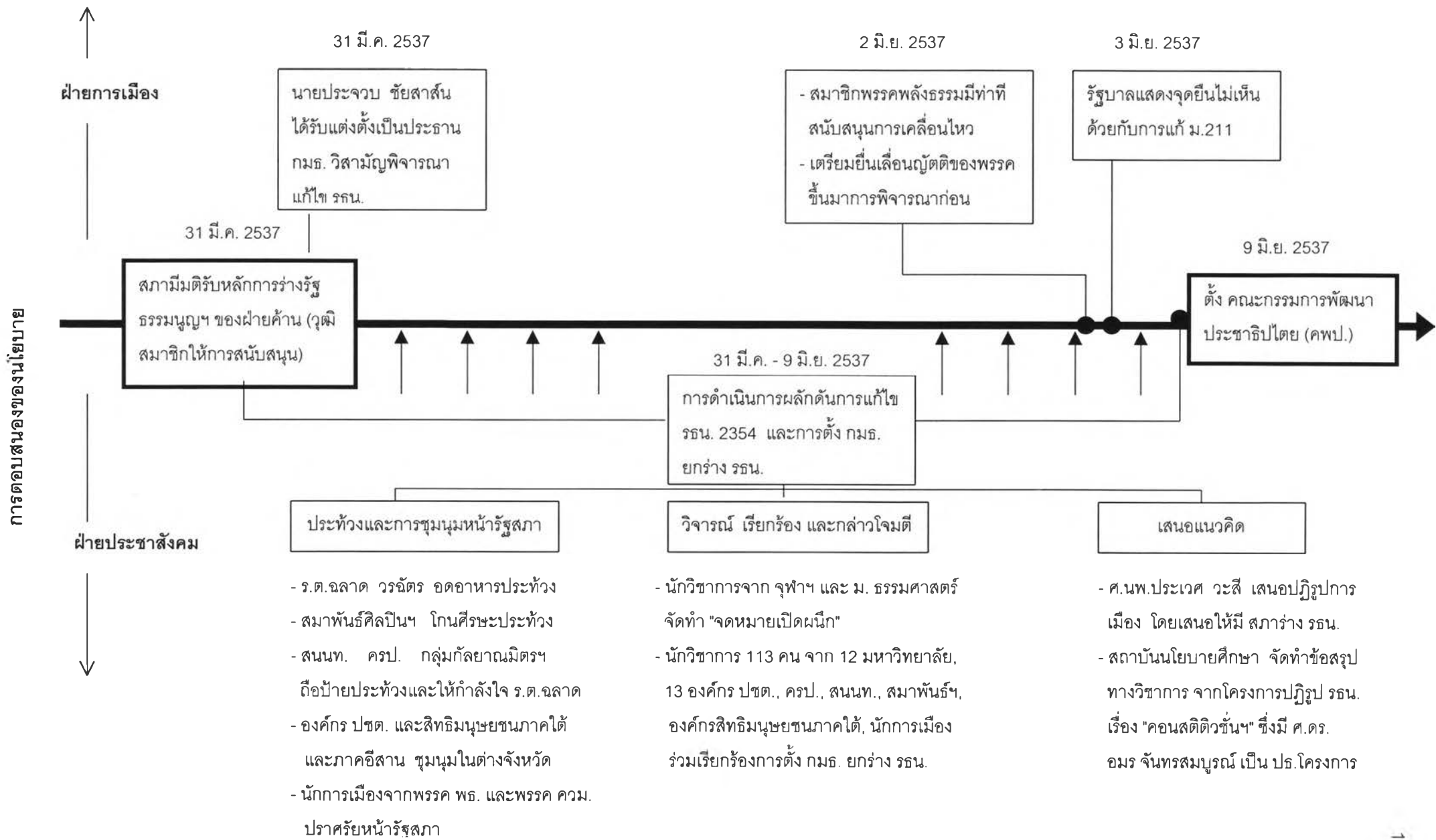
จากเหตุการณ์การผลักดันนโยบายปฏิรูปการเมืองของกลุ่มพลังประชาธิปไตยในประชา สังคม ซึ่งเริ่มตั้งแต่การเรียกร้องให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี 2534 ภายหลังเหตุการณ์เดือน พฤษภาคม 2535 จนถึงการประกาศนโยบายปฏิรูปการเมือง โดยการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิรูปการเมือง และการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ในสมัยรัฐบาลนาย บรรหาร ศิลปอาชา นั้น สามารถแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของบทบาทการผลักดันของภาคประชาสังคม ได้ดังแผนภาพ



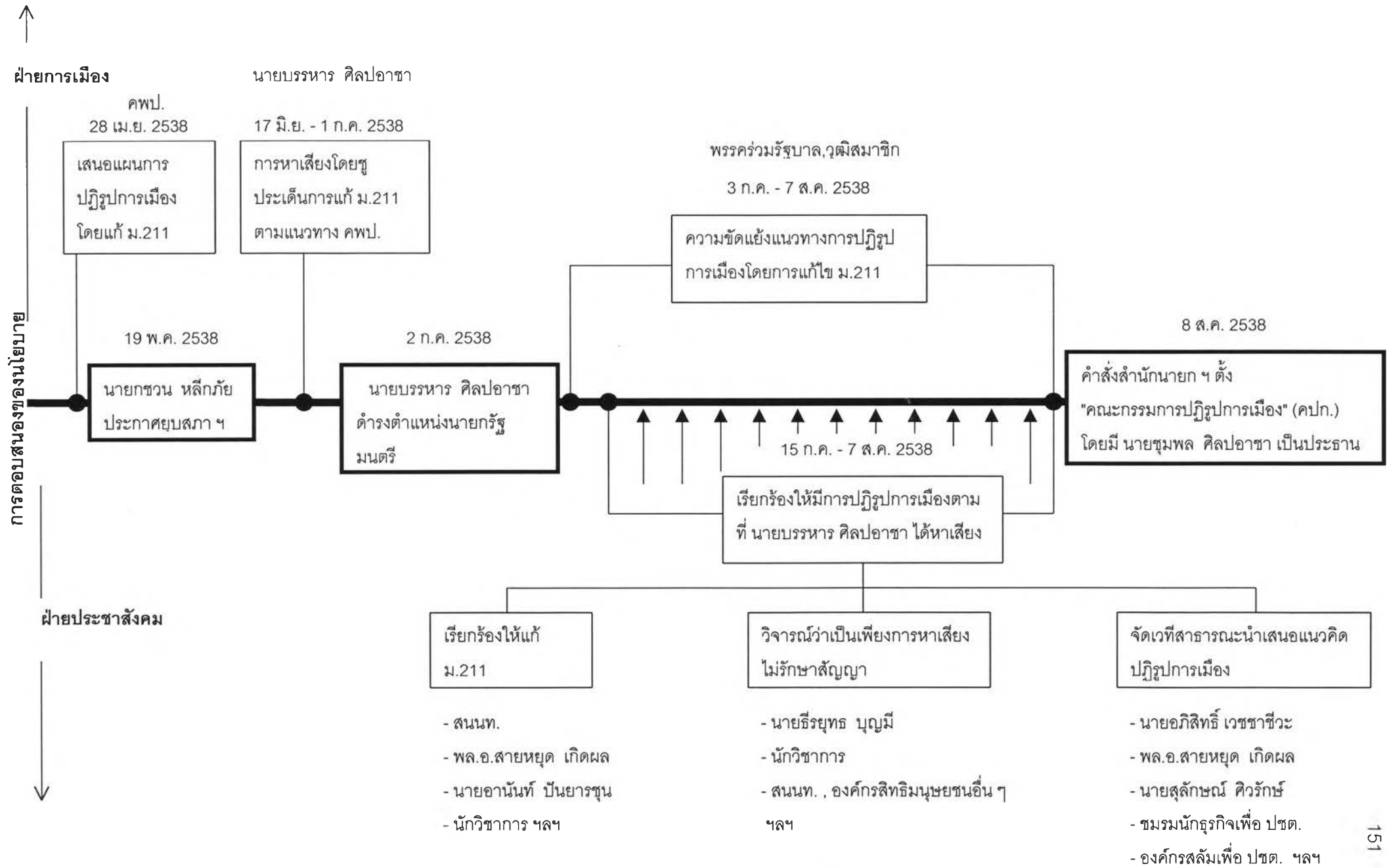
แผนภูมิที่ 5.1 การเคลื่อนไหวของฝ่ายประชาสังคมกับการตอบสนองของฝ่ายการเมืองและรัฐบาล ต่อนโยบายปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2536-2538



แผนภูมิที่ 5.1 การเคลื่อนไหวของฝ่ายประชาสังคมกับการตอบสนองของฝ่ายการเมืองและรัฐบาล ต่อนโยบายปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2536-2538 (ต่อ)



แผนภูมิที่ 5.1 การเคลื่อนไหวของฝ่ายประชาชนกับการตอบสนองของฝ่ายการเมืองและรัฐบาล ต่อนโยบายปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2536-2538 (ต่อ)



แผนภูมิที่ 5.1 การเคลื่อนไหวของฝ่ายประชาชนกับการตอบสนองของฝ่ายการเมืองและรัฐบาล ต่อนโยบายปฏิรูปการเมือง พ.ศ. 2536-2538