

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความพยายามทำให้สหภาพเมียนมาร์  
เป็นประชาธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง  
สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008

LEGAL PROBLEMS ON THE EFFORT TO DEMOCRATIZE THE UNION OF  
MYANMAR ACCORDING TO PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF THE  
REPUBLIC OF THE UNION OF MYANMAR OF 2008

โกเมศ ขวัญเมือง \*

Gomes Kwanmuang

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาวิวัฒนาการทางการเมือง การปกครองของพม่าช่วงตกเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรจนถึงสมัยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ. 2008 2) เพื่อศึกษาให้ได้มาซึ่งบทวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 ที่เป็นอุปสรรคในการทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประชาธิปไตย 3) เพื่อศึกษาให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะที่เหมาะสมของการกำหนดท่าทีและการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหภาพเมียนมาร์ ตลอดจนท่าทีที่เหมาะสมของสื่อมวลชนและนักวิชาการของประเทศไทยที่ควรมีต่อรัฐบาลสหภาพเมียนมาร์ต่อสภาพการณ์ของระบบการเมืองการปกครองของสหภาพเมียนมาร์ ที่ดำรงอยู่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่ง ที่ไม่สามารถทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ได้ ก็เพราะระบบการเมืองและการปกครองของสหภาพเมียนมาร์ ต้องประสบกับสิ่งที่เรียกว่า “กบดักประชาธิปไตย” ซึ่งผู้วิจัยพบว่า กบดักประชาธิปไตยเช่นว่านี้ ประกอบด้วย 2 กบดักด้วยกัน ได้แก่ กบดักเกี่ยวกับเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเป็นเอกภาพของสหภาพและกบดักเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 กบดักประการแรกนั้น เกิดขึ้นจากที่กลุ่มชาติพันธุ์ ในรัฐฉาน รัฐคะฉิ่น และรัฐฉิน ต่างก็ได้จัดตั้ง “กองกำลังกบฏติดอาวุธ” เป็นของตนเองขึ้น เพื่อเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์และได้ทำการสู้รบกับกองทัพเมียนมาร์อย่างต่อเนื่องตลอดมา

\* Associate Professor Doctor of Department of Law, Faculty of Social Sciences,  
Mahachulalongkornrajavidyalaya University.

ด้วยเหตุนี้ ฝ่ายทหารจึงเกิดความกังวลเป็นอย่างมากเกี่ยวกับเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเป็นเอกภาพของสหภาพ ส่งผลให้เกิดกับดักที่สอง อันเป็นกับดักเกี่ยวกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 ที่บัญญัติให้ฝ่ายกองทัพสามารถเข้าร่วมเป็นผู้นำทางการเมืองแห่งชาติของรัฐ และสามารถใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนชาวเมียนมาร์

จากการที่บทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ. 2008 บัญญัติให้บุคลากรฝ่ายกองทัพ สามารถใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารของสหภาพเมียนมาร์ได้นั้น ทำให้สหภาพเมียนมาร์จึงถูกจัดว่าเป็น “ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยแบบผสมพันธุ์ทาง”

**คำสำคัญ:** บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ, บทบาทนำทางการเมืองของรัฐ, ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยผสมพันธุ์ทาง

#### ABSTRACT

The objectives of this research were 1) to study the evolution of Myanmar politics and government system was from colonial period of the United Kingdom until the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar 2008 2) To study the problem analysis of the provisions of the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar 2008 3) To study the appropriate suggestions of the determinants and the interaction between the Thai government and the government of the Union of Myanmar including the right attitude of the mass media and academic in Thailand that should have towards the government of the Union of Myanmar and the condition of the political system. Myanmar's governance existed the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar 2008.

The study showed that the problem of a major obstacle cannot make the Union of Myanmar a fully democratic country was politics and government system of Union of Myanmar. It faced what was called "Democracy traps". The researcher found that the democracy traps consisted of 2 traps; the integrity, stability and unity of the Union trap and the provisions of the Constitution of 2008 traps. The first trap occurred from the ethnic groups in Shan State, Kachin State and Chin State. They established "The insurgent groups launching armed rebellion" to be

their owns for claiming to provoke the Right to Self-Determination of the ethnic groups. They have been fighting with the Myanmar Army continuously.

For this reason, the military had a serious concern about the integrity, stability and unity of the Union. This result was the cause of a second trap. It was a trap on the provisions of the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar of 2008 traps enacting enabling the Defense Service to be able to participate in the national political leadership role of the state and exercising the political power sharing with Legislative Branch and Executive Branch. It caused the election of the people of Myanmar.

The provision of the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar 2008 enact that the Defense Service Personnel was able to use political power with the legislation and management of the Union of Myanmar. The condition of Myanmar is classified as Hybrid Democracy Country.

**Keywords:** Provision of the Constitution, Political leadership role of the state, Hybrid Democracy Country

## 1. บทนำ

ในปี ค.ศ.1989 นายพลซอ หม่อง ประธานสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (the State Law and Order Restoration Council : SLORC) ได้ทำการเปลี่ยนแปลงชื่อประเทศจากเดิมที่ใช้คำว่า “สหภาพพม่า (Union of Burma)” เป็น “สหภาพเมียนมาร์ (Union of Myanmar)” โดยมีวัตถุประสงค์ในแง่จิตวิทยาสังคมในการลบล้างปัญหากลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในสหภาพ ทั้งนี้ คำว่า “พม่า” นั้น หมายความว่าเฉพาะถึง “ชาวพม่าแท้ (Proper Burmese)” เท่านั้น ซึ่งลักษณะของถ้อยคำส่อไปในทางแบ่งแยกชาติพันธุ์ จากปัจจัยดังกล่าวจึงให้ใช้คำว่า “เมียนมาร์ (Myanmar)” ซึ่งเป็นคำกลาง ๆ แทน ซึ่งหมายถึงประชาชนทุกคนและทุกกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาศัยอยู่ในสังคมสหภาพเมียนมาร์

ในปี ค.ศ.1992 พลเอกอาวุโสตัน ฉ่วย ได้ทำการรัฐประหาร (coup d'état) รัฐบาลนายพลซอ หม่อง และจัดตั้ง “สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (The State Peace and Development Council : SPDC)” ขึ้นแทนที่สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ ((the State Law and Order Restoration Council : SLORC)

เมื่อก้าวสู่อำนาจ พลเอกอาวุโส ตัน ฉ่วย ได้มีแนวคิดที่จะดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่ “ธรรมนูญอัยการศึก (Martrial Statute)” ซึ่งประกาศใช้บังคับมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 เพื่อปรับปรุงภาพลักษณ์ของสหภาพเมียนมาร์ ให้เป็นที่ยอมรับของนานาชาติและเพื่อ

สหภาพเมียนมาร์รอดพ้นจากสภาวะล้มเหลวทางการเมือง เศรษฐกิจ ตลอดจนแก้ไขปัญหาคาความแตกแยกระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ในสหภาพ

ในปี ค.ศ.1992 พลเอกอาวุโสตัน ฉ่วย ได้จัดตั้ง“สมัชชาแห่งชาติ (the National Convention)”เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สมัชชาชาตินั้น ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 702 คน มีที่มาจากตัวแทนของพรรคการเมืองต่าง ๆ ส่วนหนึ่ง ตัวแทนจากฝ่ายนักกฎหมายส่วนหนึ่ง และตัวแทนจากฝ่ายกองทัพอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งนางองซาน ซูจี ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสมัชชาแห่งชาติในฐานะตัวแทนจากพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy : NLD) ในครั้งนี้ด้วย แต่ภายหลังได้ทำการถอนตัวพร้อมกับตัวแทนพรรค จำนวน 86 คน ออกจากการทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมสมัชชาแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญครั้งแรก เริ่มต้นในวันที่ 9 มกราคม ค.ศ.1993 แต่ภายหลังจากที่มีการประชุมได้ไม่กี่ครั้ง การประชุมได้เกิดความวุ่นวายและความแตกแยกทางความคิดในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ทำให้การประชุมสมัชชาแห่งชาติต้องยุติลงในที่สุด ในปี ค.ศ.1996

ถัดมาในปี ค.ศ.2003 นายพลชิน อุ่นต์ นายกรัฐมนตรีแห่งสหภาพเมียนมาร์ ได้ประกาศนโยบาย “ขั้นตอนสู่ประชาธิปไตย (Roadmap towards Democracy) 7 ขั้นตอน (seven steps) เพื่อชูนโยบายดังกล่าวในการผลักดันให้มีการฟื้นฟูประชุมสมัชชาแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จ

นโยบายขั้นตอนสู่ประชาธิปไตย 7 ขั้นตอน ได้ประกาศแนวทางไว้เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ.2003 (พ.ศ.2546) (Phonphimon Trichot, 2004 : 274) ปรากฏสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ฟื้นฟูการประชุมสมัชชาแห่งชาติ (The National Convention) ซึ่งระงับไปชั่วคราวเมื่อปี ค.ศ. 1996
- 2) จัดทำกระบวนการที่จำเป็นในการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงและมีวินัยอย่างมีขั้นตอน
- 3) จัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่กำหนดโดยที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติ
- 4) จัดให้มีการออกเสียงประชามติเพื่อรับรองร่างรัฐธรรมนูญ
- 5) จัดให้มีการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรม ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- 6) เปิดประชุมรัฐสภาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่
- 7) สร้างชาติที่ทันสมัย พัฒนาระบอบประชาธิปไตย โดยให้ผู้นำรัฐมีที่มาจาก การได้รับคัดเลือกโดยรัฐสภาและรัฐบาลและองค์กรกลางอื่นๆ ที่รัฐสภาแต่งตั้ง แม้ว่าในระยะแรกของการประกาศนโยบายขั้นตอนสู่ประชาธิปไตยจะถูกต่อต้านจากกลุ่มชาติพันธุ์ เช่น กลุ่มชาติพันธุ์รัฐฉานและกลุ่มชาติพันธุ์ว้าก็ตาม แต่จากการรณรงค์อย่างต่อเนื่องของรัฐบาลเมียนมาร์ ส่งผลให้ในที่สุดการประชุมสมัชชาแห่งชาติก็สามารถขับเคลื่อนได้อีกครั้งและได้มีการประชุมในวาระแรก ระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม – 9 กรกฎาคม ค.ศ.2004 โดยมีนายพลเต็ง เส่ง เลขาธิการคนที่ 1 ของ

สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) เป็นประธานสมัชชาแห่งชาติและประธานคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

การประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งที่สองได้สิ้นสุดลงอย่างเป็นทางการในวันที่ 5 กันยายน ค.ศ.2007 พร้อมกับการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นการสำเร็จและได้จัดให้มีการออกเสียงประชามติ ในวันที่ 10 พฤษภาคม และวันที่ 24 พฤษภาคม ค.ศ.2008 ผลการออกเสียงประชามติปรากฏว่าเสียงส่วนมากของประชาชนมีประชามติให้รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว พลเอกอาวุโส ตัน ฉ่วย จึงนำผลการออกเสียงประชามติดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการรับรองของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) เพื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 30 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 อันเป็นผลให้สหภาพเมียนมาร์มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับอีกครั้ง หลังจากที่ต้องว่างเว้นจากการใช้รัฐธรรมนูญเป็นระยะเวลายาวนานถึง 20 ปี กล่าวคือ ตั้งแต่ ค.ศ.1988 - ค.ศ.2008

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาถึง “แก่นแท้” หรือ “สารัตถะ (Core)” ของบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 แล้ว พบว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 หลายข้อ (มาตรา) ได้แสดงให้เห็นเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งถึงความมุ่งหมายในการสืบทอดอำนาจให้แก่ฝ่ายกองทัพเมียนมาร์ ที่มีบทบาทเป็นผู้นำทางการเมืองของสหภาพเมียนมาร์ อันทำให้สหภาพเมียนมาร์ในปัจจุบันต้องตกอยู่ในสภาพการพบเจอกับ “กับดักประชาธิปไตย (Democracy traps)” อย่างมีนัยสำคัญ

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาวิวัฒนาการทางการเมือง การปกครองของพม่าช่วงตกเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรจนถึงสมัยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008

2.2 เพื่อศึกษาให้ได้มาซึ่งบทวิเคราะห์ปัญหาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 ที่เป็นอุปสรรคในการทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประชาธิปไตย

2.3 เพื่อศึกษาให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะที่เหมาะสมของการกำหนดท่าทีในการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลสหภาพเมียนมาร์ ตลอดจนท่าทีที่เหมาะสมของสื่อมวลชนและนักวิชาการของประเทศไทยที่ควรมีต่อสภาพการณ์ของระบบการเมืองการปกครองของสหภาพเมียนมาร์ที่ดำรงอยู่ในปัจจุบัน

### 3. วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำการศึกษาสื่ออิเล็กทรอนิกส์ สื่อสิ่งพิมพ์ หนังสือและรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 ตลอดจนรัฐบัญญัติ (Acts) ที่เกี่ยวข้อง

3.1 วิวัฒนาการทางการเมือง การปกครองของพม่า ช่วงตกเป็นอาณานิคมของ สหราชอาณาจักรจนถึงสมัยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008

3.2 ปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 ที่เป็นอุปสรรคในการทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศึกษาถึงแนวความคิดของฝ่ายกองทัพเมียนมาร์ที่มีอิทธิพลต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008

### 4. ผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความพยายามทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประชาธิปไตยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 ผู้วิจัยสรุปผลการวิจัยได้ ดังนี้

4.1 สภาพปัญหาการดำรงอยู่ของความหลากหลายของกลุ่มชาติพันธุ์ในสหภาพเมียนมาร์เนื่องด้วยสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์เป็น “สังคมพหุลักษณะทางสังคมวัฒนธรรม” หรือ “พหุนิยม (Pluralism)” ที่ปรากฏความหลากหลายทั้งกลุ่มคนและวัฒนธรรม สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ มีประชากรทั้งสิ้น 53.26 ล้านคน ประกอบด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ถึง 135 กลุ่ม ที่รู้จักกันทั่วไปได้แก่ พม่า มอญ ฉาน กะเหรี่ยง คะฉิ่น ฉิน คะยา ยะไข่ กลุ่มชาติพันธุ์ทั้ง 8 ยกเว้นพม่าที่ถือว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ของประเทศ จึงได้กำหนดให้ชื่อของกลุ่มชาติพันธุ์ 7 กลุ่ม เป็นชื่อรัฐ 7 รัฐ

ส่วนพม่านั้นถูกกำหนดให้เป็นเขตปกครอง 7 เขตปกครอง คือ สะกาย มัณฑะเลย์ พะโค ย่างกุ้ง เอยาวดี มะเกว และตะนาวศรี ในแง่ประวัติศาสตร์ ช่วงเวลาก่อนปี ค.ศ.1824 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่พม่าจะตกเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ เนื่องจากแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีโครงสร้างทางสังคมและการปกครองเป็นของตนเอง รัฐบาลส่วนกลางจึงไม่มีความพยายามรวมดินแดนเหล่านี้เข้าอยู่ภายใต้โครงสร้างรัฐพม่าแต่อย่างใด คงให้สิทธิเสรีภาพแก่ผู้ปกครองกลุ่มต่างๆ ในการปกครองตนเอง

ฉะนั้นความสัมพันธ์ระหว่างชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ กับรัฐบาลพม่าจึงมีอยู่น้อยมาก หรือแทบจะไม่มีอยู่เลย ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับผู้นำในท้องถิ่นประจำแคว้นจะสูงกว่า ดังนั้น จิตสำนึกในความเป็นสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์และความผูกพันกับผู้นำท้องถิ่น จึงมี

อยู่มากกว่าจิตสำนึกในการเป็นสมาชิกในรัฐพม่า และนี่ถือว่าเป็นสาเหตุหลักสำคัญอันเป็นปัญหาในการสร้างชาติในสมัยพม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ (Phonphimon Trichot, 1981)

4.2 สภาพปัญหาการดำรงอยู่ของกองกำลังติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จากการพ่ายแพ้สงครามของญี่ปุ่นในพม่า ในวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 1945 ทำให้อังกฤษได้เข้าปกครองพม่าอีกครั้ง อังกฤษได้ออกสมุดปกขาว (White Paper) ซึ่งแจ้งถึงการจัดการปกครองพม่าเสียใหม่ โดยจัดให้พม่าเป็น “เครือจักรภพ (The Commonwealth)” และมีการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจให้แกชาวพม่าแท้ (Proper Burmese) และขึ้นตรงต่อข้าหลวงใหญ่อังกฤษ หลังจากนั้นให้มีการเลือกตั้งทั่วประเทศเพื่อเลือกผู้แทนมาทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ประสบการณ์จากสงครามทำให้พม่าไม่มีความอดทนพอที่จะคอยความเป็นเอกราช และยิ่งกว่านั้นพม่าเห็นเสรีภาพทางการเมืองของพม่าจะต้องควบคู่กับเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ฉะนั้น องค์การสันนิบาตต่อต้านฟาสซิสต์ของผู้รักเสรี (Anti-Fascist People's Freedom League : AFPFL) ภายใต้การนำของตะชินองซาน จึงต่อต้านการกลับมาของอังกฤษและมีเป้าหมายชัดเจนเพื่อเอกราชโดยสมบูรณ์ของพม่า (Thipaubon Dabsuwan, Siwaporn Chaiprasittikul, 1977 : 224)

ในวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1947 ตะชินองซาน ตะชินมายา ตะชินตัน ตุน และอุซอ ในฐานะตัวแทนของพม่า ได้ทำการเจรจาเรื่องเอกราชของพม่ากับนายกรัฐมนตรีคลีเมนต์ แอตลี แห่งสหราชอาณาจักรและได้บรรลุความตกลงแอตลี-องซาน ซึ่งมีเนื้อหาหลักๆ ได้แก่ พม่าจะได้รับเอกราชภายใน 1 ปี และจะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ภายใน 4 เดือนต่อมาตะชินองซาน ตะชินอู นุ ได้ร่วมประชุมกับผู้แทนกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนรัฐฉาน คะฉิ่นและชิน ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947 เรียกการเจรจาในครั้งนั้นว่า “การประชุมปางโหลง”

ภายหลังการประชุม 3 วัน องซานได้นำข้อตกลงเข้าชี้แจงในคณะรัฐมนตรีพม่า ในที่สุดที่ประชุมเห็นชอบให้มีการจัดตั้ง “สภาสูงสุดแห่งสหพันธ์เทือกเขา (Supreme Council of the United Hill People)” ในวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947 (Hugh Tinker, 1967) ข้อตกลงนั้นระบุว่า ประการแรก จะร่วมกันเรียกร้องเอกราชคืนจากประเทศอังกฤษ ประการที่สอง เมื่อเรียกร้องเอกราชคืนจากอังกฤษได้สำเร็จแล้ว สหพันธ์รัฐเทือกเขามีสสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระ ดังเช่นที่เคยปฏิบัติ เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญในเดือนเมษายน ค.ศ. 1947 และการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการในวันที่ 17 ตุลาคม ค.ศ. 1947 นับว่าเป็นรัฐธรรมนูญสหภาพพม่าฉบับแรก หลังจากได้รับเอกราชจากสหราชอาณาจักร

รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพพม่า ค.ศ. 1947 ได้รับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อย อย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้ “ทุกรัฐของชนกลุ่มน้อย มีสิทธิถอนตัวออกจากสหภาพ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้ ก) สิทธิในการถอนตัวจะต้องไม่เกิดขึ้นในระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ข) รัฐที่

ประสงค์จะใช้สิทธิถอนตัวจะต้องกระทำโดยมีมติ (Resolution) ของ “สภาแห่งรัฐ (State Council)” ของรัฐเท่านั้น โดยได้รับเสียงสนับสนุน จำนวน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาแห่งรัฐ”

ก่อนที่รัฐฉานจะใช้สิทธิถอนตัวตามเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพพม่า ค.ศ.1947 คือ ต้องผ่านการประกาศใช้รัฐธรรมนูญไปแล้ว 10 ปี ในเดือนมกราคม ค.ศ.1958 ฝ่ายพม่าได้ส่งกำลังทหารเข้าไปแทรกซึมเพื่อให้เกิดความแตกแยกภายในรัฐฉาน ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1962 รัฐฉานได้เรียกร้องสิทธิเท่าเทียมกับพม่าและเสนอให้แก้ไขรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1962 ว่าด้วยความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ ในขณะที่นายพลเน วิน (Ne Win) เห็นว่าจะเกิดความวุ่นวายขึ้นในสหภาพพม่า จึงได้ทำการปฏิวัติ (Revolution) ล้มระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและรัฐบาลอู นู (U Nu) นายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งยกเลิกรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 และสถาปนา “สภาปฏิวัติ (Revolutionary Council : RC)” เพื่อนำพม่าเข้าสู่ระบอบสังคมนิยมวิถีสหภาพพม่า “Burmese Way to Socialism” ในวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ.1962 และจับกุมผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์เข้าที่คุมขัง สิทธิถอนตัวของกลุ่มชาติพันธุ์ตามที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 รับรองไว้ จึงสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพพม่า ค.ศ.1947 (Paul Isoart, 1978)

ภายหลังการปฏิวัติ รัฐต่างๆ ต้องตกอยู่ในความควบคุมของรัฐบาลอย่างกึ่งไปโดยปริยาย แต่ยังมีกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มได้จับอาวุธจัดตั้งกองกำลังต่อสู้กับรัฐบาลพม่าเพื่อเรียกร้องสิทธิการปกครองตนเอง เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ในรัฐฉาน คะฉิ่น ฉิ่น และกะเหรี่ยง ซึ่งความขัดแย้งและการสู้รบระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์กับรัฐบาลพม่าก็ยังคงดำรงยืดเยื้อมาจนถึงขณะร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008

4.3 แนวความคิดของฝ่ายกองทัพเมียนมาร์ที่มีอิทธิพลในการขึ้นำในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ. 2008

จากการดำรงอยู่ของกองกำลังกบฏติดอาวุธของกลุ่มชาติพันธุ์ในรัฐต่างๆ ของสหภาพเมียนมาร์ที่ต่อสู้กับทหารเมียนมาร์ เพื่อเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองอย่างต่อเนื่อง ทำให้ฝ่ายกองทัพเมียนมาร์มีความกังวลเป็นอย่างมากเกี่ยวกับเสถียรภาพ ความมั่นคง และความเป็นเอกภาพของสหภาพเมียนมาร์ ฝ่ายกองทัพเมียนมาร์จึงได้ถ่ายทอดความกังวลเช่นว่านั้น ไปยังนายพลเต็งเส่ง เลขาธิการคนที่ 1 ของสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐที่มีพลเอกอาวุโสตัน ฉ่วย เป็นประธาน ซึ่งนายพลเต็ง เส่ง ได้รับเลือกให้เป็นประธานสมัชชาแห่งชาติและประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก ในวันที่ 9 มกราคม ค.ศ.1993 ปรากฏมติที่ได้รับการบรรจุไว้ในวาระการประชุม มีทั้งสิ้น 6 ประเด็นด้วยกัน และประเด็นที่สำคัญที่สุดคือ ประเด็นข้อที่ (6) ซึ่งกล่าวว่า “ฝ่ายกองทัพจะต้องเป็นผู้นำและมีบทบาทในทางการเมืองของสหภาพเมียนมาร์”



4.4 ปัญหาของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 ที่เป็นอุปสรรคในการทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประชาธิปไตย

จากญัตติวาระการประชุมยกร่างรัฐธรรมนูญ ข้อที่ (6) ที่กำหนดให้ฝ่ายกองทัพจะต้องเป็นผู้นำและมีบทบาทในทางการเมืองของสหภาพเมียนมาร์นี้เอง ภายหลังได้รับการขยายความปรากฏในบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 ดังต่อไปนี้ (1)บทบัญญัติซึ่งให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุด (the Commander-in-Chief of the Defense Services) สามารถใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereign power) ของสหภาพเมียนมาร์แทนประธานาธิบดีได้ในกรณีเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน (State of emergency) ขึ้นภายในสหภาพเมียนมาร์ โดยบัญญัติรับรองอำนาจดังกล่าวไว้ใน ข้อ 417 (2) บทบัญญัติซึ่งให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุด แต่งตั้งบุคลากรฝ่ายกองทัพดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของสหภาพ จำนวนถึง 3 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense) กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Home Affairs) และกระทรวงกิจการชายแดน (Ministry of Border Affairs) (3)บทบัญญัติซึ่งให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุด (the Commander-in-Chief of the Defense Services) มีสิทธิเสนอชื่อบุคลากรของฝ่ายกองทัพ ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (The Pyithu Hluttaw/ the House of Representatives) จำนวนร้อยละ 25 ของสมาชิกทั้งสิ้น 440 คน กล่าวคือ ไม่เกิน 110 คน (4) บทบัญญัติซึ่งให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุด เสนอชื่อบุคลากรฝ่ายกองทัพ เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาชนชาติ (the Amyotha Hluttaw/ the House of Nationalities) จำนวนร้อยละ 25 ของสมาชิกทั้งสิ้น 224 คน กล่าวคือ ไม่เกิน 56 คน (5)บทบัญญัติซึ่งให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุด เสนอชื่อบุคลากรฝ่ายกองทัพ เข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาแห่งรัฐ (State Hluttaws) และสมาชิกสภาแห่งภาค (Region Hluttaws) จำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา (6)บทบัญญัติซึ่งให้สมาชิกสมัชชาแห่งสหภาพ (the Assembly of Union/ the Pyidaungsu Hluttaw) ที่ได้รับการสรรหาจากการเสนอชื่อของผู้บัญชาการทหารสูงสุด (Military appointees) มีสิทธิเสนอชื่อผู้สมัครประธานาธิบดีแห่งสหภาพ (7) บทบัญญัติซึ่งให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ได้รับการสรรหาจากกองทัพมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008

## 5. อภิปรายผล

จากการที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ บัญญัติให้บุคลากรฝ่ายกองทัพเมียนมาร์สามารถใช้อำนาจทางการเมืองร่วมกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

ที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนชาวเมียนมาร์ ทำให้ระบบการเมืองการปกครองของสหภาพเมียนมาร์ จึงถูกจัดว่าเป็น “ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยผสมพันธุ์ทาง”

ในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ. 2008 นั้น บทบัญญัติ ข้อ 434 บัญญัติให้สมาชิกสมัชชาแห่งชาติที่ได้รับการสรรหาจากกองทัพมีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งการให้สิทธิในกรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อลดบทบาทของฝ่ายกองทัพในทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้นเป็นไปได้ยากยิ่ง ทั้งนี้สืบเนื่องจาก บทบัญญัติ ข้อ 436 กำหนดให้ผู้ตัดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนถึงร้อยละ 75 จากจำนวนสมาชิกสมัชชาแห่งสหภาพทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ในขณะที่จำนวนคะแนนเสียงของสมาชิกสมัชชาแห่งสหภาพจากฝ่ายกองทัพมีถึงร้อยละ 25 จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด และหากนับรวมกับสมาชิกสมัชชาแห่งสหภาพที่มาจากการเลือกตั้งซึ่งเป็นสมาชิกพรรค สหสามัคคีและการพัฒนา (Union Solidarity and Development Party : USDP) ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่สนับสนุนฝ่ายกองทัพอีกจำนวนหนึ่งด้วยแล้ว ย่อมทำให้การเสนอผู้ตัดแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นไปได้ยากยิ่ง เพราะไม่สามารถได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสมัชชาแห่งสหภาพได้ครบร้อยละ 75 ตามเงื่อนไขแห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 ฉะนั้น トラาบไตที่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ เพื่อลดบทบาททางการเมืองของฝ่ายกองทัพเมียนมาร์ได้ トラาบไตนั้นสหภาพเมียนมาร์ยังคงเป็น “ประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยผสมพันธุ์ทาง” อีกต่อไปหลายทศวรรษ

## 6. ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัยเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความพยายามทำให้สหภาพเมียนมาร์เป็นประชาธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008” ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 6.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ในข้อเสนอแนะนี้ ผู้วิจัยคงไม่สามารถที่จะเสนอแนะให้มีการแก้ไขบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 เพื่อให้ลดบทบาทของฝ่ายกองทัพเมียนมาร์ในทางการเมืองการปกครองของสหภาพเมียนมาร์ลงได้

เพราะการเสนอแนะเช่นนั้นถือว่าการก้าวล่วงและแทรกแซงในกิจการภายในของสหภาพเมียนมาร์ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ค.ศ.2008 เพื่อการเช่นนั้น คงเป็นเรื่องของสถานการณ์ที่เหมาะสมในอนาคตภายในของ

สหภาพเมียนมาร์เอง ที่จะเป็นตัวกำหนดทิศทางของการก้าวผ่านพ้นความเป็นประเทศที่มีระบอบประชาธิปไตยแบบผสมพันธ์ทาง อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในทางที่เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารของราชอาณาจักรไทยและบุคลากรที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อต่อยอดความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพเมียนมาร์และราชอาณาจักรไทย ที่ได้อยู่ในระดับหนึ่งแล้ว ให้มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน ที่ดีและสร้างสรรค์ยิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป ดังต่อไปนี้

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ของสหภาพเมียนมาร์ ควรจะเจรจาพูดคุยกัน เพื่อพัฒนากิจการร่วมค้าตามแนวชายแดนของทั้งสองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการค้าตามแนวชายแดนอำเภอแม่สอด จังหวัดตากกับเมืองเมียวดี รัฐฉาน ของสหภาพเมียนมาร์ และตามแนวชายแดนบ้านพุน้ำร้อน ตำบลบ้านเก่า อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรีกับเมืองทวาย (Dawai) ในเขตปกครองตะนาวศรีของชนชาติพม่า ซึ่งเมืองทวายนี้ รัฐบาลสหภาพเมียนมาร์กำลังพัฒนาให้เป็นท่าเรือน้ำลึก เขตอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Dawai Special Economic Zone : DSEZ) อีกแห่งหนึ่งของสหภาพเมียนมาร์

โดยรัฐบาลไทยจะต้องพัฒนาให้จังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดสุพรรณบุรี เป็น “ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันตก (Western Economic Corridor : WEC)” เช่นเดียวกับการพัฒนาให้ภาคตะวันออกของไทยเป็น “ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก (Eastern Economic Corridor : EEC)” ในจังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดชลบุรีและจังหวัดระยองในปัจจุบัน พร้อมกับการสร้างระบบโลจิสติกส์ (Logistics System) ให้ทันสมัยในการสร้างความสะดวก สร้างความรวดเร็วในการส่งออกสินค้าจากภาคกลาง ภาคตะวันออก ภาคใต้ ไปยังประเทศต่าง ๆ ในตะวันออกกลาง โดยผ่านท่าเรือน้ำลึกทวาย เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจของราชอาณาจักรไทยให้เติบโตยิ่งขึ้นในอนาคต

(2) ในกรณีของสื่อมวลชนนั้น หากจะรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสหภาพเมียนมาร์ ควรจะรายงานเหตุการณ์ ในฐานะเป็น “ผู้รายงาน (Reporter)” ที่ดี ซึ่งควรรายงานว่า “เกิดอะไรขึ้น เกิดขึ้นเมื่อใด เกิดขึ้นที่ไหน และเกิดขึ้นอย่างไร (What, When, Where and How)” อย่างตรงไปตรงมา ไม่ควรเพิ่มเติมสอดแทรกความคิดเห็นทางการเมืองส่วนตนประกอบในการนำเสนอข่าวที่เกิดขึ้น เพราะหากแสดงความคิดเห็นทางการเมืองส่วนตนประกอบการเสนอข่าวไปด้วย อาจจะทำให้กระทบกระเทือนต่อความสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างราชอาณาจักรและสหภาพเมียนมาร์

(3) ในกรณีของนักวิชาการนั้น ในการนำเสนอบทความที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมืองการปกครอง ที่เป็นอยู่ของสหภาพเมียนมาร์นั้น ควรจะนำเสนอให้เป็นหลักทางวิชาการอย่างตรงไปตรงมา ไม่เป็นการสมควรที่จะนำเสนอในแง่วิเคราะห์บทบาททางการเมืองของฝ่ายกองทัพเมียนมาร์ในด้านลบ เพราะรัฐบาลสหภาพเมียนมาร์ย่อมเข้าใจดีว่ากระบวนการประชาธิปไตยของ

สหภาพเมียนมาร์เป็นอย่างไร ไม่จำเป็นต้องมีใครบอกว่าอะไรเป็นอะไร ต้องปล่อยให้รัฐบาลสหภาพเมียนมาร์ ฝ่ายกองทัพและประชาชนเมียนมาร์ จัดการแก้ไขปัญหภายในกันเองในอนาคต

## 6.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรทำการวิจัยเรื่อง “การกำหนดนโยบายต่างประเทศที่เหมาะสมของราชอาณาจักรไทยในการพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ในทศวรรษหน้า

## References

- Hugh Tinker. (1967). *The Union of Burma : A Study of the first year of Independence*. London : Oxford University Press.
- Paul Isoart. (1978). *Les Etats de l'Asie du Sud-Est*. Paris : Economica.
- Phonphimon Trichot. (1981). *Minority with the Government of Burmar*. Bangkok: Thammasat University Press.
- Phonphimon Trichot.(2004). *Southeast Asia : Procedure Democratization and Modern Political*. Bangkok: Institute of Asian Studies Chulalongkorn University.
- Thipaubon Dabsuwan, Siwaporn Chaiprasittikul. (1977). *History of Southeast Asia : Later from enter of the Occident to end World War II*. Bangkok: Ramkhamhaeng University Press.