



SSC Weekly Focus

บทความวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงของประเทศรายสัปดาห์ ฉบับที่ ๒๔/๕๗ | ๑๐ - ๑๖ มี.ค.๕๗

รัฐธรรมนูญของเมียนมาร์กับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง และบทบาทของกองทัพ

ผลจากการเปิดประเทศทำให้เมียนมาร์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในทุกมิติ ทั้งการพัฒนาด้านประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงของเมียนมาร์ในเชิงโครงสร้างยังถูกวิพากษ์ว่าไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยรัฐธรรมนูญเมียนมาร์ฉบับปัจจุบันเป็นผลมาจากการร่างโดยรัฐบาลทหาร ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ นอกจากนั้น การลงประชามติที่มีความน่ากังขาในความโปร่งใส อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังให้อำนาจกองทัพไว้อย่างกว้างขวาง อาทิ สมาชิกสภาร้อยละ ๒๕ และรัฐมนตรีในกระทรวงสำคัญจะมาจากการเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด เป็นต้น นำมาสู่การเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในมาตราที่ยังดูไม่เป็นสากลต่างๆ อาทิ มาตรา ๕๙ เพื่อให้นางอองซาน ซูจี สามารถลงสมัครเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี ๕๘ ได้ ซึ่งอาจสร้างความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ให้แก่เมียนมาร์อีกครั้ง...

รัฐธรรมนูญเมียนมาร์ฉบับปัจจุบัน พ.ศ.๒๕๕๑ (ค.ศ.๒๐๐๘) เกิดขึ้นจากการประชุมสมัชชาแห่งชาติเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่หัว ม.ค.๓๖ แล้วเสร็จเมื่อปี ๕๐ และมีการลงประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี ๕๑ ซึ่งเนื้อหาสำคัญในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงชื่อประเทศ ธงชาติ เพลงชาติ และยังได้กำหนดโครงสร้างของการปกครอง อาทิ พรรคการเมือง การเลือกตั้งอำนาจของประธานาธิบดี และผู้บัญชาการทหารสูงสุด อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกเรียกร้องให้มีการแก้ไขจากนางอองซาน ซูจี ผู้นำฝ่ายค้าน และพรรคสันนิบาตเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy : NLD) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๕๙ ที่กำหนดคุณสมบัติของประธานาธิบดีว่าจะต้องมีความรู้เกี่ยวกับกิจการทหาร ห้ามมีพ่อแม่ คู่สมรส และลูกที่ถือสัญชาติอื่น ซึ่งมาตราดังกล่าวถูกมองว่าระบุขึ้นเพื่อกีดกันนางซูจีโดยเฉพาะ

และมีการวิพากษ์ถึงที่มาของรัฐธรรมนูญว่ามาจากรัฐบาลทหารที่ยึดอำนาจตั้งแต่ปี ๓๑ (ค.ศ.๑๙๘๘) อีกทั้งไม่มีผู้นำชนกลุ่มน้อยและพรรคฝ่ายค้านเข้าร่วม รวมถึงความกังขาถึงความโปร่งใสในขั้นตอนการรับร่างฯ ที่เกิดขึ้นหลังพายุเนาร์กิสเพียง ๒ วัน ที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจกองทัพไว้อย่างกว้างขวาง

บทบาทของกองทัพตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเมียนมาร์ฉบับปัจจุบัน ให้อำนาจกองทัพด้านการปกครองในรูปแบบของรัฐบาลไว้ค่อนข้างกว้างขวาง อาทิ

- ♦ มาตรา ๑๐๙, ๑๔๑ และ ๑๖๑ ระบุว่าทุกสภาทั้งสภาประชาชน สภาแห่งชาติ และสภาท้องถิ่นจะต้องมีสมาชิกร้อยละ ๒๕ มาจากการแต่งตั้งโดยผู้บัญชาการทหารสูงสุด และร้อยละ ๗๕ มาจากการเลือกตั้ง



เมียนมาร์กับการเปลี่ยนผ่านที่สำคัญ



ค.ศ.1988 > 8 สิงหาคม 1988 (พ.ศ.2531) หรือเหตุการณ์ 8888 ที่เป็นการลุกขึ้นสู้ของนักศึกษา ประชาชน และพระสงฆ์ เพื่อเรียกร้องประชาธิปไตย หลังจากที่อยู่ภายใต้การปกครองโดยรัฐบาลทหารของ พล.อ.เนวิน ตั้งแต่ปี 1962 (พ.ศ.2505)



ค.ศ.2008 > 10 พฤษภาคม 2008 (พ.ศ.2531) มีการทำประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพพม่า โดยรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2008 นี้ จัดทำขึ้นภายใต้รัฐบาลทหาร โดยเริ่มจัดทำตั้งแต่ปี 1993 (พ.ศ.2536) และการทำประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญจัดขึ้น 2 วัน หลังพายุเนาร์กิสถล่มเมียนมาร์



ค.ศ.2010 > 7 พฤศจิกายน 2010 (พ.ศ.2553) มีการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกของเมียนมาร์ในรอบ 20 ปี ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคสหภาพเอกภาพและการพัฒนา (USDP) ได้รับชัยชนะ



ค.ศ.2014 > เมียนมาร์รับตำแหน่งประธานอาเซียน ซึ่งกำหนดคำขวัญหลักประจำปีนี้ว่า Moving Forward in Unity Towards a Peaceful and Prosperous Community (เดินทางสู่ประชาคมสันติและมั่งคั่ง) ซึ่งทำให้เมียนมาร์มีบทบาทมากขึ้นในเวทีการเมืองโลก

คณะผู้จัดทำ : กองศึกษาวิจัยทางยุทธศาสตร์และความมั่นคงฯ โทร./โทรสาร : ๐ ๒๒๗๕ ๕๗๑๔-๕ website : www.sscthailand.org



♦ มาตรา ๒๐๑ สภาความมั่นคงและการป้องกันประเทศ (National Defence and Security Council : NDSC) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด โดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดี มีสมาชิกสภา ๑๑ คน มาจากฝ่ายกองทัพและการแนะนำของกองทัพ ๗ คน คือ ผู้บัญชาการกองทัพ รัฐมนตรีกลาโหม รัฐมนตรีมหาดไทย รัฐมนตรีกิจการชายแดน และนายทหารอาวุโสอีก ๓ นาย

♦ มาตรา ๒๓๒ กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องยอมรับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งรัฐมนตรีจากผู้บัญชาการทหารสูงสุด ใน ๓ กระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence) กระทรวงมหาดไทย (Ministry of Home Affairs) และกระทรวงกิจการชายแดน (Ministry of Border Affairs)

♦ มาตรา ๓๔๓ กำหนดให้กองทัพมีเขตอำนาจศาลของตัวเอง และเป็นอิสระจากศาลพลเรือน

แนวโน้มในการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมียนมาร์ ๒๕๕๑

จากการที่รัฐธรรมนูญเมียนมาร์ฉบับปัจจุบันเป็นผลมาจากรัฐบาลทหาร ที่ยังต้องการรักษาอำนาจทางการเมืองเอาไว้บางส่วน และเป็นไปได้ว่ากองทัพจะใช้อำนาจผ่านทาง NDSC โดยปล่อยให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหน้าที่ของประชาชน ในขณะที่รัฐบาลยังคงดูแลการแบ่งปันทรัพยากรในประเทศ แต่ทั้งนี้ประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ยืนยันว่าการปฏิรูปการเมืองของเมียนมาร์คือการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งรวมถึงความชัดเจนในก้าวต่อไปหลังจากที่มีการเจรจาหยุดยิง และนโยบายการปรองดองแห่งชาติกับชนกลุ่มน้อยทั้ง ๑๘ กลุ่ม เพื่อดึงกลุ่มเหล่านี้เข้ามาร่วมในการพัฒนาประเทศและดูแลทรัพยากรของประเทศร่วมกัน

กระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้เริ่มต้นขึ้นเมื่อ ๒๕ ก.ค.๕๖ โดยมีการประชุมคณะกรรมการร่วมเพื่อการทบทวนรัฐธรรมนูญ (Parliamentary Committee to Review the Constitution) ซึ่งเป็นตัวแทนจากสมาชิกพรรค USDP ๕๒ คน ตัวแทนกองทัพ ๒๕ คน จากพรรค NLD ๗ คน และชนกลุ่มน้อย ๒๕ คน รวมทั้งสิ้น ๑๐๙ คน โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้ส่งรายงานต่อรัฐสภาแล้วเมื่อ ๓๑ ธ.ค.๕๖ พบว่ามีคำแนะนำจากภาคส่วนต่างๆ ประมาณ ๓๒๓,๑๑๐ รายการ จากจดหมายกว่า ๒๘,๒๔๗ ฉบับ ซึ่งส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๕๙ ที่จะเปิดโอกาสให้นางซูจีลงเลือกตั้งประธานาธิบดีได้ในการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึงในปี ๕๘ ซึ่งการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง ที่ต้องรักษาสมดุลระหว่างอำนาจเก่ากับการเปลี่ยนแปลงประเทศ ให้เกิดการยอมรับร่วมกันระหว่างกองทัพที่ต้องการรักษาอำนาจทางการเมือง และให้ประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ในขณะที่นางซูจีจะต้องเร่งหาแนวร่วมจากทั้งพรรคการเมือง ชนกลุ่มน้อย และแรงงานสนับสนุนจากนานาชาติ เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับรัฐบาล

โดยความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต้องสามารถกระจายผลประโยชน์ได้อย่างเท่าเทียมกัน และได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย

นอกจากปัญหาในการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าว เมียนมาร์ยังมีปัญหาภายในประเทศอื่นๆ ที่รอการแก้ไขอีก อาทิ ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มศาสนา ชนกลุ่มน้อย การแบ่งปันพื้นที่ทำกิน และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น อีกทั้งเมียนมาร์ต้องเตรียมความพร้อมในการเป็นประธานอาเซียนซึ่งเป็นโอกาสอันดีต่อเมียนมาร์ในการเปิดรับข้อสังเกต และข้อเสนอแนะจากประเทศสมาชิกอาเซียน อันจะเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่เมียนมาร์และเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

ก้าวต่อไปของความสัมพันธ์ไทย-เมียนมาร์

นโยบายการต่างประเทศของไทยเป็นไปในลักษณะส่งเสริมความสัมพันธ์กับเมียนมาร์ในทุกด้าน ซึ่งในด้านความมั่นคงนั้น กระทรวงกลาโหมของไทย มีนโยบายมุ่งเน้นการดำเนินงานการทูต โดยฝ่ายทหาร เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและขยายความร่วมมือด้านความมั่นคงชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านให้มากขึ้น รวมทั้งการปฏิบัติการเพื่อมนุษยธรรมและการช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านเมื่อประสบภัยพิบัติ โดยจัดตั้งคณะกรรมการระดับสูง (High Level Committee : HLC) ระหว่าง ๒ กองทัพ นอกจากนี้ยังมีความร่วมมือรอบทวิภาคีในส่วนที่กองทัพรับผิดชอบ ๒ ระดับ คือ คณะกรรมการชายแดนส่วนภูมิภาค (Regional Border Committee : RBC) และคณะกรรมการชายแดนส่วนท้องถิ่น (Township Border Committee : TBC) อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างภายในประเทศของเมียนมาร์ ทำให้ไทย ควรมีการประเมินสถานการณ์ภาพอนาคต ที่หากเกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือ นางซูจีชนะการเลือกตั้ง ซึ่งย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบาย รูปแบบการดำเนินงาน รวมทั้งการดำเนินงานของกองทัพ ดังนั้นไทยควรมีแนวทางการวางยุทธศาสตร์อย่างรอบด้าน และควรมีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักในแต่ละประเด็นให้ชัดเจนต่อไป...

อ้างอิง :

- Will Myanmar Military take part to amend constitution?. <http://www.asiantribune.com/node/71834>
- A rocky road ahead for Myanmar's Constitution. <http://www.nationmultimedia.com/opinion/A-rocky-road-ahead-for-Myanmars-Constitution-30225100.html>
- Myanmar president supports changing army-drafted constitution. <http://www.reuters.com/article/2014/01/02/us-myanmar-politics-idUSBREA010CZ20140102>
- Myanmar's constitutional crisis reaching boiling point. <http://www.nationmultimedia.com/opinion/Myanmars-constitutional-crisis-reaching-boiling-po-30227326.html>
- เมียนมาร์ชู ๔ เสาปฏิรูปประเทศ. <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/finance/asean-plus/>