



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

รัฐธรรมนูญในฐานะเครื่องมือการสืบทอดอำนาจระบบอำนาจนิยม
โดยอ้างหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ
: กรณีศึกษาประเทศเมียนมา

จัดทำโดย รศ.ดร.ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร
รหัส ๖๘๑๓๒๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ ๑๓
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทนำ

กองทัพเมียนมา (Tatmadaw) รัฐประหารและยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๑ โดยอ้างเหตุผลเรื่องการทุจริตในการเลือกตั้ง เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๐ การรัฐประหารครั้งนี้นำไปสู่การล่มสลายของกระบวนการประชาธิปไตยที่เพิ่งเริ่มต้นได้ไม่กี่ปีก่อนหน้านั้น และเปิดทางให้กองทัพกลับมาครองอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้การรัฐประหารยังได้จุดชนวนให้เกิดการประท้วงผ่านขบวนการอารยะขัดขืน (civil disobedience movement) ทั่วประเทศ กองทัพใช้ความรุนแรงปราบปรามกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาล ข้ำเติมปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในกรณีต่อชาวโรฮิงญาและชนกลุ่มน้อยบริเวณตอนเหนือของประเทศ เมียนมาเข้าสู่สภาวะถดถอยไปสู่ระบอบอำนาจนิยมอย่างรวดเร็ว ความเคลื่อนไหวต่อต้านกองทัพถูกตอบโต้ด้วยอาวุธและการจับกุมผู้เห็นต่าง ความขัดแย้งลุกลามกลายเป็นสงครามกลางเมืองในหลายพื้นที่ รายงานจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) (OHCHR 2025; UNHCR 2025) ระบุว่า ตั้งแต่เกิดรัฐประหาร มีพลเรือนเสียชีวิตแล้วกว่า ๕,๐๐๐ คน และมากกว่า ๓.๓ ล้านคนต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (internally displaced persons—IDPs) ผู้ถูกควบคุมตัวกว่า ๒๗,๐๐๐ คนต้องเผชิญกับการทรมานอย่างโหดร้าย เช่น การใช้ไฟฟ้าช็อต การเผาด้วยน้ำร้อน และการล่วงละเมิดทางเพศ กฎหมายหลายฉบับถูกแก้ไขเพื่อเปิดช่องให้มีการจับกุมโดยไม่ต้องมีหมายศาล และจำกัดเสรีภาพในการแสดงออกและการชุมนุมอย่างสันติ ก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและเป็นระบบ เป็นเหตุให้องค์กรสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่น องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) เรียกร้องให้ประชาคมโลกดำเนินมาตรการเพื่อยุติความรุนแรงและนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะการส่งเรื่องเข้าสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court—ICC) เพื่อดำเนินคดีอาชญากรรมต่อมนุษยชาติและอาชญากรรมสงครามที่เกิดขึ้นในเมียนมา

กว่า ๘๐ ปีมาแล้วที่กองทัพเมียนมาได้หลอมรวมเข้ากับระบบการเมืองและกระบวนการสร้างชาติของประเทศ (Egreteau 2016; Paribatra 2021) แม้จะเผชิญแรงกดดันทั้งภายในและภายนอก และแม้ว่าประชาธิปไตยของเมียนมาและเติบโตและแบ่งบานอย่างรวดเร็วในระยะเวลาสั้น ๆ ระหว่าง ค.ศ. ๒๐๑๑ ถึง ๒๐๒๑ ก็ตาม กองทัพก็ยังรักษาอำนาจไว้ได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถกลับเข้ามายึดอำนาจและนำพาเมียนมากลับเข้าสู่ระบอบอำนาจนิยมเบ็ดเสร็จเด็ดขาดได้

บทความวิจัยตั้งคำถามสำคัญคือ เหตุใดอำนาจที่ไร้ความชอบธรรมเช่นนี้จึงดำรงอยู่ได้ยาวนานและสามารถฟื้นคืนได้อย่างรวดเร็ว? หนึ่งในข้อสันนิษฐาน คือ สังคมการเมืองเมียนมาอาจดำเนินไปโดยปราศจากบทบาทของภาคประชาชนและชนชั้นกลางที่เข้มแข็งมาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๒ ที่นายพลเน วิน สถาปนาระบบสังคมนิยมแบบรวมศูนย์ผ่านนโยบาย “สังคมนิยมวิถีเมียนมา” อันส่งผลให้เศรษฐกิจหยุดชะงัก และทำให้ภาคประชาชนอ่อนแอ กลายเป็นปัจจัยในเชิงโครงสร้างที่ทำให้ขาดแรงผลักดันจากพื้นล่างสู่ประชาธิปไตย เหตุการณ์ ๘๘๘๘ (๘ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๘๘) ซึ่งเป็นการลุกฮือครั้งใหญ่ของนักศึกษาและประชาชน ที่ถูกถ่ายทอดสู่สายตาประชาคมระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก สะท้อนให้เห็นถึงความอ่อนแอและไร้ทิศทางของภาคสังคม

ที่ไม่สามารถต้านทานอำนาจของรัฐบาลทหารได้ ในขณะที่การต่อสู้ของประชาชนก็ดำเนินไปโดยปราศจากสถาบันทางการเมืองที่สามารถรองรับสนับสนุนการเคลื่อนไหวเพื่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

แน่นอนว่าความไม่เป็นประชาธิปไตยในเมียนมาอาจจะมาจากสถานภาพของภาคประชาชนและชนชั้นกลางที่อ่อนเป็นสำคัญ แต่ก็ลืมเสียมิได้ว่าบทบาทของผู้นำและโครงสร้างทางการเมืองก็มีความสำคัญเช่นกัน กล่าวคือผู้นำและโครงสร้างทางการเมืองที่แข็งแกร่งจนเกินไปมาอย่างยาวนานต่างเป็นอุปสรรคต่อการเป็นประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรงบประมาณที่เน้นความมั่นคงเป็นสำคัญ การสร้างโครงสร้างทางการเมืองที่มุ่งควบคุมประชาชน หรือการขยายโครงสร้างทางเศรษฐกิจทุนนิยมจำแลงที่สนับสนุนระบอบอำนาจนิยม รัฐมองว่าการเคลื่อนไหวหรือการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นเรื่องอันเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐตลอดเวลา หรือการสร้างโครงสร้างชนชั้นนำของรัฐให้มีความเข้มแข็ง และเป็นเอกภาพตามลักษณะวิชาชีพของทหาร ต่างส่งผลต่อการบริหารนโยบายที่ต่อเนื่องและยากต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นความสูญเสียของประชาชนใน ค.ศ. ๑๙๘๘ และอีกหลาย ๆ ครั้ง ต่อจากนั้น จึงไม่ใช่ปัญหาของชนชั้นกลางและโครงสร้างภาคสังคมเพียงประการเดียว หากแต่เป็นโครงสร้างของรัฐที่มีความเข้มแข็งและไม่ประนีประนอมด้วยเช่นกัน

ย้อนกลับไปที่การรัฐประหาร ค.ศ. ๒๐๒๑ อีกครั้งหนึ่ง กองทัพอ้างว่าการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๐ ซึ่งพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy—NLD) ชนะอย่างถล่มทลาย มีการทุจริตอย่างร้ายแรงในวงกว้าง และกล่าวว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งล้มเหลวในการทำหน้าที่จัดการการเลือกตั้งที่เป็นเสรี อิสระ และโปร่งใส แม้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (Union Election Commission—UEC) จะยืนยันว่าไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะเป็นเหตุให้เปลี่ยนแปลงผลการเลือกตั้งก็ตาม ทันทีกองทัพประกาศยึดอำนาจ กองทัพแต่งตั้งรองประธานาธิบดีที่มาจากการเสนอชื่อในสัดส่วนของทหารให้เป็นประธานาธิบดีรักษาการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน กองทัพอ้างว่ามีบทบาทที่ชอบธรรมทั้งทางกฎหมายและการเมืองในการปกป้องการสืบทอดหลักประกันให้กับระบอบประชาธิปไตยและการเลือกตั้งให้โปร่งใส ประหนึ่งการรัฐประหารเป็นกลไกในการสร้างหลักนิติธรรมให้การเลือกตั้งนั้นเป็นกระบวนการที่สามารถสะท้อนให้เห็นได้ว่าอำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนอย่างแท้จริง การอ้างการบังคับใช้มาตรา ๔๑๗ แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๘ ก็ดำเนินไปเพื่อปกป้องหลักการประชาธิปไตย และเป็นการทำให้การรัฐประหารนั้นชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ

มิน อ่อง หล่าย (Reuters, 2021) ผู้นำคณะรัฐประหารกล่าวหลังการยึดอำนาจว่า รายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ใช้ในการเลือกตั้งทั่วไปแบบหลายพรรค ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน พบว่ามีความคลาดเคลื่อนอย่างมาก และคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหภาพ (UEC) ล้มเหลวในการแก้ไขปัญหา แม้อำนาจอธิปไตยของชาติจะต้องมาจากประชาชน แต่ก็มี การทุจริตที่ร้ายแรงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งระหว่างการเลือกตั้งทั่วไปในระบอบประชาธิปไตย ขัดต่อการสร้างหลักประกันประชาธิปไตยที่มั่นคง

การปฏิเสธที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการไม่ดำเนินการตามข้อเรียกร้องให้เลื่อนการประชุมรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ถือว่าไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) ที่กล่าวถึง 'การกระทำหรือความพยายามที่จะ

ยึดอำนาจอธิปไตยของสหภาพด้วยวิธีการบังคับโดยมิชอบ' และอาจนำไปสู่การแตกแยกของความเป็นปึกแผ่นของชาติ เนื่องจากการกระทำดังกล่าว จึงทำให้มีการประท้วงเกิดขึ้นมากมายในเมืองและเขตต่าง ๆ ทั่วยูเครน เพื่อแสดงความไม่ไว้วางใจต่อ UEC นอกจากนี้ ยังพบว่ามีการประท้วงและประชาชนบางกลุ่มได้ดำเนินการยั่วยุในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการชูธงที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติอย่างยิ่ง หากปัญหานี้ไม่ได้รับการแก้ไข จะเป็นการขัดขวางเส้นทางสู่ประชาธิปไตย ดังนั้นจึงต้องได้รับการแก้ไขตามกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามมาตรา ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้สามารถดำเนินการตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งและดำเนินการตามกฎหมายได้ จึงได้มีการโอนอำนาจในการออกกฎหมาย การปกครอง และอำนาจตุลาการของชาติให้แก่ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ตามมาตรา ๔๑๘ อนุมาตรา (ก) ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ สถานการณ์ฉุกเฉินนี้ให้มีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ โดยมีระยะเวลาหนึ่งปี นับตั้งแต่วันที่ประกาศคำสั่งนี้ ตามมาตรา ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๑

ในขณะเดียวกันแถลงการณ์ของประธานาธิบดีมินสว (Swe, 2021) ซึ่งกองทัพตั้งขึ้นเป็นประธานาธิบดีแทนภายหลังจากที่จับกุมประธานาธิบดีวินมิดด้วยข้อหาโกงการเลือกตั้ง พร้อมด้วยนางอองซานซูจี ระบุว่า การที่รัฐบาล NLD และ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ยินยอมให้เกิดการโกงการเลือกตั้งเกิดขึ้นและดำเนินไปจนการเลือกตั้งแล้วเสร็จเป็นการยึดอำนาจในลักษณะหนึ่ง โดยกล่าวว่า การปฏิเสธที่จะแก้ไขปัญหาที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโดยพรรคการเมือง กลุ่มชาติพันธุ์ และกองทัพ (ติดมอดอร์) หลายฝ่าย และการเรียกประชุมรัฐสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) และวุฒิสภา (สภาสูง) รวมถึงรัฐสภาแห่งสหภาพในเวลาต่อมา ถือเป็นการละเมิดมาตรา ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ตามมาตรา ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา การยึดอำนาจด้วย 'วิธีการบังคับโดยมิชอบ' (the wrongful forcible means of taking power) นี้ จะเป็นสาเหตุให้เกิดความสูญเสียอธิปไตยของเมียนมาและความสามัคคีของชนชาติพันธุ์ในเมียนมา มีประชาชนจำนวนมากที่ไม่พอใจต่อการดำเนินการที่จำป็น (แต่ล้มเหลว) ของคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหภาพ (UEC) จัดการประท้วงอย่างสันติเกี่ยวกับการดำเนินการของ UEC ในเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและองค์กรระหว่างประเทศจำนวนมาก (OHCHR, 2021) ชี้ว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญเองในหลายประเด็น ได้แก่ เป็นการกระทำที่ไม่มีเหตุผลตามรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เนื่องจากไม่มีการกระทำที่เข้าข่าย “การยึดอำนาจโดยใช้ความรุนแรง” จากฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการอ้างผลการเลือกตั้ง เป็นต้น การอ้างเหตุผลเหล่านี้จึงมีนัยและความสำคัญทางการเมืองมากกว่าในทางกฎหมาย บ่งชี้ได้ถึงความพยายามของกองทัพในการใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกินขอบเขตแห่งอำนาจเพื่อเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความชอบธรรมและดำรงรักษาระบอบอำนาจนิยมที่มีกองทัพเป็นศูนย์กลาง

ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองของเมียนมา จะทราบเป็นอย่างดีว่าเมียนมามีความสามารถอย่างมากในการ “เล่น” กับสถานการณ์ทางการเมืองและสร้างเงื่อนไขทางการเมืองใหม่ ๆ ให้ตนเป็นผู้นำทางการเมืองได้เสมอ หากมองย้อนกลับไปในอดีต กองทัพคุ้นเคยกับการมองบทบาท (role) ของตนเองว่าเป็นผู้พิทักษ์อำนาจอธิปไตยและบูรณภาพแห่งรัฐ นายพลเน วิน ประกาศยึดอำนาจ

ทางการเมืองจากรัฐบาลพลเรือนของ อุ นู ใน ค.ศ. ๑๙๖๒ เพื่อป้องกันความขัดแย้งทางการเมืองทั้งระหว่างกลุ่มการเมืองในรัฐบาลเอง หรือระหว่างรัฐบาลกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ไม่ให้ลุกลามบานปลาย กองทัพรับรู้บทบาทของตนเองว่ากองทัพเป็นสถาบันเดียวที่สามารถสร้างเอกภาพและเสถียรภาพได้ รัฐบาลทหารหลังจากนั้นก็พยายามอย่างยิ่งในการแสดงออกถึงเจตนาของรัฐบาลในการสร้างหลักนิติธรรมในเชิงโครงสร้างที่เปิดระบบการเมืองให้กับประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบสภาประชาชน หรือกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๗๔ และ ค.ศ. ๒๐๐๘ กระนั้นรัฐบาลก็ได้ใช้ประชาชนเป็นฐานความชอบธรรมทางการเมืองเพื่อดำรงความต่อเนื่องในการต่อ ยอดอำนาจ

ความเสื่อมถอยของสภาพเศรษฐกิจในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ผลักดันให้รัฐบาลประกาศจัดการเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ. ๑๙๙๐ ถึงแม้ว่าพรรคที่ได้รับการสนับสนุนโดยรัฐบาลทหารจะแพ้พ่ายในการเลือกตั้ง รัฐบาลทหารก็ยังสร้างเงื่อนไขทางการเมืองใหม่ว่า การมอบอำนาจทางการเมืองของรัฐบาลทหารให้แก่รัฐบาลใหม่ที่มาจากการเลือกตั้งนั้น จะทำให้ประเทศเมียนมาไปสู่ความสันติคลอนทางการเมืองได้ ดังนั้นจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามานั้น ทำหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญเสียก่อน แทนที่จะอนุญาตให้ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งเปิดประชุมสภาเพื่อจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ รัฐบาลได้ลดสถานะของผู้แทนเพียงเหมือนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และจนกว่ารัฐธรรมนูญจะแล้วเสร็จ คณะทหารจำต้องรักษาอำนาจเพื่อความสงบเรียบร้อยต่อไป และจุดเริ่มต้นของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. ๒๐๐๘) ก็เริ่มนับตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๙๓ เป็นต้นมา

แม้ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๘ ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ส่งเสริมประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมมากที่สุดนับแต่เมียนมาได้รับเอกราชใน ค.ศ. ๑๙๔๘ แต่ก็ยังแสดงให้เห็นร่องรอยและความพยายามของกองทัพในการรักษาอำนาจ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่รัฐบาลกลางภายใต้การนำของประธานาธิบดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร แม้จะใช้คำว่า “สหภาพ” (Union) และรับรองเขตการปกครองระดับ รัฐและภูมิภาค (States and Regions) ตามลักษณะชาติพันธุ์และภูมิศาสตร์ ตลอดจนเขตการปกครองตนเอง (Self-Administered Areas) สำหรับกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีการตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่น กระนั้นรัฐธรรมนูญกลับเน้นการคงไว้ซึ่งอำนาจส่วนกลาง โดยเฉพาะบทบาทของกองทัพที่ฝังอยู่ในทุกระดับของการเมือง ตั้งแต่รัฐบาลกลาง รัฐและภูมิภาค ไปจนถึงเขตการปกครองตนเอง

บทความวิจัยชิ้นนี้จึงมุ่งตอบคำถามที่ว่าเหตุใดอำนาจกองทัพจึงสามารถดำรงอยู่อย่างคงทนสถาพร และสามารถฟื้นคืนได้อย่างรวดเร็วทั้ง ๆ ที่มีการเปลี่ยนผ่านทางประชาธิปไตยอย่างเข้มข้นมาแล้ว? บทความนำเสนอโดยการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญและการดำรงอยู่ของระบอบอำนาจนิยม ชี้ให้เห็นว่าคณะทหารได้ใช้มาตรการและยุทธศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญในการดำรงบทบาทผู้ควบคุมเข้มทิศทางการเมืองอย่างไร และการเป็นเหตุให้มีการสร้างหลักนิติธรรมที่บิดเบือน บทความแบ่งการอธิบายออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ หนึ่ง อธิบายถึงกรอบการศึกษาความคงทนสถาพรของระบอบอำนาจนิยม ผ่านมุมมองรัฐธรรมนูญนิยม สอง อธิบายความสำคัญของรัฐธรรมนูญต่อการดำรงอยู่ของรัฐบาลทหารเมียนมา และ สาม อธิบายการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการรัฐประหาร ค.ศ. ๒๐๒๑

ความคงทนสถาพรของระบอบอำนาจนิยม

ต้นศตวรรษที่ ๒๑ งานวิจัยจำนวนมากศึกษาแหล่งที่มาของความคงทนสถาพรของระบอบอำนาจนิยม ซึ่งได้ขยายขอบเขตการวิเคราะห์ จากการศึกษาความสามารถและประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและความมั่งคั่งจากทรัพยากรธรรมชาติ ไปสู่ข้อถกเถียงในเชิงสถาบัน องค์ประกอบและกระบวนการทางการเมืองอันเป็นส่วนสำคัญต่อการสร้างความมั่นคงให้แก่ระบอบอำนาจนิยม โดยผู้สังเกตการณ์มองปรากฏการณ์นี้ว่า เป็น “คลื่นลูกที่สามของการกลายเป็นเผด็จการ” ซึ่งหมายถึงแนวโน้มทั่วโลกที่ประชาธิปไตยเสื่อมถอยลง โดยเริ่มขึ้นตั้งแต่ประมาณ ค.ศ. ๑๙๙๔ และ แตกต่างจากระลอกก่อน ๆ ตรงที่ไม่ได้เกิดจากการรัฐประหารโดยตรง แต่เป็นการกีดกร่อนสถาบันประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไป และกระบวนการความถดถอยนั้นดำเนินไปอย่างถูกกฎหมาย ผู้นำที่มาจากเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยจะค่อย ๆ บ่อนทำลายบรรทัดฐานทางประชาธิปไตย เช่น เสรีภาพของสื่อและภาคประชาสังคม สะท้อนความชัดเจนว่าการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ กำลังหยุดชะงัก และถอยหลัง ดำเนินไปพร้อมกับระบอบเผด็จการที่กำลังขยายลักษณะอำนาจนิยมของตนอย่างแข็งขัน ก่อให้เกิดข้อจำกัดที่มากขึ้นในการแข่งขันทางการเมือง การรวมศูนย์อำนาจบริหารที่สูงขึ้น และการควบคุมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เข้มงวดขึ้น จุดก่อกำหนดของคลื่นของการพัฒนาประชาธิปไตยในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ แท้จริงแล้วก็เกิดจากกระแสของการขยายตัวของระบอบอำนาจนิยมด้วยเช่นกัน โดยเป็นช่วงสูงสุดของการปฏิบัติคอมมิวนิสต์ทั่วโลกและเป็นช่วงเสื่อมถอยของระบอบเผด็จการฝ่ายขวา (Slater, 2025)

แม้ว่าระบอบอำนาจนิยม (Authoritarianism) จะเรียกร้องให้มีการยอมจำนนต่ออำนาจส่วนกลางและจำกัดเสรีภาพทางการเมืองอย่างเข้มงวด แต่โดยทั่วไปแล้วก็จะอนุญาตให้มีเสรีภาพส่วนบุคคลหรือองค์กรในระดับหนึ่ง ที่แตกต่างจากระบบการปกครองแบบเผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) ระบอบการปกครองเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะดำเนินการด้วยอุดมการณ์นำทางที่ซับซ้อน พึ่งพา “ความคิดเฉพาะ” เพื่อสร้างวาทกรรมรับรองการมีอยู่ของระบอบการปกครอง Dan Slater (2025) อธิบายถึงความแตกต่างระหว่างระบอบอำนาจนิยมปีกซ้ายและปีกขวา ซึ่งเน้นอุดมการณ์และเป้าหมายที่ต่างกัน ระบอบอำนาจนิยมปีกซ้าย มีรากฐานจากอุดมการณ์สังคมนิยมหรือคอมมิวนิสต์ โดยมุ่งเน้นความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ การควบคุมทรัพยากรโดยรัฐ และการทำลายโครงสร้างทุนนิยมเพื่อสร้างสังคมไร้ชนชั้น ระบอบเหล่านี้มักเกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวเพื่อการปฏิวัติ เช่น การลุกฮือของชาวนา หรือการต่อต้านจักรวรรดินิยม และมุ่งปราบปรามนายทุนและกลุ่มต่อต้านเป็นหลัก ในทางตรงกันข้าม ระบอบอำนาจนิยมปีกขวา มักเกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ชาตินิยมหรือฟาสซิสต์ ที่ให้ความสำคัญกับค่านิยมดั้งเดิม กฎหมายและความสงบเรียบร้อย รวมถึงการรักษาระบบชนชั้นที่มีอยู่เดิม ระบอบเหล่านี้มักเกิดขึ้นจากการรัฐประหารของกองทัพหรือการเคลื่อนไหวของชนชั้นนำเพื่อต่อต้านอุดมการณ์ฝ่ายซ้าย เป้าหมายหลักคือการรักษาความสงบเรียบร้อยทางสังคมและปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นนำ โดยมักจะปราบปรามการเคลื่อนไหวของฝ่ายซ้าย ชนกลุ่มน้อย และกลุ่มที่ก้าวหน้าทางสังคม และอาจจะกล่าวได้ว่าระบอบการปกครองอำนาจนิยมสมัยใหม่ มักจะแอบซ่อนอยู่ภายใต้เงาของระบบประชาธิปไตยที่บิดเบือน

อย่างไรก็ตามมีการพัฒนาแนวคิดที่เกี่ยวข้องปรับตัวของระบอบอำนาจนิยมให้มีลักษณะที่สามารถอยู่รอด และรองรับแรงกดดันและข้อเรียกร้องต่อการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย เช่น ระบอบลูกผสม (Hybrid Regimes) หรือที่เรียกได้ว่าเป็น อำนาจอานิยมแบบแข่งขัน (competitive authoritarianism) (Levinsky and Way 2009) เป็นระบอบการเมืองที่อยู่ระหว่างระหว่างประชาธิปไตยเต็มรูปแบบกับระบบอำนาจนิยมบริสุทธิ์ ระบบการเมืองเหล่านี้ผสมผสานองค์ประกอบของสถาบันประชาธิปไตยเข้ากับการปฏิบัติของอำนาจนิยมในระบอบลูกผสม มีการจัดการเลือกตั้ง และพรรคฝ่ายค้านอาจได้รับที่นั่งเป็นครั้งคราว โดยพรรคที่โดดเด่นบางครั้งแสดงการตอบสนองต่อความคิดเห็นของประชาชนหรือยอมให้มีการต่อต้านในวงจำกัด อย่างไรก็ตามลักษณะสำคัญคือชัยชนะที่แน่นอนของพรรคที่โดดเด่นในการเลือกตั้ง และการไม่มีข้อจำกัดที่มีประสิทธิภาพและเป็นอิสระต่ออำนาจบริหาร แม้ว่าครั้งหนึ่งเคยถูกมองว่าเป็นเพียงช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยเสรีนิยม แต่งานวิชาการร่วมสมัยกลับมองว่าระบอบลูกผสมเป็นประเภทระบอบการปกครองที่แตกต่างและมีเสถียรภาพในตัวของมันเอง ซึ่งสามารถคงอยู่ได้ในระยะยาว การนำรูปแบบประชาธิปไตยมาใช้ใหม่เพื่อการรวมอำนาจแบบเผด็จการเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองแบบอำนาจนิยมสมัยใหม่ ระบอบการปกครองไม่ได้ปฏิเสธสถาบันประชาธิปไตย แต่กลับปรับเปลี่ยนสถาบันเหล่านั้นเพื่อความอยู่รอดของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการใช้สถานการณ์บัญญัติเพื่อการอุปถัมภ์ศาลเพื่อให้ความชอบธรรมให้แก่ชนชั้นนำทางการเมือง และการเลือกตั้งเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของความชอบธรรม แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการควบคุมโครงสร้างระบบการปกครองประชาธิปไตยที่ซับซ้อนและซ่อนเร้น

ในระบบการเมืองสมัยใหม่ รัฐธรรมนูญมักถูกมองว่าเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สะท้อนคุณค่าพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล และหลักความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการ อย่างไรก็ตามงานวิชาการในช่วงหลังได้ตั้งคำถามต่อสมมุติฐานเชิงบรรทัดฐานนี้ โดยชี้ให้เห็นว่ารัฐประชาธิปไตยจำแลงจำนวนมากได้นำกรอบรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อรวมศูนย์และรักษาอำนาจไว้ในระยะยาวต่อแรงกดดันทั้งภายในและภายนอกหรือเรียกได้ว่า ระบอบรัฐธรรมนูญนิยมแบบอำนาจนิยม (Authoritarian Constitutionalism)

แนวคิด “รัฐธรรมนูญนิยมแบบอำนาจนิยม” ได้กลายเป็นประเด็นสำคัญในการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ได้รับการสนับสนุนจากนักวิชาการด้านกฎหมาย Mark Tushnet (2015) ให้นิยามว่าเป็นระบบการปกครองที่รวมเอาการเลือกตั้งที่ค่อนข้างเสรีและยุติธรรมเข้ากับการควบคุมการแสดงออกที่กดขี่ในระดับปานกลางและการจำกัดเสรีภาพส่วนบุคคล รัฐธรรมนูญนิยมรูปแบบนี้มีลักษณะเป็นระดับการคุ้มครองเสรีภาพเสรีนิยมในระดับปานกลาง และที่สำคัญคือ พันธกรณีเชิงบรรทัดฐานที่แข็งแกร่งพอสมควรต่อหลักการรัฐธรรมนูญโดยผู้มีอำนาจปกครอง มากกว่าการคำนวณเชิงกลยุทธ์หรือเชิงเครื่องมือเพียงอย่างเดียว สิ่งนี้มักถูกอ้างถึงว่าเป็นต้นแบบที่ชัดเจนของระบบดังกล่าว ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการผสมผสานระหว่างระดับการบังคับใช้หรือการฉ้อโกงการเลือกตั้งที่ต่ำและเสรีภาพพลเมืองในระดับปานกลาง รัฐธรรมนูญในระบอบอำนาจนิยมเป็นเพียง “กระดาษที่ไร้ความหมาย” หรือ “ฉากบังหน้า” ในการให้ความชอบธรรมและรักษาอำนาจของเผด็จการเป็นเครื่องมือสำคัญในการประสานงานและอำนวยความสะดวกในการต่อสู้ภายในชนชั้นนำ และ

การแก้ไขความขัดแย้งและไร้เสถียรภาพภายในระบอบการปกครอง ระบอบอำนาจนิยมสมัยใหม่ มักใช้การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ที่ส่งเสริมหลักนิติธรรมเฉพาะอย่าง และเป็นเครื่องมือหลักในการรวมอำนาจจากภายใน ซึ่งมักจะทำได้โดยการล้มล้างบรรทัดฐานประชาธิปไตยที่จัดตั้งขึ้นมานาน การกีดกันการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยเจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยไม่ต้องใช้การรัฐประหารอย่างเปิดเผย เป็นต้น กระบวนการนี้เน้นย้ำถึงรูปแบบที่ละเอียดอ่อนแต่ทรงพลังของการถดถอยของประชาธิปไตย

โดยสรุปรัฐธรรมนูญนิยมแบบเผด็จการ หมายถึง การจัดทำ ออกแบบ และใช้รัฐธรรมนูญอย่างมีกลยุทธ์ในระบอบเผด็จการ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยเสรีที่มุ่งจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน รัฐธรรมนูญในระบอบเผด็จการกลับเน้นการรวมศูนย์อำนาจดังฝ่ายค้านเข้าสู่ระบบ จัดการความขัดแย้งในหมู่ชนชั้นนำ และสร้างความชอบธรรมทางกฎหมายแก่ระบอบ (Ginsburg & Simpser, 2014; Tushnet, 2015) รัฐธรรมนูญในบริบทนี้มีมืองค์ประกอบและหลักนิติธรรมที่พบในประชาธิปไตย เช่น การเลือกตั้ง รัฐสภา ศาล และสิทธิต่าง ๆ แต่ถูกจัดวางและควบคุมอย่างรัดกุมเพื่อป้องกันการเปลี่ยนแปลงอำนาจอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นเครื่องมือในการสร้างภาพลักษณ์ของความชอบธรรมทั้งในประเทศและระดับนานาชาติ (Levinsky and Way 2009)

เมียนมาเป็นอีกหนึ่งกรณีศึกษาหนึ่งที่เห็นได้ว่าสถาบันรัฐธรรมนูญสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงในระบอบอำนาจนิยม กองทัพเมียนมาได้ใช้เครื่องมือทางรัฐธรรมนูญมาเป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจและสถาปนาความมั่นคงสภาพรของระบอบอำนาจนิยมภายใต้กองทัพ ไปพร้อม ๆ กับหลักนิติธรรมเฉพาะส่วน และภายหลังจากการรัฐประหาร ค.ศ. ๒๐๒๑ นี้เองที่กองทัพได้สถาปนาระบอบอำนาจนิยม เผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) เป็นแสดงถึงรูปแบบสุดโต่งของการควบคุมโดยรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจรัฐที่ไม่จำกัด ซึ่งยืนยันการควบคุมชีวิตสาธารณะและส่วนตัวของพลเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ การควบคุมที่แพร่หลายนี้ถูกบังคับใช้ผ่านกลไกที่ครอบคลุมหลากหลาย รวมถึงการปราบปรามฝ่ายค้านทางการเมืองอย่างเป็นระบบ การห้ามกลุ่มศาสนาหรือการเมืองบางกลุ่ม การเซ็นเซอร์สื่ออย่างกว้างขวางหรือการควบคุมสื่อทั้งหมดโดยรัฐ และการบังคับใช้กฎหมายโดยกองทัพหรือตำรวจลับ

รัฐธรรมนูญกับการดำรงอยู่ของรัฐบาลทหารเมียนมา

รัฐธรรมนูญมิใช่เพียงกฎหมายลายลักษณ์อักษรสูงสุดของรัฐที่กำหนดความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง รวมถึงสิทธิและหน้าที่ของประชาชนกับรัฐเท่านั้น หากแต่ยังสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทางการเมือง (Political Development) ของรัฐอีกด้วย ชัยอนันต์ สมุทวณิช (๒๐๑๕) ได้ให้ความหมายของ “การพัฒนาทางการเมือง” ว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบบการเมืองที่ดีกว่าและทันสมัยมากขึ้น ซึ่งอาจปรากฏในหลายรูปแบบ เช่น การสร้างกลไกทางการเมืองที่มีประสิทธิภาพในรัฐชาติ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองเพิ่มขึ้นการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ มีเสถียรภาพหรือการนำไปสู่ประชาธิปไตย (Democratization) ในหมู่รูปแบบต่าง ๆ เหล่านี้ นักวิชาการส่วนใหญ่มักเน้นให้ความสำคัญกับ “ประชาธิปไตย” ซึ่งถือเป็นเป้าหมายสำคัญของระบบการเมืองสมัยใหม่

เมื่อรัฐธรรมนูญสามารถเป็นเครื่องมือชิ้นสำคัญในการพัฒนาทางการเมืองไปสู่การเป็นประชาธิปไตย เป้าหมายที่สำคัญของระบบการเมือง ในการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือปฏิรูปการเมืองไปสู่การเป็นประชาธิปไตยนั้น จำต้องยึดถือในหลักนิติธรรม และรัฐธรรมนูญนิยม หรือหลักรัฐธรรมนูญเสรีนิยม (Constitutionalism) อันหมายถึงระบบการปกครองที่ยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด โดยไม่มีบุคคลหรือคณะใดมีอำนาจเหนือกฎหมายนี้ อีกทั้งรัฐธรรมนูญต้องสะท้อนหลักการประชาธิปไตย ควบคู่กับการจำกัดอำนาจของรัฐ ผ่านการแบ่งแยกอำนาจและกลไกตรวจสอบถ่วงดุล เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้ใดผู้หนึ่ง ในที่สุด รัฐธรรมนูญควรทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน และทำหน้าที่เป็น สัญญาประชาคม (Social Contract) ที่จัดวางอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อประชาชน และมีขอบเขตที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในขณะที่รัฐธรรมนูญสามารถเป็นเครื่องมือผลักดันไปสู่ประชาธิปไตยได้ รัฐธรรมนูญก็สามารถถูกใช้ในทางตรงข้าม—เป็นกลไกสนับสนุนระบอบอำนาจนิยมในคราบประชาธิปไตยได้เช่นกัน และที่สำคัญที่สุดคือการประกอบสร้างหลักนิติธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญนั้น สามารถถูกนำเสนอและสนับสนุนได้เฉพาะส่วนขึ้นกับระบอบการปกครองและผู้นำทางการเมือง

ในตัวอย่างกรณีของเมียนมา รัฐบาลทหารซึ่งขึ้นมาสืบทอดอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๖๒ ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการควบคุมและกำหนดทิศทางการเมือง โดยแม้จะพยายามแสดงออกถึงความมุ่งหมายในการปฏิรูปการเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมาโดยตลอด แต่หากพิจารณาจากเนื้อหาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในแต่ละยุค ตั้งแต่สมัย คณะปฏิวัติ (Revolutionary Council) สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) ไปจนถึง สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC) จะพบว่าล้วนมีลักษณะห่างไกลจากประชาธิปไตยโดยแท้ แม้จะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมบางประการ เช่น การแสดงความคิดเห็นในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ และการลงประชามติรัฐธรรมนูญ แต่สาระสำคัญที่รัฐบาลทหารยึดถือกลับมุ่งเน้นเพียงการสร้างภาพชอบธรรมในเชิงจิตวิญญาณและรูปแบบ ในแง่นี้รัฐธรรมนูญเมียนมาจึงไม่ได้ถูกออกแบบเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยหากแต่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการ “ทำให้การเมืองทันสมัย” (Modernization) ในเชิงโครงสร้าง เพียงเพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐในแบบที่ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพ

นับตั้งแต่การเข้ายึดอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จใน ค.ศ. ๑๙๖๒ คณะปฏิวัติของเมียนมาได้พยายามสร้างความชอบธรรมให้กับการแทรกแซงทางการเมือง โดยเสนอภาพว่ากองทัพคือ “ผู้นำความเป็นสมัยใหม่ทางการเมือง” (Agent of Political Modernization) ของประเทศ หนึ่งในกลไกสำคัญที่ใช้สนับสนุนบทบาทดังกล่าวคือประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๗๔ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีบทบาทสำคัญในการสร้างความชอบธรรมทางการเมืองให้แก่รัฐบาลทหาร โดยใช้แนวคิดเรื่อง “ความเป็นสมัยใหม่” และ “เสถียรภาพของรัฐ” เป็นเหตุผลหลัก พร้อมอ้างถึง “การมีส่วนร่วมของประชาชน” เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของรัฐบาลที่สามารถพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลทหารของพม่าได้ใช้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างแนวร่วมทางการเมืองและเสริมสร้างอำนาจให้กับตนเอง โดยเริ่มจากการตั้งข้อโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๔๗ ซึ่งได้รับอิทธิพลจากอังกฤษ เป็นต้นเหตุของปัญหาทางการเมือง เนื่องจากส่งผลให้เกิดการแบ่งแยกประชาชนตามเชื้อชาติและภูมิศาสตร์ อันเป็นอุปสรรคต่อการรวมประเทศให้เป็นหนึ่งเดียว

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๗๔ จึงถูกออกแบบให้ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมที่สำคัญสองประการ ได้แก่ การเปิดพื้นที่ของประเทศให้ทุกชาติพันธุ์อยู่อาศัยร่วมกันได้ โดยไม่แบ่งแยกตามเชื้อชาติ ภาษา หรือประวัติศาสตร์ และ การส่งเสริมความร่วมมือและความใกล้ชิดระหว่างชาวพม่าและชนกลุ่มน้อย เพื่อสร้างเอกภาพบนพื้นฐานของความหลากหลาย รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงเน้นแนวคิดเรื่อง “การผสมกลมกลืน” และ “ชาตินิยม” เพื่อสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในประเทศ ซึ่งในมุมมองของ Robert Taylor (1987) กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญนี้เป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่ช่วยให้รัฐบาลทหารสามารถเชื่อมโยงกับประชาชนได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง แม้จะดูเหมือนเป็นการขยายโอกาสทางประชาธิปไตย และสามารถส่งเสริมบทบาทกองทัพในฐานะ “ผู้พิทักษ์” ที่เข้ามายับยั้งความแตกแยกของประเทศ การร่างและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญในเวลานั้นจึงเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับบทบาทของทหาร แต่ในความเป็นจริง กลุ่มที่เข้าร่วมส่วนใหญ่กลับเป็นชาวนาและกรรมกรที่ขาดการศึกษา ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมและชี้นำความคิดได้ง่าย ซึ่ง Josef Silverstein (1980) ก็ได้ตั้งข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้สะท้อนเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะกระบวนการรับฟังความคิดเห็นถูกควบคุมโดยรัฐ และกระบวนการดังกล่าวนี้ ก็ดำเนินไปพร้อมกับ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อยยังคงดำเนินต่อไป พร้อมกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลนายพลเนวิน

ย่างเข้าสู่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ รัฐบาลทหารในเวลานั้นถูกมองว่าเป็น กลุ่มอำนาจที่สังคมไม่ต้องการอีกต่อไป ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจตกต่ำ การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ และความล้มเหลวในการจัดการศึกษาและสวัสดิการสังคม ล้วนเป็นผลพวงจากการปกครองในระบอบสังคมนิยมที่ดำเนินมายาวนานเกือบสามทศวรรษ สิ่งเหล่านี้ได้กระตุ้นให้ประชาชนเรียกร้องการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง จนนำไปสู่การประท้วงครั้งใหญ่ใน ค.ศ. ๑๙๘๘ จนกลายเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญทางการเมืองของเมียนมา ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลพยายามตอบสนองต่อแรงกดดันด้วยการเปิดพื้นที่ทางการเมืองมากขึ้น เช่น ข้อเสนอของนายพลเนวิน ในที่ประชุมพรรค BSPP เพื่อเปลี่ยนไปสู่ระบบประชาธิปไตยหลายพรรค การจัดประชุมติ

เพื่อสอบถามความเห็นประชาชน และท้ายที่สุด การจัดการเลือกตั้งทั่วไปใน ค.ศ. ๑๙๙๐ ซึ่งมาพร้อมกับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจจากสังคมนิยมเป็นทุนนิยม

อย่างไรก็ตาม การเปิดพื้นที่ดังกล่าวอาจไม่ใช่ความตั้งใจที่บริสุทธิ์ของรัฐบาลทหาร หากพิจารณาจากการที่รัฐเป็นผู้สนับสนุนการจัดตั้งพรรคเอกภาพแห่งชาติ (National Unity Party—NUP) เพื่อแข่งขันกับพรรคฝ่ายค้าน และการจับกุมนางออง ซาน ซูจี ผู้นำประชาธิปไตยที่ได้รับความนิยมในหมู่ประชาชน เหตุการณ์เหล่านี้สะท้อนถึงความพยายามของรัฐบาลทหารในการควบคุมผลการเลือกตั้งอย่างชัดเจน แม้จะมีความพยายามดังกล่าว พรรค NLD กลับได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นเสียงสะท้อนจากประชาชนที่แสดงออกอย่างชัดเจนว่าไม่ต้องการรัฐบาลทหารอีกต่อไป ผลการเลือกตั้งนี้กลายเป็นแรงผลักดันสำคัญของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย และก็เป็นจุดเริ่มต้นของการเสื่อมถอยของอำนาจทหารในทางรูปธรรมและแต่ในขณะเดียวกันก็เป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามของกองทัพในการสถาปนาความสภาพของระบอบอำนาจนิยม

การนี้กองทัพเลือกที่จะใช้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเครื่องมือในการสืบทอดอำนาจและวางกลไกทางการเมืองที่ทำให้ระบอบการเมืองไม่สามารถปฏิเสธกองทัพได้ (พินิตพันธุ์บริพัตร, ๒๕๕๑) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่รัฐบาลทหารมีบทบาทในการร่าง ไม่ใช่เพียงเพื่อเสริมสร้างอำนาจเหมือนในอดีต แต่เป็นความพยายามอย่างเร่งด่วนในการสร้าง “เงื่อนไขเพื่อความอยู่รอด” ของรัฐบาลทหารในระบบการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป การมีส่วนร่วมในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจึงกลายเป็นเครื่องมือ ไม่ใช่การสร้างความเป็นสมัยใหม่ที่จรรโลงความเป็นประชาธิปไตย แต่กลับกลายเป็นหลักในการรักษาอำนาจให้คงอยู่ในมือของกองทัพอย่างต่อเนื่อง โดยอาศัยกรอบกฎหมายและหลักนิติธรรมเป็นเกราะกำบังที่ดูชอบธรรมและเป็นทางที่สุภาพผ่านรัฐธรรมนูญ เป็นการสถาปนาระบอบรัฐธรรมนูญนิยมแบบอำนาจนิยม

เมื่อการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีความสำคัญต่อความอยู่รอดของรัฐบาลทหาร การควบคุมของรัฐบาลในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความชัดเจน ทั้งในด้านกระบวนการรอบความคิดทางการเมืองว่าด้วยเรื่องบทบาทของรัฐ และกองทัพ และการควบคุมกลไกในการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้ระยะเวลานับแต่ ค.ศ. ๑๙๙๓ ถึง ๒๐๐๗ ในการร่าง^๑ และได้ประกาศใช้ในที่สุดใน ค.ศ. ๒๐๐๘

หลังจากกองทัพปฏิเสธผลการเลือกตั้ง ค.ศ. ๑๙๙๐ และปฏิเสธการเปิดประชุมสภาของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและเปลี่ยนสถานะของผู้แทนเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว กองทัพได้อ้างหลักการทั้ง ๓ อีกครั้งในการร่างรัฐธรรมนูญ คำสั่งที่ ๑๓/๙๒ เรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการประชุมสมัชชาแห่งชาติเพื่อการร่างรัฐธรรมนูญ (National Convention Convening Commission—NCCC) ก็เป็นตัวอย่างสำคัญที่บ่งบอกถึงแนวความคิดทางการเมืองของรัฐ และการร่างรัฐธรรมนูญในสายตาของรัฐบาลทหาร คำสั่งนี้ได้ประกาศแนวทาง ๖ ประการในการร่างรัฐธรรมนูญไว้ได้แก่ ๑) รัฐธรรมนูญจะต้องไม่ทำลายบูรณภาพของสหภาพ ๒) รัฐธรรมนูญจะต้องไม่ทำลายบูรณภาพของความเป็นเอกภาพของชาติ ๓) รัฐธรรมนูญจะต้องยึดหลักการดำรงอยู่ของอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ ๔) รัฐธรรมนูญจะต้องส่งเสริมประชาธิปไตยระบบหลายพรรคอย่างแท้จริง

^๑ กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ ๒ ช่วยได้แก่ ช่วงแรกตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๙๓ ถึง ๑๙๙๖ และ ช่วงที่สองตั้งแต่ ค.ศ. ๒๐๐๔ ถึง ๒๐๐๗

๕) รัฐธรรมนูญจะต้องส่งเสริมหลักสากลที่ว่าด้วยความยุติธรรม เสรีภาพ และความเท่าเทียมกัน และ
 ๖) รัฐธรรมนูญจะต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมของฝ่ายความมั่นคงในการเป็นผู้มีบทบาทนำทางการเมือง
 แห่งชาติของรัฐในอนาคต ซึ่งนอกจากการวางกรอบความคิดทางการเมืองให้เน้นความมั่นคง และ
 สร้างทิศทางให้ทหารมีบทบาทที่สำคัญในการเมืองของประเทศดังที่ได้บัญญัติไว้ในหลักการของ
 รัฐธรรมนูญทั้ง ๖ ประการ โดยเฉพาะในประการที่ ๖ ซึ่งเป็นที่แน่ชัดว่าในอนาคตนับจากนี้กองทัพจะ
 เป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดของการเมืองเมียนมา ทั้งนี้รวมถึงการสร้างกระบวนการควบคุมกลไกการ
 ร่างรัฐธรรมนูญด้วย

จากการศึกษากระบวนการร่างรัฐธรรมนูญของเมียนมา จะเห็นได้ว่ารัฐบาลพยายามเข้าไป
 ครอบงำกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญใน ๕ ลักษณะด้วยกัน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการเข้าไปควบคุมรัฐบาลมิได้
 เข้าดำเนินการโดยตรงหากแต่เป็นรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ซึ่งกรรมการของ
 คณะกรรมการเหล่านี้เป็นทหาร อีกทั้งรูปแบบการจัดการประชุมยังกำหนดให้จัดนอกเขตตัวเมือง
 อย่างกึ่ง เพื่อป้องกันการสื่อสารระหว่างผู้เข้าร่วมประชุมกับสังคมภายนอก และความไม่สงบที่อาจจะ
 เกิดขึ้นระหว่างการประชุม โดยรัฐบาลได้พยายามเบี่ยงเบนความสนใจของผู้เข้าร่วมการประชุมด้วย
 สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมถึงกิจกรรมที่รัฐบาลจัดให้เช่นกิจกรรมสันทนาการ และทัศนศึกษา
 รัฐบาลทหารเข้าควบคุมกลไกการร่างรัฐธรรมนูญ (พินิตพันธุ์ บริพัตร ๒๕๕๑) ดังนี้

- ๑) คัดเลือกและควบคุมผู้เข้าร่วมประชุม : รัฐบาลเป็นผู้เดียวที่เชิญผู้แทนเข้าร่วมประชุม
 ผ่านคณะกรรมการที่ตนจัดตั้งขึ้น โดยจำกัดจำนวนผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง
 โดยเฉพาะจากพรรค NLD ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน
- ๒) ควบคุมการดำเนินการประชุม : รัฐบาลส่งทหารเข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการ
 ชุดต่าง ๆ เพื่อควบคุมการแสดงความคิดเห็น โดยจะรวบรวมเฉพาะความเห็นที่
 สอดคล้องกับแนวทางของรัฐบาลเท่านั้น และมีการแทรกแซงหากผู้แทนแสดงความเห็น
 ในทิศทางต่อต้าน
- ๓) จำกัดเสรีภาพและควบคุมข้อมูล : มีการออกกฎระเบียบที่เข้มงวด ห้ามผู้เข้าร่วมประชุม
 วิพากษ์วิจารณ์รัฐ ห้ามเผยแพร่ข้อมูลโดยไม่ได้รับอนุญาต และจำกัดการเดินทางออก
 จากพื้นที่ประชุม ทำให้มีเพียงสื่อของรัฐบาลเท่านั้นที่สามารถรายงานความคืบหน้าได้
- ๔) รูปแบบการประชุมไม่เปิดให้ลงมติ : รัฐบาลเป็นผู้ร่าง “หลักการพื้นฐาน” ๑๐๔ ข้อมา
 ให้ที่ประชุมพิจารณา ผู้เข้าร่วมมีหน้าที่เพียงแสดงความเห็น ซึ่งความเห็นที่ไม่สอดคล้อง
 กับรัฐบาลจะถูกคัดออกและไม่มีการลงมติใด ๆ ทั้งสิ้น
- ๕) สร้างเงื่อนไขบีบฝ่ายตรงข้าม : รัฐบาลสร้างเงื่อนไขที่ไม่เป็นที่ยอมรับ เพื่อบีบให้กลุ่ม
 การเมืองที่ไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะพรรค NLD ต้องถอนตัวออกจากการประชุม ซึ่งทำให้
 รัฐบาลกลายเป็นผู้มีอำนาจต่อรองเพียงฝ่ายเดียวในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ

การใช้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือควบคุมทางเสียทางการเมืองจึงมีความสำคัญ
 ต่อรัฐบาลทหารอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากการควบคุมกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแล้วนั้น
 รัฐบาลทหารก็ยังคงต้องนำตนเองลงไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ทำอย่างไรที่การเมือง
 เมียนมาจะมีกองทัพเป็นสถาบันหลักทางรัฐธรรมนูญต่อไป

รัฐธรรมนูญ ๒๐๐๘ : หลักนิติธรรมภายใต้เงากองทัพ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. ๒๐๐๘ (2008 Constitution of the Republic of the Union of Myanmar) ได้รับการประกาศใช้ภายหลังการร่างโดยสภาแห่งรัฐสันติภาพและการพัฒนา (SPDC) โดยมีจุดมุ่งหมายในการจัดระเบียบทางการเมืองภายใต้การเปลี่ยนผ่านจากระบอบทหารสู่ระบบที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยแบบควบคุม กระนั้นในเชิงตัวบทกฎหมายยังปรากฏองค์ประกอบหลายประการที่สนับสนุนหลักนิติธรรมในลักษณะเชิงโครงสร้างและกระบวนการ อาทิ การแบ่งแยกอำนาจ การจัดตั้งสถาบันตุลาการ และการบัญญัติสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการอย่างชัดเจน ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ซึ่งระบุว่า “อำนาจอธิปไตยของสหภาพประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งใช้อำนาจแยกจากกันและเป็นอิสระต่อกัน” โครงสร้างดังกล่าวมีลักษณะสนับสนุนหลักนิติธรรมในแง่ของการจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กรอบที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ ตัวอย่างที่สำคัญคือการจัดตั้งรัฐสภาแห่งสหภาพ (Pyidaungsu Hluttaw) ซึ่งประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (Pyithu Hluttaw) และสภาชนชาติ (Amyotha Hluttaw) เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมาย และการจัดตั้งฝ่ายบริหารที่นำโดยประธานาธิบดี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลสูงสุด ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลระดับล่าง โดยมีหน้าที่ในการวินิจฉัยคดีความ การตีความกฎหมาย และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจชี้ขาดในกรณีที่มีข้อขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจของสถาบันต่าง ๆ รวมทั้งการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญเมียนมาปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในหมวดที่ ๘ เช่น มาตรา ๓๕๔ รับรองเสรีภาพในการแสดงออก การชุมนุมโดยสงบ และการรวมกลุ่ม มาตรา ๓๗๖ ห้ามการทรมานและการควบคุมตัวโดยมิชอบ มาตรา ๓๗๗-๓๗๘ รับรองสิทธิในความส่วนตัวและความปลอดภัยของบุคคลและทรัพย์สิน แม้บทบัญญัติเหล่านี้จะเปิดช่องให้มีการจำกัดสิทธิภายใต้กฎหมายอื่น แต่การระบุไว้ในรัฐธรรมนูญก็ถือเป็นการยืนยันว่าการใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และสามารถถูกตรวจสอบได้ในเชิงกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรมในเชิงโครงสร้าง

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้วางบทบัญญัติจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย (in accordance with law) โดยมีการกำหนดกระบวนการที่เป็นทางการ (formal legal procedures) สำหรับหน้าที่และอำนาจต่าง ๆ เช่น กระบวนการออกกฎหมาย การแต่งตั้งตำแหน่งสำคัญของรัฐ หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจในภาวะฉุกเฉินและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มาตรา ๔๑๗ (ที่ทำยี่สิบกลายเป็นข้ออ้างในการรัฐประหาร ค.ศ. ๒๐๒๑) ก็เป็นตัวอย่างสำคัญที่กำหนดกลไกการประกาศภาวะฉุกเฉิน ที่จะต้องมีเหตุผลชัดเจน มีการรับรองโดยประธานาธิบดี และต้องผ่านความเห็นชอบของสภาความมั่นคงและการป้องกันแห่งชาติ (NDSC) ซึ่งสมาชิกจำนวนหนึ่งเป็นผู้ดำรงทางการเมืองฝ่ายพลเรือน สิ่งนี้สะท้อนแนวคิดของการใช้อำนาจผ่านกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจนและ

สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นลักษณะพื้นฐานของหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในบริบททางการเมืองของเมียนมา บทบัญญัติเหล่านี้แม้จะมีลักษณะ “เป็นไปตามกฎหมาย” แต่กลับเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจ โดยเฉพาะกองทัพใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจทางการเมือง

กองทัพในฐานะสถาบันหลักของชาติ

บทบาทหน้าที่และสถานภาพของกองทัพถูกระบุไว้ในตั้งแต่หมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยอนุญาตให้กองทัพสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในบทบาทผู้นำทางการเมืองในระดับชาติของรัฐ (National political leadership role of the State) (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 6(f)) นอกจากนั้นแนวความคิดของการมีกองทัพที่เข้มแข็งและเป็นสถาบันหลักของชาติยังถูกกำหนดให้อย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นกรอบที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาแห่งชาติเมื่อในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ อันได้แก่ กองทัพต้องมีเพียงหนึ่งเดียวมีความเข้มแข็งและทันสมัย (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section ๒๐ (a)) กองทัพมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปกป้องรักษารัฐธรรมนูญของรัฐ (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 20(f)) และหลักการแห่งรัฐได้แก่ หลักการความไม่แบ่งแยกความเป็นสหภาพ (Non-Disintegration of the Union) หลักการความไม่แบ่งแยกความเป็นอันหนึ่งอันเดียว (ทางชนชาติ) ของชาติ (Non-Disintegration of National Solidarity) และหลักการการดำรงอยู่ของอำนาจอธิปไตยของชาติ (Perpetuation of National Sovereignty) (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 20(e))

กองทัพจะต้องแสดงบทบาทนำในการปกป้องรักษาสหภาพเมียนมาจากภัยอันตรายทั้งภายในหรือภายนอก (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 339) กองทัพเป็นกองกำลังหลักในการป้องกันประเทศ (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 337) กองทัพมีสิทธิที่จะบริหารจัดการเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในความมั่นคงของรัฐและการป้องกันประเทศ ยุทธศาสตร์กองกำลังอาสาสมัคร (People's Militia Strategy) จะต้องได้รับการจัดตั้งโดยกองทัพ (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 340) กองกำลังทั้งหมดที่อยู่ในชาติจะต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกองทัพ (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 338) ผู้บัญชาการกองกำลังป้องกันประเทศ (Defense Services Commander-in-Chief) คือผู้บัญชาการทหารสูงสุดของเหล่าทัพทั้งหมด (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 20(c)) โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดจะมีฐานะทางราชการเท่าเทียมกับรองประธานาธิบดี ประธานาธิบดีมีหน้าที่แต่งตั้งผู้บัญชาการทหารสูงสุดโดยข้อเสนอและการรับรองจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ (National Defense and Security Council) (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 342) กองทัพมีสิทธิที่จะบริหารอย่างเป็นอิสระในการกิจเกี่ยวกับกองกำลังต่าง ๆ (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 20(b)) กระบวนการยุติธรรมทางทหารสำหรับสมาชิกของกองทัพจะถูกจัดการตามกฎหมายโดยองค์กรหรือผู้พิพากษา (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 343(a)) การตัดสินใจของผู้บัญชาการกองกำลังป้องกันประเทศใด ๆ ถือเป็นอันสิ้นสุดตามกระบวนการยุติธรรม

ทางทหาร (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 343(b)) กฎหมายจะถูกประกาศเพื่อที่จะจัดหาความช่วยเหลือและการดูแลให้แก่ครอบครัวของสมาชิกของ กองทัพที่ทุพพลภาพหรือเสียชีวิต (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 344) และ กองทัพจะต้องเสนอความช่วยเหลือแก่ประชาชนในกรณีที่เกิดความไม่สงบ เรียบร้อยในชาติซึ่งกระทบต่อชาติและประชาชน (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 341)

บทบาทของกองทัพในอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้นี้ยังคงเต็มไปด้วยองค์ประกอบที่เอื้อให้ทหารเข้ามามีบทบาท ในฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐดังที่ปรากฏมาก่อนในร่างรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกประเภทที่ ๒ ที่มาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทั้งสภาผู้แทนราษฎร (Pyithu Hluttaw) และสภาชนชาติ (Amyotha Hluttaw) มีสัดส่วนของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของกองทัพโดยตรง โดยรัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีสมาชิกสภาสหภาพที่เป็นทหาร จำนวนไม่เกิน ๑๑๐ คน (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 109) จากจำนวนสมาชิก ๔๔๐ คน และ ไม่เกิน ๕๖ คน จากจำนวนสมาชิก ๒๒๔ คน (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 141(b)) ในสภาผู้แทนราษฎรและสภาชนชาติตามลำดับ โดยผู้แทนของกองทัพเหล่านี้ จะได้รับการคัดเลือกมาจากผู้บัญชาการทหารสูงสุด (Commander-in-Chief Defense Services) หรือคิดเป็นกว่าร้อยละ ๒๕ ของสมาชิกในสภาทั้งหมด อีกทั้งยังกำหนดให้คณะกรรมการธิการด้านความ มั่นคงที่จะตั้งขึ้นทั้งหมดมาจากผู้แทนที่มาจากกองทัพด้วย (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 115(b))

นอกจากนี้ ในเรื่องการเลือกประธานาธิบดี ซึ่งใช้ระบบเลือกทางอ้อม คณะสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรที่จะทำหน้าที่สรรหาจะถูกแบ่งเป็น ๓ คณะ ประกอบด้วย คณะที่ ๑ จะเป็นสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งสหภาพในส่วนของสมาชิกที่มาจากรัฐและภูมิภาคซึ่งแต่ละรัฐและภูมิภาค มีจำนวนเท่ากัน คณะที่ ๒ จะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งสหภาพในส่วนของสมาชิกที่มาจากการ เลือกตั้งโดยตรงโดยการคำนวณจากสัดส่วนของประชากร และคณะที่ ๓ จะเป็นสมาชิกสภานิติ บัญญัติแห่งสหภาพในส่วนของสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งของกองทัพ (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 60(b)) ซึ่งภายหลังคณะผู้เลือกตั้ง จะต้อง ลงคะแนนเพื่อเลือกประธานาธิบดี และผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลือ ก็จะได้รับ การเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งเป็นรองประธานาธิบดีทันที (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 60(e)) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าถึงอย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งในคณะที่ ๓ มีแนวโน้มที่จะเสนอชื่อผู้บัญชาการกองกำลังป้องกันประเทศเป็นผู้ชิงตำแหน่งประธานาธิบดี ซึ่งหากไม่ได้รับการคัดเลือก อย่างน้อยที่สุดก็สามารถดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีของประเทศ ได้อย่างไม่มีเงื่อนไข ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนี้ แน่นนอนที่สุดว่ากระบวนการรัฐสภาที่จะตรวจสอบอำนาจของ ฝ่ายบริหารไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระและเป็นเสรี การกำหนดที่มั่นในฝ่ายนิติบัญญัติที่ได้มา โดยไม่ต้องไปลงสมัครรับเลือกตั้งนี้กลายเป็นพื้นที่สำคัญที่ทำให้กองทัพยังคงสามารถรักษาหรือเปลี่ยน สภาพของอำนาจที่ตนครอบครองอยู่ให้แนบเนียนขึ้นเพื่อลดแรงเสียดทานจากการต่อต้านและวิจารณ์

จากทั้งภายในและภายนอก อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งการคัดเลือกตำแหน่งประธานาธิบดี การออกกฎหมาย รวมไปถึงการขอลดถอนประธานาธิบดี ฯลฯ จึงเปิดทางให้กับทหารได้เข้ามามีบทบาทไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรและถูกต้องตามกฎหมาย

บทบาทของกองทัพในอำนาจฝ่ายบริหาร

นอกจากการเปิดทางให้กับคนของกองทัพในการเข้ามามีบทบาทในฝ่ายบริหารผ่านกลไกการเลือกหรือลดถอนประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีแล้ว หมวดที่กล่าวถึงประมุขของรัฐได้ระบุถึงคุณสมบัติของผู้ที่สามารถเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีที่ยังคงเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๗๔ นั่นคือ ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีจะต้องเป็นผู้แทนของชาติ (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 57) และคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติ ๗ ประการด้วยกันกล่าวคือ ๑) ประธานาธิบดีจะต้องซื่อสัตย์ต่อสหภาพและประชาชน (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 59(a)) ๒) ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของสหภาพต้องเป็นพลเมืองของเมียนมา ผู้ซึ่งทั้งบิดาและมารดาจะต้องมีสัญชาติเมียนมาโดยกำเนิด (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 59(b)) ๓) ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของสหภาพจะต้องมีอายุ ๔๕ ปี (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 59(c)) ๔) ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของสหภาพจะต้องมีความคุ้นเคยกับกิจการของรัฐเช่นกิจการทางด้านการเมือง การบริหาร เศรษฐกิจ และการทหาร (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 59(d)) 5) ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของสหภาพจะต้องเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในประเทศเมียนมาติดต่อกับเป็นระยะเวลา ๒๐ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 59(e)) ๖) ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของสหภาพ บิดามารดา คู่สมรส บุตร หรือคู่สมรสของบุตรจะต้องมิได้มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจของชาวต่างชาติ หรือเป็นพลเมืองของประเทศอื่น เขาเหล่านั้นจะต้องมิได้รับสิทธิหรือประโยชน์อันใดจากประเทศอื่น (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 59(f)) 7) ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีของสหภาพ จะต้องครอบครองคุณสมบัติที่ต้องการของการเป็นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีเพิ่มเติมจากคุณสมบัติที่ต้องการเพื่อการลงสมัครรับเลือกตั้งของสภานิติบัญญัติ (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 59(g))

จากประเด็นทั้งหมดจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดถึงความรู้ความสามารถของผู้นำประเทศว่า จะต้องมีความรู้เกี่ยวข้องกับการทหารของประเทศเป็นอย่างดี อีกทั้งการระบุถึงคุณสมบัติของการเป็นผู้นำของประเทศนั้นยังจำกัดสิทธิของบุคคลอื่นในการแข่งขัน เช่นการระบุถึงการอาศัยอยู่ในประเทศเมียนมาติดต่อกันเป็นระยะเวลา ๒๐ ปี หรือการกำหนดให้ผู้เข้าชิงตำแหน่งผู้นำของประเทศจะต้องมิได้รางวัลเกียรติยศ หรือมีความเกี่ยวอะไรกับรัฐบาลหรือชาวต่างชาติ เป็นการกีดกันผู้นำฝ่ายค้านอย่างนาง ออง ซาน ซู จี และผู้นำทางการเมืองต่าง ๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลมาตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๖๐ ทั้งที่เป็นชาวเมียนมาแท้ และชาติพันธุ์อื่น ๆ ออกจากการเมือง ดังนั้นความเข้มแข็งของ

กองทัพในรัฐ มิได้จะเกิดขึ้นโดยการระบุถึงหน้าที่ของกองทัพโดยตรง หากแต่ยังสามารถกำหนด บทบัญญัติรัฐธรรมนูญอันเป็นประโยชน์แก่กองทัพ

นอกจากนี้ร่างรัฐธรรมนูญยังกำหนดถึงบทบาทของกองทัพในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง ในรัฐบาลเช่นกัน กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบ จากสภานิติบัญญัติแห่งสหภาพ ทั้งนี้ในส่วนของคุณะรัฐมนตรีที่ดูแลกิจการทางด้านความมั่นคง เช่น รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม กระทรวงความมั่นคงภายใน และกระทรวง กิจการชายแดน จะต้องเป็นข้าราชการทหารซึ่งได้รับการเสนอชื่อมาจากผู้บัญชาการทหารสูงสุดก่อน (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 232(b) (ii))^๒ อีกทั้ง รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด สามารถเสนอชื่อสมาชิกของกองทัพให้ประธานาธิบดี แต่งตั้งเป็นคณะรัฐมนตรีที่ดูแลกิจการอื่นนอกเหนือจากความมั่นคง หากผู้บัญชาการทหารสูงสุด เห็นสมควร และในโครงสร้างฝ่ายบริหารในระดับรัฐ หรือภูมิภาคก็เป็นเช่นเดียวกันว่า หัวหน้า คณะรัฐมนตรี ซึ่งทำหน้าที่เป็นประมุข และหัวหน้าฝ่ายบริหารของโครงสร้างระดับรัฐ หรือภูมิภาค จะต้องเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนของรัฐและภูมิภาค ทั้งนี้รัฐมนตรีที่ ดูแลกิจการเกี่ยวกับความมั่นคงและกิจการชายแดน จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อมาจาก ผู้บัญชาการกองกำลังป้องกันประเทศ และผู้บัญชาการกองกำลังป้องกันประเทศก็มีสิทธิในการเสนอ ชื่อสมาชิกของกองทัพคนอื่น ๆ ดำรงตำแหน่งเป็นคณะรัฐมนตรีดูแลกิจการของกระทรวงอื่น นอกเหนือจากกระทรวงที่ดูแลกิจการทางด้านความมั่นคง หากเห็นสมควร

บทบาทของกองทัพในการประกาศภาวะฉุกเฉิน

อีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่ผลิดอกออกผลมาเป็นการเข้ายึดอำนาจของกองทัพโดยไม่ฉีก รัฐธรรมนูญในวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๑ คือ บทบัญญัติว่าด้วยสภาวะฉุกเฉินอนุญาตให้ ประธานาธิบดีมอบอำนาจของรัฐธรรมนูญทั้งหมดให้กับผู้บัญชาการทหารสูงสุดเพื่อทำหน้าที่บริหาร สถานการณ์ในสภาวะฉุกเฉิน (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 417, 418) แม้ว่าหลายฝ่ายจะเห็นพ้องกันว่า เหตุผลที่กองทัพใช้อำนาจในการเข้ายึดอำนาจ (ความข้อบกพร่องในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง) กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ที่กล่าวถึงสาเหตุที่สามารถประกาศสภาวะฉุกเฉินได้ ไม่ได้สมเหตุสมผลกันแม้แต่น้อย กล่าวคือ การบกพร่องในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นไม่อาจเป็นเงื่อนไขที่เพียงพอสำหรับการ ประกาศสภาวะฉุกเฉินที่ต้องปรากฏ “การทำลายความเป็นเอกภาพของสหภาพ หรือบ่อนทำลาย ความสามัคคีของชาติ หรือการกระทำหรือความพยายามที่อาจนำไปสู่การสูญเสียอธิปไตย อันเนื่องมาจากการแย่งชิงอธิปไตยของสหภาพโดยการก่อการกำเริบ ความรุนแรง และวิธีการบังคับที่ มิชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้น บทบัญญัติว่าด้วยสภาวะฉุกเฉินดังกล่าวจึงเป็นช่องทางที่ทำให้กองทัพ สามารถเข้ายึดอำนาจรัฐได้โดยไม่ต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญนั่นเอง ดังจะได้กล่าวต่อไป

^๒ มาตรา ๒๓๒(b) (ii)

การป้องกันการเอาผิด

หมวดสุดท้ายที่ว่าด้วยบทบัญญัติชั่วคราวของรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจนิรโทษกรรมสำหรับการกระทำของคณะกรรมการฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) และคณะกรรมการพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ (SPDC) โดยระบุไว้ว่า “แนวทางนโยบาย กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ และคำสั่งใด ๆ ของคณะกรรมการฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ และคณะกรรมการพัฒนาและสันติภาพแห่งรัฐ หรือการกระทำ สิทธิ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดังกล่าว จะถูกโอนไปยังสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ห้ามมิให้มีการดำเนินคดีใด ๆ ต่อคณะกรรมการดังกล่าว หรือสมาชิกใด ๆ ของคณะกรรมการ หรือสมาชิกของรัฐบาล เกี่ยวกับการกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำไปในช่วงการปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขา” (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 445)

บทบัญญัตินี้ไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าการกระทำใดบ้างที่อยู่ในขอบเขตของการนิรโทษกรรม โดยระบุเพียงว่าจะใช้กับ “การกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำไปในช่วงการปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขา” คำนี้สามารถตีความได้แบบกว้าง เพื่อครอบคลุมถึงกิจกรรมในด้านการบริหาร กฎหมายแพ่งและอาญา และสามารถตีความแบบแคบได้ เช่น การถือว่า การกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมายทั้งในระดับประเทศและนานาชาตินั้นอาจถือเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตของ “การปฏิบัติหน้าที่ของพวกเขา” อนึ่ง ขอบเขตของการตีความบทบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจถูกมองได้อีกแบบ เมื่อเชื่อมโยงกับกฎหมายระหว่างประเทศและพันธกรณีของเมียนมาในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การไม่ให้นิรโทษกรรมสำหรับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ หรือการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ร้ายแรงเป็นที่ยอมรับหรืออาจเรียกว่าฉันทามติ เมียนมาเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๕๖) และอนุสัญญาเจนีวา (ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๘) ซึ่งทั้งสองฉบับกำหนดให้ภาคีต้องลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และการละเมิดอนุสัญญาเจนีวาอย่างร้ายแรงในศาลหรือคณะตุลาการของประเทศ โดยไม่คำนึงถึงความเกี่ยวข้องทางการเมืองหรือสถานภาพทางการทหารของผู้กระทำความผิด

การแก้ไขรัฐธรรมนูญกับบทบาทของกองทัพ

นอกจากที่รัฐธรรมนูญได้ฝังกลไกการรักษอำนาจของกองทัพไว้ในหลายภาคส่วนอย่างครอบคลุมแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมอบอำนาจอัยยับยั้ง (veto) ให้แก่กองทัพในกรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในอนาคตด้วย กล่าวคือ ในกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การจะผ่านขั้นตอนการพิจารณาแก้ไขรัฐธรรมนูญจากรัฐสภาได้จำเป็นต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่าร้อยละ ๗๕ (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, Section 436(b)) นั่นหมายความว่า กองทัพมีอำนาจอัยยับยั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากกองทัพควบคุมที่นั่งไปแล้วกว่าร้อยละ ๒๕ ในรัฐสภาตามที่ได้กล่าวไปแล้วในข้างต้น เห็นได้ชัดว่า การเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่สำคัญที่สุดของรัฐอย่างรัฐธรรมนูญคงเป็นไปได้ยากหากไม่ได้รับการรับรองจากทางกองทัพ

เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๔ รัฐสภาเมียนมาเปิดประชุมสภาเพื่อลงมติในประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ จำนวน ๖ ประเด็น โดยทั้งหมดเป็นการพยายามลดบทบาทหรือช่องทางที่จะทำให้

กองทัพสามารถกดดันรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งและให้กองทัพเข้ามาบีบบังคับทางการเมืองได้ เช่น การขอลดเงื่อนไขด้วยการผ่านการเห็นชอบของรัฐสภาจำนวน ๗๕ เปอร์เซ็นต์เพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ให้เหลือ ๗๐ เปอร์เซ็นต์ การขอให้ตัดข้อความเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เพื่อเอื้อให้กับนางอง ซาน ซูจี เป็นต้น แน่นอนว่าทุกข้อเสนอในการแก้ไขรัฐธรรมนูญถูกปิดตกไปเนื่องจากเสียงสนับสนุนไม่ถึง ๕ เปอร์เซ็นต์ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แสดงให้เห็นการทำงานอย่างโจ่งแจ้งของการออกแบบเชิงโครงสร้างที่กองทัพวางไว้เพื่อกันความผิดพลาดอีกครั้งที่อาจเกิดขึ้นจากการยอมผ่อนอำนาจให้กับรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในการเลือกตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๐ นั้นเอง

การบิดเบือนรัฐธรรมนูญภายหลังการรัฐประหาร ๒๐๒๑

รัฐธรรมนูญเมียนมา ค.ศ. ๒๐๒๑ สะท้อนให้เห็นได้อย่างเด่นชัดถึงลักษณะการปกครอง “รัฐธรรมนูญนิยมแบบเผด็จการ” (Authoritarian Constitutionalism) เมื่อรัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือค้ำจุนและสถาปนาสภาพระบอบอำนาจเผด็จการ แทนที่จะส่งเสริมประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง Melissa Crouch (2020) ได้ให้ทัศนะไว้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๒๐๐๘ ก็คือ “รัฐธรรมนูญเชิงป้องกันล่วงหน้า” (Pre-emptive Constitution-making) ซึ่งหมายถึง การที่ระบอบเผด็จการจงใจร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อป้องกันหรือสกัดกั้นการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย แทนที่จะเป็นการตอบสนองต่อการเสื่อมถอยของประชาธิปไตยหรือความถดถอยของเสรีนิยม การร่างรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้เป็นกลยุทธ์เชิงรุกที่ชนชั้นนำใช้ออกแบบกรอบกฎหมายเพื่อยึดโยงอำนาจของตนให้อยู่รอดในระยะยาว และปิดกั้นภัยคุกคามใด ๆ ต่ออำนาจนั้น ผู้ปกครองเผด็จการจะร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อจำกัดความเป็นไปได้ที่รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งอย่างแท้จริงจะสามารถเข้าสู่อำนาจได้

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทหารครองที่นั่งในรัฐสภาร้อยละ ๒๕ และให้สิทธิยับยั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเชิงป้องกันล่วงหน้ามักต่อต้านโครงสร้างแบบสหพันธรัฐหรือการกระจายอำนาจ โดยมุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง เพื่อสกัดกั้นการเรียกร้องเอกราชหรือสิทธิในการกำหนดตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐธรรมนูญเมียนมาเน้นเรื่อง “เอกภาพของชาติ” และ “สามภารกิจหลักของชาติ” เพื่อกดทับข้อเรียกร้องในลักษณะดังกล่าว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเหล่านี้ถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างภาพว่าระบอบเผด็จการมีความชอบธรรม โดยอ้างว่าการรวมศูนย์อำนาจเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรักษาเสถียรภาพ ความเป็นอันหนึ่งอันเดียว และอธิปไตยของประเทศ และปรากฏเห็นได้เด่นชัดที่สุดคือความพยายามทำให้การรัฐประหาร ค.ศ. ๒๐๒๑ นั้นชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ

เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔ กองทัพเมียนมา ก่อรัฐประหาร โค่นล้มรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ซึ่งนำโดยนางอองซานซูจี กองทัพรัฐประหารด้วยอ้างว่ามีการทุจริตการเลือกตั้งอย่างกว้างขวางในการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๓ ต่อมาผู้บัญชาการทหารสูงสุดเริ่มเคลื่อนไหวโดยตั้งคำถามกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของโฆษกของรัฐสภาที่ปฏิเสธการยื่นขอพิจารณาให้เปิดสมัยการประชุมพิเศษพิจารณาการโกง

การเลือกตั้งของ ๒๐๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่นานหลังจากนั้น ในคำประกาศหลังการรัฐประหาร กองทัพอ้างถึง มาตรา ๔ แห่งรัฐธรรมนูญที่ระบุว่า “อำนาจอธิปไตยของสหภาพมีที่มาจากประชาชนและมีผลบังคับใช้ทั่วทั้งประเทศ” มาตรา ๖ (d) และมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งระบุว่า “การดำรงรักษาระบบประชาธิปไตยหลายพรรคที่แท้จริงและมีระเบียบวินัย”; และมาตรา ๖ (f) ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่า “เปิดโอกาสให้กองทัพมีส่วนร่วมในบทบาทนำทางการเมืองของรัฐ” และได้กล่าวต่อไปอีกว่า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบัตรเลือกตั้งที่อาจเป็นการทุจริตจำนวน ๑๐,๔๘๒,๑๑๖ ใบ ในการเลือกตั้งทั่วไป ค.ศ. ๒๐๒๐ แต่กลับเรียกประชุมสภาสหภาพและพยายามจัดตั้งรัฐบาล การกระทำเหล่านี้ถือเป็น “การเข้ายึดอำนาจอธิปไตยของสหภาพโดยมิชอบด้วยวิธีการบังคับ” ตามที่กล่าวไว้ในมาตรา ๔๐ และ ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น โดยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ระบุไว้ในวรรค ๘ ของประกาศนี้ กองทัพจึงเข้ามารับหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งหมดของรัฐตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์เป็นต้นมา (Office of the Commander-in-Chief of Defence Service, Announcement to public, 2021)

ตามคำสั่งผู้บัญชาการทหารสูงสุดที่ ๙/๒๐๒๑ จัดตั้งสภาบริหารแห่งรัฐเพื่อบริหารประเทศ โดยมีผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นประธาน หลังจากนั้นสภาบริหารก็ได้แต่งตั้ง รัฐบาลรักษาการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการและแนวทางของกองทัพ (SAC Order 152/2021) โดยผู้บัญชาการทหารสูงสุดทำหน้าที่เป็นนายกรัฐมนตรี สภาบริหารแห่งรัฐ และกลไกการบริหารระดับรัฐ/ภูมิภาค ตลอดจนระดับท้องถิ่น (SAC Orders 10/2021; 153/2021; 16/2021) สภาบริหารแห่งรัฐ แต่งตั้งผู้บริหารองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (SAC Order 7/2021) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (SAC Order 2/2021) คณะตุลาการ (SAC Order 1/2021) เป็นต้น นอกจากนี้ กองทัพยังได้ดำเนินการรวมศูนย์อำนาจด้วยมาตรการทางกฎหมายและการเมืองหลายประการ ดังนี้

การทำให้สถานการณ์ฉุกเฉินและอำนาจทางทหารถูกต้องตามกฎหมาย

เพียงไม่กี่วันหลังการรัฐประหาร สภาบริหารแห่งรัฐ (SAC) ซึ่งเป็นองค์กรปกครองของคณะรัฐประหาร ได้เข้าควบคุมศาลโดยตรง โดยการกดดันให้ผู้พิพากษาที่ดำรงตำแหน่งทั้งหมดลาออกตามด้วยการแต่งตั้งสมาชิกใหม่ฝ่ายเดียวจำนวนเก้าคน รวมถึงการแต่งตั้ง Than Kyaw เป็นประธานคนใหม่ การกระทำดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ที่ครอบคลุมในการปลดและแต่งตั้งผู้พิพากษาทั่วทั้งระบบตุลาการ ตั้งแต่ศาลฎีกาจนถึงศาลระดับภูมิภาค โดยแต่งตั้งบุคคลที่มีความเชื่อมโยงกับกองทัพหรือได้รับการคัดเลือกโดยตรงจากฝ่ายทหาร ส่งผลให้ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของตุลาการถูกบ่อนทำลายอย่างรุนแรง และเปลี่ยนศาลรัฐธรรมนูญให้กลายเป็นกลไกหนึ่งของอำนาจทางทหาร การแต่งตั้งใหม่แบบฝ่ายเดียว โดยละเลยกระบวนการคัดเลือกตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทำให้แน่ใจได้ว่าศาลจะดำเนินการตามแนวทางของคณะรัฐประหาร การปรับโครงสร้างศาลรัฐธรรมนูญอย่างเร่งด่วนนี้ ไม่เพียงแต่แสดงถึงการควบคุมของกองทัพเท่านั้น แต่ยังเป็น การบ่อนทำลายสถาบันตุลาการอย่างเป็นระบบ ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดของกองทัพ ศาลรัฐธรรมนูญได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้กับการรัฐประหารและการดำเนินการหลังจากนั้น (Noel, 2022)

หนึ่งในการกระทำที่สำคัญที่สุดของศาลคือการวินิจฉัยว่า “การปกครองของกองทัพอย่างไม่มีกำหนดนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ” (Reuters, 1 February 2021) การตัดสินใจนี้มีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากการพยายามให้มีพื้นฐานทางกฎหมายภายในประเทศสำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของกองทัพ ซึ่งได้ถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการทั้งหมดไปยังผู้บัญชาการทหารสูงสุด การอ้างของกองทัพว่าการกระทำของตนเป็นไปตามมาตรา ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหัวใจสำคัญของความพยายามในการสร้างความชอบธรรมนี้ อย่างไรก็ตาม การอ้างนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายประการด้วยกันกล่าวคือ

เนื่องจากประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญเพียงผู้เดียวในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ถูกกองทัพควบคุมตัว และการประชุมสภาป้องกันประเทศและความมั่นคงแห่งชาติที่อ้างว่าชอบด้วยกฎหมายในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีเพียงสมาชิกกองทัพเข้าร่วมแต่เพียงเท่านั้น ตาม มาตรา ๔๑๗ มาตรานี้ให้อำนาจแก่ ประธานาธิบดีในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้โดยต้องปรึกษาคณะความมั่นคงและการป้องกันแห่งชาติ (NDSC) หากพบว่ามีเหตุการณ์ที่อาจนำไปสู่ “การแตกแยกของสหภาพ ความสามัคคีของชาติ หรือการสูญเสียอำนาจอธิปไตย” กองทัพอ้างว่าการทุจริตเลือกตั้งใน ค.ศ. ๒๐๒๐ เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหภาพ (UEC) และผู้สังเกตการณ์ระหว่างประเทศต่างยืนยันว่าไม่มีหลักฐานใดสนับสนุนข้อกล่าวหา เรื่องการทุจริตอย่างมีนัยสำคัญ (Noel, 2022)

ที่สำคัญกว่านั้นรัฐธรรมนูญไม่ได้มีข้อกำหนดถึงการโง่การเลือกตั้งว่าเป็นเครื่องมือที่ยังบังคับชุมชนที่ผิดพลาดอันเป็นบ่อนทำลายอธิปไตยของปวงชน (‘wrongful forcible means’ of harming citizens’ sovereignty) ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น อย่างไรก็ตามประเด็นดังกล่าวนี้ก็ไม่ได้ได้รับการอธิบายที่ชัดเจน นอกจากนั้น มาตราที่ ๔๐๐ และ ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสถานการณ์เป็นภัยต่อประเทศ ซึ่งการตีความหมายว่าการโง่การเลือกตั้งนั้นมีนัยเพียงพอต่อการเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินก็ยังคงเป็นการตีความเกินจริง ในขณะที่ โฆษกคณะรัฐประหารอ้างบทบัญญัติมาตรา ๔๑๒ (b) และ ๔๑๙ ว่าหัวหน้าคณะทหารสามารถใช้อำนาจบริหารแทนประธานาธิบดีและเป็นประธานการประชุมสภาความมั่นคงและกลาโหมแห่งชาติ (NDSC) ได้ (Noel, 2022) อย่างไรก็ตาม มาตราเหล่านี้ไม่ได้ให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุดดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีหรือรักษาการประธานาธิบดี ภายใต้รัฐธรรมนูญการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีจะต้องผ่านคณะเลือกตั้งจากสมาชิกรัฐสภา ซึ่งคณะรัฐประหารได้สั่งยุบไปตั้งแต่การยึดอำนาจใน ค.ศ. ๒๐๒๑ แล้ว (Harding, 2021)

ในขณะเดียวกัน มาตรา ๔๑๘ อนุญาตให้ประธานาธิบดีสามารถโอนอำนาจทางการบริหารทั้งหมดไปยัง ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ด้วยเหตุผลของความมั่นคงแห่งชาติ โดยในกรณีของการรัฐประหารในครั้งนี้นั้น กองทัพอ้างว่า รองประธานาธิบดี มยิ่น ส่วย ซึ่งเป็นอดีตนายพล ได้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานาธิบดีโดยชอบธรรม และได้โอนอำนาจให้ พลเอกอาวุโส มิน อ่อง หล่าย แต่ในความเป็นจริง ประธานาธิบดี วิน มยิ่น ถูกควบคุมตัว โดยกองทัพ และไม่สามารถประกาศภาวะฉุกเฉินได้โดยสมัครใจ การแต่งตั้งรองประธานาธิบดีแทนโดยไม่มีขั้นตอนทางกฎหมายที่ชัดเจนจึงเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเสียเอง โฆษกคณะรัฐประหารพม่า พลจัตวา ซอ มิน ตุน

ออกมายืนยันว่าการที่พลเอกอาวุโส มิน อ่อง หล่าย หัวหน้าคณะรัฐประหาร เข้ารับหน้าที่รักษาการประธานาธิบดี เป็นการกระทำที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๒๐๐๘ โดยเหตุผลคือรักษาการประธานาธิบดี มิน ส่วย ลาป่วยเนื่องจากมีอาการผิดปกติทางระบบประสาท (Harding 2021; Human Rights Council 2023)

นอกจากนั้น บทบัญญัติเรื่องสถานการณ์ฉุกเฉิน (มาตรา ๔๑๗-๔๒๓) ระบุว่ารัฐสภาแห่งสหภาพควรได้รับการรายงานเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเมื่อการเปลี่ยนผ่านอำนาจการบริหารไปสู่การบริหารภายใต้ผู้บัญชาการทหารสูงสุด แม้จะไม่ได้อยู่ระหว่างสมัยประชุมก็ตาม มาตราที่ ๔๒๑ ระบุให้ประธานาธิบดีรายงานต่อรัฐสภา และหากไม่มีการดำเนินการดังกล่าวแล้ว การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินก็ไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Noel, 2022)

การที่กองทัพใช้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองสถานการณ์ฉุกเฉินและการปกครองอย่างไม่มีกำหนด แสดงให้เห็นถึงกลยุทธ์การปกครองที่ซับซ้อน แต่บิดเบือน กลยุทธ์นี้อาศัยการบิดเบือนรัฐธรรมนูญไปพร้อมกับการใช้กำลังและความรุนแรง กองทัพซึ่งได้ร่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๘ เพื่อรักษามิติดำรงสำคัญในการปกครอง ขณะนี้ได้ใช้สิ่งที่ตนเองสร้างขึ้นเพื่อบ่อนทำลายกระบวนการประชาธิปไตย ด้วยการให้ศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่า “การปกครองของกองทัพอย่างไม่มีกำหนดนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ” คณะรัฐประหารพยายามที่จะเปลี่ยนการรัฐประหารที่ผิดกฎหมายให้กลายเป็นสถานการณ์ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย การบิดเบือนทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้ทำให้กองทัพสามารถรักษาภาพลักษณ์ของความเป็นระเบียบเรียบร้อยและชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจลดการต่อต้านภายในโดยการสร้างกรอบการต่อต้านว่า “ขัดต่อรัฐธรรมนูญ”

ภายใต้มาตรา ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญเมียนมา ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้กำหนดเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ โดยให้อำนาจประธานาธิบดีสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้หลังจากปรึกษาหารือกับสภากลาโหมและความมั่นคงแห่งชาติ (National Defense and Security Council —NDSC) หากมีภัยคุกคามต่อ: การแตกแยกของสหภาพ การสูญเสียความเป็นปึกแผ่นของชาติ หรือการสูญเสียอธิปไตยของชาติ อันเกิดจากการกระทำหรือความพยายามเข้ายึดอำนาจอธิปไตยของสหภาพโดยการก่อความไม่สงบ ความรุนแรง หรือการใช้กำลังโดยมิชอบอย่างใดก็ตาม การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินโดยกองทัพเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๑ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ ข้อกล่าวหาเรื่องการโกงการเลือกตั้งที่กองทัพอ้างนั้น ไม่ถือเป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อประเทศ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐(c) และ ๔๑๗ ของรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้คราวละ ๖ เดือน และต่ออายุได้ไม่เกิน ๒ ครั้ง รวมทั้งหมดไม่เกิน ๑๘ เดือน แต่กองทัพได้ ขยายเวลาฉุกเฉินเกินระยะเวลานั้น หลายครั้ง โดยได้รับการรับรองจาก ศาลรัฐธรรมนูญที่ถูกแต่งตั้งใหม่ ซึ่งทำให้การอ้างอิงตามรัฐธรรมนูญไม่มีความชอบธรรมอีกต่อไป (Noel, 2022)

การตัดสินใจที่ส่งผลต่อผลการเลือกตั้งและพรรคการเมือง

หลังการรัฐประหาร คณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งสหภาพ (UEC) ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของ SAC ประกาศเพิกถอนผลการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๐ แม้ว่าจะไม่ได้ระบุรายละเอียดคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เพิกถอนผลการเลือกตั้งครั้งนี้โดยตรง แต่การวินิจฉัย

ที่กว้างขวางของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับรองสถานการณ์ฉุกเฉินของกองทัพและการอ้างว่ามีการทุจริตการเลือกตั้ง ได้สนับสนุนและสร้างความชอบธรรมทางกฎหมายให้กับ การเพิกถอนการเลือกตั้ง นอกจากนี้ UEC ภายใต้การควบคุมของคณะรัฐประหาร ได้ประกาศ แผนการยุบพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) เป็นอย่างถาวร NLD เป็นพรรครัฐบาลที่ ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นในการเลือกตั้งปี ค.ศ. ๒๐๒๐ พรรค NLD ถูกยุบในที่สุดเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๒๓ เนื่องจากไม่สามารถลงทะเบียนใหม่ภายใต้กฎหมายเลือกตั้งใหม่ที่ออกแบบมาเพื่อ เอื้อประโยชน์แก่พรรคตัวแทนของกองทัพ คือพรรคสหภาพสามัคคีและการพัฒนา (USDP) ในอดีต ศาลสูงสุดของเมียนมาเคยรับรองการยุบพรรค NLD ใน ค.ศ. ๒๐๑๑ ควบคู่ไปกับการบ่อนทำลาย ตุลาการอย่างกว้างขวาง บ่งชี้ว่าศาลมีบทบาทสำคัญในการรับรองการกระทำดังกล่าวภายใต้กรอบ กฎหมายที่กองทัพปิดเบือน (The Irrawaddy, 2021)

บทบาทของศาลในการทำให้การเพิกถอนผลการเลือกตั้งและการยุบพรรค NLD ถูกต้องตาม กฎหมาย ถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการ “ปลดอาวุธทางกฎหมาย” ของฝ่ายค้านทางการเมือง ซึ่งทำให้ มั่นใจได้ว่ากองทัพมีอำนาจทางการเมืองที่ไม่มีใครท้าทาย ทั้งที่กองทัพก็มีอำนาจที่ชอบโดย รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๘ อย่างกว้างขวางอยู่แล้วตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น กองทัพได้โจมตีความชอบ ธรรมของรัฐบาล NLD และเจตจำนงของประชาชนโดยตรงการยุบพรรค NLD ในภายหลัง ผลกระทบ ขยายไปไกลกว่าการเพียงแค่รัฐบาลพลเรือน แต่เป็นการพยายามกำจัดช่องทางหลักสำหรับ การแสดงออกทางประชาธิปไตยและการต่อต้าน การรับรองการกระทำเหล่านี้ของศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนนิติสงครามต่อหลักการความหลากหลายทางการเมือง โดยการรวมอำนาจของกองทัพและขัดขวาง ความท้าทายทางประชาธิปไตยในอนาคตผ่านการเลือกตั้ง รูปแบบนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการใช ้กลไกทางกฎหมายเพื่อทำลายรากฐานของประชาธิปไตยหลายพรรคในที่สุด

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญของเมียนมาเริ่มปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการใน ค.ศ. ๒๐๑๑ โดยออก ข้อบังคับกระบวนการพิจารณาค้างครั้งแรกในเดือนมิถุนายนปีเดียวกัน ภายในสิ้น ค.ศ. ๒๐๑๒ ศาลได้พิจารณาค้างจำนวนหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม บทบาทของศาลต้องหยุดชะงักลงอย่างกะทันหันเมื่อเกิดวิกฤตครั้งสำคัญในเดือน กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๒ จากกรณีที่ศาลมีคำวินิจฉัยว่า “คณะกรรมการการของรัฐบาลไม่ถือเป็นองค์กร ระดับสหภาพ” ส่งผลให้ไม่มีสถานะตามรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยดังกล่าวสร้างความไม่พอใจ อย่างรุนแรงในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนำไปสู่ความพยายามถอดถอนตุลาการทั้งคณะ ในที่สุดตุลาการจำนวน ๙ คนได้ยื่นลาออกพร้อมกัน เหตุการณ์นี้สะท้อนถึงความเปราะบางของ ศาลรัฐธรรมนูญและแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงจากการแทรกแซงทางการเมืองอย่างเด่นชัด ศาลต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว และกลับมาจัดตั้งขึ้นใหม่ใน ค.ศ. ๒๐๑๓

รัฐธรรมนูญเมียนมาตามมาตรา ๓๒๓ กำหนดให้เฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูง เช่น ประธานาธิบดี ประธานรัฐสภา และหัวหน้าฝ่ายบริหารของรัฐหรือภูมิภาคเท่านั้นที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญ ข้อจำกัดนี้ทำให้ประชาชนทั่วไปและองค์กรภาคประชาสังคมไม่สามารถเข้าถึง กระบวนการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้ศาลมีบทบาทจำกัดในการ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการตรวจสอบฝ่ายรัฐ ในขณะที่ แม้ในช่วงก่อนรัฐประหาร ค.ศ. ๒๐๒๑ ก็มีสัญญาณบ่งชี้ถึงปัญหาความเป็นอิสระของศาล กระบวนการแต่งตั้งตุลาการ

แม้ในทางทฤษฎีจะดูเหมือนมีความสมดุลระหว่างอำนาจฝ่ายต่าง ๆ แต่ในทางปฏิบัติมักเอื้อให้กับพรรคการเมืองที่มีอำนาจหรือกลุ่มที่ใกล้ชิดกับกองทัพ โดยเฉพาะในบริบทที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กองทัพมีที่นั่งโดยสงวนในรัฐสภา ทำให้กระบวนการแต่งตั้งตุลาการมักสะท้อนอิทธิพลจากฝ่ายบริหารและทหาร คำวินิจฉัยของศาลจึงแทบไม่เคยขัดแย้งกับผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจทางการเมือง

การควบคุมฝ่ายตุลาการ

หลังการรัฐประหารของกองทัพเมียนมา ฝ่ายตุลาการถูกนำมาอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของกองทัพอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ความพยายามในการสร้างความเป็นอิสระของตุลาการในช่วงการปฏิรูป (ระหว่าง ค.ศ. ๒๐๑๑ - ๒๐๒๑) ถูกทำลาย กองทัพได้บังคับกดดันผู้พิพากษาที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐบาลพลเรือนหรือไม่ได้มาจากวงในของกองทัพ ออกจากศาลฎีกาและศาลสูงต่าง ๆ และแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดกับกองทัพเข้าแทนที่ การกวาดล้างนอกกระบวนการตามกฎหมายนี้ทำให้หลักประกันเรื่องวาระดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาไร้ความหมาย ผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ถูกกดดันโดยไม่มีการดำเนินกระบวนการกดดันอย่างเป็นทางการ ศาลฎีกาจึงกลายเป็นสถาบันที่อยู่ภายใต้การควบคุมอย่างสมบูรณ์ โดยมีผู้พิพากษาที่ภักดีต่อกองทัพ ทำให้สามารถควบคุมการพิจารณาคดีทางการเมืองที่สำคัญ รวมถึงคดีของผู้นำฝ่ายค้าน เช่น ออง ซาน ซูจี ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในระดับศาลสูง กองทัพได้แต่งตั้งประธานศาลและผู้พิพากษาคนใหม่ในเชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะในพื้นที่สำคัญอย่างย่างกุ้งและมัณฑะเลย์ เพื่อคงอำนาจการควบคุมส่วนกลาง ศาลเหล่านี้ซึ่งต้องรับผิดชอบคดีจำนวนมาก รวมถึงคดีที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง ถูกจัดสรรบุคลากรที่พร้อมสนับสนุนอำนาจของระบอบ แม้จะยังคงมีผู้พิพากษาที่มาจากภาคพลเรือนบางส่วนอยู่ในระบบ แต่การดำรงตำแหน่งของพวกเขาอาจสะท้อนถึงการปรับเปลี่ยนจุดยืนมาให้ความร่วมมือกับกองทัพ

ฝ่ายตุลาการจึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของกองทัพในการปราบปรามนักเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐประหารและฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง ศาลถูกใช้ควบคู่กับความรุนแรงนอกกระบวนการยุติธรรมและการบังคับขู่เข็ญ เพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับการกระทำของระบอบ และคงไว้ซึ่งอำนาจของตน การรัฐประหารครั้งนี้ถือเป็นการหวนคืนสู่การปกครองโดยทหารอย่างเปิดเผย โดยที่ฝ่ายตุลาการตกอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพอย่างเต็มที่ สะท้อนถึงความท้าทายอย่างต่อเนื่องของการปลดอำนาจทหารออกจากระบบศาลในระบอบเผด็จการ

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา ค.ศ. ๒๐๐๘ ให้อำนาจกองทัพอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านการเมืองและกิจการทหาร เช่น การแต่งตั้ง ส.ส. ร้อยละ ๒๕ และควบคุมกระทรวงกลาโหม มหาดไทย และกิจการชายแดน อีกทั้งยังให้อำนาจผู้บัญชาการทหารสูงสุดเหนือกว่าประธานาธิบดีผ่านสภาความมั่นคงและกลาโหมแห่งชาติ อย่างไรก็ตามภายหลังจากการรัฐประหาร ค.ศ. ๒๐๒๑ นี้เองที่กองทัพได้สถาปนา ระบอบอำนาจนิยม เผด็จการเบ็ดเสร็จ (Totalitarianism) เป็นแสดงถึงรูปแบบสุดโต่งของการควบคุมโดยรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจรัฐที่ไม่จำกัด ซึ่งยืนยันการควบคุมชีวิตสาธารณะและส่วนตัวของพลเมืองอย่างเบ็ดเสร็จ ระบอบอำนาจนิยมรัฐธรรมนูญ ถูกต่อยอดด้วยการใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการสนับสนุนและทำให้การรัฐประหารเป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันกองทัพก็พยายามแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ มีความสำคัญอย่างมากต่อกองทัพ ผ่านหลายโอกาส อาทิเช่น ในวันประกาศเอกราชของเมียนมา ค.ศ. ๒๐๒๔ ผู้นำคณะรัฐประหาร มิน อ่อง หล่าย มอบเครื่องราชอิสริยาภรณ์เชิดชูเกียรติกว่า ๑,๐๐๐ ราย ให้แก่ผู้มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่รับรองอำนาจของกองทัพในการเมืองเมียนมาอย่างมั่นคง ผู้ได้รับรางวัลส่วนใหญ่เป็นครู อธิการบดี ข้าราชการ และศิลปิน ซึ่งเคยเป็นสมาชิกสมาคมสามัคคีและพัฒนาประชาชนแห่งสหภาพ (USDA) องค์กรหนุนหลังโดยกองทัพในยุคของเผด็จการ ตาน ฉ่วย หลังรัฐประหารเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๒๑ มิน อ่อง หล่าย ยืนยันว่าจะปกป้องรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และได้เดินทางไปยังหอประชุมเนียงนาบิน ซึ่งเป็นสถานที่จัดประชุมร่างรัฐธรรมนูญหลายครั้ง เพื่อแสดงถึงความสำคัญเชิงสัญลักษณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

บทความวิจัยตั้งคำถามสำคัญว่าเหตุใดอำนาจที่ได้รับความชอบธรรมนี้จึงดำรงอยู่และฟื้นคืนได้อย่างรวดเร็ว โดยเสนอว่าสาเหตุหลักมาจาก โครงสร้างรัฐที่แข็งแกร่งและไม่ประนีประนอม ซึ่งมีกองทัพเป็นศูนย์กลางมานานกว่า ๘๐ ปี การที่กองทัพมองตนเองเป็น ผู้พิทักษ์อำนาจอธิปไตย กองทัพยังใช้ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๘ ที่แม้จะมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งระบอบประชาธิปไตย การรัฐประหาร ค.ศ. ๒๐๒๑ ตอกย้ำถึงเจตนารมณ์ของกองทัพที่เพียงต้องการสร้างหลักนิติธรรมเฉพาะอย่าง เพียงเพื่อดำรงความอยู่รอด และสถานะนำทางอำนาจในเมียนมา และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้มาตรา ๔๑๗ ก็เป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมที่บิดเบือน สะท้อนถึงการใช้อุทศาสตร์ทางรัฐธรรมนูญเพื่อธำรงรักษาระบอบอำนาจนิยมไว้ได้แม้เผชิญแรงกดดันภายในและภายนอกก็ตาม การรัฐประหารได้ทำลายกระบวนการประชาธิปไตยที่เพิ่งเริ่มต้นในเมียนมา และก่อให้เกิดขบวนการอารยะขัดขืน การปราบปรามที่รุนแรง การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ และการลุกลามเป็นสงครามกลางเมือง ซึ่งส่งผลให้มีพลเรือนเสียชีวิตกว่า ๕,๐๐๐ คน และมีผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDPs) กว่า ๓.๓ ล้านคนในที่สุด

บรรณานุกรม

- ม.ล.พินิตพันธุ์ บริพัตร. (๒๕๕๑). ทหารกับการเมืองพม่า: บทบาทของรัฐบาลทหารในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ. *รัฐศาสตร์สาร*, ๒๙(ฉบับพิเศษ), ๑๒๗-๑๓๒.
- Crouch, M. (2020, June 15). *Pre-emptive Constitution-making*. Ssrn.com. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3584093
- Constitution of the Republic of the Union of Myanmar. (2008). Retrieved from https://www.constituteproject.org/constitution/Myanmar_2008
- Egretau, R. (2016). Embedding Praetorianism: Soldiers, state, and constitutions in postcolonial Myanmar. In *Politics and Constitutions in Southeast Asia* (pp. 117–139). Routledge.
- Ginsburg, T., & Simpser, A. (2014). Constitutions in Authoritarian Regimes. In *Constitutions in Authoritarian Regimes* (pp. 1–20). Cambridge University Press, 2014. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2427794>
- Harding, A. (2021, February 11). *Constitutional implications of Myanmar's Coup on 1 February 2021*. ConstitutionNet. <https://constitutionnet.org/news/constitutional-implications-myanmars-coup-1-february-2021>
- Human Rights Council. (2023). *Human Rights Council Fifty-second session Illegal and Illegitimate: Examining the Myanmar military's claim as the Government of Myanmar and the international response Conference room paper of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar Summary*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/mm/2023-01-27/crp-sr-myanmar-2023-01-31.pdf>
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2009). Competitive Authoritarianism. In *Cambridge University Press*. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511781353>
- Noel, T. (2022). *Unconstitutionality of the 2021 Military Coup in Myanmar*. IDEA. <https://doi.org/10.31752/idea.2022.16>
- Office of the Commander-in-Chief of Defence Service. (2021). *Order No. 9/2021*. Myanmar-Law-Library.org. <https://www.myanmar-law-library.org/law-library/president-office/orders/orders-2021/order-no-7-2021.html>
- Office of the Commander-in-Chief of Defense Services. (2021, February 5). *Office of the Commander-in-Chief of Defense Services – Notification No. 1-2021*. EMBASSY of the REPUBLIC of the UNION of MYANMAR in BRAZIL. https://myanmarbsb.org/_site/office-of-the-commander-in-chief-of-defense-services-notification-no-1-2021/

- OHCHR . (2021, February). *Myanmar in Crisis: Human Rights Situation, February 2021*. OHCHR - Regional Office for South-East Asia Bangkok. https://bangkok.ohchr.org/5902-2#_ftn5
- OHCHR. (2024). *Myanmar: Deputy High Commissioner warns the crisis continues to sink into an abyss of human suffering*. OHCHR. <https://www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/09/myanmar-deputy-high-commissioner-warns-crisis-continues-sink-abyss>
- Paribatra, M. L. P. (2021). Myanmar's struggle for survival: vying for autonomy and agency. *The Pacific Review*, 35(2), 1–28. <https://doi.org/10.1080/09512748.2021.1998205>
- Reuters. (2021, February). *Statement from Myanmar military on state of emergency*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-military-text-idUSKBN2A11A2/>
- Silverstein, J. (1980). *Burmese Politics*. New Brunswick, N.J. : Rutgers University Press.
- State Administration Council. (2021a). *Order No. 1/2021*. Myanmar-Law-Library.org. <https://myanmar-law-library.org/law-library/president-office/orders/orders-2021/order-no-1-2021.html>
- State Administration Council. (2021b). *Order No. 2/2021*. Myanmar-Law-Library.org. <https://myanmar-law-library.org/law-library/president-office/orders/orders-2021/order-no-2-2021.html>
- State Administration Council. (2021c). *Order No. 7/2021*. Myanmar-Law-Library.org. <https://myanmar-law-library.org/law-library/president-office/orders/orders-2021/order-no-7-2021.html>
- State Administration Council. (2021d). *Order No. 10/2021 - Appointment and Assignment of Chairmen of State/Region Administration Councils*. Myanmar-Law-Library.org. <https://www.myanmar-law-library.org/law-library/president-office/orders/orders-2021/order-no-23-2021.html>
- State Administration Council. (2021e). *Order No. 16/2021 - Myanmar Law Library*. Myanmar-Law-Library.org. <https://myanmar-law-library.org/law-library/president-office/orders/orders-2021/order-no-6-2021.html>
- State Administration Council. (2021f). *Order No. 152/2021 - Formation of Provisional Government of The Republic of the Union of Myanmar - Myanmar Law Library*. Myanmar-Law-Library.org. <https://myanmar-law-library.org/law-library/president-office/orders/orders-2021/order-no-152-2021.html>
- State Administration Council. (2021g). *Order No. 153/2021 - Reconstitution of Region or State Governments*. Myanmar-Law-Library.org. <https://myanmar-law-library.org/law-library/president-office/orders/orders-2021/order-no-153-2021.html>

- Swe, M. (2021, February 1). Republic of the Union of Myanmar Office of the President Order Number (1/2021). *Global New Light of Myanmar*. https://www.networkmyanmar.org/ESW/Files/2_Feb_21_gnlm.pdf
- Taylor, R. (1987). *The State in Burma*. C.Hust & Co.
- The Irrawaddy. (2021, February 3). *Election 2020 | Myanmar's Coup Leaders Name a New Union Election Commission*. The Irrawaddy. <https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmars-coup-leaders-name-new-union-election-commission.html>
- Tushnet, M. (2015). Cornell Law Review Authoritarian Constitutionalism Recommended Citation. *L.Rev*, 391(2). <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4654&context=clr>
- UNHCR. (2025). Myanmar Emergency Overview Map: Number of people internally displaced within Myanmar. In *UNHCR*. UNHCR. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/118422>