

ชีวิตและความตายของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา ค.ศ. 1999 กับ ข้อพิจารณาบางประการต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทย*

Lessons from Venezuela's 1999 Constitution for Designing a Democratic Constitution-Making Process in Thailand

ศุภณัฐ บุญสด**

Supanut Boonsod***

บทความนี้
Received
26 กุมภาพันธ์ 2569
Revised
2 เมษายน 2569
Accepted
9 เมษายน 2569

บทคัดย่อ

ประสบการณ์ของเวเนซุเอลาหลังการจัดทำรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ได้แสดงให้เห็นว่าหากกระบวนการร่างไม่เป็นเสรีประชาธิปไตยและโครงสร้างถ่วงดุลอำนาจอ่อนแอ รัฐธรรมนูญอาจกลายเป็นเครื่องมือในการทำลายประชาธิปไตยขึ้นมาได้ โดยบทเรียนสำคัญ คือ เนื่องจากเวเนซุเอลาเผชิญวิกฤตความเหลื่อมล้ำ ความเสื่อมถอยของชนชั้นนำ และความไม่ไว้วางใจต่อรัฐก่อนปี 1999 ทำให้ประชาชนสนับสนุนการดำเนินการทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ อย่างล้นหลาม อันนำมาสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่กลุ่มการเมืองเดียวครอบงำอย่างเบ็ดเสร็จ แม้ในทางผลลัพธ์แล้วจะได้รัฐธรรมนูญที่มีการรับรองหลักสิทธิมนุษยชนและคุณค่านิติรัฐประชาธิปไตยในทางทฤษฎีออกมาได้ แต่ด้วยกระบวนการยกร่างที่ถูกครอบงำโดยกลุ่มการเมืองฝ่ายเดียวจึงส่งผลให้เกิดทฤษฎีรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้ในทางปฏิบัติกับกลุ่มการเมืองเข้าแทรกแซงกลไกถ่วงดุลตามรัฐธรรมนูญจนใช้งานไม่ได้และสร้างระบอบอำนาจนิยมขึ้นมาได้แทน

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย ศุภณัฐ บุญสด และนายภูริภัทร์ เครือณพรัตน์, “การล่มสลายของความฝันอันสูงสุด : ศึกษาบทเรียนความล้มเหลวของการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ เศรษฐกิจ และการเมืองประชานิยมในเวเนซุเอลา”, (รายงานวิจัยที่อยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า 2569).

** นักวิชาการ วิทยาลัยการนิติบัญญัติ สถาบันพระปกเกล้า

*** Academic, The Legislative College, King Prajadhipok's Institute

การสร้างรัฐธรรมนูญที่เป็นนิติรัฐประชาธิปไตยขึ้นมา กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเนื้อหาของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะหากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นในบริบทที่ผู้นำได้รับความนิยมนิยสูงและสามารถรอบจังกไกลสาธารณะได้ทั้งหมดจนปิดกั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากกระบวนการดังกล่าวอาจกลายเป็นรัฐธรรมนูญอำนาจนิยมได้ ดังนั้นการออกแบบกลไกคุ้มครองอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างประณีต จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการป้องกันการแปรเปลี่ยนอำนาจประชาชนไปสู่สร้างความชอบธรรมให้กับระบอบอำนาจนิยม โดยบทเรียนของเวเนซุเอลาดังกล่าวสามารถนำมาถอดบทเรียนเป็นแนวทางการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่สำหรับประเทศไทย ได้แก่ การออกแบบกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มุ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มการเมืองและประชาชนที่หลากหลาย และการประกันในเชิงเนื้อหาที่จะส่งผลให้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีเนื้อหาที่ตั้งมั่นอยู่บนหลักนิติรัฐประชาธิปไตย

คำสำคัญ รัฐธรรมนูญ--เวเนซุเอลา, ประชาธิปไตย, รัฐธรรมนูญ

Abstract

The experience of Venezuela following the 1999 Constitution demonstrates that when the constitution-making process is not liberal-democratic and the system of checks and balances is weak, a constitution can become a tool for undermining democracy.

Amid deep inequality, elite decline, and public distrust before 1999, Hugo Chávez gained overwhelming popular support, leading to the drafting of a new constitution by a constituent assembly dominated by a single political group. Although the constitution formally guaranteed human rights and rule-of-law principles, the one-sided drafting process enabled provisions that allowed political interference with accountability mechanisms, ultimately facilitating the rise of an authoritarian regime.

This highlights that the process of constitution-making is as important as its content. When a dominant leader controls the process, the resulting constitution may become an “authoritarian constitution” rather than a democratic rule-of-law constitution.

Therefore, carefully designing safeguards to protect the people’s constituent power—both procedurally and substantively—is essential to prevent the transformation of popular sovereignty into a source of legitimacy for authoritarianism. The Venezuelan experience offers important lessons for future constitutional drafting in Thailand.

Keyword: Constitution--Venezuela, democracy, abusive constitutionalism

1. บทนำ: ประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญของลาตินอเมริกาและเวเนซุเอลา

เวเนซุเอลาเป็นประเทศที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคลาตินอเมริกาซึ่งเป็นภูมิภาคที่กล่าวได้ว่าระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่ในประเทศต่างๆ อย่างเปราะบาง (Fragile Democracy) อันเป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากความไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมที่ดำรงอยู่อย่างสืบเนื่องยาวนานในฐานะปัจจัยที่ทำหน้าที่สั่นคลอนสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในระบอบประชาธิปไตย โดยนอกจากนี้ยังอีกลักษณะที่มีร่วมกันในประเทศต่างๆ ของภูมิภาคนี้ คือ การเปลี่ยนแปลงและยกเลิกรัฐธรรมนูญอยู่บ่อยครั้ง รวมถึงรัฐธรรมนูญมีอายุบังคับใช้ที่ค่อนข้างสั้น โดยมีข้อมูลสถิติในรอบ 100 ปี ระหว่างปี 1900–2000 มีการเปลี่ยนแปลงของระบอบการเมืองการปกครองในภูมิภาคสูงถึง 155 ระบอบ กล่าวคือ เฉลี่ย 1.55 ระบอบต่อปี ทั้งนี้ความผันผวนดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยการเกิดขึ้นของรัฐประหารโดยกองทัพ ผู้เผด็จการ สงครามการก่อการร้าย การดำรงอยู่อย่างหยั่งรากลึกในทางวัฒนธรรมของระบอบเผด็จการ ความไม่เป็นธรรมทางสังคม และการทุจริตคอร์รัปชัน (Benvindo et al., 2019)

ด้วยเหตุข้างต้น ประสบการณ์ในทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Experiences) ของประเทศเวเนซุเอลาจึงมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับอัตลักษณ์ทางการเมืองและสังคมที่ประเทศต่างๆ ในลาตินอเมริกามีร่วมกันกันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำรงอยู่ของ (1) ระบอบเผด็จการและสถาบันทางการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ (2) การใช้อำนาจอธิปไตยมิชอบเพื่อสนองผลประโยชน์ส่วนตน และ (3) ความไม่เป็นธรรมทางสังคมที่เป็นผลสืบเนื่องจากการดำรงอยู่ของระบบการเมืองที่ปฏิเสธการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิเลือกตั้ง (Barroso, 2019) โดยนับตั้งแต่ก่อตั้งประเทศด้วยการประกาศอิสรภาพจากสเปนในปี ค.ศ. 1811 จนกระทั่งปัจจุบัน ประเทศเวเนซุเอลามีรัฐธรรมนูญจำนวนทั้งสิ้นถึง 25 ฉบับ โดยมีค่าเฉลี่ยอายุการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับอยู่ที่ 8 ปี สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุด คือ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกยกร่างขึ้นในยุคสมัยของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ (Hugo Chavez) และผ่านการบังคับใช้ถึงปัจจุบันในปี ค.ศ. 2025 เป็นระยะเวลา 26 ปี (Constituteproject, 2026)

ด้านบริบทยุคสมัยทางการเมืองและรัฐธรรมนูญอันใกล้ก่อนการขึ้นสู่อำนาจของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ และการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1999 อยู่ในยุคที่ Allan R. Brewer-Carias เรียกว่ายุคสมัยที่สี่ของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา (1945-1999) อันมีลักษณะของระบอบการเมืองการปกครองตามรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นรัฐรวมศูนย์แบบประชาธิปไตยที่อยู่ภายใต้การครอบงำของพรรคการเมือง (the democratic centralized state of parties) โดยมีจุดเริ่มต้นมาจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 ที่ถูกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ยกร่างขึ้นมาด้วยหลักการพื้นฐาน 2 ประการ ได้แก่ หลักการประชาธิปไตยที่ถูกชี้นำโดยพรรคการเมือง
ของชนชั้นนำและหลักการรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ดำรงอยู่ได้เพียง 1 ปี
เท่านั้น เพราะในปี ค.ศ. 1948 การเมืองของเวเนซุเอลาได้ถูกแทรกแซงด้วยกองทัพด้วยการรัฐประหาร
ที่นำโดยนายพลมากอส เปเรซ ฮิเมเนซ (Marcos Perez Jimenez) ส่งผลให้เวเนซุเอลาถูกปกครองด้วย
ระบอบเผด็จการยาวนานถึง 10 ปี ในระหว่างปี ค.ศ. 1948-1958 โดยการฟื้นคืนกลับมาอีกครั้งของระบอบ
ประชาธิปไตยจะต้องรอจนเกิดความตกลงร่วมกันทางการเมืองระหว่างผู้นำของพรรคการเมืองที่สำคัญ
ในเวเนซุเอลาที่เรียกว่า “Pact of Punto Fijo” ในปี ค.ศ. 1958 ที่ได้บทสรุปร่วมกันถึงความล้มเหลว
ของระบอบเผด็จการทหารในการพัฒนาประเทศและจำเป็นต้องสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่ตั้งอยู่
การประนีประนอมทางการเมืองระหว่างพรรคการเมืองใหญ่สามพรรคที่มีอุดมการณ์แตกต่างในเวเนซุเอลา
อย่าง Acción Democrática (AD), COPEI (Social Christian Party) และ Unión Republicana
Democrática (URD) จนนำมาสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาเป็นรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961
อันเป็นรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุดของยุคนี้ เนื่องจากมีระยะเวลาบังคับใช้ที่ยาวนานหลายปีตั้งแต่
ปี ค.ศ. 1961 ถึง 1999 โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นำมาสู่การสถาปนาระบบการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตยที่มีการถูกผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยพรรคการเมืองของชนชั้นนำที่มีส่วนเกี่ยวกับ
ข้อตกลงทางการเมือง “Pact of Punto Fijo” ผ่านการกำหนดระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนตามวิธี
คำนวณแบบดงต์ (D’Hondt Method) ที่เอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดใหญ่มากกว่า
พรรคการเมืองขนาดเล็กขึ้นมา นอกจากนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญและระบอบการเมืองเช่นนี้ แม้ว่าจะมี
การคงรูปแบบของรัฐในลักษณะสหพันธรัฐไว้ แต่รัฐบาลมลรัฐกลับมีอำนาจในการกำหนดนโยบายระดับ
มลรัฐน้อยและไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการรวมศูนย์อำนาจในการกำหนดนโยบายที่สำคัญ
อย่างการเมือง เศรษฐกิจ กฎหมาย ภาษี การบริหารราชการแผ่นดิน และแรงงานไว้ที่รัฐบาลกลางทั้งหมด
โดยสภาพการณ์ทางรัฐธรรมนูญและการเมืองเช่นนี้ได้สร้างวิกฤตความไม่ธรรมทางสังคมที่เป็นเชื่อกัน
ความไม่พอใจของประชาชนต่อสภาพการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่สำคัญซึ่งช่วยหนุนเสริมการขึ้นสู่
อำนาจทางการเมืองของ ฮูโก ชาเวซ ผ่านการสร้างนิยมทางการเมืองด้วยการเกาะกระแสความไม่พอใจ
และต้องการการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ถูกผูกขาดโดยพรรคการเมืองของชนชั้นนำของประชาชน
ชาวเวเนซุเอลา (Brewer-Carias, 2015)

สำหรับวิกฤตทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 เป็นผล
โดยตรงมาจากระบบการเมืองการปกครองที่ออกแบบขึ้นมาเพื่อกีดกันการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ

สถาบันพระปกเกล้า

ประชาชนในการกำหนดนโยบายบริหารประเทศและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ และสถาบันทางการเมืองที่ถูกผูกขาดจากชนชั้นนำซึ่งใช้อำนาจบริหารประเทศโดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน โดยปรากฏการณ์ที่สำคัญ คือ การล่มสลายทางเศรษฐกิจที่มีจุดเริ่มต้นในปี ค.ศ. 1993 (Sanoja, 2009) ที่รัฐบาลของเวเนซุเอลามีการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) ภายใต้อิทธิพลของการเมืองระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาอย่าง “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน (the Washington Consensus)” อย่างการจำกัดการใช้จ่ายภาครัฐ การแปรรูปกิจการของรัฐให้เป็นของเอกชน (Privatization) และปรับทิศทางเศรษฐกิจโดยมุ่งเน้นการส่งออกเพื่อเร่งให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารทรัพยากรทางธรรมชาติที่สำคัญอันดับหนึ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างน้ำมันด้วยการให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของบริษัทเอกชนต่างชาติที่ได้รับสัมปทานจากรัฐบาลมากกว่าเพื่อผลประโยชน์สาธารณะของประชาชนชาวเวเนซุเอลา และแม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศจะมีการเติบโตขึ้น แต่ด้วยการบริหารประเทศของรัฐบาลที่ไม่มีประสิทธิภาพจึงทำให้ประชาชนชาวเวเนซุเอลาไม่ได้รับผลประโยชน์ใดจากแนวทางบริหารเศรษฐกิจเช่นนี้ แฉมในทางกลับกันความผิดพลาดเช่นนี้ยังได้สร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมขึ้นมาอันสะท้อนได้จากในช่วงปี ค.ศ. 1988 ถึง 1990 ที่อัตราการว่างงานของประชาชนชาวเวเนซุเอลาเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6.9 เป็นร้อยละ 9.6 ของประชากรทั้งหมด พร้อมกับการมีประชากรที่มี ได้รับความจำไม่เพียงพอต่อการครองชีพสูงถึงร้อยละ 50.24 ของประชากรที่มีงานทำทั้งหมดซึ่งเป็นสถิติที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 นอกจากนี้แรงงานชาวเวเนซุเอลายังได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากการส่งออกของประเทศลดลงจากร้อยละ 50.24 ในปี ค.ศ. 1983 เหลือเพียงร้อยละ 22.4 ของผลประโยชน์ทั้งหมด รวมถึงการบริหารภาคการเงินของรัฐบาลก็ประสบความล้มเหลวเช่นเดียวกัน เพราะมีการนำเงินสำรองของประเทศไปฟื้นฟูธุรกิจให้กับการล้มละลายของธนาคาร The Banco Latino ที่มีความใกล้ชิดกับผู้นำของรัฐบาล จนทำให้เงินสำรองของประเทศลดลงจนนำมาสู่วิกฤตทางการเงินของประเทศในปี 1994 ในที่สุดจากสภาพการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจเช่นนี้จึงสร้างความไม่พอใจให้ประชาชนชาวเวเนซุเอลาและกลุ่มอำนาจอื่นนอกพรรคการเมืองของชนชั้นนำอย่างมากจนกระทั่งเกิดการต่อต้านทางการเมืองต่อรัฐบาลและเรียกร้องการปฏิรูปทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง โดยการต่อต้านครั้งสำคัญครั้งแรก คือ ประท้วงและก่อจลาจลครั้งใหญ่ของประชาชนในเมืองหลวงของเวเนซุเอลาอย่างการากัส ในปี ค.ศ. 1989 (The Caracazo) ที่จบลงโดยการสั่งให้กองทัพเข้าดำเนินการปราบปรามด้วยรุนแรงของรัฐบาลจนกระทั่งมีผู้เสียชีวิตกว่า 300 คน บาดเจ็บสาหัสกว่า 700 คน และครั้งที่สอง คือ การกบฏที่นำโดยฮูโก ชาเวซ ในปี ค.ศ. 1992 (Lampa, 2014) ด้วยปัจจัยทางรัฐธรรมนูญ การเมือง เศรษฐกิจและสังคมเช่นนี้จึงสร้างเงื่อนไขความเป็น

ไปได้ทางประวัติศาสตร์ (Historical Possibility) ให้กับการเกิดขึ้นและการเรืองอำนาจของฮูโก ชาเวซ ในปี ค.ศ. 1998 รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญของประเทศเวเนซุเอลาในปี ค.ศ. 1999 ขึ้นมา

2. การกำเนิดของรัฐธรรมณูญฉบับใหม่ของเวเนซุเอลาในปี ค.ศ. 1999

2.1 ปัจจัยทางประวัติศาสตร์และกลยุทธ์ทางการเมืองในการขึ้นสู่อำนาจของฮูโก ชาเวซ

สำหรับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ (Constitutional change) ถือว่าเป็นความหมายที่กว้าง สามารถหมายถึงได้ทั้งการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแล้วแทนที่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยการดำเนินการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งสองประการจะเกี่ยวพันกับอำนาจที่สำคัญในทางรัฐธรรมนูญสองประเภท คือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Constituent Power) และอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ (Constituted Power) โดยอำนาจประเภทแรกจะมีลักษณะเป็นอำนาจทางข้อเท็จจริงนอกกฎหมายและขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (Saengkanokkul, 2017) ในขณะที่อำนาจชนิดหลังเป็นแต่เพียงอำนาจทางกฎหมายที่ถูกก่อตั้งขึ้นมาโดยรัฐธรรมนูญเท่านั้น (Saengkanokkul, 2017) ด้วยเหตุนี้ การที่ใครจะมีสถานะเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้และสามารถใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงมิใช่เรื่องของกฎหมายหรือหลักพื้นฐานของระบอบการเมืองที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่เป็นเรื่องของการเมืองและการใช้อำนาจในทางความเป็นจริงที่ “บุคคล” หรือ “องค์กร” ได้รับความยินยอมจากสังคมและมนุษย์ในสังคมดังกล่าวว่ามีความชอบธรรม (Legitimate) ให้ดำรงสถานะและใช้อำนาจดังกล่าวเพื่อยกเลิกและจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาได้โดยแท้ (Wongyannava, 2016) โดยการที่บุคคล หรือองค์กรใดจะครอบงำให้สังคมหรือมนุษย์ในสังคมดังกล่าวเชื่อว่าตนมีความชอบธรรมได้ในทางข้อเท็จจริงทางการเมืองสามารถดำเนินการครอบงำด้วยแบบแผนประเพณีผ่านการใช้มรดกทางวัฒนธรรมระหว่างผู้ครอบงำกับผู้ถูกครอบงำในการสร้างความชอบธรรมขึ้นมา (Wongyannava, 2016) แต่การครอบงำที่สำคัญที่สุด คือ การครอบงำโดยผู้นำฟ้าประทาน (Charismatic Leader) อันเป็นการครอบงำโดยอาศัยความพิเศษเหนือมนุษย์ทั่วไปของบุคคลหรือองค์กรดังกล่าวสร้างความไว้วางใจเพื่อมนุษย์ในสังคมติดตามบุคคลหรือองค์กรดังกล่าว (Wongyannava, 2016) โดยวิธีการเข้าสู่สถานะเป็นผู้นำฟ้าประทานจะผูกโยงอย่างแนบชิดกันกับการแสดงตน (Identification) กับการสร้างแรงบันดาลใจ (Inspiration) ของผู้ครอบงำต่อผู้ถูกครอบงำเพื่อให้ถูกยอมรับนับถือในฐานะศาสดา (Prophet) ที่ผู้ถูกครอบงำต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม (Wongyannava, 2013) สำหรับการเข้าสู่อำนาจในฐานะประธานาธิบดีและขับเคลื่อนการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1961 ของฮูโก ชาเวซ มีลักษณะใกล้ชิดโดยตรงกับการแสดงตนและการสร้างแรงบันดาลใจ

สถาบันพระปกเกล้า

ต่อประชาชนชาวเวเนซุเอลาในผู้นำฟ้าประทานที่มาพร้อมกับแนวคิดและวิธีการทางการเมืองที่จะปลดปล่อยประชาชนชาวเวเนซุเอลาออกจากประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญที่ประเทศเวเนซุเอลามีความร่วมกับประเทศอื่นๆ มีร่วมกันในภูมิภาคลาตินอเมริกาอย่างระบอบเผด็จการ การคอร์รัปชัน และความไม่เป็นธรรมทางสังคม

สืบเนื่องจากอารมณ์และความต้องการของประชาชนที่จะปฏิรูปการเมืองของประเทศเวเนซุเอลาเพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองจากนักการเมืองและพรรคการเมืองของชนชั้นนำในระบอบเก่าตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ประกอบกับความไม่ยินยอมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของชนชั้นนำถือเป็นจุดเปลี่ยนทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญต่อการเกิดขึ้นของกระบวนการประท้วงและก่อจลาจลเพื่อสร้างแรงกดดันทางสังคมอย่างต่อเนื่องและแพร่หลายในเวเนซุเอลา นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 เป็นต้นมา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวได้นำไปสู่การตัดข้ามเส้นแบ่งของชนชั้นทางสังคมเพื่อหลอมหลวมผู้คนหรือกลุ่มเคลื่อนไหวอันหลากหลายให้มาร่วมสร้างเครือข่ายประชาสังคม (Civil Society) เพื่อเข้าร่วมกดดันเรียกร้องให้เกิดการปฏิรูปการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในทิศทางเดียวกัน จนกระทั่งเกิดสภาพการณ์ที่เรียกว่า “วัฏจักรแห่งการประท้วง (Cycle of Protest)” ยาวนานนับทศวรรษขึ้นมาในสังคมเวเนซุเอลาและสร้างแรงกดดันทางสังคมของความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอันมหาศาลขึ้นมา (Levine, 2002) รวมถึงฉันทามติใหม่ร่วมกันขึ้นม่ว่าปัญหาของระบอบเก่าตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของชาวเวเนซุเอลา คือ การบริหารรัฐกิจและเศรษฐกิจตามแนวเสรีนิยมใหม่ การออกแบบโครงสร้างรัฐแบบรัฐรวมศูนย์ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ และความล้มเหลวในการบริหารจัดการเศรษฐกิจของภาครัฐ (Braver, 2017) ด้วยปัจจัยทางประวัติศาสตร์ดังกล่าวได้ส่งผลให้การแสวงหาความหวังและความเป็นไปได้ใหม่ๆ เพื่อปลดปล่อยมวลชน (Masses) ออกจากการควบคุมทางการเมืองของชนชั้นนำ (Oligarchies) เช่นนี้จึงเป็นแสงสว่าง ณ ปลายอุโมงค์ที่ชาวเวเนซุเอลาตามหามาตลอดในประวัติศาสตร์ทศวรรษที่ 1990 เฉกเช่นเดียวกันประชาชนในประเทศอื่นๆ ของภูมิภาคลาตินอเมริกาที่มีประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญใกล้เคียงกัน (Rosavallon, 2021) โดยการแสดงตนในทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ช่วงทศวรรษที่ 1990 สามารถเข้ามา สอดรับกับปัจจัยทางประวัติศาสตร์ข้างต้นที่กล่าวเพื่อสร้างสถานะความเป็นผู้นำฟ้าประทานมาจากสามเหตุการณ์ที่สำคัญได้แก่

เริ่มจากเหตุการณ์แรก การปรากฏตัวทางการเมืองในฐานะนายทหารที่ยืนอยู่ข้างประชาชนภายหลังเหตุการณ์การประท้วงและก่อจลาจลครั้งใหญ่ของประชาชนในปี ค.ศ. 1989 (The Caracazo) โดยร่วมเป็นหนึ่งในนายทหารที่จะปฏิเสธคำสั่งของรัฐบาลให้ใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามประชาชน

ในเหตุการณ์ดังกล่าวที่แม้จะทำให้ฮูโก ชาเวซได้รับการลงโทษทางวินัยราชการจากการฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐบาลในฐานะผู้บังคับบัญชา แต่อย่างไรก็ตามในทางสาธารณะแล้วการกระทำดังกล่าวได้ส่งผลให้ฮูโก ชาเวซ ได้รับการยกย่องจากประชาชนในฐานะมิตรแท้ของปวงชน (People's Friend) (Lampa, 2014)

เหตุการณ์ที่สอง การปรากฏตัวทางการเมืองในฐานะผู้เป็นปฏิปักษ์ต่อชนชั้นนำที่เป็นศัตรูของประชาชนและระบอบการเมืองเก่าผ่านการเคลื่อนไหวร่วมกับนายทหารและพลเรือนดำเนินการทำรัฐประหารอันล้มเหลวเมื่อปี ค.ศ. 1992 จากประธานาธิบดี Carlos Andrés Pérez ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสังหารปรามประชาชนในเหตุการณ์ประท้วงปี ค.ศ. 1989 ส่งผลให้ฮูโก ชาเวซได้รับความนิยมทางการเมืองจากประชาชนในระดับสูง (Sylvia & Danopoulos, 2003) พร้อมทั้งทำให้ประเด็นการปฏิรูปรัฐธรรมนูญกลายมาประเด็นหลักที่ได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างมาก และถูกตอกย้ำด้วยความล้มเหลวต่อการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของประชาชนในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 อย่างรัฐสภาอีกประการซึ่งช่วยเน้นย้ำให้ประชาชนชาวเวนซูเอลาตระหนักว่าการปฏิรูปรัฐธรรมนูญของประเทศไม่อาจดำเนินการผ่านสถาบันทางการเมืองและกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้ (Braver, 2023)

สำหรับเหตุการณ์ที่สาม การปรากฏตัวในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งประธานาธิบดีผู้ให้คำมั่นสัญญาทางการเมืองว่าจะจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้กับประชาชน โดยในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1998 ฮูโก ชาเวซ ได้จัดวางหัวใจนโยบายหาเสียงหลักของตนเองโดยมุ่งการตอบสนองข้อเรียกร้องยุคสมัยของประชาชนด้วยการสื่อสารที่ตรงไปตรงมากับประชาชนว่าต้องการเปลี่ยนแปลงเวนซูเอลาให้ออกจากระบอบการเมืองเก่าด้วยออกเสียงประชามติให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมายกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ปฏิรูปสถาบันทางการเมืองและปฏิรูปการบริหารเศรษฐกิจของประเทศใหม่ให้ออกจากแนวคิดเสรีนิยมใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ ของประเทศ (Canache, 2002)

ผลของการปรากฏตัวทางการเมืองในลักษณะผู้นำทางการเมืองที่มีลักษณะพิเศษเหนือกว่าผู้นำทางการเมืองอื่นๆ ในระบอบเก่าต่อประชาชนเช่นนี้ได้สร้างความนิยมทางการเมืองต่อฮูโก ชาเวซจากประชาชนอย่างล้นหลามขึ้นมา ด้วยเหตุนี้ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1998 ฮูโก ชาเวซ ได้รับคะแนนเสียงสูงถึงร้อยละ 56 จากจำนวนประชาชนชาวเวนซูเอลาผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีซึ่งถือว่าผู้สมัครที่ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบจากประชาชนเหนือผู้สมัครรายอื่นๆ สูงที่สุดในประวัติศาสตร์การเลือกตั้งของเวนซูเอลานับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1947 ในที่สุด (Braver, 2023) ด้วยเงื่อนไขทางประวัติศาสตร์และการแสดงตนทางการเมืองเช่นนี้ของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ทำให้เขามีสถานะ

เป็นผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในประเทศเวเนซุเอลา ณ ช่วงเวลาดังกล่าวในลักษณะของผู้นำฟ้าประทาน (Charismatic Leader) ตามทฤษฎีของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ขึ้นมา โดยคุณลักษณะของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองในประเภทนี้ที่สำคัญคือการดำรงอยู่หรือใช้อำนาจแบบปฏิวัติถอนรากถอนโคนด้วยความสามารถปฏิเสธต่อสิ่งที่สังคมมนุษย์เคยยอมรับกันมาในอดีตได้ (Wongyannava, 2016) ซึ่งประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ได้แสดงถึงคุณลักษณะดังกล่าวได้อย่างชัดเจนผ่านบทบาทการขับเคลื่อนให้มีการจัดทำและประกาศใช้ บังคับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 โดยมีต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้านเนื้อหาและกระบวนการใดๆ ที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเก่าอย่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้ พร้อมกับได้รับความยินยอมจากประชาชน และชนชั้นนำ รวมถึงองค์กรของรัฐในระบบการเมืองเก่าก็มีอาจต่อต้านการใช้อำนาจดังกล่าวได้

2.2 กระบวนการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญด้วยสภาร่างรัฐธรรมนูญของฮูโก ชาเวซ : จากองค์กรที่ทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญสู่ผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ

สำหรับข้อจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Limitations on Constitutional Amendment) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้แบ่งประเภทการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรก การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญรายมาตรา และประเภทที่สอง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ (General Reform) โดยกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งสองประเภทโดยรายละเอียดที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ต้องถือว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญแบบแก้ไขยาก (Constitution Rigide) ที่มีการกำหนดขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมให้พิเศษกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั่วไป (Siriyutwatana, 2021) โดยการกำหนดกระบวนการที่ทั้งในแง่องค์กรที่ทำหน้าที่ริเริ่มเสนอ องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณา กระบวนการพิจารณา จำนวนคะแนนเสียงเห็นชอบต้องอาศัยเสียงข้างมากพิเศษ และขั้นตอนในการสัตยาบันร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ยุ่งยากและซับซ้อนอย่างมาก รวมถึงต้องอาศัยฉันทมติร่วมกันของทุกฝ่ายการเมืองและทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นมลรัฐ รัฐบาลกลาง และประชาชนทั้งหมดจึงจะสามารถผลักดันให้ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งรายมาตราและทั้งฉบับดำเนินการและมีผลใช้บังคับได้ (Constitution of the republic of Venezuela, 1961, 1963) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทางการเมืองภายใต้บริบททางกฎหมายเช่นนี้จึงมีความเป็นไปได้ยากหรือเป็นไปได้เลย นอกจากนี้ข้อจำกัดข้างต้นแล้ว กลไกทางกฎหมายที่ป้องกันมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปอีกชั้น โดยกำหนดการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใดที่ถูกปฏิเสธจากกระบวนการข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดห้ามมิให้เสนอในหลักการและทำนองเดียวกันกับข้อเสนอดังกล่าวอีกตลอดไป (Constitution of the republic of Venezuela,

1961, 1963) และห้ามมิให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วยขั้นตอนและกระบวนการอื่นใดนอกจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดผลทางกฎหมายให้ถือว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวมิชอบด้วยกฎหมายและให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลใช้บังคับต่อไป (Constitution of the republic of Venezuela, 1961, 1963)

โดยประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ และที่ปรึกษาของประธานาธิบดีได้ทราบถึงข้อจำกัดทางกฎหมายและความเป็นไปได้ทางการเมืองที่จะทำให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 สำเร็จลุล่วงได้ยากเช่นนี้เป็นอย่างดี เพราะแม้ว่าจะประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ จะได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนที่ลงมติเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างล้นหลาม แต่ว่าผลการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาก่อนหน้านี้ไม่กี่เดือนก่อนหน้านี้ ปรากฏว่าพรรคขบวนการสาธารณรัฐที่ห้า (Fifth Republic Movement) ของเขาก็กังไม่สามารถมีจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่ได้รับการเลือกตั้งในรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวุฒิสภาเพียงพอที่จะออกเสียงสนับสนุนให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (General Reform) ตามวิธีการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้ (Braver, 2023) ประกอบกับหลังจากการได้รับการอภัยโทษจากการถูกดำเนินคดีจากการทำรัฐประหารล้มเหลวในปี ค.ศ. 1994 ฮูโก ชาเวซ ได้เดินทางไปเยือนประเทศโคลอมเบียที่มีประสบการณ์ทางรัฐธรรมนูญและการเมืองใกล้เคียงกับเวเนซุเอลา กล่าวคือ การมีรัฐธรรมนูญเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งและไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองและรัฐธรรมนูญที่มีการกำหนดวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กระทำได้ยากเช่นกัน โดยการเยือนดังกล่าวมุ่งเน้นไปที่การเรียนรู้ประสบการณ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับด้วยวิธีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (Constituent Assembly) ของโคลอมเบียที่ ฮูโก ชาเวซ ได้วิเคราะห์ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่ล้มเหลวในการปฏิบัติทางสังคมอย่างถึงรากถึงโคน เพราะออกแบบที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาร่างรัฐธรรมนูญให้อยู่ภายใต้การควบคุมของพรรคการเมืองชนชั้นนำเก่าและข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเดิม ทั้งนี้ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนาเป็นต้นแบบในการปฏิรูปการเมืองในประเทศเวเนซุเอลาที่จะไม่ให้เกิดความผิดพลาดแบบโคลอมเบียอีก ในเวลาต่อมาบนฐานคิดเรื่องอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญแบบ Carl Schmitt (Braver, 2023) เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 มาตรา 4 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนใช้อำนาจนั้นผ่านการลงคะแนนเสียง โดยผ่านองค์กรของรัฐ (Sovereignty resides in the people, who exercise it through voting, by means of the organs of Public Power)” (Constitution of the republic of Venezuela, 1961, 1963) จึงเป็นเหตุให้ประชาชนมีสิทธิโดยสมบูรณ์ที่จะจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และ

สถาบันพระปกเกล้า

มีสถานะเป็นผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในนามของประชาชนเพื่อเข้ามาแทนที่และล้มล้างรัฐธรรมนูญ รวมถึงองค์กรของรัฐในระบบกฎหมายเดิมได้ทั้งหมด

ด้วยเหตุนี้ เริ่มจากในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1999 อันเป็นวันสาบานตนเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดีและวันปฏิบัติงานวันแรก ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ได้ประกาศต่อประชาชนชาวเวเนซุเอลาทันทีว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 เป็นรัฐธรรมนูญที่กำลังจะสิ้นชีวิตลง (Moribund Constitution) และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สาธารณรัฐจะต้องมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พร้อมกับมีการลงนามในรัฐกฤษฎีกา (Decree) หนึ่งฉบับที่สำคัญกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติแบบปรึกษาหารือ (Consultative Referendum) จากประชาชนชาวเวเนซุเอลาในสองคำถาม ได้แก่ คำถามแรก เห็นชอบให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับหรือไม่ และคำถามที่สอง เห็นชอบให้มอบอำนาจให้ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ กำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือไม่ทันที ปรากฏว่ารัฐกฤษฎีกาถูกโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลฎีกาของเวเนซุเอลาทันทีเนื่องจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 มิได้กำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่ในท้ายที่สุดศาลฎีกาก็ได้มีคำพิพากษาให้การกำหนดคำถามประชามติคำถามแรกชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่การกำหนดคำถามที่สองมีลักษณะที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ได้กำหนดวิธีการเลือกตั้งให้ประชาชนเห็นชอบที่ชัดเจนแน่นอนเพียงพอ ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ จึงปรับปรุงคำถามที่สองให้มีลักษณะชัดเจนขึ้นโดยกำหนดให้มีลักษณะเป็นคำถามที่ว่า เห็นชอบให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยระบบเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเสียงข้างมากธรรมดา (First past the Post method) (Sawasdee, 2018) ซึ่งเป็นกำหนดที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยระบบการเลือกตั้งที่มีความแตกต่างจากระบบเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ที่เป็นระบบเลือกตั้งแบบสัดส่วนซึ่งเอื้อต่อการผูกขาดอำนาจโดยพรรคการเมืองของชนชั้นนำในอดีต โดยผลการออกเสียงประชามติในวันที่ 25 เมษายน ค.ศ. 1999 คำถามที่จัดให้การออกเสียงประชามติทั้งสองคำถามได้รับการลงมติเห็นชอบโดยประชาชนทั้งสองคำถาม ต่อมาผลของการออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยระบบที่แตกต่างที่มาของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวจึงทำให้เมื่อมีการเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 25 กรกฎาคม ค.ศ. 1999 มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สนับสนุนแนวทางการเมืองของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซได้รับการเลือกตั้งเข้าสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญเกินกว่าครึ่งของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดก่อนที่จะดำเนินการปรับเปลี่ยนกฎการคำนวณผลการเลือกตั้งใหม่ที่ศาลฎีกาได้พิพากษาว่าเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้มีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็น 121 ที่นั่งจากสมาชิกทั้งหมดในสภาร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 131 ที่นั่ง คิดเป็นร้อยละ 93.1 ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้งหมด ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญถูกควบคุมอย่างเบ็ดเสร็จโดยประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ในท้ายที่สุด และด้วยการสนับสนุนของชาเวซ ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญประกาศตนเองเป็นรัฐาธิปัตย์และองค์กรเป็นแหล่งที่มาของอำนาจรัฐทั้งหมดแทนที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 พร้อมกับดำเนินการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (a state of emergency) โดยให้ถ่ายโอนอำนาจจากองค์กรของรัฐทั้งหมดมาสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีอำนาจออกคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงและยกเลิกอำนาจขององค์กรของรัฐทั้งหมด รวมถึงดำเนินการที่จำเป็นในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติด้วยสภาพการณ์เช่นนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงแปลงร่างจากองค์กรผู้ร่างรัฐธรรมนูญมามีสถานะเป็นองค์กรผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญในที่สุด โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองให้ฮูโก ชาเวซ ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อไปในช่วงเปลี่ยนผ่านตามคำเรียกร้องของฮูโก ชาเวซ นอกจากนี้ยังได้มีการตรารัฐกฤษฎีกาอีกหลายฉบับในระหว่างเดือนสิงหาคมถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 1999 เพื่อล้างบางฝ่ายการเมืองในระบอบการเมืองเก่าที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกระบวนการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อตอบสนองการเปลี่ยนแปลงเวนซูเอลาตามแนวทางของฮูโก ชาเวซ ในทุกระดับทั้งระดับรัฐบาลกลางและระดับมลรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการประกาศยุบวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 โยกย้ายผู้ว่าการมลรัฐและปลดผู้พิพากษาจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พิพากษาในศาลฎีกา (Braver, 2023)

สำหรับการดำเนินการทั้งหมดนี้ของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ถูกโต้แย้งความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อศาลฎีกา แต่ปรากฏว่าศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 1999 ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยก่อนหน้านี้โดยพิพากษาว่าการกระทำเหล่านั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญและรับรองสถานะของสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าเป็น “อำนาจเหนือรัฐธรรมนูญ (Supraconstitutional power)” ซึ่งหมายความว่าศาลได้ยกอำนาจอธิปไตยให้แก่สภาร่างรัฐธรรมนูญและรับรองการใช้อำนาจที่ละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ทั้งนี้ ด้วยการมีคำพิพากษาเช่นนี้จึงถือว่าศาลฎีกาได้ประกาศคำพิพากษาประหารชีวิตตนเองไปโดยปริยาย เพราะในเวลาอีกสองเดือนต่อมา ศาลแห่งนี้ได้ถูกสภาร่างรัฐธรรมนูญสั่งยุบให้หายไปจากระบบการเมืองของประเทศเวนซูเอลา (Brewer-Carias, 2010)

โดยสาเหตุทางการเมืองประการสำคัญที่ทำให้ศาลฎีกาในระบอบการเมืองเก่าตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 มีอาจต่อต้านหรือขัดขวางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจรัฐที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่าอาศัยฐานอำนาจนอกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ กับสภาร่างรัฐธรรมนูญเช่นนี้ได้ เนื่องจากในห้วงเวลาดังกล่าวความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 และสถาบันทางการเมืองที่มีความเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญดังกล่าวอยู่ในจุดที่ล่มสลายลงโดยสมบูรณ์ ในขณะที่ความชอบธรรมในฐานะผู้นำพาประชาชนของประธานาธิบดีของฮูโก ชาเวซ ได้รับการยอมรับจากประชาชน

ชาวเวเนซุเอลาอย่างล้นหลาม ด้วยปัจจัยทางประวัติศาสตร์และการปรากฏตัวทางการเมืองที่ถูกต้อง ส่งผลให้การใช้อำนาจรัฐเพื่อขัดขวางกระบวนการดังกล่าวของศาลฎีกาที่เป็นสถาบันทางการเมือง ซึ่งไม่ได้รับความนิยมนอกจากประชาชนและปกป้องรัฐธรรมนูญจึงขาดความชอบธรรมทางการเมืองอย่างมาก ในห้วงเวลาดังกล่าว ประกอบกับกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยแนวทางของฮูโก ชาเวซ เป็นช่องทางหลักช่องทางเดียวที่เปิดให้ประชาชนทำการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองอย่างสันติได้ในห้วงที่อารมณ์และความต้องการในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประชาชนขึ้นสูงมาอย่างต่อเนื่องนับแต่ทศวรรษที่ถูกขนานนามว่าวัฏจักรแห่งการประท้วง โดยหากขาดช่องทางดังกล่าวนี้ไปแล้ว ย่อมสร้างความเสี่ยงในระดับสูงที่จะเกิดความรุนแรงทางการเมือง และสร้างความเสียหายต่อประเทศ เวเนซุเอลามากกว่าการยินยอมให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นตามแนวทางของฮูโก ชาเวซ ขึ้นมาโดยไม่จำเป็น ด้วยเหตุปัจจัยทางประวัติศาสตร์ดังกล่าว ศาลฎีกาจึงต้องยอมจำนนต่ออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ที่ถูกอ้างอิงในทางการเมืองโดยประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ และสภาร่างรัฐธรรมนูญไปโดยปริยายทันที (Braver, 2017)

สำหรับในส่วนของอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีบทบาทในการกำหนดกรอบการร่างเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แม้ว่าฮูโก ชาเวซ จะยึดถือแนวคิดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนเป็นพื้นฐานสำคัญในการผลักดันให้เกิดสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะหน่วยทางการเมืองของประชาชน ผู้ทรงอำนาจสูงสุดภายในรัฐเพื่อทำหน้าที่ขับเคลื่อนให้เกิดสภาวะปราศจากรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจรัฐในห้วงเวลาเปลี่ยนผ่าน และสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพราะเห็นว่าพลังของประชาชนเป็นอำนาจที่ไม่มีข้อจำกัด และไม่สามารถหยุดยั้งได้จึงสามารถทำลายโซ่ตรวนอันเป็นอุปสรรคต่อการขัดขวางการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะเป็นการปฏิรูปเชิงปฏิวัติ (Revolutionary Reform) ตามนิยามของ Joshua Braver อย่างรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 ได้ แต่ฮูโก ชาเวซ ก็เห็นว่าพลังดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับคลื่นสึนามิ หรือม้าพยศที่หากไม่ถูกขึ้นำที่ดีโดยผู้นำทางการเมือง หรือสถาบันทางการเมือง พลังดังกล่าวย่อมนำประเทศหรือสาธารณรัฐไปสู่สถานการณ์จลาจลและอนาธิปไตยได้ ด้วยเหตุนี้ ฮูโก ชาเวซ จึงถือว่าแม้การปฏิวัติจะถูกริเริ่มไม่ได้หากขาดประชาชนในสมการ แต่ประชาชนในสมการดังกล่าวจะต้องเป็นประชาชนที่ถูกชี้นำจากผู้นำที่แท้จริงที่มีจุดมุ่งหมายสูงสุดในทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของประชาชน (Braver, 2023) ด้วยแนวคิดเช่นนี้จึงสะท้อนออกมาในการออกแบบและควบคุมในส่วนของที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ สัดส่วนทางการเมืองของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้ควบคุมของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ แบบเบ็ดเสร็จเพื่อให้สภา

ร่างรัฐธรรมนูญเป็นกลไกทางการเมืองที่สำคัญของเขาในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเพื่อกวาดล้างสถาบันเดิมและระบบกฎหมายเก่า พร้อมกับสถาปนารัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อก่อตั้งระบอบอำนาจนิยมแบบแข่งขัน (Competitive authoritarian regime) (Levitsky & Way, 2002) ที่มุ่งเน้นการให้ความสำคัญกับอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีให้มีความเข้มแข็ง (Strengthen presidential power) เนือสถาบันทางการเมือง อื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาและศาลฎีกาเป็นสำคัญ (Landau, 2013b) พิจารณาได้จากกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญมีระยะเวลาที่สั้นเพียงไม่กี่เดือนและกระบวนการดังกล่าวเป็นไปโดยแทบมิได้มีการถกเถียงบทบาทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นสำคัญๆ (Landau, 2013a)

จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 มิได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองประเภทใดประเภทหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อที่มีบทบาทต่อการกำหนดกรอบการร่างรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษนอกเหนือจากตัวบุคคลอย่างประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ในฐานะเป็นผู้นำฟ้าประทานต่างหากที่มีบทบาทโดยตรงในฐานะที่มา กรอบ และเป้าประสงค์ทางการเมืองของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วยความไว้วางใจต่ออุดมการณ์ทางการเมืองของส่วนบุคคลของฮูโก ชาเวซ อย่าง Chavismo (Hawkins, 2010) และการศรัทธาในโครงสร้างทางการเมืองที่มุ่งเน้นปลดปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวจากพันธนาการทางรัฐธรรมนูญให้สามารถใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อบรรลุอุดมการณ์ทางการเมืองได้ผ่านการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่องค์กรในฝ่ายบริหาร (Executive Branch) อย่างตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นสำคัญ สำหรับลักษณะเด่นที่สะท้อนถึงอุดมการณ์ดังกล่าวที่มีบทบาทในฐานะกรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวสะท้อนออกมาได้อย่างดีผ่านแคมเปญทางการเมืองที่ใช้ในรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีภายหลังรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 มีผลบังคับใช้ของฮูโก ชาเวซ เมื่อปี ค.ศ. 2000 ว่า “เมื่อมีชาเวซ ประชาชนได้เป็นใหญ่ (With Chavez, the people rule)” (Hawkins, 2010)

2.3 ข้อวิจารณ์ทางวิชาการบางประการต่อกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของฮูโก ชาเวซ

เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ และสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1998 เพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แทนที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 มีลักษณะเป็นการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเดิมด้วยการละเมิดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 กำหนดไว้ในทางทฤษฎีรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแล้วถือว่ามีลักษณะ “การปฏิวัติรัฐธรรมนูญ (Constitutional revolution)” (Saengkanokkul, 2017) แต่เมื่อพิจารณาในแง่เนื้อหาของกระบวนการและเนื้อหาของร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นจากการจัดทำรัฐธรรมนูญของฮูโก ชาเวซ ดังกล่าวได้รับการวิจารณ์อย่างรุนแรงจากนักวิชาการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีจุดยืนทางวิชาการอิงอยู่กับหลักการทางรัฐธรรมนูญอย่างประชาธิปไตย

สถาบันพระปกเกล้า

และนิติรัฐ เริ่มจากนักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวเวเนซุเอลาอย่าง Allan R. Brewer-Carias ที่ในช่วงร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อยซึ่งไม่ได้สังกัดกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนฮูโก ชาเวซ และอยู่ในกลุ่มที่รณรงค์ให้ประชาชนออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้วิพากษ์วิจารณ์กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่ามีลักษณะที่เร่งรัดและกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน (Haste and Exclusion) เนื่องจากกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1999 เป็นไปโดยไม่สอดคล้องกับจารีตประเพณีที่ยึดถือกันในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นประชาธิปไตยเหมือนในประเทศอื่นๆ อย่างการเปิดกว้างให้เกิดความหลากหลายทางการเมืองและคุณสมบัติอื่นของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวมถึงมีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มิการทำงานอย่างเข้มข้นในการยกร่างรัฐธรรมนูญผ่านการเจรจาและการตกลงร่วมกันของกลุ่มการเมืองที่มีความหลากหลายดังกล่าว โดยสาเหตุที่เขาวิจารณ์เช่นนั้นนอกจากสัดส่วนทางการเมืองของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่แทบจะทั้งหมดอยู่ในกลุ่มการเมืองที่สนับสนุนฮูโก ชาเวซแล้ว การจัดทำรัฐธรรมนูญยังดำเนินการด้วยการให้คณะกรรมการรายประเด็นจำนวน 20 คณะที่สภาร่างรัฐธรรมนูญแต่งตั้งขึ้นมา ยกร่างบทบัญญัติในประเด็นที่ตัวเองรับผิดชอบอย่างเร่งรีบเพียงไม่กี่วันระหว่างวันที่ 2-28 กันยายน ค.ศ. 1999 ก่อนที่จะมีการนำเสนอต้นร่างบทบัญญัติจำนวนมากกว่า 800 มาตรา ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญนำมารวบรวมและปรับปรุงเป็นร่างรัฐธรรมนูญฉบับเดียวภายในสองสัปดาห์ พร้อมกับนำเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญที่มีความยาวถึง 350 มาตราสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญในวันที่ 18 ตุลาคม ค.ศ. 1999 โดยความเร่งรัดในการจัดทำรัฐธรรมนูญยังคงดำเนินการสืบเนื่องมากถึงกระบวนการอภิปรายและลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วย กล่าวคือกระบวนการดังกล่าวดำเนินการโดยใช้ระยะเวลาเพียง 1 เดือนในระหว่างวันที่ 19 ตุลาคม ถึงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 เท่านั้น นอกจากนี้กระบวนการยังขาดการให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดสดการอภิปรายในหัวข้อสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญกับประชาชนอย่างมาก ก่อนที่ต่อมาจะได้เปิดให้มีการรณรงค์ออกเสียงประชามติระหว่างผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านร่างรัฐธรรมนูญกับประชาชนอีกเพียงแค่หนึ่งเดือนเท่านั้นและมีการออกเสียงประชามติในวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ. 1999 โดยมีประชาชนออกมาใช้สิทธิออกเสียงประชามติที่ค่อนข้างต่ำเพียงแค่ร้อยละ 44.3 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด และแม้ว่าเสียงข้างมากเห็นชอบอยู่ที่ร้อยละ 71.8 ของผู้มาใช้สิทธิออกเสียงและมีเสียงที่ไม่เห็นชอบเพียงร้อยละ 28.2 แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมจากจำนวนประชาชนชาวเวเนซุเอลาผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติจะพบว่า มีประชาชนชาวเวเนซุเอลาเห็นชอบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 เพียงร้อยละ 30 เท่านั้น (Brewer-Carias, 2010)

โดยนอกจากในแง่กระบวนการแล้ว Allan R. Brewer-Carias ยังได้วิจารณ์ต่อในทางเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ว่าล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เป็นฉันทมติร่วมของประชาชนซึ่งต้องการสถาปนาระบอบประชาธิปไตยที่เปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจให้มลรัฐต่างๆ มีอำนาจดำเนินการกิจการภายในมลรัฐให้มากยิ่งขึ้น เนื่องจากแม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะได้มีการรับรองหลักการพื้นฐานใหม่ๆ มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการรับรองสิทธิใหม่และการรับรองหลักการสหพันธรัฐที่มีการกระจายอำนาจ (Decentralized Federation) แต่กลับมีการออกแบบโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะที่เอื้อให้เกิดระบอบอำนาจนิยมและรื้อถอนประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ (Dismantling democracy) ผ่านการขยายอำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างมากให้กับตำแหน่งประธานาธิบดีและขยายบทบาทของกองทัพเข้ามาในภารกิจทางการเมือง (Brewer-Carias, 2010) พร้อมกับละเมิดหลักนิติรัฐด้วยการทำลายความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการลงและปรับเปลี่ยนให้องค์กรดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีผ่านอำนาจการแต่งตั้งและถอดผู้พิพากษา (Brewer-Carias, 2010)

จากข้อวิจารณ์เกี่ยวกับกระบวนการร่างและเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ดังกล่าว ต่อมา David Landau ได้นำข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญของเวนซูเอลาภายใต้การชี้นำของประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ มาต่อยอดพัฒนาเป็นทฤษฎีทางรัฐธรรมนูญที่มีชื่อว่า “การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทำลายประชาธิปไตย (Abusive Constitutionalism)” ที่มุ่งหมายถึงการกระทำที่ใช้กลไกในแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองของรัฐให้ลักษณะไม่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ไม่ว่าจะเป็นผ่านกระบวนการที่ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการ (formal) หรือกระบวนการที่ไม่เป็นทางการ (informal) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ตาม สำหรับการกระทำได้กล่าวว่ามีลักษณะใกล้เคียงอย่างยิ่งกับการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองหนึ่งไปสู่อีกระบอบการปกครองหนึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากระบอบประชาธิปไตยไปสู่ระบอบอำนาจนิยมในยุคสมัยใหม่ ผ่านการที่ผู้เล่นในรัฐธรรมนูญซึ่งมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงระบอบอาศัยการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไปในทางที่ผิดเพื่อบ่อนทำลายและจำกัดอำนาจของสถาบันการเมืองที่เป็นปฏิปักษ์กับตนหรือฝ่ายบริหารอย่างองค์กรตุลาการและองค์กรอิสระ โดยการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือทำลายประชาธิปไตย (Abusive Constitutionalism) ในเวนซูเอลาเช่นนี้เป็นสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในโลกทุกวันนี้และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสวงหากลไกทางรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่ยังไม่ให้เกิดการกระทำดังกล่าวได้ (Landau, 2013a)

สำหรับกลไกในการเมืองที่ได้มีนักวิชาการรัฐธรรมนูญอย่าง Joshua Braver ได้นำเสนอขึ้นมาจากบทเรียนของกรณีศึกษาเวเนซุเอลา คือ การหาสมดุลตรงกลางระหว่างการยอมรับการมีอยู่ของอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและพลังของประชาชนในเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองถอนรากถอนโคนกับความพยายามในการจำกัดอำนาจดังกล่าวไม่ให้ถูกชักนำโดยผู้นำเผด็จการมาใช้เป็นเครื่องมือในการก่อตั้งระบอบอำนาจนิยมและความพยายามขจัดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญออกไปจากระบบกฎหมายเพื่อมุ่งธำรงรักษาความมั่นคงรัฐธรรมนูญแต่เพียงประการเดียว ด้วยการมุ่งเน้นออกแบบให้หน่วยทางการเมืองที่ทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอย่างประชาชนมีความหลากหลายและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดผ่านการกำหนดที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญด้วยระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน เพื่อสร้างหลักประกันขั้นต่ำในการเมืองว่าหากมีผู้แทนของประชาชนในสภาร่างรัฐธรรมนูญที่หลากหลายมากพอและไม่ถูกผูกขาดการชี้นำโดยผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งย่อมส่งผลให้สภาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ดำเนินการยกร่างรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะรื้อถอนระบอบประชาธิปไตยและสถาปนาระบอบอำนาจนิยมได้ในที่สุด (Braver, 2017) โดยข้อเสนอทางวิชาการดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกับข้อเสนอในการจำกัดอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนด้วยกลไกทางการเมืองของ Mikael Spang นักวิชาการด้านรัฐศาสตร์ ชาวสวีเดนที่เสนอว่าอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนจะมีที่มา ดำรงอยู่ และดำเนินไปได้อย่างมีความชอบธรรม รวมถึงสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชนอย่างแท้จริงในโลกสมัยใหม่ได้ต้องอาศัยพลังจากความคิดเห็นสาธารณะ (Public Opinion) ของประชาชนอย่างมากผ่านการรับรองเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นและการรวมตัวของประชาชนในพื้นที่สาธารณะเพื่อทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนที่สามารถขับเคลื่อนกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องและป้องกันมิให้การจัดทำรัฐธรรมนูญถูกครอบงำโดยผู้นำทางการเมืองคนใดคนหนึ่งหรืออุดมการณ์ทางการเมืองใดอุดมการณ์หนึ่ง (Spang, 2014)

3. ชีวิตและความตายของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999

3.1 โครงสร้างสถาบันทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างบทบัญญัติต่างๆ ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและคณะอนุกรรมการรายประเด็นได้นำเข้าที่มาของบทบัญญัติจากหลายแหล่งที่มา ไม่ว่าจะเป็นการนำบทบัญญัติเดิมในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 กลับมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การนำร่างบทบัญญัติในเอกสารข้อเสนอที่ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ นำเสนอต่อรัฐสภา และปลูกถ่ายทางกฎหมาย (Legal Transplant) จากรัฐธรรมนูญต่างประเทศมาเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา ได้แก่

รัฐธรรมนูญของประเทศโคลอมเบียและประเทศสเปน นอกจากนี้ยังได้รับบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกา (American Convention on Human Rights) เข้ามาเป็นบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชาวเวเนซุเอลาอีกด้วย (Brewer-Carias, 2010) โดยคำปรารภของรัฐธรรมนูญ (preamble) ที่สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มิได้มีการสะท้อนถึงหลักการโบลิวารในฐานะอุดมการณ์ของรัฐอย่างชัดเจน แต่มีลักษณะการอ้างอิงคุณค่าต่างๆ ที่ปรากฏในทางสากลของคำปรารภของรัฐธรรมนูญอื่นๆ ในโลก เช่น อำนาจอธิปไตยของประชาชน ประวัติศาสตร์ของชาติ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม การกระจายอำนาจ สันติภาพสากล และประเด็นสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยลักษณะเด่นเฉพาะที่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญอื่นๆ จะมีแต่เพียงความมุ่งหมายที่ให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ขับเคลื่อนประเทศและภูมิภาคลาตินอเมริกาให้หลุดพ้นจากการแทรกแซงของสหรัฐอเมริกา ตลอดจนพัฒนาการร่วมมือกันแบบบูรณาการระดับภูมิภาคเพื่อกำหนดชะตากรรมของลาตินอเมริกา (Tushnet, 2017)

โดยรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลา ฉบับนี้ถูกจัดอยู่กลุ่มรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเรียกว่า “รัฐธรรมนูญโบลิเวเรียน” (Bolivarian Constitutions)” เฉกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของโบลิเวียและเอกวาดอร์ เนื่องจากมีลักษณะร่วมกันโดยอ้างอิงกับแนวคิดทางการเมืองของ ซิโมน โบลิบาร์ (Simon Bolivar) โดยมีเป้าประสงค์เพื่อจัดตั้งโครงสร้างทางการเมืองและบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพของบุคคลพลตติชนทางประวัติศาสตร์ของประเทศจากลัทธิการล่าอาณานิคมและอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ (Neo liberalism) (Tushnet, 2017) ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 จึงมุ่งเน้นในการสถาปนาระบอบการเมืองและการรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในลักษณะการสะท้อนอุดมการณ์ “สังคมนิยมประชาธิปไตย (social democracy)” ทั้งในมิติของสิทธิและเสรีภาพ (liberal rights) และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic rights) อย่างมาก (Tushnet, 2017) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังมีลักษณะที่สะท้อนอัตลักษณ์ทางรัฐธรรมนูญในภาพรวมของภูมิภาคลาตินอเมริกา ที่มีมักจะมีการออกแบบโครงสร้างสถาบันทางการเมืองในรัฐธรรมนูญตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยเชื่อมโยงกับระบบประธานาธิบดีและมีการออกแบบให้อำนาจอธิปไตยรวมศูนย์ไว้ที่ฝ่ายบริหารอย่างมาก ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญทั้งในเวเนซุเอลาและลาตินอเมริกามีรากฐานมาจากการเมืองประชานิยมเป็นสำคัญ (Benvindo et al., 2019)

เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญนี้อย่างรอบด้านที่จะเป็นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับเงื่อนไขในเชิงบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ภายใต้การเมืองในทางความเป็นจริงภายใต้ประธานาธิบดีชาเวซและมาดуроที่นำมาสู่ความตายของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลา

จึงขออธิบายโครงสร้างองค์กรระดับชาติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ซึ่งได้แบ่งแยกอำนาจออกเป็น 5 อำนาจ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ได้แก่ อำนาจประการแรก คือ อำนาจบริหารใช้โดยประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี อำนาจที่สอง คือ อำนาจนิติบัญญัติที่ใช้โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อำนาจที่สาม คือ อำนาจตุลาการที่ใช้โดยศาล อำนาจที่สี่ คือ อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (Citizen power) ที่ใช้โดยสภาจริยธรรมแห่งชาติ และอำนาจที่ห้า คือ อำนาจตรวจสอบการเลือกตั้ง (Electoral power) ที่ใช้โดยสภาการเลือกตั้งแห่งชาติ โดยมีรายละเอียดของสถานะ ที่มา วาระ การพ้นจากตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรที่ใช้อำนาจระดับชาติ ดังนี้

(1) ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

สถานะของประธานาธิบดี : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (President of Republic) ดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของรัฐและองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารในระดับชาติ โดยทำหน้าที่เป็นหัวหน้ารัฐบาลที่ประกอบไปด้วยรองประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี โดยมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานราชการในฝ่ายบริหารระดับชาติทั้งหมด (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) นอกจากนี้ตำแหน่งประธานาธิบดีมีภารกิจที่สำคัญในทางรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรของรัฐที่ประกันความต่อเนื่องของรัฐ (Continuity of state) ให้กับประเทศเวเนซุเอลาด้วยการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการพิทักษ์อำนาจอธิปไตยของสาธารณรัฐและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) พร้อมกับดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการสูงสุดของกองทัพอากาศเวเนซุเอลา (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่งของประธานาธิบดี : รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยผู้สมัครที่จะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีจะต้องเป็นผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงสูงสุดเป็นอันดับหนึ่งจากประชาชนในการเลือกตั้ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) โดยบุคคลที่จะมีคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญที่จะสมัครรับเลือกตั้งเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีได้จะต้องเป็นบุคคลอายุตั้งแต่ 30 ปีขึ้นไป โดยมีสัญชาติเวเนซุเอลาโดยกำเนิดและไม่ถือครองสัญชาติอื่นร่วมด้วย รวมถึงมิได้มีสถานะเป็นนักบวชในศาสนา ดำรงตำแหน่ง

ในองค์กรของรัฐอย่างเช่นรองประธานาธิบดี รัฐมนตรี ผู้ว่าการมลรัฐ และนายกเทศมนตรี ณ ขณะสมัคร
ลงรับเลือกตั้ง หรือเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้มีความผิดในคดีอาญา (Venezuela (Bolivarian
Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

สำหรับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐดำรงตำแหน่งได้วาระละ 6 ปี โดยเมื่อพ้นจากตำแหน่ง
ประธานาธิบดีอาจจะลงสมัครรับเลือกตั้งได้อีกโดยมีจำกัดวาระ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s
Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ทั้งนี้ สืบเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. 2009 ที่ได้ปลดปล่อยตำแหน่งประธานาธิบดีออกจากพันธนาการทางรัฐธรรมนูญ
ที่เรียกว่าข้อจำกัดด้านวาระลง โดยการพ้นจากตำแหน่งของประธานาธิบดีสามารถจำแนกเหตุแห่ง
การพ้นจากตำแหน่งออกมาได้เป็น 3 ประเภท คือ 1) การพ้นจากตำแหน่งโดยเหตุตามธรรมชาติ ได้แก่
การตายและการทุพพลภาพถาวรทางร่างกายหรือจิตใจของบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง 2) การพ้นจากตำแหน่ง
โดยเหตุแห่งใจสมัคร ได้แก่ การแสดงเจตนาลาออกของบุคคลที่ดำรงตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian
Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) และ 3) การพ้น
จากตำแหน่งโดยเหตุตามกฎหมาย ได้แก่ การดำรงตำแหน่งครบตามวาระ (Venezuela (Bolivarian
Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) การถูกถอดถอน
จากตำแหน่งโดยศาลฎีกา การถูกสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกาศให้สละตำแหน่ง และถูกประชาชนออกเสียง
ประชามติถอดถอนจากตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999
with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญ
หลายประการให้ตำแหน่งประธานาธิบดี โดยสามารถแบ่งอำนาจออกมาเป็น 4 ประเภทตามลักษณะของ
ภารกิจ ดังนี้

เริ่มจากประเภทแรก อำนาจที่เป็นกลาง (Neutral power) ในฐานะประมุขของรัฐ
(Head of state) เพื่อแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารอย่างรอง
ประธานาธิบดีกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างสภานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านการให้อำนาจประธานาธิบดียุบสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติตามเงื่อนไขและข้อจำกัดที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจ
กับสภานิติบัญญัติลงมติถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีได้โดยอาศัยการลงมติเสียง
ข้างมากสองในสามของสมาชิกสภาทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามหากปรากฏเหตุที่สภานิติบัญญัติได้มีการลงมติ
ถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีติดต่อกันสามครั้งในวาระการดำรงตำแหน่งของ

สถาบันพระปกเกล้า

ประธานาธิบดีสมัยเดียว รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีใช้อำนาจออกคำสั่งยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติและจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติใหม่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวได้ โดยการใช้อำนาจดังกล่าวของประธานาธิบดีจะถูกจำกัดได้เฉพาะในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการออกคำสั่งยุบสภาดังกล่าวได้กระทำในที่สุดท้ายของวาระสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดดังกล่าวเท่านั้น (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สอง อำนาจบริหารในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (Head of the National Executive) ของประธานาธิบดีที่เกี่ยวข้องกับการกิจบริหารโดยแท้ซึ่งจะมีลักษณะอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้จะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายเป็นสำคัญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) โดยมีรายละเอียดดังนี้ เริ่มจาก 1) อำนาจในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลและหน่วยงานราชการ 2) อำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีอย่างรองประธานาธิบดีและรัฐมนตรี รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานราชการตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด 3) อำนาจบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานราชการต่างๆ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน 4) อำนาจดำเนินการในกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ 5) อำนาจในการใช้งบประมาณแผ่นดิน 6) อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (states of exception) หรือสถานการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ (a state of alarm) พร้อมงดเว้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สาม อำนาจบริหารที่ใช้โดยมีลักษณะเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ อำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) และอำนาจในการอภัยโทษบุคคลที่ต้องคำพิพากษาของศาล (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

และประเภทที่สี่ อำนาจนิติบัญญัติในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจให้กับประธานาธิบดีออกมาตรการที่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายได้ในกรณีที่มีการตรากฎหมายมอบอำนาจ (enabling act) โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นมา (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

(2) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สถานะของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ระบบรัฐสภาของเวเนซุเอลาอยู่ในระบบสภาเดียว โดยในแง่องค์กร รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly) เป็นองค์กรเดียวที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติระดับชาติ (National Legislative Power) (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ส่วนในแง่สมาชิกองค์กร สมาชิกสภานิติบัญญัติมีสถานะทางรัฐธรรมนูญเป็นผู้แทนของประชาชนและมีเอกสิทธิ์ในการลงมติตามเจตจำนงของตนได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลที่เลือกตั้งตนมา (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาจากการเลือกตั้งโดยทั่วไป โดยตรง และเป็นการลับของประชาชนด้วยระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน สำหรับจำนวนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะอิงกับสัดส่วนต่อมลรัฐและเขตเมืองหลวง โดยมีมลรัฐละ 3 คน และอิงสัดส่วนของประชาชนชาวเวเนซุเอลาโดยประชากรทุกร้อยละ 1.1 ของประเทศจะมีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้แทน 1 คน โดยมีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ 3 ตำแหน่งไว้สำหรับผู้แทนของชนเผ่าพื้นเมือง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) สำหรับคุณสมบัติของบุคคลที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลดังกล่าวต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 21 ปีเป็นชาวเวเนซุเอลาโดยกำเนิดหรือเป็นบุคคลที่ได้รับสัญชาติและมีถิ่นที่อยู่ในดินแดนเวเนซุเอลเป็นเวลา 15 ปี พร้อมกับมีถิ่นที่อยู่ติดต่อกันเป็นเวลาสี่ในเขตเลือกตั้งที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

โดยวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นเวลา 5 ปี และสามารถลงสมัครรับเลือกตั้งกลับมาได้โดยไม่จำกัดวาระ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ส่วนการพ้นออกจากตำแหน่งสามารถพ้นได้เมื่อดำรงตำแหน่งครบวาระ การลาออก และการถูกถอดถอนโดยการออกเสียงประชามติของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) สำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ถูกถอดถอน

สถาบันพระปกเกล้า

จะถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในสมัยถัดไปได้ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการให้กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสามารถแบ่งอำนาจออกมาเป็น 5 ประเภทตามลักษณะของภารกิจ ดังนี้

ประเภทแรก อำนาจในการตรากฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตรากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นภารกิจขององค์กรที่ใช้อำนาจระดับชาติและตรากฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐระดับชาติอีกด้วย รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายอนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี และเวนคืนกิจการเอกชนมาเป็นของรัฐ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) สำหรับอำนาจดังกล่าวนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสิทธิตรากฎหมายมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีใช้แทนได้ด้วย (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สอง อำนาจในการตรวจถ่วงดุลฝ่ายบริหารของสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบไปด้วยอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและหน่วยงานราชการระดับชาติตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญกำหนด และอนุมัติแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล รวมถึงอำนาจในการลงมติถอดถอนรองประธานาธิบดีและรัฐมนตรี (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สาม อำนาจที่เกี่ยวข้องกับกิจการระหว่างประเทศของสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบไปด้วยอำนาจในการอนุมัติข้อตกลงระหว่างประเทศและสนธิสัญญาที่รัฐบาลได้ทำกับรัฐอื่น รวมถึงอำนาจในการอนุมัติให้มีปฏิบัติการทางการทหารในต่างประเทศ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สี่ อำนาจในการเสนอและพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

และประเภทที่ห้า อำนาจในการแต่งตั้งและควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอื่นๆ ประกอบไปด้วยอำนาจในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดของสาธารณรัฐและหัวหน้าคณะทูต (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

และอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาในศาลฎีกา (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

โดยการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าว สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้รับการคุ้มครองเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (privilege and immunity) ตามรัฐธรรมนูญหลายประการเพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีความเป็นอิสระและปลอดจากแทรกแซงโดยองค์กรภายนอก อันได้แก่ ประการแรก การคุ้มครองเสรีภาพในการพูดของสมาชิกรัฐสภาที่บุคคลจะนำการลงมติและถ้อยคำในการอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไปดำเนินคดีได้ (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ประการที่สอง การคุ้มครองเสรีภาพจากการถูกจับกุมและคุมขัง โดยห้ามมิให้มีการดำเนินคดีและคุมขังสมาชิกสภานิติบัญญัติในระหว่างสมัยประชุมได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) และประการที่สาม อำนาจในการตราข้อบังคับเพื่อจัดการกิจการภายในและควบคุมสมาชิกภายในองค์กรของตน (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

(3) ศาลฎีกา

สถานะของศาลฎีกา : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ศาลในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด (The Justice system) เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจที่มาจากประชาชนและถูกใช้ในนามของสาธารณรัฐตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตามในบรรดาศาลทั้งหมดมีเพียงศาลฎีกา (Supreme Tribunal of Justice) เท่านั้นที่ได้รับการจัดตั้งองค์กรและอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้รับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณให้กับศาลฎีกาไว้โดยตรง (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) และกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการตีความรัฐธรรมนูญ พร้อมกับเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

สำหรับการแบ่งองค์กรย่อยภายในศาลฎีกา รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีแผนกต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่แตกต่างกันออกไปทั้งหมด 6 แผนก ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีเลือกตั้ง ศาลฎีกาแผนกอุทธรณ์คดีแพ่ง ศาลฎีกาแผนก

สถาบันพระปกเกล้า

อุทธรณ์คดีอาญา และศาลฎีกาแผนกอุทธรณ์คดีทางสังคม (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่งของศาลฎีกา : บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาได้รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีคุณสมบัติเป็นบุคคลที่มีสัญชาติเวเนซุเอลาโดยกำเนิด มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และเป็นนักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับและมีชื่อเสียง โดยประสบการณ์การทำงานด้านวิชาชีพหรือด้านวิชาการในอาจารย์มหาวิทยาลัยด้านนิติศาสตร์ หรือเป็นผู้พิพากษาไม่น้อยกว่า 15 ปี หากเป็นกรณีวิชาชีพต้องสำเร็จการศึกษาขั้นต้นระดับปริญญาโท หรือกรณีอาจารย์มหาวิทยาลัยด้านนิติศาสตร์ต้องมีตำแหน่งทางวิชาการระดับศาสตราจารย์ หรือกรณีผู้พิพากษาต้องเป็นผู้ที่มีเกียรติประวัติที่ยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้จะต้องมีคุณสมบัติอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดด้วย (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) โดยบุคคลที่จะทำการแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่งศาลฎีกาได้จะต้องได้เสนอชื่อ หรือได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรทำงานด้านกฎหมายต่อคณะกรรมการสรรหาตุลาการ (Judicial Nominations Committee) สำหรับกระบวนการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกา รัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการดังต่อไปนี้ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ขั้นตอนแรก การคัดเลือกรายชื่อเบื้องต้นโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ

ขั้นตอนที่สอง อัยการสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจเงินในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (Citizen power) ทำหน้าที่คัดกรองรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการอีกชั้นหนึ่ง

และขั้นที่สาม สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่ผ่านการคัดกรองให้เข้าดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกา

สำหรับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาในศาลฎีกา รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระยะเวลา 12 ปีโดยสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเท่านั้น โดยการพ้นออกจากตำแหน่งของผู้พิพากษานอกจากเหตุแห่งการดำรงตำแหน่งโดยครบวาระแล้ว สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจลงมติถอดถอนผู้พิพากษาศาลฎีกาออกจากตำแหน่งได้ โดยต้องเป็นกรณีที่ปรากฏพฤติการณ์ที่มีลักษณะเป็นการประพฤติจรรยาบรรณอย่างร้ายแรงเท่านั้นและกระบวนการถอดถอนต้องเปิดโอกาสให้ผู้พิพากษาที่ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและแก้ข้อกล่าวหา รวมถึงการถอดถอนจะต้องอาศัยการลงมติสองในสาม

ของสมาชิกรัฐธรรมนูญแห่งชาติทั้งหมด (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ: รัฐธรรมนูญได้กำหนดเขตอำนาจพิจารณาตีของศาลฎีกาที่สำคัญจำนวน 9 ประเภหคดี ได้แก่ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทแรก มีอำนาจพิจารณาตีหารัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 8 ของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติที่ตราโดยสมาชิกรัฐธรรมนูญแห่งชาติ การวินิจฉัยความด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมลรัฐและเทศบาล การวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐบาล การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของสนธิสัญญาที่ก่อนและหลังลงนามโดยสาธารณรัฐ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการดเว้นปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาล สภามลรัฐและสมาชิกรัฐธรรมนูญแห่งชาติ การวินิจฉัยความขัดกันแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและรัฐกำหนด การวินิจฉัยขัดกันแห่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำพิพากษาและระเบียบของศาล และเขตอำนาจอื่นที่รัฐธรรมนูญ รวมถึงกฎหมายกำหนด (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ประเภทที่สอง มีอำนาจพิจารณาตีการถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง

ประเภทที่สาม มีอำนาจพิจารณาตีการถอดถอนผู้ดำรงรองประธานาธิบดี สมาชิกสมาชิกรัฐธรรมนูญแห่งชาติ ผู้พิพากษาศาลฎีกา รัฐมนตรี อัยการสูงสุด ผู้ตรวจการการแผ่นดิน ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการมลรัฐ นายพลของกองทัพ หรือหัวหน้าคณะทูตออกจากตำแหน่ง

ประเภทที่สี่ มีอำนาจพิจารณาตีขัดกันแห่งอำนาจหน้าที่ระหว่างมลรัฐและเทศบาล

ประเภทที่ห้า มีอำนาจพิจารณาตีทางปกครอง

ประเภทที่หก มีอำนาจวินิจฉัยการร้องทุกข์ว่าการวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

ประเภทที่เจ็ด มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ประเภทที่แปด มีอำนาจวินิจฉัยการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล

ประเภทที่เก้า เขตอำนาจอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนด

โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้คดีประเภทที่หนึ่งถึงสามอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญ และคดีประเภทที่สี่ถึงห้าอยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีปกครอง ส่วนคดีประเภทอื่นอยู่ในเขตอำนาจใดเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

(4) สภาจริยธรรมแห่งชาติ

สถานะของสภาจริยธรรมแห่งชาติ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้สภาจริยธรรมแห่งชาติ (the Republican Ethics Council) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (Citizen power) และรัฐธรรมนูญได้รับรองความเป็นอิสระในการปฏิบัติ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณไว้ให้ สำหรับองค์กรย่อยภายในสภาจริยธรรมแห่งชาติประกอบไปด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน อัยการสูงสุด และผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่งของสภาจริยธรรมแห่งชาติ : บุคคลที่จะดำรงตำแหน่งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน อัยการสูงสุด และผู้ตรวจเงินแผ่นดินจะต้องบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อจำนวนตำแหน่งละสามคนโดยคณะกรรมการสรรหาผู้ใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน (Citizen power Nomination Evaluating Committee) ที่ประกอบไปด้วยตัวแทนของภาคส่วนต่างๆ ในสังคม เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งด้วยคะแนนสองในสามของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมด เว้นแต่ถ้ารายชื่อทั้งหมดถูกปฏิเสธโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้คณะกรรมการเลือกตั้งนำรายชื่อทั้งหมดไปออกเสียงประชามติเพื่อผู้สมัครที่รับคะแนนเสียงสูงให้ดำรงตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ในสภาจริยธรรมแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) ส่วนการพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระของสมาชิกสภาจริยธรรมแห่งชาติจะเกิดขึ้นได้เพียงกรณีเดียว คือ สภานิติบัญญัติลงมติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้สภาจริยธรรมแห่งชาติมีภารกิจตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการป้องกัน สอบสวน และลงโทษการบริหารราชการแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นการบ่อนทำลายมาตรฐานทางจริยธรรม ตรวจสอบการการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ

ให้เป็นไปตามกฎหมายและมีความโปร่งใส และส่งเสริมการศึกษากับประชาชนให้มีความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อปฏิบัติการกิจดังกล่าวสภาจริยธรรมแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวน ตักเตือน ลงโทษตามกฎหมาย และรายงานให้หน่วยงานของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวดำเนินการแก้ไขโดยองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องให้ความร่วมมือต่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงให้ข้อมูลที่สภาจริยธรรมแห่งชาติใช้อำนาจเรียกเพื่อไต่สวนทุกกรณี (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

(5) สภาการเลือกตั้งแห่งชาติ

สถานะของสภาการเลือกตั้งแห่งชาติ : รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้สภาการเลือกตั้งแห่งชาติ (The National Electoral Council) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจการกำกับดูแลและตรวจสอบการเลือกตั้ง (Electoral power) โดยองค์กรย่อยที่อยู่ภายใต้การกำกับของสภาดังกล่าวนี้ ประกอบไปด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และคณะกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้รับการประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ การบริหารงานบุคคลและงบประมาณ รวมถึงความเป็นกลางทางการเมืองจากพรรคการเมืองให้กับสภาการเลือกตั้งแห่งชาติด้วย (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

ที่มา วาระ และการพ้นจากตำแหน่ง : รัฐธรรมนูญให้สมาชิกสภาการเลือกตั้งแห่งชาติมีจำนวนทั้งสิ้นห้าคน โดยต้องบุคคลที่เป็นกลางทางการเมืองและได้รับการเสนอชื่อโดยภาคประชาชนสังคมจำนวนสามคน จากการเสนอชื่อโดยคณะนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยจำนวนหนึ่งคน และมาจากการเสนอชื่อโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินอีกหนึ่งคน เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงสองในสามเพื่อเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 7 ปี (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022) สำหรับการพ้นออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระจะเกิดขึ้นได้เพียงกรณีเดียว คือ สภานิติบัญญัติลงมติเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถอดถอนออกจากตำแหน่ง (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ : ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาการเลือกตั้งแห่งชาติ ได้แก่ ประการแรก อำนาจในการกำกับกฎหมายการเลือกตั้ง ประการที่สอง ดำเนินการจัดการเลือกตั้งทั้งหมด รวมถึงการออกเสียงประชามติ ประการที่สาม ดำเนินการดูแลการลงทะเบียนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และ ประการที่สี่ การกำกับดูแลพรรคการเมือง (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

3.2 บทวิเคราะห์ความตายของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ในยุคประธานาธิบดีชาเวซ (1998-2013) สยุคประธานาธิบดีมาตุไร (2013-2026)

แม้ว่าในเชิงบทบัญญัติและสถาบันของรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีลักษณะที่ถูกร่างขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานที่มีความจำเป็นในออกแบบรัฐธรรมนูญ (Constitutional design) สำหรับรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตยอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ที่มาขององค์กรของรัฐเชื่อมโยงกับประชาชน การรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคล การแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญดังกล่าวกลับถูกข้อวิจารณ์อย่างมากว่ามีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นนิติรัฐประชาธิปไตยแต่เพียงแคเปลือกหรือบทบัญญัติ (Constitution Facade) เท่านั้น เพราะระบอบการเมืองที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้บังคับใช้รัฐธรรมนูญในทางความเป็นจริงแล้ว กลับมีลักษณะเป็นระบอบอำนาจนิยมอย่างมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญถูกใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการดำเนินโครงการทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ (Chavista Project) ในฐานะรัฐธรรมนูญของช่วงเวลาการเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบอบสังคมนิยมแห่งศตวรรษที่ 21 เป็นสำคัญเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระของตุลาการและการจำกัดอำนาจของประธานาธิบดีจึงเป็นสิ่งที่ไม่ได้ดำรงอยู่ในทางความเป็นจริงของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะฮูโก ชาเวซได้อาศัยอิทธิพลทางการเมืองเข้าควบคุมกระบวนการแต่งตั้งของศาลฎีกาและสามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองสอดคล้องกับรัฐบาลเข้าสู่ตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาเป็นจำนวนมาก พร้อมกับอาศัยการเพิ่มงบประมาณประจำปีให้ศาลฎีกาเพื่อควบคุมการดำเนินงานศาลฎีกาเป็นสำคัญ นอกจากนี้แล้ว การดำเนินการทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ได้อาศัยฐานอำนาจเบ็ดเสร็จในการตรากฎหมายและบังคับใช้กฎหมายของประธานาธิบดีจากกฎหมายมอบอำนาจ (Enabling law) ที่ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่อยู่ตลอดเวลามากกว่าใช้อำนาจหน้าที่ตามกระบวนการปกติที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นสำคัญอีกด้วย (Casal, 2013)

แม้แต่กระทั่งหลักการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการปกครองของเวเนซุเอลาทุกระดับผ่านกลไกทางรัฐธรรมนูญต่างๆ แต่การมีส่วนร่วมในเวเนซุเอลาในทางความเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน

และมีพลวัตซึ่งเกิดจากความต้องการที่แท้จริงในระดับรากหญ้าเพื่อการมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวกลับถูกขับเคลื่อนและกำหนดทิศทางจาก ศูนย์กลางอำนาจอย่างมากซึ่งนำมาสู่ความท้าทายอย่างต่อเนื่องในการรักษาสมดุลระหว่างการมีส่วนร่วมของประชาชนกับแนวโน้มการรวมศูนย์อำนาจเช่นเดียวกัน (Smilde & Hellinger, 2011) ทั้งนี้ เพราะกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนผูกโยงอย่างใกล้ชิดกับการสร้างความนิยมทางการเมืองของ ฮูโก ชาเวซ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ (Smilde & Hellinger, 2011) เพื่อใช้ช่องทางดังกล่าวในทางรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นไปที่การควบคุมทางการเมืองและซื้อความภักดีของ ประชาชนผ่านโครงการของรัฐเป็นสำคัญ (Smilde & Hellinger, 2011)

จากข้อวิจารณ์ข้างต้นจึงสามารถสรุปข้อวิจารณ์ในทางวิชาการได้ว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่คาร์ล โลเวนสไตน์ (Karl Lowenstein) จัดประเภทให้อยู่ในลักษณะของ รัฐธรรมนูญแบบ Semantic กล่าวคือเป็นรัฐธรรมนูญที่ถูกบังคับใช้ในลักษณะที่สวนทางกับหลักการพื้นฐาน ที่ปรากฏในบทบัญญัติอย่างเป็นทางการของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และรัฐธรรมนูญไม่ได้สถานะเป็น กฎเกณฑ์ทางกฎหมายและการเมืองที่สามารถจำกัดอำนาจรัฐได้ แต่มีสถานะเป็นเครื่องมือที่สนับสนุน การใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ (Loewenstein, 1957) สำหรับรายละเอียดว่าเหตุใดรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวจึงได้รับการวิจารณ์เช่นนี้จะกล่าวถึงสภาพข้อเท็จจริงทางการเมืองของการปรับใช้รัฐธรรมนูญ โดยละเอียดดังนี้

(1) การปกครองด้วยกฎหมายมอบอำนาจ (Enabling law) (Garcia-Serra, 2001)

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 มีกลไกตามรัฐธรรมนูญหนึ่งกลไกที่เปิดช่องในทางกฎหมายให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติกระทำการงดเว้นหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วยการถ่ายโอนอำนาจ นิติบัญญัติของตนเองไปให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีเป็นการชั่วคราวได้โดยเรียกกลไกดังกล่าว ว่า“กฎหมายมอบอำนาจ (Enabling law)” ด้วยกระบวนการลงมติเห็นชอบกฎหมายมอบอำนาจต้องอาศัย การลงมติเห็นชอบจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนสามในห้าของสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด โดย การถ่ายโอนอำนาจดังกล่าวไม่มีข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญด้านเนื้อหาไว้ การกำหนดวัตถุประสงค์และ ขอบเขตการถ่ายโอนอำนาจนิติบัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นดุลพินิจโดยแท้ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับผลในทางผลกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังจากการออกกฎหมายมอบอำนาจแล้ว ประธานาธิบดีมี อำนาจตรารัฐกฤษฎีกา (decree) ในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจให้ที่มีผลบังคับใช้เสมือนเป็นรัฐบัญญัติ (Law) ที่ตราโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามกระบวนการปกติที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ทันที (Venezuela (Bolivarian Republic of)’s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

สถาบันพระปกเกล้า

โดยการใช้อำนาจดังกล่าวนี้สามารถใช้กระทั้งการมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีตรากฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณประจำปี ภาษีและการเงินอันเป็นขอบเขตสำคัญที่รัฐธรรมนูญมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบ ถ่วงดุลฝ่ายบริหารอีกด้วย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้มีการออกแบบกลไกการตรวจสอบทางการเมืองของการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จำกัดด้วยการกำหนดให้มีแค่รัฐสภาที่ออกตามกฎหมายมอบอำนาจ บางเรื่องเท่านั้นที่สามารถนำออกไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อยกเลิก โดยหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ ภาษี หนี้สาธารณะ นิรโทษกรรม กลไกคุ้มครอง รับรองและพัฒนากฎหมาย สิทธิมนุษยชน รวมถึงให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ (Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009, 2022)

การออกแบบรัฐธรรมนูญที่เอื้อให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี เช่นนี้ได้ถูกประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ นำมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อขับเคลื่อนโครงการทางการเมืองของตนเองด้วยการดเว้นหลักการนิติรัฐประชาธิปไตยที่ปรากฏในกระบวนการปกติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ตั้งแต่ปีแรกที่ได้รับการเลือกตั้งกลับมาดำรงตำแหน่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยในวันที่ 7 พฤศจิกายน 2000 กฎหมายมอบอำนาจฉบับแรกถูกอนุมัติโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติถ่ายโอนอำนาจในการตรากฎหมายให้ประธานาธิบดีเป็นระยะเวลาหนึ่งปีในขอบเขตที่กว้างขวางตั้งแต่การตรากฎหมายเกี่ยวกับการธนาคาร พลังงาน จนกระทั่งถึงการปฏิรูปที่ดินของรัฐ ในขณะที่อีกฉบับได้รับการอนุมัติในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2000 ที่มอบอำนาจครอบคลุมถึงขอบเขตทั้งด้านการเงิน เศรษฐกิจ สังคม โครงสร้างพื้นฐานของรัฐ สิทธิของบุคคล ความมั่นคง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการบริหารข้าราชการพลเรือน โดยประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซ ได้อธิบายถึงความสำคัญของกลไกกฎหมายอำนาจดังกล่าวในฐานะเครื่องมือในการปฏิบัติและการขับเคลื่อนสร้างการเปลี่ยนผ่าน นอกจากนี้กลไกกฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวยังได้ผลกระทบให้กับระบบการเมืองของเวเนซุเอลาที่สำคัญ คือ การทำลายความเข้มแข็งสมาชิกสภาฝ่ายค้านในสภานิติบัญญัติแห่งชาติและกลุ่มทางสังคมที่ไม่สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ได้แก่ ประการแรกมีผลโดยตรงเป็นการงดเว้นกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการปิดโอกาสไม่ให้ฝ่ายค้านสามารถใช้การอภิปรายในที่ประชุมสภาและคณะกรรมการการพิจารณาที่เสนอโดยฝ่ายบริหารเพื่อสื่อสารกับสังคมเพื่อสร้างความนิยมทางการเมืองให้กับฝ่ายค้านและอธิบายถึงความผิดพลาดในการบริหารราชการที่ผิดพลาดของรัฐบาลได้ และประการที่สองมีผลโดยอ้อมผ่านการที่รัฐสภาหลายฉบับที่ตราขึ้นโดยประธานาธิบดีมุ่งตรงในการทำลายผลประโยชน์ของชนชั้นนำที่แสวงหารายได้จากระบบเศรษฐกิจของเวเนซุเอลาด้วยการขยายบทบาทของรัฐเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและตลาด โดยการทำลายความเข้มแข็งของฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองดังกล่าวเป็นกระบวนการสำคัญที่เอื้อให้

ฮูโก ชาเวซ รวบรวมอำนาจต่างๆ ในทางการเมืองเข้าสู่ตนเองอันนำมาสู่จุดจบของระบบการเมืองแบบ
นิติรัฐประชาธิปไตยต่อไป

สำหรับธรรมเนียมปฏิบัติการปกครองโดยกฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวนี้ยังคงดำรงสืบทอด
มาตลอดสมัยการครองอำนาจของชาเวซและผู้สืบทอดทางการเมืองอย่างประธานาธิบดีฮิโกลัส มาตูโร
อย่างในปี 2007 มีการมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีตรากฎหมายทั้งสิ้น 11 เรื่องตั้งแต่การปฏิรูปรัฐไปถึง
ปฏิรูปพลังงานเป็นเวลา 18 เดือน (Wilpert, 2007) ซึ่งมีการออกกฎหมายจำนวน 26 ฉบับเพื่อปรับเปลี่ยน
กฎหมายระดับรองจากรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับแนวทางสังคมนิยมแห่งศตวรรษที่ 21 ซึ่งประชาชน
ปฏิเสธผ่านกระบวนการออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ชาเวซเสนอ
ในปี 2007 (Brewer-Carias, 2010) ในปี 2010 มีการมอบอำนาจในขอบระยะเวลาเดียวกัน (France 24,
2010) ในปี 2013 มีการมอบอำนาจให้ประธานาธิบดีตรากฎหมายเพื่อต่อสู้กับสงครามทางเศรษฐกิจ
เป็นเวลา 12 เดือน (Ellsworth & Wallis, 2013) และอีกครั้งในปี 2015 (BBC, 2015)

(2) ฝ่ายค้านในสถานิติบัญญัติแห่งชาติไม่มีประสิทธิภาพในการใช้กลไกรัฐธรรมนูญ

ควบคุมรัฐบาล

เมื่อพิจารณาจากกลไกที่จัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติใน
รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 จะพบว่ารัฐธรรมนูญได้วางเงื่อนไขที่จะส่งเสริมประสิทธิภาพของกลไกการตรวจสอบ
การบริหารราชการแผ่นดินให้ตั้งอยู่บนสัดส่วนสมาชิกสภานิติบัญญัติที่มีได้มีสังกัดทางการเมืองเดียวกับ
บุคคลที่ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีหรือฝ่ายค้าน (opposition) เป็นสำคัญ กล่าวคือ หากสมาชิกสภา
นิติบัญญัติแห่งชาติจากกลุ่มการเมืองดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งเข้ามาอยู่ในสภาที่มีจำนวนเสียงตามที่กลไก
รัฐธรรมนูญต่างๆ กำหนด กลไกการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินหรือการแต่งตั้งบุคคลในองค์กร
ตุลาการและองค์กรอิสระย่อมสามารถดำเนินการไปได้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็น
กลไกคัดค้านการอนุมัติกฎหมายมอบอำนาจ การลงมติไม่ไว้วางใจบุคคลในคณะรัฐมนตรีและการแต่งตั้ง
บุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา สภาจริยธรรมแห่งชาติ รวมถึงสภาการเลือกตั้งแห่งชาติ

แต่ปรากฏว่าในทางความเป็นจริงกลไกทางการเมืองและทางรัฐธรรมนูญที่ดำเนินโดยรัฐบาล
มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่บ่อนทำลายประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าวหลายประการ *ประการแรก* รัฐบาล
มีอำนาจควบคุมสภาการเลือกตั้งแห่งชาติผ่านการแต่งตั้งบุคคลที่สนับสนุนรัฐบาลเข้าไปเป็นสมาชิกสภาดังกล่าว
เพื่อให้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ส่งให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่เสรี และเป็นธรรม
จนส่งผลกระทบต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ได้สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ
มีจำนวนน้อยลง และในขณะเดียวกันสัดส่วนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่สนับสนุนแนวทางการเมือง

ของฮูโก ชาเวซ มีสัดส่วนมากขึ้นจนเป็นฝ่ายเสียงข้างมากจนถึงขนาดที่ประธานาธิบดีฮูโก ชาเวซมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการควบคุมสถานิติบัญญัติแห่งชาติตามปรากฏในสัดส่วนสมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านการเลือกตั้งในปี 2005 ที่ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลมีที่นั่งในสภาสูงถึง 164 ที่นั่งจาก 167 ที่นั่ง *ประการที่สอง* รัฐบาลยังได้อาศัยกลไกทางกฎหมายและเจ้าหน้าที่ฝ่ายความมั่นคงของรัฐใช้กำลังคุกคาม การเคลื่อนไหวและร่วมตัวของกลุ่มทางการเมืองที่ไม่สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ทั้งในและนอกสถานิติบัญญัติแห่งชาติผ่านสลายการชุมนุม การจับกุมดำเนินคดี การซ้อมทรมาน รวมถึงสังหาร โดยอาศัยกระบวนการทั้งในและนอกกฎหมายอีกด้วย นอกจากนี้กลุ่มผู้สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซอย่างกลุ่ม Bolivian Circles และกลุ่มกองกำลังความรุนแรงอย่าง Tupamaros ยังได้มีบทบาทในการโจมตีด้วยอาวุธและคุกคามกลุ่มการเมืองที่ไม่สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ เป็นประจำอีกด้วย โดยการกระทำที่มีลักษณะนอกกฎหมายของกลุ่มบุคคลเหล่านี้มักจะมีลักษณะพ้นผิดลอยนวล เพราะเจ้าหน้าที่รัฐไม่ดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านี้อย่างจริงจัง (Noriega, 2006) *ประการที่สาม* รัฐบาลดำเนินการข่มขู่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อความวุ่นวายของฝ่ายค้าน และการใช้ทรัพยากรของรัฐในปริมาณมหาศาลเพื่อสร้างความนิยมทางการเมืองให้กับรัฐบาล ตัวอย่างเช่น การให้กองทัพได้จัดการชุมนุมหาเสียงอย่างเป็นทางการ การแจกเครื่องใช้ไฟฟ้าจากเงินในราคาครึ่งหนึ่ง บัตรเครดิตอาหาร และแพ็คเกจท่องเที่ยวแบบอุดหนุนให้แก่ประชาชนก่อนการเลือกตั้ง เพื่อจูงใจให้มาลงคะแนนเสียงสนับสนุนผู้สมัครฝ่ายรัฐบาล รวมถึงใช้กฎหมายบังคับให้สถานีโทรทัศน์และวิทยุทั้งหมดถ่ายทอดการรณรงค์ทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนผู้สมัครจากพรรค United Socialist Party of Venezuela (PSUV) ของตน และทำให้ฝ่ายค้านเป็นผู้ร้ายในสายตาประชาชน โดยกล่าวหาว่าหากฝ่ายค้านชนะจะยกเลิกโครงการสังคมทั้งหลาย สื่อของรัฐ รวมถึงสถานีโทรทัศน์ห่อหุ้มทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงโฆษณาชวนเชื่อของพรรครัฐบาล ให้พื้นที่ข่าวแก่การรณรงค์ของ PSUV อย่างเต็มที่ และโจมตีผู้สมัครฝ่ายค้านหรือไม่ก็เพิกเฉยต่อการรณรงค์หาเสียงของฝ่ายค้านโดยสิ้นเชิง (Tarre, 2011) และ *ประการที่สี่* การทำลายความเป็นอิสระของสถานิติบัญญัติแห่งชาติในเชิงสถาบันและทำให้กลายเป็นกลไกที่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลโดยศรัทธาแผนกคดีทางรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากหลังเปลี่ยนเข้าสู่ยุคของประธานาธิบดีนิโคลาส มาดูโร ปรากฏว่าภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกสถานิติบัญญัติแห่งชาติในปี ค.ศ. 2015 ที่นักการเมืองฝ่ายค้านได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสัดส่วนที่มากกว่าฝ่ายรัฐบาลอย่างมาก โดยมีสัดส่วนฝ่ายค้านที่ 109 ที่และฝ่ายที่สนับสนุนรัฐบาลเพียง 55 ที่ จากทั้งหมด 167 ที่ของสมาชิกในสภาทั้งหมดซึ่งจะส่งผลให้ฝ่ายค้านสามารถใช้กลไกต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเพื่อตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผ่านกระบวนการ

วินัยคดีของศาลฎีกาแผนกคดีทางรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบไปด้วยคณะผู้พิพากษาที่สนับสนุนแนวทางการเมืองของฮูโก ชาเวซ ในคดีที่มีการวินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติชุดดังกล่าวว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากดำเนินด้วยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพร้อมกับการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของศาลที่มีลักษณะเป็นการปรับเปลี่ยนข้อบังคับในกิจการภายในที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติขนาดใหญ่ เช่น กำหนดให้อำนาจรองประธานาธิบดีในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตรัฐมนตรีมาเข้าสู่กระบวนการอภิปรายไม่ไว้วางใจและตอบกระทู้ถามของสภานิติบัญญัติก็ได้ ยกเลิกอำนาจในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ รัฐฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉินของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ห้ามสภาแห่งชาติโหวตไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี ปฏิเสธข้อผูกพันตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประธานาธิบดีต้องแถลงประจำปีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและเลือกให้ประธานาธิบดีไปแถลงต่อศาลสูงแทน ยกเลิกข้อกำหนดที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติในเรื่องกฎหมายงบประมาณ โดยเปลี่ยนให้กลายเป็นเพียงรัฐฤษฎีกาของฝ่ายบริหารที่ศาลสูงให้ความเห็นชอบแทน ตัดอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการทบทวนและยกเลิกมติของตนเองซึ่งเดิมที่จะทำได้ จากในกรณีการแต่งตั้งตุลาการศาลสูงอย่างขัดรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนธันวาคม 2015 ขัดขวางไม่ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแสดงความเห็นทางการเมืองระหว่างการอภิปราย และเพิกถอนร่างกฎหมาย การลงมติ และถ้อยแถลงสำคัญทั้งหมดที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่ได้ให้ความเห็นชอบ (Brewer-Caras, 2020) นอกจากนี้แล้วยังได้มีคำวินิจฉัยครั้งประวัติศาสตร์ของรัฐธรรมนูญเวเนซุเอลาอย่างศาลฎีกาสั่งยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเดือนสิงหาคม 2016 อีกด้วย (Bennaim, 2025)

(3) ความเป็นอิสระของศาลฎีกาที่ไม่มีอยู่จริงในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ภายใต้เงื่อนไขทางรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลา ความเป็นอิสระของศาลฎีกาที่จะทำให้เกิดขึ้นจริงได้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการดำรงอยู่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความศรัทธาในระบอบนิติรัฐประชาธิปไตยในทางการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 กำหนดให้ที่มาของผู้พิพากษาในศาลฎีกาเชื่อมโยงกับประธานาธิบดีและสภานิติบัญญัติในระดับที่สูงเพื่อรับมอบความชอบธรรมทางประชาธิปไตยมาจากผู้ที่ได้รับเลือกตั้งของประชาชนอีกทอด แต่เมื่อฮูโก ชาเวซ และนิโคลัส มาดูโร รวมถึงพรรค United Socialist Party of Venezuela (PSUV) ยึดมั่นในอุดมการณ์ทางการเมืองที่มีความแตกต่างจากนิติรัฐประชาธิปไตยอย่างลัทธิมาร์กซ์-เลนิน หรือสังคมนิยม ประกอบกับสัดส่วนสมาชิกสภานิติบัญญัติฝ่ายรัฐบาลมีจำนวนมากเพียงพอที่ครอบงำกระบวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาได้เพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่ฝ่ายค้านมีสัดส่วนสมาชิกสภาที่น้อยเกินกว่าจะมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวได้ กระบวนการแต่งตั้งดังกล่าวจึงถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นให้กระบวนการครอบงำ

องค์ประกอบศาลโดยฝ่ายการเมือง (Court Packing) เพื่อนำผู้พิพากษาที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองเดียวกันกับรัฐบาลเข้าสู่ศาลฎีกาและทำให้ศาลกลายสภาพเป็นเครื่องมือของระบอบเผด็จการในการกดปราบนักการเมืองฝ่ายค้านแทนการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมาภิบาลตามแนวคิดนิติรัฐประชาธิปไตยดังจะเห็นได้จากการวินิจฉัยคดีของศาลที่ปรากฏในข้อ 2.2 (Brewer-Carias, 2020) นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้มีการดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลยุติธรรม (Organic Law of the Supreme Court of Justice of 2004) ปรับเปลี่ยนกระบวนการแต่งตั้งผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ในศาลยุติธรรมทุกระดับที่ต้องได้รับการเห็นชอบจากสมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนสองในสามของสมาชิกที่มีทั้งหมดเป็นเพียงอาศัยเสียงข้างมากธรรมดาเพื่อให้รัฐบาลมีอำนาจครอบงำการแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ ได้มากยิ่งขึ้น (Bennaim, 2025)

อีกทั้ง กระบวนการถอดถอนผู้พิพากษาตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายยังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งอีกประการในการทำลายความเป็นอิสระของศาล เนื่องจากภายหลังการพยายามรัฐประหารเพื่อถอดถอน สุโก ชาเวช ออกจากอำนาจในปี ค.ศ. 2002 ประสบความล้มเหลว กลไกทางกฎหมายตามรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลยุติธรรมที่เปิดช่องสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกาศให้การแต่งตั้งผู้พิพากษาเป็นโมฆะเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลทุกระดับได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการล้างบางทางการเมืองกับผู้พิพากษาที่มีท่าทีเป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล โดยกรณีตัวอย่างเชิงประจักษ์มาจากการปลดผู้พิพากษาสมาท่นในศาลยุติธรรมของกรุงการากัส จากสภาพการณ์เช่นนี้ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะสรุปว่าสถานะความเป็นอิสระของศาลในเวเนซุเอลาอยู่ในภาวะทรุดโทรมอย่างสิ้นเชิง การแก้ไขกฎหมายข้างต้นได้เปิดทางให้เกิดการแต่งตั้งผู้พิพากษาและการเพิกถอนตำแหน่งของผู้พิพากษาอย่างเสรี โดยมีเป้าหมายชัดเจนในการสร้างเงื่อนไขทางกฎหมายที่ทำให้ผู้พิพากษาจงรักภักดีต่อรัฐบาลและเปิดทางให้รัฐบาลสามารถปลดผู้พิพากษาที่ไม่เชื่อฟังต่อแนวทางทางการเมืองของรัฐบาลได้ กล่าวคือ มันถูกออกแบบเพื่อให้ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจควบคุมฝ่ายตุลาการโดยแท้ และ ณ จุดนี้องค์กรศาลจึงถูกกัดกร่อนจนสิ้นสภาพในทางความเป็นจริงไปโดยปริยาย (Bennaim, 2025)

4. บทสรุป: ข้อพิจารณาบางประการต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยในอนาคต

เมื่อเปรียบเทียบบทเรียนของการจัดทำและบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลาซึ่งมีลักษณะเป็นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ล้มเหลว (Constitution-Making Fails) ในลักษณะที่มีการล้มเหลวในบางส่วน (Partial failure) โดยไม่ถึงขนาดเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในการรับรองรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือไม่สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงตามกรอบเวลา

ที่กำหนดไว้ได้ แต่เป็นกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่มีการสาระสำคัญของข้อตกลงทางการเมืองระหว่างผู้จัดทำรัฐธรรมนูญกับประชาชนถูกบิดเบือนไปในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การจัดทำรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ตั้งอยู่การมอบความไว้วางใจของประชาชนต่อฮูโก ชาเวซ เพื่อให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นนิติรัฐประชาธิปไตยมากกว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1961 แต่ผลลัพธ์ของการร่างดังกล่าวกลับสร้างรัฐธรรมนูญที่สถาปนาระบอบอำนาจนิยมขึ้นมาแทน โดยทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการออกแบบกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสม การกีดกันผู้นำทางการเมืองกับประชาชนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียทางการเมืองออกจากกระบวนการร่าง และการขาดข้อตกลงทางการเมืองที่เห็นร่วมกันระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองมาเป็นพื้นฐานในการจัดทำรัฐธรรมนูญ (Zulueta-Fülscher, 2023) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศเป็นกระบวนการที่ล้มเหลวและนำมาสู่ผลลัพธ์เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐประชาธิปไตยแล้วสามารถหาข้อสรุปในทางวิชาการที่จะมีประโยชน์ต่อการเปลี่ยนผ่านจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำเนิดขึ้นในช่วงเผด็จการทหารเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และสถาปนาระบอบนิติรัฐประชาธิปไตยขึ้นมาให้สำเร็จในประเทศไทยได้สองแง่มุม ดังนี้

(1) แง่มุมในส่วนของการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจในทางข้อเท็จจริงทางการเมืองของประชาชนที่จะมีผลให้รัฐธรรมนูญฉบับเดิมสิ้นผลลงและประกาศให้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลใช้บังคับได้ อำนาจในส่วนนี้มีสถานะสูงกว่าอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้บรรดาข้อจำกัดที่ถูกสร้างโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอย่างศาลรัฐธรรมนูญย่อมสามารถถูกลบล้างด้วยการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนให้ออกไปจากระบบกฎหมายได้ หากฝ่ายการเมืองมีความประสงค์ที่จะหวังผลเลิศในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้สอดคล้องหลักทางวิชาการและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนแบบกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย ย่อมสามารถอาศัยการดำเนินการทางการเมืองที่พึงพึงประชาชนชาวไทยในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยผ่านการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบคำถามออกเสียงประชามติที่ประชาชนจำนวน 211,904 รายชื่อ เสนอไว้เมื่อปี พ.ศ. 2566 ได้และนำคำถามดังกล่าวไปออกเสียงประชามติตามกระบวนการที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2560 กำหนดต่อไป และเมื่อประชาชนได้ออกเสียงประชามติเห็นชอบต่อคำถามดังกล่าวแล้วย่อมไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมายใดจะกีดขวางให้มีการกำหนดให้องค์กรที่จะทำหน้าที่ยกร่างและพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนอีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตามข้อควรพึงระวังที่สำคัญซึ่งจะทำให้เล็งผลเลิศ

สถาบันพระปกเกล้า

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐประชาธิปไตยได้มากที่สุดและไม่ซ้ำรอยความล้มเหลวที่เกิดขึ้นในเวเนซุเอลา กระบวนการออกแบบการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกในองค์กรที่จัดทำและพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ควรจะต้องออกแบบในลักษณะที่มุ่งเน้นสะท้อนเสียงของประชาชนทุกกลุ่มมากที่สุดและป้องกันมิให้มีกลุ่มการเมืองใดสามารถผูกขาดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแต่เพียงกลุ่มเดียว โดยประเทศไทยสามารถออกแบบกระบวนการดังกล่าวในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับสิ่งที่เกิดขึ้นในเวเนซุเอลาได้ทั้งหมดด้วยการให้ที่มาของสมาชิกในองค์กรดังกล่าวในระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (proportional electoral system) และไม่ผูกติดกับการคัดเลือกจากพื้นที่เขตเลือกตั้ง เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ได้กลุ่มการเมืองของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่หลากหลายและไม่มีที่มาที่ทับซ้อนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปในขณะเดียวกัน นอกจากระบบเลือกตั้งดังกล่าวนี้จะป้องกันมิให้ผู้นำทางการเมืองที่ครองอำนาจในสภาผู้แทนราษฎรสามารถผูกขาดสัดส่วนสมาชิกในองค์กรที่จัดทำและพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้แล้ว แม้แต่ในสภาวะที่สังคมมีความแตกแยกหรือเห็นต่างกันในประเด็นอ่อนไหวทางสังคมสูงและมีพรรคการเมืองที่ได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างเบ็ดเสร็จขึ้นมา เพราะเป็นระบบเลือกตั้งที่การลงคะแนนเสียงของประชาชนทุกคนถูกนำมาคำนวณสัดส่วนของสมาชิกในองค์กรที่จัดทำและพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงเป็นการสร้างหลักประกันขึ้นมาในทางรัฐธรรมนูญว่าไม่ว่ากลุ่มการเมืองไหนและอยู่ในบรรยากาศทางการเมืองแบบใดจะมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสมอ

สำหรับกระบวนการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนเพื่อจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีบทเรียนในทางความเป็นจริงจากกรณีของเวเนซุเอลาว่ามักจะเกิดขึ้นภายใต้การนำของผู้นำทางการเมืองที่มากบารมีและมีความนิยมทางการเมืองในระดับสูงที่เพียงพอจะผลักดันวาระการแก้ไขรัฐธรรมนูญและชักจูงใจให้ประชาชนคล้อยตามวาระทางการเมืองดังกล่าวได้ และอาจนำไปสู่การบิดเบือนอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญของประชาชนไปตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐประชาธิปไตยได้โดยง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีปัญหาทางการเมืองและสังคมสูงเหมือนกับประเทศไทยกับเวเนซุเอลา การออกแบบกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุดที่จะสร้างหลักประกันพื้นฐานในแง่กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะถูกทำขึ้นมาใหม่จะสร้างระบอบนิติรัฐประชาธิปไตยขึ้นมาได้สำเร็จ คือ การกำหนดขอบเขตเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ให้ชัดเจนว่าต้องการให้โครงสร้างสถาบันทางการเมืองต่างๆ และการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานภายในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีลักษณะเช่นไรเพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการของฝ่ายการเมืองในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ตั้งมั่นอยู่บนหลักสำคัญๆ ของนิติรัฐประชาธิปไตยเอาไว้ และอีกประการ คือ กระบวนการยกร่างและการพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะต้องไม่เร่งรัดเกินไป

และสามารถถูกตรวจสอบจากประชาชนผู้ทรงอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ตลอดเวลา ผ่านการรับประกันการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของผู้ร่าง การถ่ายทอดสดกระบวนการพิจารณารัฐธรรมนูญ และการให้ประชาชนออกเสียงประชามติในประเด็นสำคัญๆ ที่ผู้ร่างและพิจารณารัฐธรรมนูญเมื่อเห็นประเด็นที่มีลักษณะก่อให้เกิดข้อโต้แย้งที่หลากหลายในทางสังคมเพื่อหาข้อยุติทางการเมืองที่แน่ชัดและสอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยได้ ทั้งนี้ เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเกิดการเรียนรู้ร่วมกันจนเกิดฉันทามติของประชาชนต่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

(2) แง่มุมในส่วนเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ข้อพึงระวังที่สำคัญสำหรับการออกแบบให้ที่มาขององค์กรที่มีลักษณะเป็นสถาบันปฏิบัติเสี่ยงข้างมาก (Countermajoritarian Institutions) ที่เครื่องมือทางกฎหมายของฝ่ายเสียงข้างน้อยในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นศาลและองค์กรอิสระต่างๆ มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยขึ้นมาด้วยการออกแบบรัฐธรรมนูญให้ที่มาของสมาชิกในองค์กรดังกล่าวเชื่อมโยงกับประชาชนโดยอ้อมด้วยการให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรคัดเลือกเบื้องต้นและเสนอให้รัฐสภาเป็นองค์กรที่ลงมติเห็นชอบด้วยมติเสียงข้างมากพิเศษ เช่น สองในสามหรือสามในห้าของสมาชิกสภาที่มีอยู่ทั้งหมด เป็นต้น โดยตั้งอยู่สมมติฐานเบื้องต้นว่าผลการเลือกตั้งของประชาชนต้องออกมาในทิศทางที่ฝ่ายรัฐบาลในรัฐสภาจะมีเสียงไม่ถึงจำนวนเสียงข้างมากพิเศษดังกล่าวเสมอ และสามารถอาศัยกระบวนการเจรจาทางการเมืองระหว่างฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านในรัฐสภาเพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีลักษณะเป็นคนกลางและปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เอนเอียงไปในสนับสนุนการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งขึ้นมาได้ แต่ปรากฏว่าในทางความเป็นจริงแล้ว กลุ่มประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบประธาธิบดีและมีความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูง การดำเนินการรณรงค์ทางการเมืองด้วยกลยุทธ์ทางการเมืองแบบประชานิยมที่มุ่งเน้นการสื่อสารแบบแบ่งขั้วกับดี หรือศัตรูกับมิตรอย่างสุดขั้ว (Manichaeian outlook) ผ่านการมุ่งเน้นถึงความเลวร้ายของระบอบเก่าหรือผู้นำทางการเมืองที่ครองอำนาจอยู่ ณ ขณะนั้นในฐานะฝ่ายตรงข้ามหรือศัตรูต่อผลประโยชน์ของประชาชน และมุ่งเน้นสถานะความเป็นมิตรแท้ของประชาชนให้กับผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมืองอีกฝ่ายที่มีได้อยู่ในอำนาจ ณ ขณะนั้นอาจสามารถสร้างผลลัพธ์ทางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อผลการเลือกตั้งในลักษณะอาจทำลายสมมติฐานของระบบที่อาศัยเสียงข้างมากพิเศษของรัฐสภาในการธำรงความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของศาลกับองค์กรอิสระได้ซึ่งเห็นได้จากกรณีของเวนซูเอลาที่พรรคการเมืองของฮูโก ชาเวซ ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนจนมีคะแนนเสียงในสภาเพียงพอจนสามารถควบคุมการแต่งตั้งศาลกับองค์กรอิสระได้อย่างเบ็ดเสร็จและสามารถเปลี่ยนสถาบันเหล่านี้กลายเป็นกลไกปราบฝ่ายค้านได้สำเร็จ แนวทางการแก้ไขที่จะสามารถธำรงความชอบธรรมทางประชาธิปไตยให้กับศาลและองค์กรอิสระ พร้อมกับรับประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในทางการเมือง

ขององค์กรเหล่านี้ไว้ในทุกสถานการณ์ไม่ว่าผลการเลือกตั้งของประชาชนจะออกมาในทิศทางใดก็ตามก็คือ การกำหนดแบ่งโควตาสัดส่วนของผู้พิพากษาและสมาชิกในองค์กรอิสระในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันกระจายไปให้คณะรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านคัดเลือกและแต่งตั้งแบบแยกขาดออกจากกันตายตัว ตัวอย่างเช่น ตุลาการในศาลรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบ 9 ท่าน แบ่งให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 3 คน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 3 คน และประธานวุฒิสภา หรือศาลแต่งตั้งอีก 3 คน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินมีองค์ประกอบ 3 ท่าน แบ่งให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง 1 คน ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ประธานวุฒิสภา หรือศาลแต่งตั้งอีก 1 คน เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากกลไกการแต่งตั้งเช่นนี้จะมีได้ค้ำึงถึงสัดส่วนของผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ยึดติดกับตำแหน่งทางการเมืองของฝ่ายการเมืองต่างๆ ในรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาแบบประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นสภาก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลมากกว่ากึ่งหนึ่งหรือครอบครองเสียงข้างมากจนถึงสองในสาม หรือสามในห้าของสมาชิกสภาที่มีอยู่ทั้งหมดก็ตามก็ไม่สามารถรอบังการแต่งตั้งสมาชิกในองค์กรศาลและองค์กรอิสระได้ทั้งหมด เพราะถูกจำกัดด้วยจำนวนสัดส่วน หรือโควตาการแต่งตั้งตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในขณะเดียวกันไม่ว่าสภาก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดฝ่ายค้านจำนวนน้อยเพียงใด รัฐธรรมนูญก็ประกันให้ผู้นำพรรคการเมืองที่มีคะแนนสูงสุดในฝ่ายค้านให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้นำฝ่ายค้านโดยอัตโนมัติอยู่แล้ว ดังนั้น ฝ่ายค้านจึงได้รับประกันว่าจะมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งสมาชิกในองค์กรศาลและองค์กรอิสระได้ตามสัดส่วน หรือโควตาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่นเดิมเสมอไม่ว่าจะมีสัดส่วนในสภาน้อยเพียงใดก็ตาม โดยการสร้างหลักประกันขั้นต่ำในทางรัฐธรรมนูญเช่นนี้จะเอื้อให้ความเป็นอิสระของศาลกับองค์กรอิสระดำรงอยู่ได้อย่างตั้งมั่นอยู่ได้ แม้แต่ในยามที่ผลการเลือกตั้งของประชาชนเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนผู้นำทางการเมืองที่ดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองแบบประชานิยม (Populism) ในระหว่างหาเสียงเลือกตั้งได้ก็ตาม

แต่อย่างไรก็ตามบทวิเคราะห์ในส่วนของการกำหนดรูปแบบที่มาของศาลและองค์กรอิสระดังกล่าว โดยการนำบทเรียนเวเนซุเอลามาปรับใช้กับกรณีของประเทศไทยมีข้อจำกัดในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบในแง่เชิงสถาบันและสังคมวิทยาอยู่สองประการ ได้แก่ ประการแรก ระบบการแบ่งแยกอำนาจระหว่างเวเนซุเอลากับไทยแตกต่างกันโดยเวเนซุเอลาอยู่ในระบบประธานาธิบดี ส่วนไทยอยู่ในระบบรัฐสภา และประการที่สอง องค์กรอิสระกับศาลในระบบกฎหมายไทย ในทางความเป็นจริงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายของรัฐพันลึก (Deep State) เพื่อโค่นล้มนักการเมืองที่มาจากผลการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยของกับสร้างวิกฤติทางการเมืองให้เกิดการรัฐประหารโดยกองทัพเป็นสำคัญมากกว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายเสียงข้างมาก เหมือนกับในเวเนซุเอลา (Mérieau, 2016) ดังนั้น การกำหนดโควตาหรือสัดส่วนในการแต่งตั้งจากตำแหน่งหรือฝ่ายการเมืองต่างๆ ในเชิงรายละเอียดจึงจำเป็นที่จะต้องคำนึงลักษณะเฉพาะในระบบการแบ่งแยกอำนาจ

และสังคมวิทยาของการเมืองในประเทศไทยเป็นสำคัญประกอบด้วยเพื่อให้สามารถร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาในการสร้างประกันให้ทุกฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีส่วนร่วมในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในศาลกับองค์กรอิสระได้อย่างเท่าเทียมและเป็นประชาธิปไตยที่สุดขึ้นมา

นอกจากนี้แล้วกลไกการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างอำนาจของฝ่ายบริหารและอำนาจของศาลกับองค์กรอิสระจะต้องพึงระวังอย่างมากมิให้มีการออกแบบการใช้อำนาจหน้าที่ที่มุ่งหวังการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและสังคมแต่เพียงอย่างเดียวโดยละเลยต่อการคำนึงถึงคุณค่าทางการเมืองอื่นๆ ที่จะดำรงให้ระบอบการเมืองและกลไกในรัฐธรรมนูญดำเนินไปได้ อย่างปกติ เช่น ความมีเสถียรภาพทางการเมืองและหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นต้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีเช่นเดียวกับความล้มเหลวแบบรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลา ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของศาลกับองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงควรมีบทบาทที่จำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระทำต่างๆ ของรัฐบาลกับรัฐสภาเท่านั้น เช่น ศาลรัฐธรรมนูญควรมีบทบาทเพียงตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา หรือองค์กรอิสระควรมีบทบาทเพียงแค่ควบคุมกิจการที่เกี่ยวข้องทางการเมืองในลักษณะที่ไม่กระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง และปล่อยให้การถดถอยผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทางการเมืองเป็นความรับผิดชอบทางการเมืองที่ให้องค์กรทางการเมืองกับประชาชนเป็นผู้ตัดสินผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ลงโทษทางจริยธรรม หรือการออกเสียงประชามติ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ศาลกับองค์กรอิสระในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ใช้อำนาจหน้าที่เข้ามาในเรื่องที่เป็นพรหมแดนทางการเมืองและกลายเป็นเครื่องมือทางการเมืองของฝ่ายการเมืองใดฝ่ายการเมืองหนึ่งในการกดปราบอีกฝ่าย เดกเช่นในเวเนซุเอลา ส่วนข้อพึงระวังอีกประการที่จะเกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ถูกคาดหวังให้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและสังคมต่างๆ มักจะมีการออกแบบกระบวนการใช้อำนาจพิเศษที่เอื้อให้เกิดการลดข้อจำกัดทางการเมืองและกฎหมายเพื่อช่องดุลพินิจโดยองค์กรของรัฐออกมาตรการพิเศษเพื่อขับเคลื่อนโครงการทางการเมืองในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอยู่บ่อยครั้ง เช่น กระบวนการออกกฎหมายพิเศษในสถานการณ์ฉุกเฉินของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ดังที่ปรากฏในมาตรา 203 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1999 ของเวเนซุเอลา รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศไทยที่จะจัดทำขึ้นมาจึงควรระมัดระวังมิให้มีมาตรการดังกล่าวนี้ดำรงอยู่ในฐานะกลไกรัฐธรรมนูญมากที่สุด เพราะหากกลไกเหล่านี้อยู่มือของผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมืองที่มีได้ยึดมั่นในหลักนิติรัฐประชาธิปไตยแล้ว กลไกเหล่านี้นิยมถูกนำไปใช้ในลักษณะที่ละเมิดหลักการพื้นฐานต่างๆ ในรัฐธรรมนูญและกีดร่อนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้ทรุดโทรมลงไปได้ง่ายดายในทางการเมืองเช่นกัน ดังที่ปรากฏในกรณีศึกษาของเวเนซุเอลา

References

- Barroso, L. R. (2019). Foreword: The Life and Death of Constitutions in Latin America. In Benvindo, J. Z., Bernal, C. and Albert, R. (Eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America* (pp. v-ix). Hart Publishing.
- BBC news. (2015, March 15). *Venezuela: President Maduro Granted Power to Govern by Decree*. BBC. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-31899510>
- Bennaim, A. (2025). The Death of the Autonomous Venezuelan Judiciary. *University of Miami Inter-American Law Review*, 57(1), 137–179.
- Benvindo, C. Bernal, & R. Albert (Eds.). (2019). Introduction: Facts and Fictions in Latin American Constitutionalism. In Benvindo, J. Z., Bernal, C. and Albert, R. (Eds.), *Constitutional Change and Transformation in Latin America* (pp. 1–10). Hart Publishing.
- Braver, J. (2017). Revolutionary Reform in Venezuela. In R. Albert, X. Contiades, & A. Fotiadou (Eds.), *Comparative Constitutional Law in Latin America* (pp. 137–156). Hart Publishing.
- Braver, J. (2023). *We, the Mediated People*. Oxford University Press.
- Brewer-Carias, A. R. (2010). *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment*. Cambridge University Press.
- Brewer-Carias, A. R. (2015). *Constitutional Law in Venezuela*. Kluwer Law International.
- Brewer-Carias, A. R. (2020). The Collapse of the Rule of Law in Venezuela 1999–2019. *NYU Journal of International Law and Politics*, 52, 741–775.
- Canache, D. (2002). From Bullets to Ballots. *Latin American Politics and Society*, 44(1), 69–90.
- Casal, J. M. (2013). The Constitutional Situation in Venezuela. *Venezuelan Studies*, 24, 127–140.
- Constitution of the Republic of Venezuela, 1961*. (1963). Pan American Union.

Constituteproject. (2026, November 11). *Venezuela (Bolivarian Republic of) 1999 (Rev. 2009)*.

Constituteproject. <https://www.constituteproject.org/countries/Americas/Venezuela>

Ellsworth B. and Wallis D. (2013, November 20). *Venezuela Gives President Decree Powers for Economic War*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/world/venezuela-gives-president-decree-powers-for-economic-war-idUSBRE9AI16L/>

France 24. (2010, December 18) *Parliament Grants Chavez Power to Rule by Decree*.

France 24. <https://www.france24.com/en/20101218-parliament-grants-president-chavez-power-rule-decree-venezuela>

Garcia-Serra, M. J. (2001). The Enabling Law. *University of Miami Inter-American Law Review*, 32(2), 265–293.

Hawkins, K. A. (2010). *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.

Lampa, R. (2014). *Venezuela and the Economics of Upheaval*. *Il Politico*, 79(2), 128–147.

Landau, D. (2013a). Abusive Constitutionalism. *UC Davis Law Review*, 47(1), 189–260.

Landau, D. (2013b). Constitution-making Gone Wrong. *Alabama Law Review*, 64(4), 923–998.

Levine, D. H. (2002). The Decline and Fall of Democracy in Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*, 21(2), 248–269.

Levitsky, S., & Way, L. A. (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), 51–66.

Loewenstein, K. (1957). *Political Power and the Governmental Process*. University of Chicago Press.

Mérieau, E. (2016). Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015). *Journal of Contemporary Asia*, 46(3). 445-466.

Noriega, R. F. (2006). *Venezuela Under Chávez: The Path Toward Dictatorship*. American Enterprise Institute.

Rosavallon, P. (2021). *The Populist Century: History, Theory, Critique*. Polity Press.

- Saengkanokkul, P. (2017). *Kotmai Ratthammanun : Kan Kotang Ratthammanun Lae Kankaekhai Ratthammanun* [Constitutional Law: Constitution-making and Constitutional Amendment]. Faculty of Law, Thammasat University. (In Thai)
- Sanoja, P. (2009). Ideology, Institutions and Ideas: Explaining Political Change in Venezuela. *Bulletin of Latin American Research*. 28(3). 394-410.
- Sawasdee, S. N. (2018). *Rabop Luaktang Priapthiap* [Comparative Electoral Systems]. Siam Publishing. (In Thai)
- Siriyutwatana, S. (2021). *Kotmai Ratthammanun : Lak phunthan Haeng Kotmai Ratthammanun Lae Rabop Prachathipatai* [Constitutional Law: Fundamental Principles of Constitutional Law and Democratic Regime]. Winyuchon. (In Thai)
- Smilde, D., & Hellinger, D. (Eds.). (2011). *Venezuela's Bolivarian Democracy*. Duke University Press.
- Spang, M. (2014). *Constituent Power and Constitutional Order*. Palgrave Macmillan.
- Sylvia, R. D., & Danopoulos, C. P. (2003). The Chávez Phenomenon. *Third World Quarterly*, 24(1), 63–76.
- Tarre, A. (2011). Venezuela's Legislative Elections. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 35(1), 137–144.
- Tushnet, M. (2017). The New “Bolivarian” Constitutions. In R. Dixon & T. Ginsburg (Eds.), *Comparative Constitutional Law in Latin America* (pp. 128–149). Edward Elgar.
- Venezuela (Bolivarian Republic of)'s Constitution of 1999 with Amendments through 2009. (2022, Apr 27). Constituteproject. https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009.pdf
- Wilpert, G. (2007, February 1). *Venezuelan Legislature Allows President to Pass Laws by Decree for 18 Months*. Venezuelaanalysis. <https://venezuelanalysis.com/news/2204/>
- Wongyannava, T. (2013). *Max Weber : Withi Haeng Kan Bamphen Tabla Lae Achip Kanmuang* [Max Weber: Asceticism and the Vocation of Politics]. Siam Publishing. (In Thai)

- Wongyannava, T. (2016). *Khvam Somhet Somphon Khong Khwamchop Tham (Kan Khropngam)* [The Rationality of Legitimacy (Domination)]. Sommut Publishing. (In Thai)
- Zulueta-Fülscher, K. (2023). *How Constitution-making Fails and What We Can Learn from It*. Discussion Paper 2/2023. International IDEA.