

เขาร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างไร

ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม *

ข้อความเบื้องต้น

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง การร่างรัฐธรรมนูญจึงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทั้งหลายในการร่างกฎหมายคือ

๑. ควรให้กระชับ กะทัดรัด ชัดเจน ขณะเดียวกันก็ต้องให้ไพเราะงดงาม ถูกต้องตามหลักภาษาและไวยากรณ์
๒. ควรสามารถใช้แก้ไขปัญหาที่เคยมีขึ้นเป็นขึ้น หรือเกิดขึ้นในอดีตได้
๓. ควรสามารถใช้รับมือกับปัญหาใหม่ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้

กฎเกณฑ์ข้อแรกเป็นเรื่องของภาษา (Linguistic Rule) ส่วนกฎเกณฑ์สองข้อหลังเป็นเรื่องของสารัตถะ (Substance Rule)

รัฐธรรมนูญไม่ใช่เรื่องที่จะร่างได้ง่ายๆ หรือร่างได้บ่อยๆ จะถือตามหลักทางนิติบัญญัติที่ว่า “ไม่เป็นไร ผิดแล้วค่อยแก้ไขเสียใหม่” หรือถือตามคำแก้ตัวของเจ้าภาพในงานเลี้ยงว่า “ครั้งนี้ถ้ามีอะไรผิดพลาดลงไป ต้องขออภัยด้วย รับรองคราวหน้าจะไม่ให้พลาด” ก็ได้ เพราะรัฐธรรมนูญนั้นเมื่อประกาศใช้แล้ว ก็ใช้เลยถึงพลาดก็ต้องไม่รับว่าพลาด บางประเทศใช้ต่อมานับร้อยปี บางประเทศใช้อยู่ฉบับเดียวเท่ากับอายุของประเทศ จริงอยู่ แม้อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้อย่างที่เรียกว่า “Amendment” แต่กระบวนการก็ยุ่งยากมาก เช่น ต้องใช้เสียงข้างมากกว่าการพิจารณากฎหมายธรรมดา บางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างหนักจนร้ายๆ จะเกิดสงครามกลางเมือง บางครั้งต้องยุบสภาเสียก่อน หรือต้องจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติทั้งประเทศ ก่อนจะลงมือแก้ไขหรือภายหลังจากที่แก้ไขเรียบร้อยแล้ว ที่เป็นเช่นนี้เพราะอาศัยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ ในทางนิติศาสตร์ก็ถือกันเสียแล้วรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (the Supreme Law of the Land) สิ่งใดที่มีฐานะสูงสุด จะไปแตะต้องข้อแหวะบ่อยๆ ก็ไม่ดี ในทางรัฐศาสตร์ถือว่าเป็นกฎเกณฑ์การปกครองประเทศและหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งล้วนเป็นเรื่องสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนพลเมืองและชีวิตของประเทศ เรื่องเหล่านี้จึงค่อนข้างบาดตายเกินกว่าจะมา

* ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม ภาควิชาการศึกษานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ผู้อำนวยการสถาบันเศรษฐกิจพอเพียง สถาบันพระปกเกล้า สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการการวิจัยและพัฒนาการปฏิรูปการเมือง

ทบทวนได้ง่ายๆ หรือบ่อยๆ จนพร่ำเพรื่อ ขณะเดียวกัน ในทางจิตวิทยา ผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นถือว่าเป็นผู้ลงหลักปักฐานก่อร่างสร้างประเทศ (Founding Fathers) เป็นผู้ถือเจตนารมณ์เมื่อแรกตั้งประเทศ หรือตั้งระเบียบการปกครองของประเทศจึงจัดว่าเป็นบรรพชน เมื่อตั้งไปแล้วจะมาเที่ยวมีอนุบรรพชนรุ่นสอง รุ่นสาม ตามมาอีกนั้นดูจะไม่ค่อยยอมกันง่ายๆ โดยสรุปการแก้ไขรัฐธรรมนูญแต่ละครั้งเป็นการทำให้การเมืองของประเทศกระเพื่อมครั้งใหญ่จนเกิดคลื่นใต้น้ำ บนน้ำและคลื่นนี้จะมียู่ทั่วไป แต่ที่วามานี้ไม่ใช่ว่าจะยกเลิก เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ได้เสียเลย เพียงแต่ว่า “ทำได้ยาก” ขนาดรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นที่สหรัฐอเมริกาเข้ามา “เป็นเจ้าของครอง คงต้องบังคับขับไล่ เคียวยุติเย้นคำรำไป ตามวิสัยเชิงเช่นเป็นผู้เป็นนาย” เมื่อสหรัฐอเมริกาถอยออกไปแล้ว ญี่ปุ่นก็ยังใช้รัฐธรรมนูญฉบับนั้นต่อมา^๑ บางประเทศจึงเลือกใช้หนทางยืดอำนาจแล้วยกเลิกรัฐธรรมนูญเดิมเสีย ซึ่งดูเหมือนว่าจะง่ายกว่า เช่น ประเทศไทย แต่ประเทศส่วนใหญ่จะใช้วิธีพัฒนาองค์กรและบุคลากรตลอดจนองค์ความรู้ ทำให้สามารถ “แก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Revision without Amendment) นั่นคือ ด้วยการตีความ แปลความขององค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยความชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Judicial Review) ดังเห็นได้จากกรณีของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา สภารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส และศาลรัฐธรรมนูญของเยอรมนี ต่อเมื่อขัดเคื่อนกันด้วยวิธีนี้ไม่ไหว ไปไม่รอดจริงๆ จึงจะดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเสีย

กฎเกณฑ์ด้านภาษาในรัฐธรรมนูญ

๑. กำเนิดและการพัฒนาการของรัฐธรรมนูญทั้งหลายในโลกเริ่มต้นด้วยการใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือในการอธิบายกติกาต่างๆ ของประเทศนั้นให้คนทั่วไปได้รับรู้ การอธิบายไม่ได้หมายถึง “การวาง” หรือ “การกำหนด” แต่การอธิบายหมายถึงการพรรณนาสภาพที่เคยมี และสภาพที่กำลังเป็นอยู่ มากกว่าจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่อยากให้มี อยากให้เป็น รัฐธรรมนูญของนครรัฐต่างๆ ในยุคอารยธรรมกรีกตามที่อริสโตเติลพรรณนาไว้ก็มีลักษณะทำนองนี้ แม้แต่ศิลาจารึกหลักที่ ๑ สมัยพ่อขุนรามคำแหง ก็พรรณนาถึงสภาพการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ ศาสนา สังคม และสิทธิเสรีภาพต่างๆ ของกรุงสุโขทัยไว้เช่นนี้ จนกระทั่งต่อมาจึงถึงพัฒนาการสมัยที่สองของรัฐธรรมนูญคือ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจรัฐและรัฐอธิปไตย พูด่างๆ ก็คือการมุ่งจะจำกัดอำนาจอันล้นพ้นของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบว่าใคร ทำอะไร ได้หรือไม่เพียงใด ข้อนี้เห็นได้จากมหาบัตรหรือ Magna Carta ของอังกฤษที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของพระเจ้าจอห์นเมื่อ ค.ศ. ๑๒๑๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จะทรงเข้าพระทัยพัฒนาการข้อนี้ดี จึงได้มีพระราชหัตถเลขาว่า

^๑ Robert E. Ward, Japan's Political System (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1978), p.22.

“ไม่ต้องมีการหวั่นระแวงอย่างหนึ่งอย่างใดว่า เราจะเป็นผู้ขัดขวางในการที่จะเสียอำนาจซึ่งเรียกกันว่าแอบโซลูท เป็นต้นนั้นเลย เพราะเราได้เคยทดลองรู้มาแล้ว ตั้งแต่เวลาเป็นตุ๊กตาซึ่งไม่มีอำนาจอันใดเลย นอกจากชื่อ จนถึงเวลาที่มีอำนาจขึ้นมาโดยลำดับจนเต็มบริบูรณ์ในบัดนี้ ในเวลาที่มีอำนาจน้อยปานนั้นได้รับความลำบากเพียงใด และในเวลาที่มีอำนาจมากเพียงนี้ได้รับความลำบากอย่างไร เราได้ดีจำได้ดี เพราะที่จำได้อยู่อย่างนี้ เหตุไรเล่า เราจึงจะไม่มีความปลอดภัยอำนาจปานกลางซึ่งเป็นความสุขแก่ตัวเรา และจะเป็นการมั่นคงถาวรของพระราชอาณาเขตนี้ด้วยนั้น เพราะเหตุฉะนั้น เราขอให้ท่านทั้งปวงเข้าใจว่า เราไม่เป็นพระเจ้าแผ่นดินซึ่งจะต้องบีบคั้นให้หันลงมาทางกลางเหมือนอย่างเจ้าแผ่นดินในยุโรป”^๒

พัฒนาการต่อมาของรัฐธรรมนูญ คือ การใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องกำหนดกฎเกณฑ์กติกาในการปกครองประเทศ และสถาบันต่างๆในทางการเมือง เช่น ประมุขของรัฐ อำนาจอธิปไตย องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ที่มา วาระ อำนาจหน้าที่ รูปของรัฐ รูปแบบของการปกครองในรัฐ พัฒนาการนี้ครอบคลุมช่วงเวลานานที่สุดในประวัติของรัฐธรรมนูญจนมีความเข้าใจกันว่า รัฐธรรมนูญ คือ กติกาหรือเข็มทิศชี้ทางการปกครองประเทศ กติกาเหล่านี้ไม่ใช่สภาพที่มีอยู่เป็นอยู่ แต่เป็นสภาพที่อยากให้มีขึ้นเป็นขึ้น นับแต่วาระนี้เป็นต้นไป เข้าทำนองการคิดใหม่ทำใหม่ เช่น การมีรัฐธรรมนูญภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นประชาธิปไตย การมีรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศอิสรภาพ กติกาดังกล่าวจึงอาจเป็นของแปลกใหม่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประเทศนั้นหรือในโลก ตัวอย่างเห็นได้จากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่ให้กำเนิดรูปของรัฐแบบรัฐรวมที่เป็นสหพันธรัฐ (Federation) ประมุขของรัฐแบบเลือกตั้งและมีวาระเรียกว่า ประธานาธิบดี (President) แทนที่จะเป็นกษัตริย์ที่สืบราชสันตติวงศ์และไม่มีวาระ การแบ่งแยกอำนาจและแบ่งแยกองค์กรที่ค่อนข้างเด็ดขาดจากกัน (Separation of Powers) คำอธิบายในสมัยนี้จึงกล่าวถึงรัฐธรรมนูญว่าเป็นตารางหรือปฏิทินกำหนดเค้าโครงการปกครองประเทศ (Organizational Chart)^๓ สมัยหนึ่งถึงกับเรียกรัฐธรรมนูญว่า “กฎบัตร” (Charter) หรือ กฎหมายพื้นฐาน (Foundamental Law) หรือแผนที่แนวทาง (Roadmap) เหมือนกติกาคโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับอาคาร บ้านเรือน ถนนหนทาง และสิ่งอำนวยความสะดวก (Infra-Structure) ของประเทศ ระยะเวลาเริ่มรู้สึกกันว่าไหนๆ รัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายสูงสุดแล้ว ควรฝากกติกาอื่นๆไว้นั้นด้วยเพื่อการเป็นหลักประกันที่ถาวร (Permanent Guarantee) จะได้ไม่ถูกจำกัดตัดตอน (Limit) หรือพรากจากไป (Deprive) โดยง่าย มิฉะนั้นแล้วไซ้ รัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสำหรับนักการเมืองหรือนักปกครองเท่านั้น โดยที่ประชาชนไม่ได้ประโยชน์อันใดด้วย ข้อนี้เองที่ทำให้รัฐธรรมนูญในยุคหลังๆมานี้พัฒนาการไปสู่การมี

^๒ อ้างถึงในประยุทธ์ ลิทธิพันธุ์, ตามรอยบาทพระพุทเจ้าหลวง (พระนคร: โรงพิมพ์มิตรสยาม, ๒๕๑๔) หน้า ๑๒๕-๑๒๖.

^๓ I.D. Duchacek, Rights and Liberties in the World Today : Constitutional Promise and Reality (California: A.B.C. Clio, 1973), p.14

บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพดังที่เรียกว่า Bill of Rights เห็นได้จากการแก้ไขเพิ่มเติมบทแก้ไขที่ ๑ ถึง ๑๐ ไว้ทำรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาซึ่งเดิมมีแต่ส่วนอันเป็นเค้าโครงการเมืองการปกครอง การจัดทำรัฐธรรมนูญไทยใน พ.ศ. ๒๔๘๙ และหลังจากนั้นที่เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้เป็นอันมากก็เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นพัฒนาการทำนองเดียวกัน^๔

พัฒนาการปัจจุบันน่าจะเป็นความวิตกกังวลว่าโลกเปลี่ยนไป เหตุการณ์ต่างๆ ก็พลอยเปลี่ยนไป โดยเฉพาะความเจ้าเล่ห์เพทุบายของฝ่ายการเมืองในการหาช่องว่างต่างๆ ปราบฏุกการณ์ที่ไม่เคยนึกเคยฝันว่าจะเกิดขึ้นก็เกิดขึ้นหลายเรื่อง ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และความต้องการของมนุษยชาติที่มีมากกว่าปัจจัยสี่ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญในสมัยหลังมานี้ จึงมิได้มีแต่กติกาการเมืองการปกครองประเทศ และบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเท่านั้น หากแต่คิดถึงเรื่องอื่นมากไปกว่านั้น เช่น เมื่อมีการเมืองภาคนักการเมืองได้ ก็นึกถึงการเมืองภาคประชาชนบ้าง เป็นเหตุให้เกิดบทบัญญัติว่าด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน และการทำกิจกรรมทางการเมืองการปกครองในส่วนของประชาชน เมื่อมีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่กลไกการควบคุมอาจด้อยประสิทธิภาพเพราะผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุมมักเป็นฝ่ายเดียวกันก็นึกถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐแปลกๆ ใหม่ๆ เมื่อนักการเมืองไม่เกรงกลัวกฎหมายหรือละอายต่อบาป ก็สร้างกลไกใหม่ๆ ขึ้นมากำกับอีกชั้นให้เกิดความระมัดระวัง สังวร หรือตระหนักรู้ เมื่อรัฐถือว่าตนมีอำนาจรัฐและได้อำนาจ (Mandate) มาจากการเลือกตั้ง ก็สร้างกลไกว่าด้วยการทบทวนอำนาจอธิปไตย และค้นหาอำนาจอธิปไตยใหม่ด้วยการให้ประชาชนที่เลือกตั้ง มีสิทธิเลือกตั้ง (Recall) โดยการถอดถอนได้ เรียกร้องให้มีการทำประชามติหรือขอทำประชามติได้ รวมทั้งการป้องกันผู้ใช้อำนาจทางการเมืองเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ดั้งเดิมบางอย่างในรัฐธรรมนูญ แม้จะกระทำในนามของกระแสประชาธิปไตยซึ่งที่จริงก็มีความชอบธรรมที่จะเปลี่ยนแปลงได้ก็ตาม เช่น การกำหนดชื่อและที่ตั้งของเมืองหลวง ธงชาติ เพลงชาติ สัตว์ประจำชาติ ภาษา ดอกไม้ประจำชาติ คำขวัญประจำชาตินโยบายประจำชาติ ศาสนาประจำชาติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการห้ามแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญบางเรื่อง เช่น ประมุขของรัฐ รูปของรัฐ ระบอบการปกครอง เป็นต้น^๕

^๔ ในการร่างรัฐธรรมนูญไทยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ สมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญบางคนคัดค้านการกำหนดสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นชัดเจนแล้ว

^๕ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มาตรา ๔ บัญญัติว่า “จะมีการเปลี่ยนแปลงเขตแดนของสาธารณรัฐจีนเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ได้...”

รัฐธรรมนูญโมร็อกโค พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๐๘ บัญญัติว่า “จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกี่ยวกับระบบการปกครองโดยกษัตริย์ หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับศาสนาอิสลามได้ไม่”

รัฐธรรมนูญที่กำหนดเรื่องศาสนาประจำชาติ เช่น อิรัก โมร็อกโค เนปาล

รัฐธรรมนูญ เนปาลกำหนดเรื่องดอกไม้ประจำชาติ (โรโดเดนดรอน) สีประจำชาติ (สีแดง) สัตว์ประจำชาติ (วัวและนกชนิดหนึ่ง) และภาษาประจำชาติ (อักษรเทวนาครี)

พัฒนาการเหล่านี้มีความสำคัญต่อการใช้ถ้อยคำภาษาและการกำหนดเนื้อหาสาระลงไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อนี้ถ้าใครดูรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ควรพิจารณาต่อไปด้วยว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในยุคสมัยใด ท่ามกลางพัฒนาการในลักษณะใด เพราะรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะสะท้อนอิทธิพลของพัฒนาการที่มีอยู่ในขณะนั้นๆ แต่ขณะเดียวกันเมื่อร่างขึ้นแล้ว รัฐธรรมนูญจะใช้ต่อไปอีกนาน คงไม่มีใครหรือประเทศใดที่จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นรองรับการแก้ไขหรือการยกเลิก (ยกเว้นจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว) ดังนั้นแม้พัฒนาการหรือสถานการณ์ในแต่ละยุคสมัยจะมีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ผู้ร่างก็ควรตระหนักถึงความยั่งยืนของรัฐธรรมนูญ อย่าให้ถ้อยคำภาษาและหลักการที่วางไว้เป็นอุปสรรคต่อการตีความรัฐธรรมนูญในอนาคต รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องนี้ ในฐานะที่ยกย่องขึ้นและมีผลใช้บังคับในบรรยากาศที่มุ่งจะจำกัดอำนาจอันล้นพ้นของรัฐ และวางกติกาการปกครองประเทศแบบใหม่เมื่อกว่าสองร้อยปีมาแล้ว แต่ก็สามารถมีชีวิตชีวาสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ใครๆถามหาสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ระบบธรรมชาติหรือระแวดระวังภัยจากการก่อการร้ายสากลตลอดจนสามารถแม้กระทั่งการเดินทางไปในอวกาศได้เป็นอย่างดี

๒. รัฐธรรมนูญที่ดีควรกระชับ ไม่ยืดเยื้อจนเกินไปไม่ว่าในภาพรวมทั้งฉบับ หรือแต่ละมาตรา รัฐธรรมนูญที่ยาวมักเกิดจากการไม่ไว้วางใจองค์กรที่มีอำนาจตีความ หรือมีฉะนั้นก็มีประสบการณ์จากความขมขื่นใจในอดีตที่เคยมีการพลิกแพลง จำกัด หรือขยายขอบเขตจนเกินเหตุ และน่าสังเกตว่าประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมประเทศอื่น เมื่อได้รับเอกราชก็จะเขียนรัฐธรรมนูญของตนอย่างวิจิตรพิสดารด้วยความหวาดระแวงจากเมื่อครั้งอยู่ภายใต้ระบบจักรวรรดินิยม^๖ เช่น รัฐธรรมนูญอินเดีย มี ๓๙๕ มาตรา รัฐธรรมนูญไนจีเรียมี ๒๔๕ มาตรา บางครั้งรัฐธรรมนูญที่ยืดยาวอาจเกิดจากความพิถีพิถันในการร่าง ทำนองมากหมอ มากความ หรือการประนีประนอมข้อเสนอหรือสำนักความคิดต่างๆ ที่หลากหลายเกินไป รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงมีถึง ๒๓๘ มาตรา ในขณะที่รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีถึง ๓๓๖ มาตรา

รัฐธรรมนูญ สหรัฐอเมริกาเป็นตัวอย่างของการใช้ถ้อยคำสั้นๆ กระชับรัด แต่ก็เสียงอยู่มากต่อการอาจถูกตีความแบบจำกัดหรือขยายความจนกว้างเกินไป เช่น ใช้คำว่า “speech” ในความหมายว่า คือ การพูด แต่ต่อมาศาลสูงสุดก็ขยายความว่ารวมถึงการติดต่อสื่อสารทุกชนิดของ

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกำหนดเรื่องเพลงชาติ และอุดมการณ์ของชาติ

ร่างรัฐธรรมนูญภูฏาน กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมเด็จพระสังฆราชไว้ด้วย โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองราชอาณาจักร

^๖ ไพโรจน์ ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของเรา” หนังสือประกอบคำบรรยายวิชาสังคมกับการปกครอง เรื่อง รัฐธรรมนูญไทย (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๙.

มนุษย์ยิ่งกว่าการพูดหรือการเขียน ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญเองก็ไม่แน่ว่าคาดคะเนได้ว่าต่อไปอีกร้อยปี สองร้อยปีข้างหน้า มนุษย์จะมีเทคโนโลยีการสื่อสารหรือสารสนเทศได้มากถึงปานนั้น ในขณะที่รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ของบางประเทศ เช่น อียิปต์ ซีเรีย กลับระบุถึงการติดต่อสื่อสารทุกประเภทไว้อย่างชัดเจนด้วยความไม่ไว้วางใจองค์กรที่มีอำนาจตีความ เช่นเดียวกับที่รัฐธรรมนูญบางประเทศใช้คำว่า “the right to counsel” ในความหมายว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิที่จะมีทนายความ แต่บางประเทศใช้คำที่ยืดยาวกว่านั้น เพื่อให้คลุมถึงที่ปรึกษากฎหมายทุกชนิด เช่น “lawyer” “attorney” “advisor” “consultant” รัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔๑ วรรคสอง ใช้คำว่า “ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหา มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้” ดังนี้ เป็นต้น

เมื่อสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้มีพระราชดำรัสตอบหนึ่งว่า

“ในโลกนี้มีรัฐธรรมนูญหลากหลาย ซึ่งบางฉบับก็สั้น บางฉบับก็ยาว เป็นเหมือนหนังสือ เป็นปึกใหญ่ ปัญหาอยู่ที่ว่าท่านจะตัดสินใจว่าจะสร้างหรือร่างรัฐธรรมนูญให้ยาวหรือสั้น แต่เข้าใจว่า ถ้ามีข้อความมากเกินไป จะลำบากในการสร้างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม เพราะความจริงรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เป็นแม่บทหรือเป็นกฎหมายที่วางระเบียบกว้างๆ สำหรับที่จะปกครองประเทศ นอกจากนั้นก็ควรจะมีการร่างกฎหมายที่เขาเรียกกันว่า “กฎหมายลูก” ง่ายกว่าที่จะเอากฎหมาย “ทั้งแม่ทั้งลูก” อยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน เพราะว่าการแก้ไขจะลำบาก ส่วนการแก้ไขนั้นแก้ไขรัฐธรรมนูญก็ไม่ควรจะลำบากเกินไป เพราะว่าโลกก็เผชิญหรือวิวัฒนาการไปเรื่อย จะต้องให้รัฐธรรมนูญนี้สามารถใช้ในโอกาสทุกโอกาส ฉะนั้นข้อสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐธรรมนูญก็คือ จะต้องคล่องตัว”

ในคราวที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้มีบันทึกพระราชกระแสลงมาด้วยว่า คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นยืดยาวเกินไป

การร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ยืดยาวเกินไปเป็น “ความพอเพียง” อย่างหนึ่งตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยคำนึงถึงความพอประมาณไม่มากไม่น้อยเกินไป ความมีเหตุมีผล และการวางภูมิคุ้มกันจากปัจจัยเสี่ยงต่างๆ โดยเฉพาะความล้าสมัย การไม่ทันกับเหตุการณ์ และทางตัน รัฐธรรมนูญบางประเทศแก้ปัญหาความยืดยาวของรัฐธรรมนูญด้วยการกำหนดให้มีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ แยกออกเป็นส่วนๆ แต่ละฉบับมีกฎเกณฑ์การแก้ไขยากง่ายผิดกัน บางประเทศก็ให้หลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มาให้ได้โดยอนุโลม บางประเทศก็ใช้วิธีทำ “กฎหมายลูก” ขึ้นหลายฉบับใช้ควบคู่กัน

๓. รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แต่ความหมายที่แฝงอยู่ คือ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่สุดของประเทศ การร่างและกระบวนการพิจารณาได้รับความสนใจและการไตร่ตรองพิถีพิถันและถี่ถ้วนกว่าร่างกฎหมายอื่น ดังนั้นจึงควรเป็นแบบอย่างได้ ไม่เพียงแต่หลักการ

ในรัฐธรรมนูญซึ่งเหนือกว่ากฎหมายอื่นอยู่แล้ว แม้แต่ถ้อยคำภาษาก็ยังเป็นแบบอย่างและเหนือกว่าที่ปรากฏในกฎหมายอื่นอีกด้วย โดยเฉพาะกรณีที่ใช้ได้เป็นหลายนัย ดังนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงควรคำนึงโดยรอบคอบถึงการใช้ถ้อยคำต่างๆ ให้ถูกหลักภาษาและไวยากรณ์ เช่น การใช้คำ “กับ” “แก่” “แต่” “ต่อ” “และ” “หรือ” “ผู้ใดผู้หนึ่ง” “ผู้หนึ่งผู้ใด” “ดังนี้” “ดังต่อไปนี้” ตลอดจนการใช้คำศัพท์ต่างๆ ซึ่งเป็นไวยากรณ์หรือคล้ายคลึงกันแต่ที่จริงมีนัยที่ต่างกันเช่น “พึง” “ต้อง” หรือ “จัก” คำว่า “มาจาก” และ “เป็นของ” แม้แต่คำว่า “รัฐธรรมนูญ” และ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” คำว่า “พระราชบัญญัติ” และ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” คำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ตลอดจนการใช้ราชาศัพท์ เพราะต่อไปจะมีการอ้างอิงถึง และนำไปใช้เป็นแบบอย่างในกฎหมายอีกหลายฉบับ ตลอดจนหาเหตุที่จะตัดข้อทู่เถียง หรือปิดปากไม่ให้โต้แย้งคัดค้านเป็นอื่นได้

๔. ความเรียบง่าย ง่ายต่อความเข้าใจ ก็นับเป็นสิ่งสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ กฎหมายสูงสุดของประเทศไม่จำเป็นต้องใช้ถ้อยคำที่วิจิตรพิสดาร หรือซับซ้อนซ่อนเงื่อน ยกย่อนมากนัก ที่จริงข้อนี้เป็นกฎเกณฑ์ของการร่างกฎหมายทั่วไปอยู่แล้ว แต่จุดอ่อนของการร่างรัฐธรรมนูญไทยดูเหมือนจะอยู่ที่ว่า เราเคยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับ แม้จะยกเลิกฉบับเก่าและร่างกันใหม่ ก็ดูเหมือนจะความเคยชินกับฉบับเดิม การใช้ถ้อยคำภาษา และลีลาการร่างจึงมักจะเป็นอย่างเดิม ซึ่งบางครั้งอาจทำความเข้าใจยาก เช่น การนำมาตราหนึ่งไปอยู่ใต้บังคับของอีกมาตราหนึ่ง หรือบทบัญญัติในมาตราหนึ่งนำมาใช้บังคับแก่อีกมาตราหนึ่ง หรือการนำมาตราในมาตรานั้นมาใช้บังคับแก่มาตรานั้นโดยอนุโลม ปัญหาจะยิ่งยุ่งยากมากขึ้นเมื่อนำบางอนุมาตรา หรือบางส่วนของมาตราหนึ่งมาใช้แก่อีกมาตรา ตลอดจนการสร้างข้อยกเว้นข้อยกเว้น หรือการใช้บทเฉพาะกาลในขณะที่แยกไม่ออกว่าเรื่องใดต้องใช้บทบัญญัติถาวรในรัฐธรรมนูญ

๕. รัฐธรรมนูญ หลายประเทศร่างขึ้นก่อนกฎหมายอื่นๆ แต่ในประเทศไทย ความที่เราเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง กฎหมายอื่นๆ จึงมีมาก่อนรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการใช้ถ้อยคำที่ปรากฏในกฎหมายอื่นอยู่ก่อนแล้วในรัฐธรรมนูญจึงควรระมัดระวังว่าประสงค์จะให้ความหมายอย่างเดียวกับที่เคยเข้าใจในกฎหมายอื่นหรือประสงค์จะให้ความหมายพิเศษที่สั้นกว่า แคมกว่า หรือขยายความกว้างกว่าที่ปรากฏในกฎหมายอื่น

เคยมีกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้” ศาลเคยวินิจฉัยว่าไม่จำเป็นต้องจำกัดความหมายของโทษไว้ที่โทษห้าประการ ตามมาตรา๑๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน หากอาจขยายความไปถึงผลร้ายที่มีแก่บุคคลในลักษณะเดียวกันด้วยเช่นการควบคุมตัว การตัดอวัยวะ การเฆี่ยนตีหรือโบย แต่ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วย แม้กระทั่งคำว่า “ต้องคำพิพากษาให้จำคุก” “ถูกคุมขัง” ก็เคยมีคำวินิจฉัยโดยเทียบเคียงกับความหมายในประมวลกฎหมายอาญามาแล้ว

กฎเกณฑ์ด้านสาระัตถะในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญที่เพิ่งจัดทำขึ้นใหม่ มีแนวโน้มจะกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญมากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญรุ่นเก่า อันที่จริงรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดกรอบของเรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นอย่างดี ดังที่คำปรารภของรัฐธรรมนูญระบุว่า

“สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญโดยมีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”

สาระัตถะของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่สมควรครอบคลุมกรอบเหล่านี้นอกเหนือไปจาก “โครงสร้างทางการเมือง” ซึ่งเป็นเรื่องที่เคยกำหนดกันมาแต่เดิม อันที่จริงประเทศไทยมีประสบการณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญมากกว่าประเทศอื่นใดในโลก จนกระทั่งเมื่อบางประเทศจะจัดทำรัฐธรรมนูญก็ต้องมาเรียนรู้จากประสบการณ์ของไทย ดังนั้นถ้าเราจะใช้ประสบการณ์ทั้งในส่วนที่เป็นความสำเร็จและความล้มเหลวในอดีตมาใช้ประโยชน์ก็จะช่วยแก้ปัญหาหรือป้องกันปัญหาบางอย่างได้ แม้แต่การจัดทำรัฐธรรมนูญเมื่อ ๒๕๓๙-๒๕๔๐ ก็ใช้วิธีการและขั้นตอนที่ไม่ต่างจากเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๑-๒๕๓๒ มาเป็นบทเรียน^๔

บทเรียนจากนานาประเทศและประเทศไทยในการจัดทำสาระัตถะของรัฐธรรมนูญ คือ มีข้อที่ควรพิจารณาเบื้องต้นและควรให้คำตอบให้เป็นที่ยุติคล้ายๆสูตร (Checklist) ว่า

๑. ระบอบการปกครองของประเทศจะใช้แบบใด

ถ้าคำตอบคือระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต้องชัดเจนพอที่จะแสดงว่ารูปแบบการปกครองเป็นประชาธิปไตยตามที่เข้าใจกันในสากล ขณะเดียวกันการถวายพระเกียรติพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขต้องมีความชัดเจน รวมทั้งบทบัญญัติที่ว่าประมุขมาจากที่ใด มีอำนาจหน้าที่อย่างไร

๒. ระบบรัฐบาลจะใช้แบบใด

ถ้าคำตอบ คือ ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ควรกำหนดให้ชัด

^๔ ในพ.ศ. ๒๕๔๐ มีการทำรัฐประหารและประเทศใช้รัฐธรรมนูญ ต่อมาเกิดการเคลื่อนไหวคัดค้านรัฐธรรมนูญและรัฐบาลในพ.ศ. ๒๕๔๑ จึงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเปิดทางให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นจัดทำรัฐธรรมนูญแล้วขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ใน พ.ศ. ๒๕๓๔ มีการยึดอำนาจและประกาศใช้รัฐธรรมนูญและฉบับถาวรในเวลาต่อมา หลังจากนั้นระยะหนึ่งมีการเคลื่อนไหวคัดค้านรัฐธรรมนูญและรัฐบาล และมีข้อเรียกร้องให้ปฏิรูปการเมือง ใน พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเปิดทางให้จัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น จัดทำรัฐธรรมนูญแล้วขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

เจน (แม้จะไม่ได้ระบุชัดว่าเป็นระบบรัฐสภา) ว่าจะจะเป็นระบบรัฐสภาแบบดั้งเดิม หรือแบบที่
ดัดแปลงแล้วให้เข้ากับสมัยใหม่ ข้อนี้สัมพันธ์กับที่มาของสมาชิกรัฐสภา ที่มาของนายกรัฐมนตรี
บทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบสภา และการแบ่งแยกหน้าที่ของแต่ละองค์กร

๓. สิทธิเสรีภาพของประชาชนมีมากน้อยเพียงใด

ถ้าคำตอบ คือ ต้องการรับรอง (Approve) ค้ำครอง (Protect) ป้องกัน (Safeguard) และ
ประกัน (Guarantee) สิทธิเสรีภาพเต็มที่ ควรเขียนในบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพบังเกิดผลทันที
(Self-execution) หรือใช้คำที่แสดงว่าเป็นสิทธิสมบูรณ์^{๘๔} แต่ถ้าต้องการให้มีสิทธิเสรีภาพปานกลาง ก็
กำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพกระทำได้ภายใต้กฎหมายแต่ต้องเป็นกฎหมายเฉพาะบางเรื่อง^{๘๕}
และถ้าต้องการให้สิทธิเสรีภาพอยู่ในขอบเขตอันจำกัดก็กำหนดให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพกระทำ
ได้โดยกฎหมายทั่วไป^{๘๖}

อนึ่ง หัวข้อสิทธิเสรีภาพในยุคปัจจุบันมีแปลกๆใหม่ๆ เกิดขึ้นเป็นอันมาก จึงควร
พิจารณาว่าจะให้ครอบคลุมเพียงใด แต่อย่างน้อยสิทธิที่เรียกว่า “มูลฐาน” (Fundamental Rights) และ
สิทธิมนุษยชนตามที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ควรปรากฏ
ให้เห็น นอกจากนั้นในยุคปัจจุบัน สิทธิของคนหมู่มากที่รวมกลุ่มกันก็ได้รับการยอมรับมากขึ้นทุกที
เช่น สิทธิของชุมชน (Community Right) หรือสิทธิของกลุ่มอาชีพต่างๆ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจน
การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการต่างๆ ของรัฐ

๔. มีการจำกัดอำนาจรัฐจากการกระทำที่ไม่ชอบไว้อย่างไรบ้าง ข้อนี้ไม่ได้หมายถึงอำนาจ
ของรัฐบาลในการปกครอง (Governance) หรือการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย (Police Power) แต่เป็น
อำนาจของทุกองค์กรที่ทำภารกิจเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล รัฐสภา ศาลหรือองค์กรอื่นๆ ก็
ตาม บทเรียนที่เกิดขึ้นในอดีตคือ ภายใต้การปกครองแบบประชาธิปไตย เราต้องไว้ใจ
ประชาชน^{๘๗} แต่นับแต่เมื่อลอร์ด แอคตันของอังกฤษกล่าวถึงธรรมชาติของมนุษย์ที่จะมีการทำผิด
หรือทุจริต (Corrupt) ยังมีอำนาจมาก ยังมีโอกาสและแนวโน้มจะทำผิดได้ง่าย ประกอบกับในระยะ

^{๘๔} ตัวอย่างเช่น มาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิิกายของศาสนาหรือลัทธินิยมในทางศาสนา”

^{๘๕} มาตรา ๓๖ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่น
ที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความ
มั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมืองหรือเพื่อสวัสดิการของผู้เยาว์”

^{๘๖} มาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่ง
สิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดกรรมย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดกรรมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๘๗} เป็นอย่างเดียวกับที่อ้างว่า vox dei, vox populi หรือเสียงประชาชนคือเสียงสวรรค์

หลัง มีตัวอย่างเกิดขึ้นในหลายประเทศว่าในขณะที่การตรวจสอบความต้องการอันแท้จริงของประชาชนทำได้ยาก นักการเมืองบางคนมักฉวยโอกาสอ้างอำนาจอธิปไตย (Mandate) จากประชาชนในการเลือกตั้งที่จะกระทำการต่างๆ ตามใจชอบ ในที่สุดก็นำไปสู่การกระทำบางอย่างที่ไม่ถูกต้อง ไม่ควร เช่น เลือกปฏิบัติหรือกำหนดนโยบายใหม่ๆ หรือเสนอกฎหมายตามอำนาจที่มีอยู่ แต่ฝ่าฝืนความต้องการของประชาชนหมู่มา และแม้จะยับยั้งได้ในบั้นปลาย แต่อาจเข้าทำนอง “กว่าถั่วจะสุก งาก็ไหม้” หรือสายเกินแก้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญสมัยใหม่จึงคำนึงถึงกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐ นอกเหนือไปจากกลไกการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่รู้จักกันอยู่แต่เดิม

เมื่อกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว ต้องออกแบบองค์กรที่จะมาตรวจสอบ และกลไกในการตรวจสอบ แต่ที่รัฐธรรมนูญหรือ “กฎหมายลูก” ของหลายประเทศอาจมองข้ามไป คือ ประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และการให้เป็นธรรมแก่ผู้ถูกตรวจสอบ ประสิทธิภาพในที่นี้ หมายถึงระยะเวลา การได้มาซึ่งพยานหลักฐาน คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบ ส่วนความเป็นธรรม หมายถึง วิธีพิจารณา ความเที่ยงธรรมของผู้ตรวจสอบ และโอกาสปกป้องคุ้มครองตนเองของผู้ถูกตรวจสอบ

๕. รัฐธรรมนูญสมัยใหม่มักให้ความสำคัญแก่ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การปกครองท้องถิ่น การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย

สรุป

คำพังเพยที่ดำริกันว่าควรกำหนดเรื่องใดบ้างไว้ในรัฐธรรมนูญก็มีเป็นอันมากเสียแล้ว ยิ่งมาเผชิญกับกฎเกณฑ์ที่ว่ารัฐธรรมนูญควรมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และควรเตรียมการว่าการตีความในอนาคตจะแปลความหมายออกมาเป็นอย่างไร จึงมีแนวโน้มว่ารัฐธรรมนูญสมัยใหม่มักยืดยาวนับหลายร้อยมาตรา แต่ละมาตรามีหลายวรรคหรือหลายข้อ แต่หลักที่วิงวอนทางมาก็คือ รัฐธรรมนูญที่ดีไม่ควรยืดยาว และควรยืดหยุ่น เพื่อให้มีชีวิตชีวา และใช้ได้ในทุกสถานการณ์ในอนาคตโดยไม่อัปจน กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นปฏิภาคกัน คล้ายๆจะบอกว่า “ข้าฯ ได้พำร่ำเล่มา” ขณะเดียวกันก็กระทุ้งว่า “น้ำขึ้นให้รีบตัก” จึงนับเป็นความยากลำบากของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่จะต้องดูแลทั้งกฎเกณฑ์ด้านภาษา และกฎเกณฑ์ด้านสาระให้ได้สัดส่วนกัน ยิ่งถ้าผู้ร่างหรือผู้พิจารณาร่างไม่เข้าใจกฎเกณฑ์เหล่านี้ คิดแต่จะปรุงแต่งเอาตามความพอใจ แม้จะมีเจตนาดี ต้องการทำให้ดีที่สุด แต่ก็เป็นภาระอันหนักอึ้งของผู้รับผิดชอบ ลงท้ายก็จะนำไปสู่การมีรัฐธรรมนูญที่ยืดยาว แต่ไม่ยืดหยุ่น การมีรัฐธรรมนูญที่ใช้ถ้อยคำขัดแย้งกันเอง หรือหลักการในแต่ละมาตราขัดกันจนเปิดทางให้ทุ่มเถียงว่าจะใช้หลักการใด หรือในที่สุดอาจเผชิญกับทางตัน ไม่อาจหาทางออกได้ หรือแม้แต่กลไกที่อุตสาหะคิดว่าวางไว้อย่างรอบคอบที่สุด ไร้ประสิทธิภาพ

นี่มาถึงเรื่องรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการวางระบบไว้ให้ “คน” เท่านั้น ส่วนเรื่องของ “คน” ซึ่งเป็น
ผู้ใช้รัฐธรรมนูญก็นับว่าสำคัญยิ่งกว่า แต่เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ควรกล่าวกันต่อไป