

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายเจริญ ทัศนธรรม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๐

เรื่องพิจารณาที่ ๒๘/๒๕๔๕

วันที่ ๑๘ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๐

ระหว่าง { นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง  
พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทย ผู้ถูกร้อง

เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทย

นายทะเบียนพรรคการเมือง ผู้ร้อง ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ขอให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งยุบพรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทย ผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า ผู้ร้องรับจดทะเบียนจัดตั้ง พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทย ผู้ถูกร้อง เป็นพรรคการเมือง เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๗ ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ ต้องจัดทำรายงานการดำเนินงานของผู้ถูกร้องในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ตามวิธีการที่ผู้ร้องกำหนดและแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๘ เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ และเมื่อ ใกล้เคียงสิ้นสุดระยะเวลาการจัดทำรายงานการดำเนินงานของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ถูกร้องดำเนินการจัดทำรายงานดังกล่าว ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

เมื่อสิ้นเดือนมีนาคม ๒๕๔๘ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตรวจสอบการแจ้งรายงาน ดังกล่าวของพรรคการเมือง ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินงานของผู้ถูกร้องในรอบปี

พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ โดยนายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการ เลขาธิการพรรค ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เป็นผู้ลงนาม ซึ่งในหนังสือระบุว่าอาศัย อำนาจตามข้อบังคับพรรครักษ์แผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๑ (๑) ในกรณีที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ใน ที่ทำการพรรคหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ามีกิจการที่จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพรรค ให้บุคคลต่อไปนี้มีอำนาจเต็มในการทำการแทนหัวหน้าพรรคตามลำดับ ดังนี้ ให้รองหัวหน้าพรรค คนที่หนึ่งและคนที่สองทำการแทนหัวหน้าพรรค ถ้ารองหัวหน้าพรรคทั้งสองไม่อยู่ให้เลขาธิการพรรค ทำการแทนหัวหน้าพรรค

ผู้ถูกร้องเดิมมีนายสุรทิน พิจารณ์ เป็นหัวหน้าพรรค ต่อมาลาออกจากตำแหน่งดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ข้อบังคับพรรครักษ์แผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๗) และข้อ ๒๕ วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีตำแหน่งหัวหน้าพรรคว่างลง ตามข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน และให้มีอำนาจ เรียกประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ภายในสามสิบวัน ซึ่งรองหัวหน้าพรรค ลำดับต้น คือ นายสมาน วาปี

ผู้ร้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘ ให้นายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรคผู้ทำหน้าที่ แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ซึ่งแจ้งว่าได้มอบอำนาจให้นายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรค เป็นผู้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้องหรือไม่ นายสมานซึ่งแจ้งว่า หน้าที่การจัดทำรายงานดังกล่าวเป็นหน้าที่ของเลขาธิการพรรค แต่ต้องรายงานให้หัวหน้าพรรคลงนาม รับรองแล้วจึงจะจัดส่งให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยนายสมานปฏิเสธว่าไม่ได้มอบอำนาจ ให้นายอนุชิต ดิษฐประสพ เลขาธิการพรรคปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพรรคแต่อย่างใด

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาแล้วเห็นว่า การแจ้งรายงานการดำเนินกิจการ ของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ของผู้ถูกร้อง ซึ่งมีนายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการ เลขาธิการพรรค เป็นผู้ลงนามแจ้งต่อผู้ร้อง โดยไม่ได้รับมอบหมายจากนายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรค ผู้ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ถือว่าผู้ถูกร้องไม่ได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของ พรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง จึงมีเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕)

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และเห็นควรร้องทุกข์กล่าวโทษแก่หัวหน้าพรรคเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ ซึ่งมีโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสรุปข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประชุมครั้งที่ ๑๑๔/๒๕๔๕ (๒๘) เมื่อวันศุกร์ที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ที่ประชุมมีมติว่า เมื่อประธานกรรมการการเลือกตั้งในฐานะนายทะเบียนพรรคการเมืองรับทราบกรณีและผู้ถูกร้องมิได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง อันเป็นความผิดตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงให้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อให้ยุบพรรคผู้ถูกร้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ (๕) ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๕ มาตรา ๓๕ ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง โดยผู้ที่ลงนามแจ้งมิใช่ผู้มีอำนาจดำเนินการแทนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ถูกร้องจึงไม่ได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่ผู้ร้องกำหนดและแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๕ ตามมาตรา ๓๕ เป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้อง

ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งรับคำร้องของผู้ร้องและให้ส่งสำเนาคำร้องให้ผู้ถูกร้องเพื่อยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ถูกร้อง โดยนายจิระเดช ทูมนัด หัวหน้าพรรค มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ผู้ถูกร้องเดิมมีนายสุรทิน พิจารณ์ เป็นหัวหน้าพรรค ต่อมานายสุรทินลาออก ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะตามข้อบังคับพรรคครั้งแผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๗) ซึ่งข้อ ๒๕ วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีตำแหน่งหัวหน้าพรรคว่างลงตามข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๗) ให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน และให้มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการบริหารพรรคชุดใหม่ภายในสามสิบวัน รองหัวหน้าพรรคลำดับต้น คือ นายสมาน วาปี และในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๕

ซึ่งเป็นวันสุดท้ายแห่งการรายงานนั้น หากไม่ดำเนินการอาจทำให้ผู้ถูกร้องเสียหาย นายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรค จึงเป็นผู้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้องโดยปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้องตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๗) และวรรคสอง ทั้งนี้ การทำการแทนหัวหน้าพรรคตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน และทรัพย์สิน หนี้สิน หรือเรื่องเกี่ยวกับการให้สัญญาทางการเมืองกับพรรคการเมืองอื่น หรือนิติบุคคลอื่นหรือบุคคลอื่น เมื่อดำเนินการแล้วผู้ทำการแทนหัวหน้าพรรคต้องเสนอให้คณะกรรมการบริหารพรรคให้คำรับรอง ถ้าเสียงข้างมากในที่ประชุมไม่ให้คำรับรอง ให้ถือว่าการกระทำนั้นไม่มีผลผูกพันผู้ถูกร้อง การที่นายอนุชิต ดิษฐประสพ เลขาธิการพรรค ทำรายงานการดำเนินกิจการตามแผนงานของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค เนื่องจากหัวหน้าพรรคลาออก และรองหัวหน้าพรรคคนที่ ๑ และคนที่ ๒ ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่ได้อยู่ที่ทำการพรรค ประกอบกับเป็นการเร่งด่วน นายอนุชิต ดิษฐประสพ เลขาธิการพรรค จึงปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรค โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับพรรคฯ ธรรมนูญแผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๗) ในการทำการแทนหัวหน้าพรรคตามวรรคหนึ่ง หลังจากนั้นนายอนุชิต ดิษฐประสพ ทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการเลือกตั้งแล้ว ได้เสนอการปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารพรรค ผู้ถูกร้อง ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ คณะกรรมการบริหารพรรคมีมติรับรองรายงานผลการดำเนินการของผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และมีการนำเสนอต่อที่ประชุมพรรคในการประชุมสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๙ โดยที่ประชุมมีมติรับรองรายงานผลการดำเนินงานของพรรคในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ จำนวน ๑๗๘ คน ในจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม ๑๕๖ คน ถือว่าถูกต้องตามข้อบังคับพรรค และถือว่าผู้ถูกร้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว ขอให้ยกคำร้อง

ตุลาการรัฐธรรมนูญประจำคดี รับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกร้อง และส่งสำเนาคำชี้แจงดังกล่าวให้ผู้ร้องทราบเพื่อให้โอกาสชี้แจงเพิ่มเติม

ผู้ร้องยื่นคำชี้แจงเพิ่มเติม ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้

หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้ กรณีพรรคผู้ถูกร้องเดิมมีนายสุรทิน พิจารณ์ เป็นหัวหน้าพรรค เมื่อนายสุรทินลาออก ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ตามข้อบังคับพรรครักษัแผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) และโดยที่ข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๒๕ วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีตำแหน่งหัวหน้าพรรคว่างลงตามข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) ให้รองหัวหน้าพรรคลำดับต้นทำหน้าที่แทน รองหัวหน้าพรรคลำดับที่หนึ่ง คือ นายสมาน วาปี จึงเป็นผู้ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคและสามารถมอบอำนาจให้กรรมการบริหารพรรคคนใดคนหนึ่งทำการแทนก็ได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๐ วรรคสอง การที่ผู้ถูกร้องนำข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๗) มาใช้บังคับ ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากพรรคการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกระทำอันใดเกี่ยวกับบุคคลภายนอกจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดในมาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อผู้ถูกร้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้อง โดยนายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรค ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคเป็นผู้ลงนาม โดยอ้างว่าอาศัยอำนาจตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๗) ในขณะที่นายสมาน วาปี รองหัวหน้าพรรคลำดับที่หนึ่ง ซึ่งทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๒๕ วรรคสาม ปฏิเสธว่าไม่ได้มอบอำนาจให้นายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรค ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกร้องไม่ได้แจ้งรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่ผู้ร้องกำหนดและแจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในเดือนมีนาคม ๒๕๔๘ ตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นเหตุให้ยุบพรรคการเมืองตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง (๕) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประจำคดีพิจารณาแล้ว มีคำสั่งรับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้ร้องและส่งสำเนาให้ผู้ถูกร้องทราบ

ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คำชี้แจงเพิ่มเติมและเอกสารประกอบแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามคำร้อง หรือไม่

กรณีมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ เห็นว่า ผู้ร้องรับจดแจ้งการจัดตั้งพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๔๗ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ มาตรา ๓๕ ต่อมา ในระหว่างการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ นับแต่วันประกาศเป็นต้นไป โดยมาตรา ๓๐๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๘ เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และวรรคสี่บัญญัติว่า บรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ในระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ดำเนินการต่อไป ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

สำหรับประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีมีเหตุที่จะสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามคำร้องของผู้ร้องได้ หรือไม่ นั้น โดยที่ปรากฏว่า ผู้ถูกร้องมีหน้าที่ต้องแจ้งรายงานการดำเนินกิจการของผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อผู้ร้องภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ และผู้ร้องยื่นคำร้องเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง เนื่องจากไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งมาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “ให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนดและแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปีเพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวันนับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พรรคการเมืองย่อมเลิกหรือยุบด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ ... (๕) ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๖๒” และวรรคสองบัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า

พรรคการเมืองใดมีเหตุตามที่ระบุไว้ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๕) ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ ยุบพรรคการเมืองนั้น” แต่ปรากฏว่าในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มีการประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา โดยมาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๕ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ และฉบับที่ ๒๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๕ รวมทั้งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปฯ ฉบับที่ ๑๕๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาพิจารณาวินิจฉัยคดีตามคำร้อง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าด้วยการจัดทำรายงาน การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและมาตรการบังคับทางกฎหมาย ซึ่งบัญญัติไว้ตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๓ ทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ โดยมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้หัวหน้า พรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้อง ตามความเป็นจริงตามวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคม ของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบ เว้นแต่พรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ถึงเก้าสิบวัน นับจนถึงวันสิ้นปีปฏิทิน” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อครบระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่รายงาน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายใน ระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเลือกตั้งดำเนินการเพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น” และมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่พรรคการเมืองใดมีเหตุต้องเลิกตามข้อบังคับ พรรคการเมืองแต่พรรคการเมืองนั้นยังมีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่หรือในกรณีที่

พรรคการเมืองใดไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๒ ให้ยุบพรรคการเมืองนั้น” และวรรคสองบัญญัติว่า “เมื่อปรากฏต่อนายทะเบียนว่า พรรคการเมืองใดมีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน เมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่ามิเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นกับพรรคการเมืองตามคำร้องของนายทะเบียน ให้ศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้ยุบพรรคการเมืองนั้น”

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และวรรคสาม บัญญัติว่า ในระหว่างที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองตามวรรคหนึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้เลิกบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกาศใช้บังคับแล้ว โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยการจัดทำรายงานการดำเนินงานกิจการของพรรคการเมืองและมาตรการบังคับทางกฎหมายในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๓ ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุตามคำร้องของผู้ร้อง บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๕๓ จึงมีลักษณะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ ให้มีความชัดเจนขึ้น ทั้งยังมีลักษณะเป็นคุณแก่ผู้ที่อยู่ในบังคับมากกว่า นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๓ วรรคสอง ต่างเป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญสั่งยุบพรรคการเมืองได้ เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งฉบับถูกยกเลิกไปแล้ว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ



ว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๕ วรรคสอง ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว สั่งยุบพรรคการเมืองได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่จะใช้เป็นฐานอ้างอิงการใช้อำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองได้อีก แต่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๓ วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วสั่งยุบพรรคการเมือง ดังนั้น จึงต้องนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้อง ซึ่งก็ไม่ได้ทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนไป อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา ๔๒ วรรคสอง ที่บัญญัติขึ้นใหม่ว่า “เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว หากพรรคการเมืองใดยังไม่ได้รายงาน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้หัวหน้าพรรคการเมืองรายงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลาแล้วยังมิได้รายงาน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้นายทะเบียนโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ เพื่อให้มีการยุบพรรคการเมืองนั้น” แต่ในขณะที่เกิดเหตุตามคำร้องจนกระทั่งผู้ร้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่ได้ตราขึ้นใช้บังคับ เมื่อผู้ร้องได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๖๕ วรรคสองแล้ว กรณีจึงไม่อาจนำมาตรา ๔๒ วรรคสอง มาบังคับใช้กับกรณีตามคำร้องนี้ได้และถือได้ว่าการยื่นคำร้องนี้สมบูรณ์และชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๘๓ แล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายสุรทิน พิจารณ์ หัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค ทำให้คณะกรรมการบริหารพรรคพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด แต่ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่านายทะเบียนพรรคการเมืองจะตอบรับการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการบริหารชุดใหม่ ระหว่างนั้นนายสมาน วาปีรอนหัวหน้าพรรค ทำหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง ตามข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์แผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๕ วรรคสาม ต่อมา เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ นายอนุชิต ดิษฐประสพ รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้อง ได้ลงนามในรายงานการดำเนินกิจการของพรรคผู้ถูกร้องในรอบปีปฏิทิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งจัดทำตามแบบที่ผู้ร้องกำหนด และแจ้งต่อผู้ร้องโดยระบุว่า อาศัยอำนาจตามข้อบังคับพรรคประชาธิปัตย์แผ่นดินไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓๑ (๑) (ข) ที่กำหนดว่า ในกรณีที่หัวหน้าพรรคไม่อยู่ใน

ที่ทำการพรรคหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ถ้ามีกิจการพรรคที่จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพรรค ให้รองหัวหน้าพรรคคนที่หนึ่งและคนที่สองทำการแทนหัวหน้าพรรค ถ้ารองหัวหน้าพรรคทั้งสองไม่อยู่ ให้เลขาธิการพรรคทำการแทนหัวหน้าพรรค ซึ่งผู้ร้องได้รับรายงานดังกล่าวไว้ในวันเดียวกัน ภายหลังจากนั้นเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้องได้เสนอเรื่องต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ และคณะกรรมการบริหารพรรคมีมติรับรองรายงานการดำเนินการของผู้ถูกร้องดังกล่าว เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุตามคำร้อง รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ต่างบัญญัติให้หัวหน้าพรรคการเมืองจัดทำรายงานการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีปฏิทินที่ผ่านมาให้ถูกต้องตามความเป็นจริงตามวิธีที่นายทะเบียนกำหนด และแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในเดือนมีนาคมของทุกปี เพื่อประกาศให้สาธารณชนทราบนั้น เป็นบทบัญญัติให้นายทะเบียนพรรคการเมืองตรวจสอบว่าพรรคการเมืองได้ดำเนินการทางการเมืองไปประการใดบ้าง รวมทั้งการใช้จ่ายเงินสนับสนุนเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ แล้วประกาศให้สาธารณชนทราบ เนื่องจากพรรคการเมืองเป็นสถาบันหลักทางการเมืองและเป็นองค์กรที่ต้องดำเนินการทางการเมืองอย่างต่อเนื่องตามวิถีทางการเมืองปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กฎหมายจึงมีเจตนารมณ์ที่จะประกาศให้สาธารณชนทราบและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินการของพรรคการเมืองในรอบปีที่ผ่านมา และที่กฎหมายกำหนดให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้จัดทำรายงานและแจ้งต่อนายทะเบียนก็เนื่องจากหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นกรรมการบริหารพรรคการเมืองและเป็นผู้บริหารสูงสุดของพรรคการเมืองทั้งยังเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗ วรรคสอง ซึ่งต่างบัญญัติไว้เหมือนกันว่า ให้หัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้แทนของพรรคการเมืองในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้หัวหน้าพรรคการเมืองจะมอบหมายเป็นหนังสือให้กรรมการบริหารคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนได้ ดังนั้นเมื่อบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ชัดเจนเป็นการเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าพรรคการเมืองเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แจ้งต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง การที่ผู้ถูกร้องโดยผู้รักษาการเลขาธิการพรรคผู้ถูกร้องเป็นผู้แจ้งรายงานการดำเนินการของผู้ถูกร้องในรอบปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ต่อผู้ร้อง โดยอาศัย

อำนาจตามข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๗) ปฏิบัติหน้าที่แทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง เพราะรักษาการรองหัวหน้าพรรค (นายสมาน วาปี) ผู้ทำการแทนหัวหน้าพรรคไม่อยู่ในที่ทำการพรรค โดยไม่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ทำการแทนหัวหน้าพรรคผู้ถูกร้อง จึงเป็นการกระทำโดยฝ่าฝืน บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจแม้ว่าในเวลาต่อมาคณะกรรมการบริหารพรรคผู้ถูกร้องจะมีมติรับรองเพื่อเสนอที่ประชุมใหญ่ของพรรคและรายงานผู้ร้องต่อไป ก็ไม่อาจ ลบล้างการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายไปแล้วได้ อีกทั้งข้อบังคับพรรคฯ ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง (๑) (๗) ดังกล่าว เป็นเรื่องการบริหารภายในพรรคผู้ถูกร้อง ไม่อาจนำมาเป็นเหตุอ้างเพื่อยกเว้นไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายได้ ดังนั้น จึงฟังได้ว่า พรรคผู้ถูกร้องไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๕ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเป็นการ ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ด้วย กรณีจึงมีเหตุยุบพรรคผู้ถูกร้องตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔๒ ประกอบกับมาตรา ๕๑

ด้วยเหตุผลที่วินิจฉัยข้างต้น จึงเห็นว่า สมควรที่ศาลรัฐธรรมนูญจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรคสอง สั่งให้ยุบพรรค รัักษ์แผ่นดินไทย ผู้ถูกร้อง

นายเจริญ หัตถกรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ