

บทที่ 4

บทสรุปและเสนอแนะ

ส่วนที่ 1 บทสรุป

ในทางปฏิบัติต้องยอมรับว่า ผู้ถือหุ้นที่ไม่ได้เป็นกรรมการของบริษัท ส่วนใหญ่จะไม่ได้ร่วมรับรู้ถึงการดำเนินงานของบริษัทเลย และจะต้องรอให้บริษัทมีหนังสือนัดประชุมมาก่อนเท่านั้นจึงจะไม่เข้าร่วมประชุมและก็เฉพาะในการประชุมผู้ถือหุ้นเท่านั้นที่ผู้ถือหุ้นจะมีโอกาสใช้สิทธิออกเสียงแสดงความคิดเห็นเพื่อควบคุมการดำเนินงานของบริษัทได้เพียงวิธีเดียว ฉะนั้นกฎหมายจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องวางมาตรการให้ผู้ถือหุ้นได้ใช้อำนาจการควบคุมที่มีอยู่เข้าควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายจัดการให้เกิดผลและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

เนื่องจากฝ่ายจัดการได้ใช้การเชิญชวนให้มอบฉันทะให้เข้าประชุมแทนเป็นกลไกสำคัญในการรักษาอำนาจจัดการให้สามารถอยู่ในตำแหน่งได้นาน ๆ โดยการร้องขออย่างง่าย ๆ ให้ผู้ถือหุ้นลงนามและส่งหนังสือมอบฉันทะคืนโดยไม่มี การเปิดเผยวัตถุประสงค์หรือข้อเท็จจริงใด ๆ ประกอบกับปัญหาในทางปฏิบัติตามความจริงที่ผู้ถือหุ้นมักไม่นิยมเข้าประชุมด้วยตัวเอง เพราะติดขัดด้านเวลา และความจำเป็นอื่น ๆ ตลอดจนมีผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้สนใจการควบคุมดำเนินงานโดยการประชุมผู้ถือหุ้น แต่กลับสนใจเพียงมูลค่าราคาหุ้นในตลาดเท่านั้น จึงทำให้เป็นช่องทางสนับสนุนให้ฝ่ายจัดการมีโอกาสได้รับแต่งตั้งเป็นผู้รับมอบฉันทะจากการเชิญชวนได้ไม่ยากนัก

อีกทั้งปัญหาจากการกระทำโดยไม่สุจริตของกรรมการบริษัทที่แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองและพวกพ้องของตนจากการประชุมผู้ถือหุ้น โดยเฉพาะในการเชิญชวนให้มอบฉันทะที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งกรรมการนั้น ผู้ถือหุ้นจะไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงใด ๆ เกี่ยวกับตัวบุคคลที่เสนอชื่อเข้ารับเลือกตั้งเป็นกรรมการของบริษัทว่ามีใครบ้าง และแต่ละคนนั้นเป็นบุคคลที่มีผลประโยชน์ขัดกับบริษัทหรือไม่เพียงใด

แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ตามกฎหมายบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชน จำกัด เท่าที่มีใช้อยู่เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นดังกล่าวแล้วเห็นว่ายังไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายบริษัทจำกัดและพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 ของไทยมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์หรือวางมาตรการใด ๆ เพื่อคุ้มครองบริษัทและผู้ถือหุ้นไว้เลย จึงเปิดช่องให้กรรมการมีโอกาสดักตวงผลประโยชน์ส่วนตนจากบริษัทได้โดยง่าย อันเป็นเรื่องที่ควรจะต้องรีบแก้ไขอย่างยิ่ง และแม้บริษัทมหาชนจำกัดของไทย ตามพระราชบัญญัติ บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 94 ซึ่งบัญญัติให้กรรมการต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลเท็จ ซึ่งเป็นการวางมาตรการให้กรรมการต้องเป็นผู้พิสูจน์ว่าตนนั้นสุจริต กล่าวคือ มิได้มีส่วนในการแจ้งข้อความเท็จจริง หรือปกปิดข้อความอันควรต้องแจ้งเกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของบริษัทก็ตามแต่ก็ไม่พอเยียวยาในเรื่องกรณีที่จะคุ้มครองผู้ถือหุ้นจากการที่กรรมการเชิญชวนให้มอบฉันทะด้วยข้อเท็จจริงที่เปิดเผยนั้นเป็นเท็จหรือหลอกลวง เพราะว่ามาตรา 94 ดังกล่าวนั้น กฎหมายบัญญัติคุ้มครอง เฉพาะในกรณีที่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จในกรณีการเสนอขายหุ้นของบริษัทเท่านั้น

ปัญหาที่กฎหมายบริษัทจำกัดของไทยไม่สามารถให้ความคุ้มครองผู้ถือหุ้นจากการเชิญชวนให้มอบฉันทะของฝ่ายจัดการ นับเป็นเรื่องที่สำคัญที่มีความสำคัญและควรหาหนทางแก้ไข เนื่องจากมีผลเสียหายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิควบคุมการดำเนินงานบริษัทของผู้ถือหุ้น

เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดจากการเชิญชวนให้มอบฉันทะโดยไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงใด ๆ ซึ่งตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ผู้เขียนเห็นว่ายังไม่มีความมาตรการคุ้มครองผู้ถือหุ้นจากการที่ถูกฝ่ายจัดการเชิญชวนแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ถือหุ้นจากการถูกเชิญชวนให้มอบฉันทะอย่างชัดเจนแล้ว ปรากฏว่ากฎหมายสหรัฐอเมริกาได้มีบทบัญญัติบังคับให้ผู้เชิญชวนต้องมีการเปิดเผยข้อเท็จจริง

อย่างครบถ้วน (Full Disclosure) และห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จ หรือหลอกลวง หรือ
 ละเลยไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด (False and Misleading Statement) ตลอดจนกำหนด
 เนื้อหาที่ต้องมีหรือควรมีในแบบฟอร์มการมอบฉันทะด้วย

ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเชิญชวนให้มอบฉันทะในการ
 ประชุมผู้ถือหุ้นในประเทศไทยนั้น เกิดขึ้นจากฝ่ายจัดการกระทำเพื่อรักษาอำนาจในการจัดการ
 บริษัท โดยการร้องขออย่างง่าย ๆ โดยไม่มีการเปิดเผยข้อเท็จจริงใด ๆ และบางครั้งก็มีการให้
 ผลประโยชน์ตอบแทนกับกลุ่มผู้ถือหุ้นบางกลุ่มเท่านั้น จึงเห็นว่าไม่เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถือ
 หุ้นที่ไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงหรือทราบข้อเท็จจริงที่ไม่เพียงพอ ซึ่งมีผลทำให้ตัดสินใจ
 มอบฉันทะให้ลงมติผิดพลาดไป อีกทั้งในส่วนของผู้เชิญชวนเองต่างก็ไม่ต้องการที่จะเปิดเผยข้อ
 เท็จจริง หรือแสดงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการเชิญชวนให้ผู้ถือหุ้นมอบฉันทะให้เข้าประชุมแทน
 จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมา เพื่อกำหนดหน้าที่ให้ผู้เชิญชวนทำการ
 เปิดเผยข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีในทางกฎหมายในการเชิญชวนให้มอบฉันทะที่รัฐไม่
 ควรจะปล่อยให้มีการเชิญชวนอย่างเสรี เพราะจะทำให้เกิดผลประโยชน์เฉพาะกับฝ่ายจัดการซึ่ง
 อาจจะไม่ใช่ผู้ถือหุ้นก็ได้ ด้วยเหตุนี้รัฐควรจะเข้ามาควบคุมเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้ถือหุ้น
 โดยวิธีการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้มากที่สุด คือการเปิดเผยข้อเท็จจริง ซึ่งในส่วนนี้ผู้เขียนเห็น
 ว่ารัฐควรจะเข้ามากำหนดข้อเท็จจริงที่ต้องบังคับให้มีการเปิดเผย และควบคุมการเปิดเผยข้อ
 เท็จจริงที่เห็นว่าจะเข้ามามีผลต่อการบิดเบือนการเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ถูกต้องด้วย เพื่อเป็นการ
 สร้างความเป็นธรรมที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจทำให้ผู้ถือหุ้น
 ทุกคนมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเท่าเทียมกัน

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงหลักการของกฎหมายสหรัฐอเมริกาประกอบกับกฎหมายของ
 ประเทศอังกฤษตามที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สามารถนำเอาหลักการที่กฎหมายประเทศสหรัฐ
 อเมริกาบัญญัติควบคุมการเชิญชวนให้มอบฉันทะมาพิจารณาเปรียบเทียบกับปัญหาที่เกิดขึ้น
 ในประเทศไทยพอสรุปข้อเสนอแนะที่จะนำมาเป็นมาตรการในการควบคุมการเชิญชวนให้มอบ
 ฉันทะในการประชุมผู้ถือหุ้นในบริษัทได้ดังต่อไปนี้

2.1 เห็นควรที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เพราะผู้เขียนเห็นว่ากฎหมายที่ควรมีการบัญญัติให้เปิดเผยข้อเท็จจริงในการเชิญชวนให้มอบฉันทะในการประชุมผู้ถือหุ้นในบริษัทนั้น ควรจะนำมาใช้กับบริษัทที่มีลักษณะมีโอกาสการกระจายการถือหุ้นไปอยู่ในมือของสาธารณชนเป็นสำคัญ ซึ่งผู้ถือหุ้นในบริษัทมหาชนนี้ไม่ค่อยมีโอกาสทราบถึงข้อเท็จจริงของบริษัทและของฝ่ายจัดการ และหากบัญญัติให้บริษัทที่จัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบริษัทที่มีลักษณะปิด หรือครอบครัว ก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ หากกลับเป็นการสร้างภาระและก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายแก่บริษัทเหล่านี้มากเกินไปด้วย

ในการแก้ไขกฎหมายนั้นควรบัญญัติหลักการที่กฎหมายควรจะเข้ามาควบคุม ดังนี้คือ

ประการแรก หลักการที่เหมาะสมนำมาใช้ก็คือหลักการในเรื่องของการเปิดเผยข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วน โดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายจัดการเชิญชวนให้มอบฉันทะที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งกรรมการนั้น เพื่อให้ผู้ถือหุ้นมีโอกาสทราบและสามารถวัดผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของฝ่ายจัดการ อันทำให้ผู้ถือหุ้นสามารถประกอบกับการตัดสินใจมอบฉันทะให้ลงมติแทนได้ จึงต้องบัญญัติให้ผู้เชิญชวนจะต้องจัดส่งเอกสารดังต่อไปนี้ให้แก่ผู้ถือหุ้นทุกคนที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงมติ กล่าวคือ

- 1) จัดทำแบบแสดงรายการมอบฉันทะที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับค่าตอบแทนที่สูงสุดห้าลำดับแรกที่บริษัทจ่ายให้กับกรรมการ เจ้าหน้าที่ ตลอดจนธุรกรรม (Transaction) ของกรรมการที่มีผลประโยชน์ขัดกันโดยนัยสำคัญกับบริษัท
- 2) จะต้องจัดส่งรายงานประจำปีที่มีการเปิดเผยงบดุล งบกำไรขาดทุน ตลอดจนข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของบริษัทในระดับที่เป็นข้อมูลพื้นฐานของข้อเท็จจริงทางการเงินที่ต้องเปิดเผยแก่นักลงทุน

ประการที่สอง กำหนดบทบัญญัติการเปิดเผยข้อเท็จจริงให้ถูกต้อง เนื่องจากการกำหนดหลักการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นมานั้นนอกจากการกำหนดในเรื่องของ

การเปิดเผยข้อเท็จจริงแล้ว ในการบังคับใช้กฎหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ นั้นจำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่เข้ามาควบคุม เพื่อให้การเปิดเผยข้อเท็จจริงเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด โดยจะต้องเข้ามาควบคุมให้มีการให้ข้อเท็จจริงอย่างถูกต้อง ครบถ้วน ซึ่งจะทำการป้องกันการให้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนอันอาจจะมีผลกระทบต่อการตัดสินใจ เปลี่ยนแปลงการมอบฉันทะให้ลงมติของผู้ถือหุ้นที่ถูกเชิญชวนได้ โดยมีหลักการที่กฎหมายควร จะเข้ามาควบคุมสรุปได้ดังนี้

1) บัญญัติหลักเกณฑ์ควบคุมการกระทำของผู้มีหน้าที่ต้องเปิดเผยนั้นจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน และเป็นข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง กล่าวคือ กฎหมายควรที่จะเข้ามาควบคุมการเปิดเผยข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ หรือหลอกลวง หรือละเว้นไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงที่ควรต้องเปิดเผยนั้น โดยการบัญญัติให้กรรมการต้องรับผิดชอบเมื่อกรรมการให้ข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จ หรือหลอกลวง หรือละเว้นไม่เปิดเผยข้อเท็จจริง เว้นแต่กรรมการจะพิสูจน์ได้ว่าตนสุจริต ซึ่งเป็นการบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับที่พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 มาตรา 94 ได้บัญญัติคุ้มครองนักลงทุนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จในเรื่องการเสนอขายหลักทรัพย์

2) บทบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาควบคุมกำกับ ดูแลและตรวจสอบ โดยกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงจะต้องยื่นรายการที่เปิดเผยต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนี้ เพื่อให้หน่วยงานนี้เข้ามาตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงที่เปิดเผยนั้น ครบถ้วนเพียงพอตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และควรจะต้องมีการสั่งให้มีการเพิ่มเติมการให้ข้อเท็จจริงในส่วนนี้อีกด้วย เพราะจะทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นเพียงพอตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประการที่สาม กำหนดบทบัญญัติที่สร้างความเป็นธรรมและส่งเสริมให้ผู้ถือหุ้นที่ประสงค์จะตอบโต้ฝ่ายจัดการโดยการต่อสู้ให้มีการมอบฉันทะ โดยการบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

1) การสร้างความเป็นธรรมโดยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายจัดการที่จะต้องจัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นที่มีรายการครบถ้วนเพียงพอในการที่ผู้ถือหุ้นฝ่ายตอบโต้จะใช้สื่อสารระหว่างผู้ถือหุ้นได้ให้แก่ผู้ถือหุ้นฝ่ายตอบโต้ทันทีที่มีการร้องขอ

การกำหนดกฎหมายกรณีนี้ ควรจะบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่เป็นการสร้างกลไกที่จะทำให้เป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ถือหุ้นที่ต้องการต่อสู้ให้มีการมอบฉันทะได้รับบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นในทันทีที่ผู้ถือหุ้นเหล่านี้ต้องการนั่นเอง เพราะว่าอุปสรรคสำคัญในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ถือหุ้นก็คือการไม่ทราบว่าใครเป็นผู้ถือหุ้น และจำนวนหุ้นที่ผู้ถือหุ้นแต่ละรายถืออยู่นั้นมีจำนวนเท่าใด ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาในประเด็นนี้ จึงควรบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นการขจัดอุปสรรคดังกล่าว หากไม่เช่นนั้นแล้วก็จะทำให้โอกาสต่อสู้ของผู้ถือหุ้นเป็นไปได้ยากยิ่ง ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ ผู้ถือหุ้นที่เป็นสาธารณชนย่อมยากที่จะมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมซึ่งข้อเท็จจริงเหล่านี้อาจทำให้ผู้ถือหุ้นที่ถูกเชิญชวนเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจมอบฉันทะให้ลงมติได้ นั่นคือจะทำให้ผู้ถือหุ้นที่เป็นสาธารณชนที่ถูกเชิญชวนมีโอกาสได้รับความเป็นธรรมจากข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผยมากยิ่งขึ้น

2) นอกจากนั้นควรบัญญัติกฎหมายที่เป็นการเอื้ออำนวยและส่งเสริมให้ผู้ถือหุ้นตอบโต้ฝ่ายจัดการโดยต่อสู้ให้มีการมอบฉันทะด้วย โดยบัญญัติกฎหมายให้บริษัทค่าใช้จ่ายที่ผู้ถือหุ้นต้องใช้จ่ายไปในการต่อสู้การเชิญชวนให้มีการมอบฉันทะ ซึ่งควรจะบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนว่าให้บริษัทค่าใช้จ่ายคืนเพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้นที่ต่อสู้ให้มีการมอบฉันทะภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ก. ผู้ถือหุ้นที่ต่อสู้การเชิญชวนจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการหรือฝ่ายจัดการแทน
- ข. เป็นการต่อสู้การเชิญชวนเพื่อประโยชน์ของบริษัทมิใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว
- ค. ต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม และ
- ง. ต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นก่อนด้วย

2.2 เพื่อเป็นการวางมาตรการคุ้มครองระยะสั้น เนื่องจากการแก้ไขกฎหมายตามข้อ 2.1 นั้นเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลานาน ดังนั้นหากมีการนำมาตรการคุ้มครอง

ครองผู้ถือหุ้นที่เสนอแนบนั้นมากำหนดไว้ในข้อบังคับของบริษัท ซึ่งสามารถใช้เป็นกติกาก็สามารถบังคับให้ฝ่ายจัดการต้องผูกพันที่จะปฏิบัติได้ แต่จุดด้อยของข้อบังคับก็คือ ไม่สามารถกำหนดบทลงโทษ และไม่มีหน่วยงานของรัฐเข้ามาตรวจสอบดูแลแต่อย่างใด คงมีผลบังคับเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

จากหลักการต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนคาดว่าสามารถจะนำมาเป็นมาตรการที่คุ้มครองผู้ถือหุ้นเกี่ยวกับการเชิญชวนให้มอบฉันทะในการประชุมผู้ถือหุ้นในบริษัทได้อย่างเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาหาแนวทางที่จะนำมาบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถือหุ้นต่อไป