



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การดำเนินธุรกิจภาคเอกชนกับหลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย นายสุพัฒน์พงษ์ พันธุ์มีเขาว์
รหัส 580339

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การดำเนินธุรกิจภาคเอกชนกับหลักประชาธิปไตย

นายสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์¹

บทคัดย่อ

ประชาธิปไตย มีความหมายกว้าง หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ระบบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นในประเทศไทยมากกว่า 80 ปีแล้ว อย่างไรก็ตามความเข้าใจ การแปลความหลักการประชาธิปไตยยังมีความแตกต่างกันอย่างมาก ภาคเอกชนซึ่งเป็นส่วนประกอบหนึ่งของสังคมไทย ได้มีการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ในการดำเนินธุรกิจในระดับหนึ่ง แต่การปฏิบัติส่วนใหญ่อยู่ในบริษัทจดทะเบียนซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายบริษัทมหาชน จำกัดและตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ตรวจติดตามกำกับดูแลการดำเนินงานโดยเฉพาะ ส่วนบริษัทโดยทั่วไปยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชนที่มุ่งผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเสียงข้างมากเป็นสำคัญ และยังมีปัญหาอุปสรรคในด้านความซ้ำซ้อนของหน่วยงานกำกับดูแล และการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ นอกจากนี้ ปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดหลักนิติธรรมที่ชัดเจน ไว้ในกฎหมายเอกชน จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และอาจเป็นผลให้ความเข้าใจหลักประชาธิปไตยของภาครัฐ เอกชน และประชาชนยังมีความแตกต่างกันสมควรที่ภาครัฐควรพิจารณาแก้ไข เพื่อมิให้กลายเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยในอนาคต

คำสำคัญ เอกชน ประชาธิปไตย

¹ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารและกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท ทีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน)

การดำเนินธุรกิจภาคเอกชนกับหลักประชาธิปไตย

บทนำ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย นั้น บางกระแสกล่าวว่ามีต้นกำเนิดมาจากการปกครองในสมัยกรีกโบราณแต่บางกระแสก็เชื่อว่าเกิดขึ้นในประเทศอินเดีย ตั้งแต่สมัยพุทธกาล² ซึ่งประชาชนมารวมกลุ่ม ทำมาหากิน และอาศัยอยู่ร่วมกัน ในการปกครองประชาชนทุกคนจึงมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรง³ ต่อมาเมื่อจำนวนประชากรมีมากขึ้น การให้ประชาชนเป็นผู้ปกครองโดยตรงเกิดความไม่สะดวก ประชาชนจึงเลือกบุคคลที่ได้รับ ความไว้วางใจจากประชาชนส่วนใหญ่ ให้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนของประชาชนทำหน้าที่ปกครองแทนตน ระบอบประชาธิปไตยได้เผยแพร่และเจริญเติบโตในประเทศแถบตะวันตก และแพร่ขยายต่อไปยังภูมิภาคอื่นๆ และมีการพัฒนาในด้านรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคม ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและการเมืองของแต่ละประเทศ โดยอาจแบ่งออกได้เป็น 3 แบบใหญ่ๆ คือ ประชาธิปไตยแบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ แบบประธานาธิบดี เช่น สหรัฐอเมริกา และแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี เช่น ประเทศฝรั่งเศส ในอนาคตระบอบประชาธิปไตย อาจจะพัฒนาและมีมากกว่า 3 แบบก็ได้

สำหรับประเทศไทย เดิมปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 ได้เปลี่ยนแปลง การปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดใช้ในการปกครองประเทศ หลังจากนั้น เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ประสบเหตุการณ์ทางการเมือง การปฏิวัติ รัฐประหารและเปลี่ยนแปลงผู้นำของประเทศ รวมทั้งการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญหลายครั้ง มีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 19 ฉบับ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2557 ซึ่งคาดว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการทำ ประชามติร่างรัฐธรรมนูญใหม่ขึ้นนี้ ก่อนที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ(สนช.) จะพิจารณาลงมติเห็นชอบร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2558 และดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อประกาศใช้บังคับต่อไป

นิยาม/ความหมายของ “ประชาธิปไตย”

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 จวบจนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทย เรามี “ประชาธิปไตย” มายาวนานกว่า 80 ปี ในวงการวิชาการมีการให้นิยามหรือความหมาย “ประชาธิปไตย” ไว้ มากมาย เช่น

2 ส.ศิวลักษณ์, อ้างถึงในสารคดี ประชาธิปไตย-เป็นเอก รัดเกล้าและภาสกร ประมูลวงศ์ เรียบเรียงโดย ชานันท์ ยอดหงษ์ ปี 2557, หน้า 272.

3 นพนิติ สุริยะ, ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 9, ฉบับที่ 1, หน้า 137.

Abraham Lincoln ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา ให้นิยาม “ประชาธิปไตย” ไว้ว่า หมายถึง การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน (*Democracy is the government of the people, by the people, for the people*⁴.)

ปรีดี พนมยงค์ ให้นิยาม “ประชาธิปไตย” ว่า คือ ความเป็นใหญ่ของปวงชน คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วย “ประชา” หมายถึงหมู่คน คือ ปวงชน และ “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่⁵

นพนิธิ สุริยะ ให้ความหมาย “ประชาธิปไตย” คือ การปกครองที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม ถูกละเมิดบ้าง ว่าเป็นใหญ่ ให้ประโยชน์แก่คนกลุ่มใหญ่มากที่สุด และในขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องปกป้องคนกลุ่มเล็กซึ่งอาจได้รับความกระทบกระเทือนให้น้อยที่สุด⁶

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล กล่าวว่า ระบอบประชาธิปไตย คือ ระบอบการปกครองที่อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของประชาชน เฉพาะแต่ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ที่ประชาชนจะเป็นเจ้าของประเทศ และเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของประเทศ ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบอื่น ประชาชนไม่ใช่เจ้าของประเทศ หากเป็นแต่เพียงผู้อาศัยเท่านั้น⁷

สมยศ เชื้อไทย ให้ความหมายของการปกครองแบบประชาธิปไตย คือ การปกครองตนเองของผู้อยู่ใต้การปกครอง หรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญมาจากประชาชนหรือความยินยอมของประชาชน⁸

สำนักงานสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ให้หลักว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นรูปแบบการปกครองที่ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจและมีหน้าที่ที่ตนต้องรับผิดชอบ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยผ่านตัวแทนที่ได้รับเลือกจากประชาชนอย่างเสรี⁹

4 Abraham Lincoln, 19 November 1863, Gettysburg Pennsylvania

5 ประชาธิปไตยเบื้องต้นสำหรับสามัญชน ปรีดี พนมยงค์, จาก http://www.pridiinstiute.com/autopage/show_page.php?h=11&s_id=5&d_id=4 , สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2558.

6 นพนิธิ สุริยะ; ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 9, ฉบับที่ 1, หน้า 137.

7 ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ผศ.ดร.; การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : Civic Education พัฒนาการเมืองไทยโดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน” ปีที่พิมพ์: พฤษภาคม 2555.

8 สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : 2535, น.93.

9 สำนักงานสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา, “หลักแห่งประชาธิปไตย”, จาก http://thai.bangkok.usembassy.gov/root/pdfs/principles_of_democracy_thai.pdf สืบค้นวันที่ 26 พ.ค. 2558.

สุรพล ยะพรหม ให้ความหมายว่า “ประชาธิปไตย” หมายถึง ระบบการปกครองตามอุดมคติ ระบบหนึ่ง ที่รัฐบาลในระบบประชาธิปไตยจะให้โอกาสอันเท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต การแสวงหาความสุข เป็นต้น ซึ่งสามารถกำหนดกรอบหรือฐานะ ได้ 3 ประการ คือ ฐานะเป็นปรัชญา คือ ทฤษฎีหรืออุดมการณ์ทางการเมือง มุ่งเน้นความคิด ทั้งของผู้บริหารประเทศ และ พลเมืองทั่วไป ฐานะเป็นรูปแบบการปกครอง ในเชิงโครงสร้างของรัฐบาลแบบประชาธิปไตย เช่น ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี และฐานะที่เป็นวิถีชีวิต คือ วิถีทางแห่งการยอมรับเสียงข้างมาก และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของพลเมือง อันเป็นเรื่องการประพัตินสังคม¹⁰

อนึ่ง นักวิชาการบางท่าน ได้ให้ข้อสังเกตหรือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยไว้อย่างน่าสนใจ เช่น

นิธิ เอียวศรีวงศ์ ให้ข้อสังเกตว่า “ประชาธิปไตย” เป็นนิยามที่กว้าง จนหาความหมายเฉพาะชัดเจนไม่ได้ แม้แต่ระบอบเผด็จการ โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีการอ้างว่าระบอบอำนาจนิยมของตนเป็นประชาธิปไตย อย่างน้อยก็โดย “จิตวิญญาณ”¹¹

สถณี อาชวานันทกุล ได้อ้างถึงบทความของ โอซาน โอ. วารอล ในวารสารวิชาการ Harvard International Law review ซึ่งกล่าวว่า ประชาธิปไตยอาจเกิดจากการรัฐประหาร โดยโค่นล้มระบอบเผด็จการ หรือระบอบที่ปกครองใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่ออกมาต่อต้านผู้นำเผด็จการหรือผู้นำที่ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จอย่างยาวนาน ประชาธิปไตยในรูปแบบนี้มักอยู่ในรูปของการลุกฮือขึ้นประท้วงของประชาชน เนื่องจากต้องการประชาธิปไตยแต่ถูกกีดกันไม่ให้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่งผลให้กองทัพซึ่งเต็มไปด้วยสมาชิกในสังคมขาดเสียงเรียกร้องของประชาชน ทำรัฐประหารโค่นล้มเผด็จการ และส่งสัญญาณว่ารัฐบาลเฉพาะกาลจะมีบทบาทจำกัดและจะอยู่ในอำนาจเพียงชั่วคราวเท่านั้น โดยจะจัดการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรมภายในระยะเวลาที่ไม่ยาวนาน และถ่ายโอนอำนาจให้กับผู้นำที่ชนะการเลือกตั้งโดยทันทีไม่ว่าผู้นำที่ประชาชนเลือกจะเป็นใคร ไม่ว่านโยบายจะสอดคล้องกับนโยบายของกองทัพหรือไม่โดยกองทัพจะไม่พยายามแก้ไขหรือหลีกเลี่ยงผลการเลือกตั้ง¹²

10 สุรพล ยะพรหม “ความคิดทางการเมืองประชาธิปไตย ตามแนวคิดพระธรรมปิฎก(ป.อ. ปยุตโต)” สืบค้นจาก http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=266&articlegroup_id=79 วันที่ 26 พ.ค. 2558

11 นธิ เอียวศรีวงศ์, “ประชาธิปไตยนิยาม”, มติชนสุดสัปดาห์, ฉบับ 26 ก.ค.-1 ส.ค.2556.

12 สถณี อาชวานันทกุล, ลักษณะของ “รัฐประหารที่เป็นประชาธิปไตย” (Democratic Coup d’Etat), สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2014/09/democratic-coup/> เมื่อ 26 พ.ค. 2558.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ มีความเห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบทางการเมือง เป็นผลผลิตของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรมหรือบริการ เปลี่ยนสังคมที่ประกอบด้วยชาวนา ชาวไร่ ในชนบทเป็นสำคัญไปสู่สังคมเมืองซึ่งมีชนชั้นกลาง คนมีการศึกษาและกรรมกรเป็นหลัก เปลี่ยนวัฒนธรรมจากการที่มองคนส่วนใหญ่เป็นไพร่ทาส หรือผู้น้อย ให้เป็นเสรีชน ประชาชน ราษฎร หรือพลเมืองที่มีเสียงทางการเมืองและทั่วถึง และเท่าเทียมกันกับชนชั้นกลางและชนชั้นสูง เป็นเรื่องของการต่อสู้ ชัดแย้ง แข่งขัน ประชัน ซึ่งกินเวลานาน บางครั้งเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป แต่หลายครั้งเป็นความรุนแรง เป็นการปราบปราม หลังเลือด พลีชีพ การปฏิวัติไม่น้อย¹³

ถึงบรรทัดนี้ ผู้เขียนขอสรุปความเข้าใจในเบื้องต้นว่า “ประชาธิปไตย” คือ ระบอบการปกครองหนึ่งในอุดมคติ ซึ่งถือประชาชนเป็นใหญ่ ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ และเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการปกครองโดยตรงหรือโดยผ่านผู้แทนที่ประชาชนส่วนใหญ่เลือกมา การตัดสินใจในเรื่องการปกครองจะยึดถือและยอมรับเสียงส่วนใหญ่ ในขณะที่เดียวกันก็มีกลไกปกป้องดูแลเสียงข้างน้อยอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ ประชาธิปไตยยังมุ่งเน้นให้ประชาชนมีสิทธิ หน้าที่ เสรีภาพและความเสมอภาคกันภายใต้รัฐธรรมนูญ และได้รับโอกาสเท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต และการแสวงหาความสุข ประชาธิปไตยได้มาอย่างยากลำบาก โดยเป็นผลผลิตของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่ผ่านการต่อสู้และความขัดแย้ง และต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาเป็นเวลายาวนาน

ลักษณะของประชาธิปไตย

ผู้เขียนเห็นว่าการศึกษาว่าลักษณะใดเป็นหรือไม่เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย นั้น เราต้องทราบก่อนว่าลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยเป็นอย่างไร ถ้าเราเหลียวไปมองประเทศต่างๆ ที่ได้รับการยอมรับจากประชาคมโลกว่าเป็นประเทศประชาธิปไตยแล้ว เราจะพบว่าประเทศเหล่านั้นล้วนมีหลักการประชาธิปไตยที่สำคัญ ดังต่อไปนี้¹⁴

1. **หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน** คือ การให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของและมีอำนาจสูงสุดในรัฐโดยประชาชนอาจใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง หรือทางอ้อม โดยการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครอง รวมถึงอำนาจในการถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือกเข้าไปด้วย ประชาชนจึงต้องตรวจสอบการดำเนินงานที่ของรัฐบาล ไม่ให้รัฐบาลกลางมีอำนาจมากเกินไป และรัฐบาลต้องกระจายอำนาจการบริหารลงสู่ระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรัฐบาล หรือองค์กรบริหารท้องถิ่นได้ง่าย เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

¹³ อเนก เหล่าธรรมทัศน์, ปาฐกถาพิเศษ “ทิศทางประเทศไทย”, จัดโดย มูลนิธิเพื่อพัฒนาประชาธิปไตย, โรงแรมรามารักษ์, วันที่ 15 ตุลาคม 2557.

¹⁴ สมบัติ อ่างขวัญวงศ์, การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 15, สำนักพิมพ์ เสมาธรรม, กรุงเทพฯ: หน้า 258 – 273.

2. **หลักเสรีภาพ** คือ การให้ความสำคัญกับเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม ต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีเสรีภาพในการพูดและการแสดงความคิดเห็น สามารถเจรจาต่อรองกันได้อย่างสันติ โดยเฉพาะคนที่เกิดขึ้นใหม่ๆ มีผลประโยชน์ใหม่ๆ หลักเสรีภาพจึงเป็นหลักการและหลักปฏิบัติที่คุ้มครองประชาชน¹⁵

3. **หลักความเสมอภาค** คือ การให้ความสำคัญกับความเสมอภาค แม้ว่ามนุษย์แต่ละคนจะมีความแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างเหล่านั้น เป็นเพียงความแตกต่างทางกายภาพ ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย คือ การให้ความสำคัญกับความเสมอภาคทางโอกาส คือ ประชาชนได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกัน ไม่เฉพาะเพียงความเสมอภาคในทางกฎหมาย แต่ต้องมีความเสมอภาคในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาด้วย หากสังคมยังมองว่าคนชั้นล่างหรือชาวนา ชาวไร่เป็นคนที่มีความคิดหรือการกระทำที่มีมาตรฐานไม่เท่าเทียมกันกับคนชั้นอื่น ย่อมสะท้อนภาพว่าคนเราไม่เท่าเทียมกัน และตามมาด้วยความขัดแย้งทางชนชั้นในสังคมไทย จึงไม่น่าแปลกใจที่ในสายตาของต่างประเทศ จะมองว่าประเทศไทยยังไม่เป็นประชาธิปไตย และอยู่ในกลุ่มกำลังพัฒนาประชาธิปไตยเท่านั้น

4. **หลักนิติธรรม** คือ การให้ความสำคัญกับการปกครองที่ถูกต้องตามหลักสากลโดยกฎหมายเป็นใหญ่ ไม่ใช่ตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจปกครอง และยังหมายถึงการแสวงหาความยุติธรรมซึ่งเป็นเหตุเป็นผลกันตามธรรมชาติ หรือเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติ หรือความเป็นธรรมในกฎหมาย ในการบัญญัติกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยมีความชอบธรรม การบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนต้องมีความยุติธรรม และมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด และผู้ปกครองต้องไม่ใช่อำนาจใดๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ใช่ข้อกีดกันอยู่เหนือกฎหมาย หรืออยู่เหนือกว่าประชาชน นอกจากนี้ จะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน เช่น เสรีภาพในการพูด การนับถือศาสนา หรือสิทธิในการได้รับความคุ้มครองชีวิต ร่างกาย ด้านสุขภาพและสิ่งแวดล้อม อย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย รวมถึงการคุ้มครองโอกาสของประชาชนในการจัดตั้งองค์กร การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของสังคมอย่างเต็มที่ด้วย

5. **หลักเสียงข้างมาก** คือ การให้ความสำคัญกับการยอมรับเสียงข้างมากในการปกครอง เนื่องจากประชากรของรัฐมีจำนวนมาก การตัดสินใจโดยมติเสียงเอกฉันท์ย่อมเป็นไปได้ยาก จึงจำเป็นต้องใช้หลักการเสียงข้างมากในการผ่านมติเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจจะละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยทุกประเทศเคารพเจตนารมณ์ของคนส่วนใหญ่ ในขณะที่เดียวกันก็ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของแต่ละบุคคลและคนส่วนน้อย การถือเสียงของคนส่วนใหญ่จึงเป็นเกณฑ์ที่ควบคู่กับการคุ้มครองสิทธิของคนส่วนน้อย ซึ่งต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย เพื่อป้องกันไม่ให้เสียงส่วนใหญ่มกขี่ข่มเหงเสียงส่วนน้อย และเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน

15 ธงชัย วินิจจะกุล, ปี 2557, ในสารคดี ประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์มติชน, หน้า 33.

ทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข

6. กระบวนการของประชาธิปไตย คือ วิธีการปกครองซึ่งได้รับความยินยอมพร้อมใจของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งแสดงออกในรูปของการเลือกตั้ง การอภิปราย การออกเสียง ประชามติ การเสนอร่างกฎหมายของประชาชน เป็นต้น¹⁶ ในระบอบประชาธิปไตย จะมีการจัดการเลือกตั้งที่เสรีและยุติธรรมสำหรับประชาชนทุกคน ระบอบประชาธิปไตยจะต้องไม่เป็นเพียงโฉมหน้าของเผด็จการ หรือมีพรรคใดพรรคหนึ่งที่อยู่เบื้องหลัง แต่ต้องเป็นการแข่งขันกันอย่างแท้จริงโดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชน¹⁷ แม้การเมืองไทยมีนัยตามแบบทางตะวันตก แต่ในทางปฏิบัติกลับแฝงด้วยกลิ่นอายการเมืองแบบไทยๆ ที่ยังมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้า¹⁸ ที่เสียงส่วนใหญ่ตัดสินได้แค่ความต้องการแต่ไม่สามารถตัดสินความถูกต้องได้ การตัดสินใจยังไม่อาจต้านทานวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์¹⁹ ตราบใดที่ยังแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้ ประชาธิปไตยไทยก็ยังคงเป็นสองนคราของสังคมไทยอยู่ต่อไป

ความหมายของภาคเอกชน

เมื่อพูดถึง“ภาคเอกชน” คนโดยทั่วไปอาจจะนึกถึงภาพเจ้าของกิจการ ร้านค้าต่างๆ ในทางเศรษฐศาสตร์ “ภาคเอกชน” มีความหมายกว้าง คือ หมายถึงส่วนของระบบเศรษฐกิจซึ่งการตัดสินใจกระทำการต่างๆ เกิดจากหน่วยเศรษฐกิจเอกชนประกอบด้วย คริวเรือน และธุรกิจ เช่น การประกอบกิจการที่มีเจ้าของคนเดียว ห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ธุรกิจร่วมค้า สหกรณ์ และหน่วยเศรษฐกิจอื่นๆ ด้วย

ภาคเอกชนมีความสัมพันธ์ระหว่างกันตามกฎหมายเอกชน²⁰ กล่าวคือ มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องซึ่งสร้างขึ้นเพื่อใช้กับบุคคลเฉพาะรายเท่านั้น และโดยที่กฎหมายเอกชนไม่ใช่กฎหมายบังคับ เอกชนจึงสามารถตกลงผูกพันกันเป็นอย่างอื่น นอกเหนือจากที่กฎหมายเอกชนกำหนดไว้ได้ (แต่ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน) กฎหมายเอกชน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้น

บริษัทเป็นรูปแบบของธุรกิจการค้าที่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับ และการควบคุมของหน่วยงานราชการยิ่งกว่าธุรกิจการค้าในรูปแบบอื่น บริษัทมีสถานะเป็นนิติบุคคล จึงแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้น สามารถมีทรัพย์สินและทำนิติกรรมในนามของตนเอง บริษัทเป็นเรื่องของทุนนิยม ผู้ถือหุ้นเป็นผู้ลงทุน กำไรหรือขาดทุนตกแก่ผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นจึงเป็นเสมือนเจ้าของและผู้ควบคุมกิจการงานของบริษัท บริษัทตามกฎหมายไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ บริษัทจำกัด และบริษัทมหาชนจำกัด โดยบทความนี้ ผู้เขียนขอเน้นภาคเอกชนที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัดและบริษัทจดทะเบียน

16 พิสิษฐกุล แก้วงาม “สองนคราประชาธิปไตย : จากการแสวงหาคำตอบในทางทฤษฎีสู่ข้ออ้างในการแบ่งแยกการรับรู้” จากwww.pol.cmu.ac.th/proceedings.php สืบค้นเมื่อ 23 พ.ค. 2558

17 สำนักงานสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ อ้างแล้ว

18 ลักษณะของวัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้า คือ ประชาชนมีสำนึกความเป็นพลเมืองของชาติ แต่มีความสนใจเชิงรับมากกว่าเชิงรุกเมื่อมีปัญหากับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น แต่การเมืองระดับชาติยังคงเป็นการเมืองเป็นเรื่องไกลตัว ตัวเองยังไม่สามารถเข้าไปกดดันให้รัฐบาลตอบสนองได้

19 หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ที่บุคคลสองฝ่ายที่มีสถานภาพทางสังคมไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ด้วยกันได้เพราะมีลักษณะต่างตอบแทนกันและกัน มีผลประโยชน์ร่วมกัน และมีความเป็นเพื่อนระหว่างกันอยู่ด้วย

20 คือ กฎหมายที่กำหนดสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันในฐานะ “ผู้อยู่ภายใต้การปกครอง” ซึ่งต่างฝ่ายต่างเท่าเทียมกัน

การดำเนินธุรกิจของบริษัทมหาชนจำกัด

บริษัทมหาชนจำกัด คือ บริษัทที่สร้างขึ้นด้วยความประสงค์จะเสนอขายหุ้นต่อประชาชน โดยผู้ถือหุ้นมีความรับผิดชอบจำกัดไม่เกินจำนวนหุ้นที่ต้องชำระ และบริษัทดังกล่าวระบุมูลค่าความประสงค์ไว้เช่นนั้นในหนังสือบริคณห์สนธิ บริษัทมหาชนจำกัดอยู่ภายใต้กฎหมายบริษัทมหาชน คือ พรบ. บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คณะกรรมการบริษัท บริษัทต้องมีกรรมการคณะหนึ่งเพื่อดำเนินกิจการของบริษัท โดยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน และกรรมการไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด และต้องมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย ผู้ที่เป็นกรรมการต้องเป็นบุคคลธรรมดา เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้กระทำโดยทุจริต ไม่เคยถูกลงโทษไล่ออก หรือปลดออกจากราชการหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ กรรมการไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท อย่างไรก็ตาม บริษัทมหาชนจะกำหนดข้อจำกัดใดๆ อันเป็นการกีดกันมิให้ผู้ถือหุ้นเป็นกรรมการ ไม่ได้ เช่น กำหนดให้กรรมการต้องมีอายุไม่เกิน 70 ปี เป็นต้น

การเลือกตั้งกรรมการบริษัท นั้น เลือกโดยมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น กฎหมายบริษัทมหาชนได้กำหนดวิธีการไว้เป็นพิเศษเรียกว่าวิธีการลงคะแนนเสียงสะสมหรือ Cumulative Voting โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. ผู้ถือหุ้นแต่ละคน มีคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนหุ้นที่ตนถือคูณด้วยจำนวนกรรมการที่จะเลือกตั้ง
2. ผู้ถือหุ้นแต่ละคน จะใช้คะแนนเสียงที่มีอยู่ทั้งหมดตามข้อ 1 เลือกตั้งบุคคลคนเดียวหรือหลายคนเป็นกรรมการก็ได้ กรณีเลือกตั้งบุคคลหลายคนเป็นกรรมการจะแบ่งคะแนนเสียงให้แก่ผู้ใดมากน้อยเพียงใดก็ได้
3. บุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดตามลำดับลงมาเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการเท่าจำนวนกรรมการที่พึงมี ถ้าผู้ที่ได้รับเลือกตั้งในลำดับถัดลงมา มีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลากเพื่อให้ได้จำนวนกรรมการที่บริษัทจะพึงมี

วิธีการลงคะแนนเสียงสะสมหรือ Cumulative Voting นี้ เป็นวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งมีหลักการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ถือหุ้นข้างน้อยที่จะมีตัวแทนของฝ่ายตนในคณะกรรมการบริษัท อย่างไรก็ตาม หากบริษัทมหาชนใดมีความประสงค์ที่จะเลือกตั้งกรรมการโดยวิธีอื่นที่ไม่ใช่ Cumulative Voting ก็สามารถทำได้ เช่น ให้เลือกโดยใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา เป็นต้น โดยต้องไปกำหนดไว้ในข้อบังคับบริษัท จึงเป็นเรื่องที่ผู้ถือหุ้นเสียงข้างน้อยควรทราบ

การพ้นจากตำแหน่งกรรมการ กรณีที่บริษัทใช้วิธีการเลือกตั้งกรรมการแบบ Cumulative Voting คณะกรรมการทั้งชุดจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 1 ปี เพื่อให้มีการเลือกใหม่ทั้งหมดเพื่อรักษาสัดส่วนกรรมการของผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างมากและข้างน้อย ดังนั้น ในการประชุมผู้ถือหุ้นสามัญประจำปีทุกครั้ง จะต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการทั้งชุดพร้อมกันในคราวเดียว แต่ถ้าหากบริษัทได้กำหนดในข้อบังคับว่าการเลือกตั้งกรรมการใช้วิธีการลงคะแนนเสียงแบบอื่นที่ไม่ใช่ Cumulative Voting ตามกฎหมายกำหนดให้กรรมการออกจากตำแหน่งจำนวนหนึ่งในสามเช่นเดียวกับวาระของกรรมการในบริษัทจำกัด กรรมการที่พ้นตำแหน่งตามวาระ สามารถได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาใหม่ได้ นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระ กรรมการของบริษัทมหาชนยังพ้นตำแหน่งเมื่อตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ ที่ประชุมใหญ่มีมติให้ออก (คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า $\frac{3}{4}$ ของจำนวนผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมและมีสิทธิ

ออกเสียงและมีหุ้นนับไม่รวมกันไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นที่ถือโดยผู้ถือหุ้นที่มาประชุม และมีสิทธิออกเสียง) หรือศาลมีคำสั่งให้ออกจากตำแหน่ง

ในกรณีตำแหน่งกรรมการว่างลงเพราะเหตุอื่นใด นอกจากออกตามวาระ เช่น ตายหรือลาออก คณะกรรมการที่เหลือสามารถเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเป็นกรรมการได้ เข้าเป็นกรรมการแทนได้ในการประชุมคราวถัดไป โดยไม่ต้องเรียกประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อเลือกตั้งกรรมการ แต่ถ้าวาระของกรรมที่ว่างลงนั้น เหลืออยู่ไม่ถึง 2 เดือน คณะกรรมการจะไม่เลือกกรรมการใหม่เอง และให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นเป็นผู้เลือกก็ได้ มติของคณะกรรมการในการเลือกกรรมการแทนต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า $\frac{3}{4}$ ของจำนวนกรรมการที่ยังเหลืออยู่ และบุคคลที่เข้าเป็นกรรมการแทน สามารถอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่ยังเหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

การประชุมคณะกรรมการ ต้องเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมและดำเนินการประชุม คณะกรรมการต้องประชุมอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง คือ 3 เดือนต่อครั้ง ณ ที่ซึ่งอันเป็นจังหวัดเดียวกับที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของบริษัทหรือจังหวัดใกล้เคียง ประธานกรรมการเป็นผู้เรียกประชุมคณะกรรมการ โดยต้องส่งหนังสือบอกกล่าวนัดประชุมไปยังกรรมการไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนวันประชุม ในวันประชุมต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาด ใช้มติเสียงข้างมากของกรรมการที่มาประชุม กรรมการที่มีส่วนได้เสียเรื่องใดไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในเรื่องนั้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ มีอำนาจและหน้าที่จัดการบริหารมหาชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ ข้อบังคับและมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น บนพื้นฐานของหน้าที่ 2 ประการ คือ หน้าที่แห่งความซื่อสัตย์สุจริต (duty of loyalty) และหน้าที่แห่งความระมัดระวัง (duty of care) เพื่อรักษาประโยชน์ของบริษัท

การประชุมผู้ถือหุ้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ต้องจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเป็นการประชุมสามัญประจำปีภายใน 4 เดือนนับแต่วันสิ้นสุดของรอบระยะเวลาบัญชีของบริษัท ส่วนการประชุมวิสามัญ คณะกรรมการจะเรียกประชุมเมื่อใดก็ได้แต่คณะกรรมการจะเห็นสมควร การเรียกประชุมจึงต้องใช้มติของคณะกรรมการ ผู้ถือหุ้นสามารถขอให้เรียกประชุมวิสามัญได้ โดยผู้ถือหุ้นซึ่งมีหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่า $\frac{1}{5}$ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมดของบริษัท ผู้ถือหุ้นย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและออกเสียงลงคะแนนไม่ว่าด้วยตนเองหรือโดยการมอบฉันทะ โดยกฎหมายกำหนดองค์ประชุมไว้ คือ มีจำนวนผู้ถือหุ้นไม่น้อยกว่า 25 คน หรือ ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมด และไม่ว่าการณีใดต้องมีหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่า $\frac{1}{3}$ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด จึงจะครบเป็นองค์ประชุม

การดำเนินการประชุม ประธานกรรมการของบริษัท เป็นประธานที่ประชุมผู้ถือหุ้น ทำหน้าที่ควบคุมการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับของบริษัทว่าด้วยการประชุม ตามลำดับระเบียบวาระที่กำหนดไว้ในหนังสือเชิญประชุม การเปลี่ยนแปลงลำดับระเบียบวาระจากที่กำหนดในหนังสือเชิญประชุม ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า $\frac{2}{3}$ ของจำนวนผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุม เมื่อที่ประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามระเบียบวาระเสร็จสิ้นแล้ว ที่ประชุมจะพิจารณาเรื่องอื่นนอกจากที่กำหนดในหนังสือเชิญประชุมอีกก็ได้ หากมีผู้ถือหุ้นที่มีหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่า $\frac{1}{3}$ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมดของบริษัทร้องขอ

การออกเสียงลงมติ ผู้ถือหุ้นมีคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนหุ้นที่ตนถือ โดยถือว่า 1 หุ้น ต่อ 1 เสียง (one share one vote) มติของที่ประชุมบริษัทมหาชนมี 2 กรณี คือ

1. กรณีปกติ ให้ถือคะแนนเสียงข้างมากของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมและออกเสียงลงคะแนน
2. กรณีเฉพาะ ให้ถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3/4 ของจำนวนเสียงทั้งหมดของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมและมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน ได้แก่ กรณีต่อไปนี้
 - ก. การขายหรือโอนกิจการของบริษัททั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ผู้อื่น
 - ข. การซื้อ หรือรับโอนกิจการของบริษัทอื่นหรือบริษัทเอกชนมาเป็นของบริษัท
 - ค. การทำ การแก้ไข หรือเลิกสัญญาเกี่ยวกับการให้เช่ากิจการของบริษัททั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญ การมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้าจัดการธุรกิจของบริษัทหรือรวมกิจการกับบุคคลอื่นโดยมีวัตถุประสงค์จะแบ่งกำไรขาดทุนกัน

การบริหารจัดการบริษัทจดทะเบียน

บริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย ส่วนใหญ่มักจะเป็นบริษัทที่มีพื้นฐานมาจากบริษัทครอบครัว จึงทำให้การถือหุ้น และอำนาจการบริหารในบริษัทมักกระจุกตัวในสมาชิกของครอบครัว และการตัดสินใจเลือกลงทุนของผู้ลงทุนภายนอกมักจะเกิดจากความเชื่อมั่นในกลุ่มผู้ถือหุ้นใหญ่ ลักษณะดังกล่าวมีข้อดีในด้านความคล่องตัวในการดำเนินงาน และผู้ถือหุ้นรายใหญ่มักจะมีความผูกพันกับบริษัท และมีแนวโน้มจะคำนึงถึงประโยชน์และความอยู่รอดของบริษัทในระยะยาว อย่างไรก็ตามโครงสร้างดังกล่าวก็เอื้อให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่สามารถดำเนินการในลักษณะเอาเปรียบผู้ลงทุนภายนอกได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มตัวเองมากกว่าผู้ลงทุนภายนอก นอกจากนี้โครงสร้างการถือหุ้นระหว่างบริษัทกับบริษัทในกลุ่มจำนวนมากยังมีลักษณะการถือหุ้นไขว้กัน หรือการถือหุ้นผ่าน nominee ทำให้ผู้ลงทุนภายนอกไม่ทราบโครงสร้างการถือหุ้น และอำนาจควบคุมของบริษัทและบริษัทในกลุ่มอย่างชัดเจน

สำหรับ นักลงทุนภายนอก ได้แก่ เจ้าหนี้ ผู้ลงทุนประเภทสถาบัน และผู้ลงทุนรายย่อย ส่วนมากมักไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อคานอำนาจผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ที่ผ่านมาผู้ลงทุนเหล่านี้มักจะเน้นการลงทุนในระยะสั้น จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับพื้นฐานและการติดตามการดำเนินงานของบริษัทเท่าที่ควร เมื่อพบการกระทำมิชอบของบริษัท ผู้ลงทุนเหล่านี้ก็มักเลือกขายหุ้นเพื่อตัดขาดทุนมากกว่าดำเนินการฟ้องร้องค่าเสียหายกับบริษัท หรือผู้บริหาร ดังนั้น การที่ทางการกำหนดให้การดำเนินการในบางเรื่องที่สำคัญ ที่คณะกรรมการบริษัทต้องขอมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นนั้น จึงไม่ค่อยได้ผลนัก เพราะในทางปฏิบัติผู้ถือหุ้นรายย่อยมักไม่ไปเข้าร่วมประชุม

จากโครงสร้างการถือหุ้นที่มีลักษณะเป็นครอบครัวดังกล่าว กรรมการและฝ่ายจัดการของบริษัทส่วนใหญ่จึงมักเป็นบุคคลในกลุ่มเดียวกัน และเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ โครงสร้างในลักษณะนี้ทำให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่สามารถทำหน้าที่ทั้งด้านการกำหนดนโยบายและควบคุมการดำเนินงานของบริษัท โดยไม่มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลเท่าที่ควร ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการที่มีใช้ตัวแทนของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ มักกระทำเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของทางการ หรือเป็นการให้เกียรติ หรือสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้ได้รับแต่งตั้ง มากกว่าการแต่งตั้งเพื่อให้บุคคลนั้นทำหน้าที่ช่วยเหลือ หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีความขัดแย้งในการบริหารงานบริษัทเกิดขึ้น กรรมการอิสระควรปฏิบัติหน้าที่ของตนตามหลักการความระมัดระวัง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น แต่ในทางปฏิบัติกรรมการอิสระมักจะดำเนินการในลักษณะประนีประนอมเพื่อผลประโยชน์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง หากมีเรื่องที่ไม่ถูกต้องเท่าที่ควร ก็อาจจะไม่ได้แสดงความเห็น

คัดค้านอย่างจริงจัง หรืออาจจะเลือกลาออกมากกว่าพยายามที่จะระงับการกระทำนั้น ดังนั้น กรรมการอิสระจึงอาจไม่สามารถทำหน้าที่ของตนในคณะกรรมการบริษัท เพื่อรักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยได้เท่าที่ควร

ในการบริหารกิจการ บริษัทจดทะเบียนต้องมีระบบกำกับดูแลกิจการที่ดี และระบบการควบคุมภายในที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ มีความน่าเชื่อถือ มีการถ่วงดุล ตรวจสอบได้ วิธีการที่ช่วยได้ คือ การมีบุคคลภายนอกที่มีความเป็นอิสระเข้ามาเป็นกรรมการ โครงสร้างบริหารของคณะกรรมการ ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุล โดยมีกรรมการตรวจสอบอย่างน้อย 3 คน ที่มีความเป็นอิสระ มีความรู้และประสบการณ์ ที่จะช่วยคณะกรรมการบริษัทดูแลงานของบริษัทให้ได้มาตรฐาน เช่น ด้านการสอบทานรายงานทางการเงิน ระบบการควบคุมภายใน การปฏิบัติตามกฎหมายและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง การคัดเลือกและกำหนดค่าตอบแทนผู้สอบบัญชี การพิจารณาการทำรายการที่เกี่ยวข้องกัน การทำรายการซื้อขายทรัพย์สินที่มีนัยสำคัญการเปิดเผยข้อมูล เป็นต้น รวมถึงมีกฎ ประกาศ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการที่เฉพาะเจาะจง เพื่อให้สาธารณชนมีความมั่นใจว่าการดำเนินของบริษัทมีระบบงานอย่างมืออาชีพ มีความโปร่งใส รักษาผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น มีกลไกป้องกันและขจัดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ สามารถดูแลและคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นรายย่อยได้ นอกจากนี้ ต้องมีหน่วยงานตรวจสอบภายในที่สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบด้วย

อุปสรรคและปัญหาของประชาธิปไตยในภาคเอกชน

ในทางทฤษฎีดูเหมือนว่าประชาชนจะเข้าใจความเป็นประชาธิปไตยในระดับหนึ่ง แต่ในความเป็นจริง กลับพบว่าประชาชนมีมุมมองในเรื่องประชาธิปไตยที่แตกต่างกันอย่างมาก เช่น ความเข้าใจเรื่องการเลือกตั้ง คนชนบทนั้นให้ความสำคัญกับการเลือกตั้งอย่างมาก ถือเป็นความรับผิดชอบของบุคคลที่จะต้องปฏิบัติ เป็นสัญลักษณ์ของความเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง การขัดขวางกีดกันการเลือกตั้งเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ ในขณะที่คนเมืองเห็นว่าการเลือกตั้งเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่ง เป็นวิถีทางหรือกระบวนการทางประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยไม่ใช่แค่การเลือกตั้ง ดังนั้น หากเห็นว่าการจัดการเลือกตั้งไม่ชอบธรรม ประชาชนก็สามารถตัดสินใจไม่ไปเลือกตั้งหรือขัดขวางการเลือกตั้ง โดยมองว่าเป็นความชอบธรรม เป็นประชาธิปไตย เป็นต้น

นอกจากนี้ จากผลสรุปงานวิจัยของอเนก เหล่าธรรมทัศน์²¹ ในปี พ.ศ. 2537 ซึ่งเป็นบ่อเกิดของทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย ยังให้ข้อสังเกตถึงความแตกต่างของสองพฤติกรรม สองความคิด สองความต้องการของชาวนา ชาวไร่ และภาคชนบท กับชนชั้นกลางชาวเมืองว่า เกษตรกร ชาวนา ชาวไร่ ภาคชนบทเป็นได้เพียง “ฐานเสียง” และเป็น “ผู้ตั้ง” รัฐบาลโดยอาศัยคะแนนเสียงท่วมท้นในการเลือกตั้งในขณะที่ชนชั้นกลางเป็น “ฐานนโยบาย” และมักจะเป็น “ผู้ล้ม” รัฐบาลโดยการวิพากษ์วิจารณ์และก่อกระแสกดดันประท้วงขับไล่รัฐบาล เมื่อประสานเข้ากับการกระหน่ำโจมตีรัฐบาลจากสื่อมวลชน ตลอดจนการกดดันจากทหาร จึงเป็นเสมือนสองนคราประชาธิปไตยที่ขัดแย้งกันอยู่ในแง่มุมของความคิด และความเชื่อในหลักการประชาธิปไตย

อำนาจควบคุมในฐานะเจ้าของ

²¹ ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย.....ตามแบบฉบับ ดร. อเนก เหล่าธรรมทัศน์ จาก <https://sites.google.com/site.thvsdi-sx> สืบค้นเมื่อ 23 พ.ค. 2558.

สำหรับภาคเอกชน นั้น หากเปรียบรัฐเป็นบริษัท ผู้ถือหุ้นที่ เป็นผู้ลงทุน เป็นเจ้าของบริษัทที่มีอำนาจสูงสุดในบริษัทก็เปรียบได้กับประชาชน หนังสือบริคณห์สนธิก็เป็นเสมือนรัฐธรรมนูญที่เป็นกรอบในการปกครองบริษัท การบริหารงานของบริษัทยังเปรียบได้กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และที่ประชุมผู้ถือหุ้น เป็นเสมือนรัฐสภา ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานของคณะกรรมการบริษัท ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารจัดการ เช่นเดียวกับที่คณะรัฐมนตรีบริหารประเทศ ในส่วนพรรคการเมือง ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อม เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล รัฐบาลจึงเป็นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ในทางปฏิบัติรัฐบาลจึงเป็นฝ่ายควบคุม รัฐสภา ไม่ใช่รัฐสภาควบคุมรัฐบาล ถ้าจะดูอำนาจที่แท้จริงระหว่างที่ประชุมใหญ่และกรรมการของบริษัทแล้ว ก็มีความคล้ายคลึงกันเพราะผู้ถือหุ้นฝ่ายที่มีเสียงข้างมากย่อมตั้งตนเอง หรือพวกพ้องของตนเป็นกรรมการบริหารงาน ของบริษัท ในขณะที่เดียวกันผู้ถือหุ้นที่มีเสียงข้างมากก็จะคุมคะแนนเสียงในที่ประชุมใหญ่ด้วย การเรียกประชุมผู้ถือหุ้น การเสนอเรื่องให้ที่ประชุมพิจารณาที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ทั้งประธานกรรมการก็เป็นประธานที่ ประชุมใหญ่ด้วย ดังนั้น ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการของบริษัทจึงเป็นผู้ควบคุมที่ประชุมใหญ่ ยิ่งกว่าถูกควบคุม โดยที่ประชุมใหญ่

การออกเสียงชี้ขาด

ในด้านหลักการเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนก็มีมุมมองที่แตกต่างกันมากเช่นเดียวกัน โดยฝ่ายหนึ่งมองว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นการตัดสินใจอย่างเด็ดขาด ฝ่ายเสียงข้างน้อยต้องยอมรับและ ปฏิบัติตามโดยุษฎี จะโต้แย้งหรือไม่ยอมรับไม่ได้ โดยไม่คำนึงว่ามีเหตุผลหรือความเป็นธรรมต่อส่วนรวมหรือไม่ นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่าเป็นลักษณะของประชาธิปไตยครึ่งใบ คือ อนุญาตให้มีสิทธิไม่เห็นด้วยได้ แต่ถ้า ลงมติแล้วก็ต้องยอมรับ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าประชาชนมีสิทธิโต้เถียง วิพากษ์วิจารณ์ได้ คัดค้านได้ทั้งก่อน และหลังลงมติ และแก้ไขมติในภายหลังได้อีก ถือว่าเป็นลักษณะประชาธิปไตยเต็มใบ²²

ในภาคเอกชนการตัดสินใจชี้ขาดปัญหาใดๆ ในที่ประชุม ไม่ว่าจะเป็นที่ประชุมคณะกรรมการหรือที่ประชุม ใหญ่ผู้ถือหุ้น โดยทั่วไปจะถือตามมติเสียงข้างมาก ผู้ถือหุ้นฝ่ายเสียงข้างมาก จึงอาจมีมติให้เป็นการผูกพันผู้ถือหุ้น ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้เสมอ เช่น ผู้ถือหุ้นฝ่ายเสียงข้างมากอาจตั้งกรรมการและเจ้าหน้าที่บริหารของบริษัทเฉพาะที่ ตนชอบ หรือเป็นคนของตน อาจวางนโยบายของบริษัทตามที่ตนเห็นว่าถูกต้อง มีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยหรือ ให้สัตยาบันแก่การกระทำที่เกินอำนาจกรรมการ มีมติให้แก้ไขข้อบังคับหรือหนังสือบริคณห์สนธิ หรือแม้แต่มติให้ เลิกบริษัทเอาทรัพย์สินมาแบ่งกัน โดยไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลใดๆ เพียงแต่จะทำให้ถูกต้องตามข้อบังคับ หนังสือ บริคณห์สนธิและกฎหมาย

ดังนั้น เมื่อภาคเอกชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน ที่ปัจจุบันยังมีได้กำหนดการบริหารงานด้วยหลักนิติ ธรรมไว้กฎหมายไว้ให้ชัดเจน ในการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานราชการหรือองค์กรที่กำกับดูแล จึงยึดถือและรับรอง หลักเสียงข้างมากเป็นหลักใหญ่ หากได้รับมติเสียงข้างมากตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็รับจดทะเบียนและ ภาคเอกชนก็ปฏิบัติตามมติดังกล่าว และยึดถือว่าเป็นมติที่และการปฏิบัติที่ถูกต้อง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลัก

²² สมชาย ภคภาควิวัฒน์, อ้างถึงในสารคดี ประชาธิปไตย, อ้างแล้ว.

ประชาธิปไตยที่กำหนดในรัฐธรรมนูญให้ทุกภาคทั้งภาครัฐ หน่วยงานราชการ ศาล ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป ยึดถือหลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่และในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องด้วย

การรักษาอำนาจของฝ่ายจัดการ

ในทางทฤษฎี ฝ่ายจัดการซึ่งได้แก่ กรรมการและเจ้าหน้าที่ของบริษัท มีหน้าที่ต้องจัดการงานของบริษัท เพื่อประโยชน์ของบริษัทและผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ แต่ในความเป็นจริง มักจะปรากฏอยู่เสมอว่าฝ่ายจัดการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากบริษัทมากกว่าสิ่งอื่น ในกรณีของบริษัทมหาชน หรือบริษัทใหญ่ๆ ที่มีการกระจายหุ้นไปยังผู้ถือหุ้นเป็นจำนวนมาก จะมีผู้ถือหุ้นกลุ่มหนึ่งเป็นผู้คุมเสียงข้างมากในที่ประชุมใหญ่ ส่วนผู้ถือหุ้นอื่นมักจะไม่เข้าประชุม หรือมอบฉันทะให้บุคคลไปเข้าประชุมแทน เพราะเขาอาจสนใจเพียงว่าจะได้รับเงินปันผลหรือไม่ ในอัตราเท่าใด และหุ้นจะมีราคาเพิ่มขึ้นหรือไม่เท่านั้น ถ้าฝ่ายจัดการทำให้หุ้นขึ้นราคาเรื่อยๆ และจ่ายเงินปันผลได้ในอัตราพอสมควร ผู้ถือหุ้นเหล่านั้นก็จะพอใจและถือว่ากรรมการปฏิบัติหน้าที่ดีแล้ว ไม่ติดใจสงสัยการกระทำของคณะกรรมการแต่อย่างใด ผู้ถือหุ้นเหล่านี้จึงเป็นผู้ลงทุนซึ่งคอยติดตามดูการเจริญเติบโตของบริษัทอยู่ห่างๆ เท่านั้น นอกจากนี้ ผู้ถือหุ้นรายย่อยที่ไม่สนใจเข้าประชุมอาจมอบฉันทะให้กรรมการเป็นผู้ลงคะแนนแทน ในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายจัดการจะสามารถควบคุมกิจการงานของบริษัทได้อย่างเด็ดขาด

ปัจจุบัน ผู้ถือหุ้นกับฝ่ายจัดการมีแนวโน้มแยกจากกันมากขึ้น ผู้ถือหุ้นในบริษัทใหญ่หรือบริษัทมหาชน จึงอาจจะไม่อยู่ในฐานะที่จะควบคุมฝ่ายจัดการได้ การแยกออกจากกันอาจส่งผลให้กรรมการและเจ้าหน้าที่ ตลอดจนลูกจ้างของบริษัทมีความรู้สึกว่าเป็นอยู่ชั่วคราวที่ต้องจงรักภักดีและปกป้องรักษาไว้ โดยบางครั้งอาจลืมนึกถึงผู้ถือหุ้น ดังนั้น ผู้ถือหุ้นในฐานะเจ้าของบริษัทและฝ่ายจัดการจะต้องมีการประสานความร่วมมือกัน ปกป้องดูแล และส่งเสริมการบริหารงานของบริษัท เพื่อประโยชน์ของทุกฝ่าย ในส่วนของด้านผู้ถือหุ้นข้างน้อยต้องให้ความสนใจการดำเนินงานของบริษัท แสดงความคิดเห็น ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการบริษัทของฝ่ายจัดการ เพื่อการพัฒนา การเจริญเติบโตของบริษัท ฝ่ายจัดการเองต้องเปิดรับ จริงใจและมีความตั้งใจอย่างแท้จริงในการเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นข้างน้อยได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการบริษัท เช่น การจัดทำหนดเวลา และสถานที่ประชุมที่สะดวก และเอื้ออำนวยให้เข้าร่วมการประชุม การเปิดโอกาสให้เสนอเรื่องเพื่อการพิจารณาโดยที่ประชุมผู้ถือหุ้น การเสนอบุคคลเพื่อรับการเลือกตั้งเป็นกรรมการของบริษัท การกำหนดสิทธิในการเสนอเรื่องดังกล่าว ต้องอยู่บนหลักเกณฑ์ที่สมเหตุผล มีความเป็นไปได้ สอดคล้องกับทางปฏิบัติที่ดีของบริษัทในอุตสาหกรรมหรือขนาดเดียวกัน และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ในส่วนของบริษัทเล็กๆ หรือบริษัทในครอบครัว ไม่ค่อยมีปัญหา เนื่องจากหุ้นส่วนใหญ่มักรวมอยู่ในบุคคลบางคนหรือ 2-3 คนเป็นส่วนใหญ่ บุคคลเหล่านี้ เป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารงานของบริษัทเอง ผู้ถือหุ้นใหญ่และกรรมการบริษัทเป็นบุคคลคนเดียวหรือพวกเดียวกัน ผลประโยชน์ของกรรมการและของผู้ถือหุ้นจึงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ไม่มีการแยกความเป็นเจ้าของและการจัดการออกจากกัน หรืออาจกล่าวว่าการจัดการต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเป็นสำคัญ และผู้ถือหุ้นเป็นผู้ควบคุมกรรมการโดยแท้จริง จึงถือว่าในบริษัทเล็กหรือบริษัทครอบครัว การปฏิบัติในเรื่องอำนาจการบริหารจัดการ สอดคล้องตามหลักประชาธิปไตยที่ผู้เป็นเจ้าของเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการบริษัท เช่นเดียวกับที่ประชาชนมีอำนาจปกครองประเทศ

การมีส่วนร่วมของลูกจ้างในการบริหารจัดการ

กฎหมายบริษัทให้ความสำคัญต่อผู้ถือหุ้น ด้วยเป็นผู้ลงทุนเป็นเจ้าของ การตั้งกรรมการก็เพื่อประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ทั้งที่คนงานและเจ้าหน้าที่ประจำของบริษัทเป็นผู้ปฏิบัติงานเป็นส่วนใหญ่ และเป็นผู้มีส่วนสำคัญในการทำอะไรให้แก่บริษัท สถานะของคนเหล่านี้จึงเป็นเพียงลูกจ้าง มีความสัมพันธ์กับบริษัทตามสัญญาจ้างแรงงาน และกฎหมายแรงงาน ไม่ใช่สมาชิกหรือมีส่วนเป็นเจ้าของบริษัทไม่ ถ้าไรที่คนเหล่านี้ทำขึ้นเป็นของผู้ถือหุ้นทั้งหมด เพราะเป็นเจ้าของทุน คณะกรรมการมีฐานะเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของบริษัทและมีหน้าที่ต่อผู้ถือหุ้นมากมาย แต่หาได้มีหน้าที่ต่อลูกจ้างตามกฎหมายบริษัทไม่ ภาวะเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกว่าลูกจ้างกับกรรมการและบริษัทหรือผู้ถือหุ้นอยู่คนละฝ่าย จึงเกิดแนวคิดที่จะให้ลูกจ้างมีส่วนแบ่งในผลกำไรและการบริหารบริษัทด้วย จนมีการยอมรับบทบาทและความสำคัญของลูกจ้างในบริษัทมากขึ้น เริ่มจากการเข้ามามีส่วนแบ่งในผลกำไร การเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้น เริ่มมีสิทธิในการควบคุมการงานของบริษัท และในที่สุดก็เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของบริษัทด้วย ลูกจ้างจึงถือเป็นหนึ่งในผู้มีส่วนได้เสียของบริษัท มีสิทธิ หน้าที่ต่อบริษัทและได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของบริษัท การส่งเสริมให้ลูกจ้างในภาคเอกชนตระหนักและให้โอกาสในการมีส่วนร่วมในการบริหารบริษัท เป็นพื้นฐานในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง²³ ของประชาชนในระดับครอบครัว ชุมชนท้องถิ่น และระดับประเทศ และทำให้การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่งของการปฏิรูปการเมืองไทยที่กำลังดำเนินอยู่ในยุคปัจจุบัน

กฎหมายที่บังคับใช้และประสิทธิภาพขององค์กรกำกับดูแล²⁴

แม้ว่าปัจจุบันกฎหมายที่ควบคุมบริษัทมหาชนและบริษัทจดทะเบียน จะกำหนดให้กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และคำนึงถึงผลประโยชน์ของบริษัทและผู้ถือหุ้นทุกราย แต่ก็ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดว่าการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตนั้น มีขอบเขตของการดำเนินงานมากน้อยเพียงใด

นอกจากนี้ ปัจจุบันการควบคุมดูแลให้กรรมการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวยังไม่เข้มงวดเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นโดยผู้ถือหุ้นเอง หรือโดยทางการ และอาจจะมิมีบทบัญญัติของกฎหมายบางประการที่ทำให้กรรมการ หรือผู้บริหารสามารถใช้เป็นช่องโหว่ เพื่อประโยชน์ของตนเองได้

ในประเด็นการคุ้มครองผู้ถือหุ้นเสียงข้างน้อย ปัจจัยทางกฎหมายมีผลในทางปฏิบัติ คือ ต้องมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอ มีการติดตามการปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ว่าจะโดยผู้ถือหุ้น หรือทางการ และมีกระบวนการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง เช่น

1. การเรียกประชุมผู้ถือหุ้น กฎหมายกำหนดว่าต้องดำเนินการโดยประธานกรรมการเท่านั้น และในกรณี

²³ หรือ วัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม หมายถึง ประชาชนตระหนักถึงความรับผิดชอบของชาติและให้ความสนใจสูงต่อการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองของประเทศในระดับต่างๆ เพราะเชื่อมั่นว่าตนสามารถมีอิทธิพลต่อทางการเมือง การมีวัฒนธรรมทางการเมือง จะทำให้ประชาชนมีระดับความสามารถทางการเมืองและความรู้สึกที่ต้องการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระดับสูง

²⁴ รายงานผลการศึกษาระดับปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จาก www.theiat.or.th/media/km/thumbnail/22/90210115422/goodcg2.doc สืบค้น 26 พ.ค. 2558.

ที่ประธานกรรมการ หรือคณะกรรมการบริษัทไม่ดำเนินการ บทลงโทษกรรมการในเรื่องดังกล่าวก็ไม่รุนแรงนัก (โทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท) และผู้ถือหุ้นก็สามารถดำเนินการใดๆ ได้ นอกจากนี้ใช้วิธีการทางศาล นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบบทคุ้มครองผู้ถือหุ้นในเรื่องเดียวกันนี้กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งใช้บังคับกับบริษัทจำกัด แล้วจะเห็นว่าข้อกำหนดภายใต้ พรบ.บริษัทมหาชนฯ จะให้ความคุ้มครองผู้ถือหุ้นน้อยกว่าข้อกำหนดภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งฯ เนื่องจากภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งฯ ผู้ถือหุ้นสามารถเรียกประชุมผู้ถือหุ้นเองได้ หากคณะกรรมการบริษัทไม่เรียกประชุมตามที่ผู้ถือหุ้นร้องขอ

2. การส่งหนังสือนัดประชุมผู้ถือหุ้นตามกฎหมาย กำหนดว่าหนังสือนัดประชุมต้องมีรายละเอียดให้แก่ผู้ถือหุ้นพอสมควร แต่ไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติว่ารายละเอียดพอควรดังกล่าวหมายถึงอะไร และในทางปฏิบัติบริษัทมักจะไม่ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่นัดประชุมไว้ในหนังสือนัดประชุม โดยจะระบุเฉพาะวาระที่จะประชุม และความเห็นของคณะกรรมการว่าเห็นด้วยหรือไม่ โดยไม่ให้เหตุผลประกอบการให้ความเห็นดังกล่าว จึงทำให้ผู้ถือหุ้นไม่ได้รับข้อมูลที่เพียงพอประกอบการตัดสินใจเข้าร่วมประชุมและลงมติ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนก็ไม่มีบทลงโทษในเรื่องดังกล่าว เพียงแต่ผู้ถือหุ้นสามารถใช้สิทธิขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติการประชุมดังกล่าว ซึ่งขั้นตอนทางศาลต้องใช้เวลานาน

3. ขั้นตอนและวิธีการในการรับมอบฉันทะ กฎหมายเพียงแต่กำหนดว่าผู้ถือหุ้นสามารถมอบฉันทะในการออกเสียงให้แก่บุคคลอื่นได้ และหนังสือมอบอำนาจต้องมีรูปแบบตามที่กระทรวงพาณิชย์กำหนด อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน พรบ. หลักทรัพย์ฯ และ พรบ.บริษัทมหาชนฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการมอบฉันทะ ทำให้ผู้รับมอบฉันทะ ไม่ให้รายละเอียดแก่ผู้ถือหุ้นเพื่อประกอบการตัดสินใจมอบอำนาจอย่างเพียงพอ

4. การเลือกตั้งกรรมการ กฎหมายกำหนดว่า การเลือกตั้งกรรมการของบริษัทมหาชนฯ ต้องใช้วิธี cumulative voting แต่ก็เปิดช่องให้บริษัทกำหนดวิธีการเลือกตั้งกรรมการด้วยวิธีการอื่นได้ นอกเหนือจากวิธี cumulative voting ทำให้ในทางปฏิบัติไม่มีบริษัทใดใช้วิธีเลือกตั้งกรรมการแบบ cumulative voting ซึ่งมีผลให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ยังคงอำนาจในการควบคุมบริษัทไว้ได้ และผู้ถือหุ้นรายย่อยไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อเลือกตัวแทนของตนเป็นกรรมการได้

5. การให้ความคุ้มครองผู้ถือหุ้นที่ไม่เห็นด้วยกับมติในเรื่องสำคัญ ๆ โดยทั่วไป การตัดสินใจดำเนินงานของบริษัทต้องเป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมผู้ถือหุ้น แต่หากเป็นมติในเรื่องสำคัญ ซึ่งผู้ถือหุ้นส่วนน้อยที่ไม่เห็นชอบกับมติในเรื่องดังกล่าวอาจได้รับผลกระทบด้วย ก็ควรที่จะมีมาตรการคุ้มครองผู้ถือหุ้นเหล่านั้นเพิ่มเติม เช่น การให้ผู้ถือหุ้นที่ไม่เห็นด้วยมีสิทธิขายคืนหุ้นที่ตนถือได้ เป็นต้น

การกำกับดูแลและมาตรการลงโทษ

ในด้านการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อกำหนดต่าง ๆ ตามกฎหมายมีเพียงพอที่จะคุ้มครองผู้ถือหุ้นได้ในระดับหนึ่งแล้ว แต่ปัญหาที่ทำให้ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายหรือเอาเปรียบผู้ถือหุ้นรายย่อยมักเป็นเพราะการติดตามและบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายยังไม่เข้มงวดหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่มีความรู้ ประสบการณ์อย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นการติดตามและบังคับในส่วนของผู้ถือหุ้นของบริษัทเอง ทาง การที่กำกับดูแล ตำรวจ อัยการ หรือศาล นอกจากนี้ การดำเนินคดียังต้องใช้เวลานาน ทำให้ผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมากไม่ประสงค์จะดำเนินคดีเพื่อเอาผิด และผู้ที่กระทำผิดก็ยังคงได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องรับผิดชอบในความผิดที่ตนกระทำ นอกจากนี้ เนื่องจากระบบ

กฎหมายไทยเป็นระบบ civil law จึงทำให้มีข้อจำกัดในการตีความเพื่อบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งต่างระบบ common law ที่ศาลมีความคล่องตัวในการบังคับใช้กฎหมายมากกว่า

การคุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อยที่ไม่เห็นด้วยกับมติ

ในด้านการคุ้มครองผู้ถือหุ้นรายย่อยที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น ข้อกำหนดในกฎหมายปัจจุบันให้ผู้ถือหุ้นสามารถขายหุ้นได้ในกรณี ดังนี้

(ก) ตาม พรบ.หลักทรัพย์ฯ กำหนดว่าเมื่อมีการเปลี่ยนอำนาจควบคุมบริษัทที่เข้าลักษณะเป็นการครอบงำกิจการ ผู้ที่เข้าครอบงำกิจการมีหน้าที่ต้องทำข้อเสนอซื้อหลักทรัพย์ทั้งหมดจากผู้ถือหุ้น เว้นแต่จะเข้ากรณียกเว้น

(ข) ภายใต้ พรบ.บริษัทมหาชนฯ กำหนดให้บริษัทต้องจัดให้มีการซื้อหุ้นคืนจากผู้ถือหุ้นที่คัดค้านการควบบริษัท

หน่วยงานที่กำกับดูแล ควรจะมีการทบทวนข้อกำหนดในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) ความเพียงพอของกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้นรายย่อยที่ไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าวควรขายหุ้นคืนได้

(ข) การอนุญาตให้บริษัทสามารถซื้อหุ้นของตนเองได้น้อยในกรณีที่เป็นการซื้อคืนจากผู้ถือหุ้นที่คัดค้าน เพื่อที่บริษัทจะได้ไม่สามารถอ้างว่าไม่มีผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ควรจะมีกลไกที่จะดูแล สภาพคล่องของหุ้นที่จดทะเบียนตลาดหลักทรัพย์ที่เพียงพอ เพื่อรองรับการขายคืนในตลาดของผู้ถือหุ้นส่วนน้อยที่คัดค้าน

ขอบเขตงาน การติดตามตรวจสอบมีความซ้ำซ้อน

ในด้านการกำกับดูแลโดยทางการ เนื่องจากมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง คือ กระทรวงพาณิชย์ในฐานะนายทะเบียนตามกฎหมายบริษัทมหาชนและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในการติดตามดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายของบริษัทจดทะเบียน จึงอาจมีความสับสนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และอาจมีความซ้ำซ้อนของการดำเนินการได้

สรุป

ประชาธิปไตย มีความหมายกว้างมาก คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ระบอบประชาธิปไตยได้เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อ 80 ปีที่แล้ว และผ่านเหตุการณ์ต่างๆ รวมถึงการรัฐประหาร การต่อสู้เพื่อประชาธิปไตย การแข่งขัน ต่อรอง และเผชิญกับความยากลำบากมานับปี การพัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ประชาชนกลับมีมุมมองและการแปลความหลักการประชาธิปไตยที่แตกต่างกันอย่างมาก โดยเฉพาะระหว่างคนชนบทกับคนเมือง เช่น หลักเรื่องเสียงข้างมาก หรือหลักกระบวนการทางประชาธิปไตยในการไปเลือกตั้ง เป็นต้น ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคนชนบทและคนเมืองมาตลอดช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา

สำหรับภาคเอกชนซึ่งเป็นส่วนประกอบหนึ่งของสังคมไทย ได้มีการนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ในการดำเนินธุรกิจในระดับหนึ่ง เช่น หลักอำนาจอุปโตยที่มีประโยชน์ของผู้ถือหุ้น หลักที่ยึดถือเสียงข้างมากและ

คุ้มครองเสียงข้างน้อยของผู้ถือหุ้น หลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น การปฏิบัติส่วนใหญ่อยู่ในบริษัทจดทะเบียนซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายบริษัทมหาชนจำกัดและกฎตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ตรวจติดตามกำกับดูแลการดำเนินงานโดยเฉพาะ ส่วนบริษัทโดยทั่วไปยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายเอกชนที่มุ่งผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นเสียงข้างมากเป็นสำคัญโดยถือว่าถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่ามติจะมีความชอบธรรมหรือไม่ และยังมีปัญหาอุปสรรคในด้านความซ้ำซ้อนของหน่วยงานกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ นอกจากนี้ ปัจจุบันยังไม่ได้กำหนดหลักนิติธรรมที่ชัดเจนไว้ในกฎหมายเอกชน จึงไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และอาจเป็นผลให้ความเข้าใจหลักประชาธิปไตยของภาครัฐเอกชน และประชาชนยังมีความแตกต่างกัน สมควรที่ภาครัฐควรพิจารณาแก้ไข เพื่อมิให้กลายเป็นอุปสรรคในการส่งเสริมพัฒนาประชาธิปไตยในอนาคต

บรรณานุกรม

หนังสือ

ชานันท์ ยอดหงษ์ ประชาธิปไตยไทย-เป็นเอก รัตนเรืองและภาสกร ประมูลวงศ์ พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์มติชน ปี 2557

พิเศษ เสตเสถียร. กฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2537

พิเศษ เสตเสถียร. หลักกฎหมายบริษัทมหาชนจำกัด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิมพ์ครั้งที่ 2 ปี 2536

นพนิธิ สุริยะ ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 หน้า 137

นิธิ เอี้ยวศรีวงศ์ “ประชาธิปไตยนิยม” มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับ 26 ก.ค.-1 ส.ค.2556

โสภณ รัตนกร คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท พิมพ์ครั้งที่ 4 ปี 2537

Website

ประชาธิปไตยเบื้องต้นสำหรับสามัญชน ปรีดีพนมยงค์ จาก

http://www.pridiinstitute.com/autopage/show_page.php?h=11&s_id=5&d_id=4 สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2558

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล การศึกษาเพื่อสร้างพลเมือง : Civic Education พัฒนาการเมืองไทยโดย สร้างประชาธิปไตยที่ "คน" ปีที่พิมพ์: พฤษภาคม 2555

พิสิษฐีกุล แก้วงาม “สองนคราประชาธิปไตย : จากการแสวงหาคำตอบในทางทฤษฎีสู่ข้ออ้างในการแบ่งแยกการรับรู้” จาก [www. pol.cmu.ac.th, proceeding-download.....](http://www.pol.cmu.ac.th/proceeding-download) สืบค้นเมื่อ 23 พ.ค. 2558

ประชาธิปไตยเบื้องต้นสำหรับสามัญชน ปรีดี พนมยงค์ จาก

http://www.pridiinstitute.com/autopage/show_page.php?h=11&s_id=5&d_id=4 สืบค้นวันที่ 30 เมษายน 2558

ทฤษฎีสองนคราประชาธิปไตย.....ตามแบบฉบับ ดร. อเนก เหล่าธรรมทัศน์ จาก

<https://sites.google.com>site.thvsdi-sx> สืบค้นเมื่อ 23 พ.ค. 2558.

ธงชัย วินิจจะกุล อ้างถึงในสารคดี ประชาธิปไตยไทย ปี 2557 พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์ มติชน หน้า 33

สำนักงานสารนิเทศ กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ “หลักแห่งประชาธิปไตย” สืบค้นจาก

http://thai.bangkok.usembassy.gov/root/pdfs/principles_of_democracy_thai.pdf เมื่อ 26 พ.ค.

รายงานผลการศึกษาศึกษาบริษัทจดทะเบียน ตามเงื่อนไขธนาคารโลก จาก

www.theiat.or.th/media/km/thumbnail/22/90210115422/goodcg2.doc. 26 พ.ค. 2558

สมบัติ อารังธัญวงศ์. การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 15, สำนักพิมพ์ เศรษฐธรรม, กรุงเทพฯ: หน้า 258 – 273

สุรพล ยะพรหม 'ความคิดทางการเมือง:ประชาธิปไตย ตามแนวคิดพระธรรมปิฎก(ป.อ. ปยุตโต)’ จาก http://www.mcu.ac.th/site/articlecontent_desc.php?article_id=266&articlegroup_id=79 เมื่อ 26 พ.ค. 58

สฤณี อาชวานันทกุล ลักษณะของ “รัฐประหารที่เป็นประชาธิปไตย” (Democratic Coup d’Etat) สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2014/09/democratic-coup/> เมื่อ 26 พ.ค. 2558.

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ ปาฐกถาพิเศษ “ทิศทางประเทศไทย” จัดโดย มูลนิธิพฤษภาประชาธรรม ณ โรงแรมรามาร การ์เด้นส์ วันที่ 15 ตุลาคม 2557

สมบัติ อารังธัญวงศ์ การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา พิมพ์ครั้งที่ 15 สำนักพิมพ์ เศรษฐธรรม, กรุงเทพฯ: หน้า 258 – 273.