

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๘
และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑

ตามหนังสือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๙๗๘๒/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๐๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๘ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ กล่าวคือ กระทรวงสหกรณ์ได้จัดตั้งธนาคารสหกรณ์จังหวัด ขึ้นในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดอุดรธานี เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๔ โดยจัดตั้งขึ้นในลักษณะเป็นสหกรณ์การธนาคาร ดำเนินธุรกิจมีสภาพคล้ายคลึงกับการธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น ฐานะของสถาบัน จึงเป็นธนาคารโดยตรง หากสถานะทางกฎหมายเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ และอยู่ในความควบคุมของนายทะเบียนสหกรณ์ตามกฎหมาย ปัญหาข้อกฎหมายที่กระทรวงการคลังและกระทรวงสหกรณ์ยังสงสัยมีอยู่สองประการ คือ ปัญหาประการแรกโดยที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๘ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ มีเจตนารมณ์ต่างกัน คือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์มุ่งหมายที่จะควบคุมกิจการค้าขายอันกระเทือนถึงความปลอดภัยของสาธารณชน แต่พระราชบัญญัติสหกรณ์มุ่งหมายที่จะส่งเสริมอุดหนุนประชาชนที่มีกำลังทรัพย์น้อยให้มีการประหยัดทรัพย์ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และช่วยเหลือตนเองโดยการจัดระบบสหกรณ์ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงเป็นปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๘ จะใช้บังคับแก่ธนาคารสหกรณ์จังหวัด ได้หรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามใช้คำว่า “ธนาคาร” ตามมาตรา ๖ ปัญหาประการที่สอง มีว่า โดยมีบทกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์มิได้ระบุแจ้งชัดถึงการจัดตั้งสหกรณ์ในรูปธนาคารอย่างไร จึงเป็นปัญหาว่า ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ นั้น จะจัดตั้ง ธนาคารสหกรณ์จังหวัดขึ้นได้หรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่กระทรวงการคลังถามมา มีอยู่ ๒ ประการ คือ ประการแรก ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ นั้น จะจัดตั้ง ธนาคารสหกรณ์จังหวัด ขึ้นได้หรือไม่เพียงใด และประการที่สอง บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๘ จะใช้บังคับแก่ธนาคารสหกรณ์จังหวัด ได้หรือไม่เพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การห้ามการใช้ชื่อว่า ธนาคาร ตามมาตรา ๖

สำหรับปัญหาประการแรก โดยที่ปรากฏในหนังสือของกระทรวงเกษตรธิการที่ ก.๔๙๔๘/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๔๙๓ ว่า ธนาคารสหกรณ์จังหวัดได้จัดตั้งขึ้นในฐานะเป็นสหกรณ์รูปหนึ่ง มีวัตถุประสงค์ข้อใหญ่สองประการ คือ (ก) จัดหาทุนให้สหกรณ์ที่เป็น

สมาชิกกู้ยืม และ (ข) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเพื่อยังให้เกิดสมดุลแห่งการเงินของสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกโดยรับฝากเงินจากสหกรณ์ที่มีทุนเหลือใช้ไปให้สหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุนได้กู้ยืมเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์นี้ ธนาคารสหกรณ์จังหวัดได้ทำการรับฝากเงินในประเภทต่างๆ จากสหกรณ์และเอกชนไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของสหกรณ์หรือมิใช่ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ แล้ว การจัดตั้งสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ดังกล่าวย่อมกระทำได้ ในที่นี้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยแต่เพียงปัญหาในข้อการจัดตั้งสหกรณ์ในรูปดังกล่าวว่าจะจัดตั้งขึ้นได้หรือไม่เท่านั้น ส่วนในข้อที่ว่าการกู้เงินและรับฝากเงินจากผู้มิได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์จะเป็นไปตามวรรคสองของมาตรา ๑๙^๒ หรือไม่นั้น กระทรวงการคลังมิได้ตั้งเป็นปัญหาถามไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย แต่อย่างไรก็ดี การกู้เงินและรับฝากเงินดังกล่าวนี้ไม่ทำให้การจัดตั้งสหกรณ์ต้องเสียไป

สำหรับปัญหาประการที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการพิจารณาสหกรณ์จังหวัดซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ ไม่อาจใช้ชื่อว่า “ธนาคาร” ได้เพราะมาตรา ๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๔๘๘ ได้บัญญัติห้ามไว้ บทบัญญัตินี้มีผลบังคับแก่บุคคลทั่วไปรวมทั้งนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์นี้ด้วยและพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช ๒๔๗๑ ก็มีได้มีบทบัญญัติให้สหกรณ์ใช้คำว่า “ธนาคาร” ได้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๕ สมาคมซึ่งอาจจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ได้นั้น คือ สมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินธุระรวมกันเป็นประโยชน์สามัญแก่สมาชิกทั้งปวงในทางทรัพย์สินชนิดดังต่อไปนี้

(๑) สมาคมซึ่งห้ามมิให้เฉลี่ยกำไร

(๒) สมาคมซึ่งเฉลี่ยกำไรได้แต่ในหมู่สมาชิกตามส่วนราคาแห่งการกู้ยืมและค้าขายซึ่งสมาชิกนั้นๆ ได้กระทำกับสมาคม

(๓) สมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อยังความสะดวกให้เกิดแก่กิจการของสมาคมเช่นที่กล่าวใน (๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

(๔) สมาคมชนิด (๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

^๒ มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้สหกรณ์ให้ผู้มิได้เป็นสมาชิกกู้เงินเป็นอันขาด แต่ถ้านายทะเบียนอนุญาตแล้ว สหกรณ์หนึ่งจะให้อีกสหกรณ์หนึ่งกู้เงินก็ได้

ให้สหกรณ์กู้เงินและรับฝากเงินจากผู้มิได้เป็นสมาชิก ได้แต่ตามกำหนด ซึ่งอนุญาตไว้ในกฎเสนาบดีซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้และตามข้อบังคับเท่านั้น

^๓ มาตรา ๖ ห้ามมิให้ผู้ใดใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อว่า ธนาคาร หรือคำอื่นใดซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับในธุรกิจ เว้นแต่บริษัทจำกัดซึ่งได้รับอนุญาต หรือซึ่งกำลังดำเนินการจัดตั้งตามมาตรา ๕ วรรคท้าย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๐๕