

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560¹

พงศกรณ์ ตั้งกิตติตระกูล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมาย ความเป็นมา หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชำระหนี้กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา การกำหนดระยะเวลาในการชำระหนี้ การดำเนินคดีการบังคับคดีซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงเป้าหมายของกองทุนเงินให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาเพื่อให้นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญและสายอาชีพจนถึงระดับปริญญาตรี ซึ่งมาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อยกู้ยืมเงินเพื่อเป็นค่าเล่าเรียนค่าใช้จ่ายเนื่องจากการศึกษาและค่าใช้จ่ายในการครองชีพระหว่างการศึกษา โดยมีเป้าหมายสำคัญเพื่อการขยายโอกาสให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้ศึกษาเล่าเรียนในระดับมัธยม และระดับอุดมศึกษา โดยสามารถกู้ยืมเงินในการศึกษาเล่าเรียนและต้องชำระเงินคืนภายหลังจบการศึกษา มีอาชีพการงานที่ดีมีรายได้ที่มั่นคงเพื่อเป้าหมายการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์และพัฒนาคุณภาพแรงงานของประเทศ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ยังไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุมด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นแรกปัญหาการฟ้องร้องคดีเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา กรณีเป็นเรื่องที่ตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 การฟ้องคดีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษานั้น ไม่มีการกำหนดอายุความฟ้องร้องคดีไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำอายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับ ซึ่งอายุความ 10 ปี และหาใช่เป็นสิทธิเรียกร้องในเงินที่ต้องชำระเพื่อผ่อนทุนคืนเป็นงวด ๆ อันมีอายุความห้าปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/33 (2) ไม่ เพราะแม้ผู้กู้สามารถเลือกผ่อนชำระหนี้เป็นรายเดือนหรือรายปีได้ แต่หากมีความจำเป็นอาจร้องขอผ่อนผันการชำระหนี้ตามระยะเวลาที่แตกต่างไปหรือชะลอการชำระหนี้เป็นการชั่วคราวได้หลังจากครบกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปีแล้ว ผู้กู้ยืมเงินยังมิได้ชำระหนี้เงินคืนให้กองทุนตามเงื่อนไขของสัญญาผู้กู้ยืมผู้กู้ยืมได้เข้าทำการผ่อนผันการชำระหนี้โดยทางกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะทำการไต่ถาม

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ งานประดับ และ รองศาสตราจารย์กัทร กำประเสริฐ

²นักศึกษابริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชบริหารเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ก่อนฟ้องคดี โดยได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมก่อนฟ้องคดีเพื่อผ่อนชำระหนี้โดยทำสัญญากันใหม่สัญญาประนีประนอมยอมความก่อนฟ้องคดีดังกล่าว จะมีระยะเวลาในการผ่อนผันไปอีก 9 ปี เมื่อได้ทำการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีแล้ว หากผู้กู้ยืมยังผิดสัญญาประนีประนอมยอมความก่อนฟ้องคดีทางกองทุนจะฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้กู้ยืมและผู้ค้ำประกันต่อไป โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษายังให้ออกาสผู้กู้ยืมได้ทำสัญญาประนีประนอมในชั้นพิจารณาของศาลอีกครั้งโดยกำหนดเวลาในการผ่อนชำระหนี้ให้อีก 9 ปี จึงทำให้เมื่อรวมระยะเวลาก่อนดำเนินคดีและหลังดำเนินคดีในชั้นศาลแล้ว รวมทั้งหมดเป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปี การที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่มีการกำหนดอายุฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะจึงต้องนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เป็นระยะเวลา 10 ปี แม้เป็นการให้ออกาสผู้กู้ยืมเงินได้ทำการผ่อนผันการชำระหนี้หรือขยายระยะเวลาในการชำระหนี้ที่ยาวนานไปอีก ซึ่งอาจเกิดผลดีต่อผู้กู้ยืมที่ทำให้ผู้กู้ยืมที่มีระยะเวลาในการนำเงินมาชำระหนี้ยาวนานขึ้น แต่ในขณะเดียวกันนั้นก็กลับกลายเป็นว่าจำนวนยอดหนี้ของผู้กู้ยืมนั้นมีจำนวนสูงขึ้นจากการคิดดอกเบี้ย และเบี้ยปรับซึ่งจะถูกคิดในทุกทุกวันจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นซึ่งในบางกรณีลูกหนี้ต้องรับผิดในเบี้ยปรับที่มีจำนวนสูงเท่ากับยอดหนี้ของต้นเงิน ซึ่งโดยหลักการและวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น และทำให้ผู้กู้ยืมมีความยากลำบากในการชำระหนี้เพิ่มขึ้นไปกว่าเดิมเป็นอย่างมาก

ประเด็นปัญหาที่สองปัญหาเกี่ยวกับการหักเงินเดือนก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 51 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติว่า “ให้บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ทั้งภาครัฐและเอกชน ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากร มีหน้าที่หักเงินได้พึงประเมินของผู้ยืมเงินซึ่งเป็นพนักงาน หรือลูกจ้างของผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินดังกล่าวเพื่อชำระเงินกู้ยืมคืนตามจำนวนที่กองทุนแจ้งให้ทราบ โดยกองทุนได้เริ่มส่งหนังสือแจ้งการชำระหนี้คืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาด้วยวิธีการหักเงินเดือนของผู้กู้ยืม ซึ่งผู้กู้ยืมจะต้องเริ่มทำการชำระหนี้ได้หลังจากสำเร็จการศึกษา โดยจะมีหนังสือยืนยันการจบการศึกษาจากสถาบันการศึกษากลุ่มผู้กู้ยืมที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ตามปกติไม่เคยผิดนัดชำระหนี้ หรือค้างค้างวดตามที่ตกลงไว้และยังไม่เคยถูกดำเนินคดีมาก่อนแต่กลับถูกหักเงินเดือนอีกทั้งประสงค์จะหักเงินเป็นรายปี หรือรายเดือนไว้จำนวนที่แน่นอนแล้ว หลักเกณฑ์การหักเงินเดือนดังกล่าวนั้นไม่ควรใช้กับผู้ชำระหนี้ปกติที่มีความประสงค์จะจ่ายเงินชำระหนี้คืนกองทุนเอง หรือกลุ่มผู้กู้ยืมที่มีความประสงค์จะจ่ายเป็นรายเดือนหรือรายปีตามที่ตกลงไว้จึงทำให้การหักเงินดังกล่าวของกองทุน เป็นการใช้มาตรการในการหักเงินที่เป็นธรรมน้อยกว่าการหักเงินโดยกรมบังคับคดีเสียอีก เนื่องจากกรมบังคับคดียังมีหลักเกณฑ์ของเงินเดือนขั้นต่ำไม่เกินสองหมื่นบาทในการอายัดเงินเดือนเพื่อให้ลูกหนี้มีเงินเหลือเพียงพอจำนวนหนึ่งในการใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวันของลูกหนี้ด้วย

ประเด็นปัญหาที่สามปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีหลังจากที่ศาลพิพากษาการบังคับชำระหนี้ของกองทุนในประการสุดท้ายของการบังคับชำระหนี้ได้ คือ การบังคับชำระหนี้โดยการยึดทรัพย์สินจากบุคคลดังต่อไปนี้ คือ ตัวผู้กู้เอง และตัวผู้ค้ำประกันโดยกองทุนจะบังคับคดีไปถึงผู้ค้ำประกันที่เป็นภาระผูกพันทาง

กฎหมายเมื่อผู้กู้ยืมไม่ได้ชำระหนี้ให้เป็นปกติจึงต้องทำการบังคับคดียึดทรัพย์สินของลูกหนี้ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้คืนตามสัญญานั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ในการยึดทรัพย์บังคับคดีของลูกหนี้กองทุนไม่ว่าจะเป็นการกำหนดจำนวนยอดหนี้ที่คงค้างหรือวิธีการบังคับคดีซึ่งกองทุนมีวิธีการ มาตรการเฉพาะในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดี ชำระหนี้ หักเงินเดือนเป็นการเฉพาะเจาะจงอย่างชัดเจนแต่กรณีการบังคับคดีไม่มีกำหนดไว้แต่ใช้การบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งการอายัดเงินเดือน การยึดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดลูกหนี้บางรายมีจำนวนยอดหนี้ที่ค้างชำระมีจำนวนเพียงเล็กน้อยแต่หลักหมื่นเท่านั้นแต่ทางกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาใช้วิธีการบังคับคดีเพื่อชำระหนี้โดยการยึดทรัพย์สินที่เป็นบ้าน ที่ดินซึ่งเป็นที่พักอาศัยของลูกหนี้เองหรือผู้ค้ำประกัน ซึ่งส่งผลให้กระทบให้เดือดร้อนต่อความเป็นอยู่ของคนในครอบครัว

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องคดีกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่า การกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 44 วรรคท้าย ความว่า “เมื่อครบกำหนดปลอดหนี้แล้วให้ฟ้องคดีแก่ลูกหนี้ที่ผิดนัดไม่ชำระหนี้ ภายในกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการหักเงินเดือนก่อนฟ้องคดี ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 51 วรรคห้า “ในกรณีผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินได้หักเงินได้พึงประเมินของผู้กู้ยืมเงินไว้แล้ว ให้ถือว่าผู้กู้ยืมเงินได้ชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาตามจำนวนที่ได้หักไว้แล้ว”

แก้เป็น “ในกรณีที่ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมินได้หักเงินได้พึงประเมินของผู้กู้ยืมเงินไว้แล้วให้ถือว่าผู้กู้ยืมเงินได้ชำระเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาตามจำนวนที่ได้หักไว้แล้วแต่บทบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่ผู้กู้ยืมเงินซึ่งยังคงชำระหนี้ตามปกติและไม่เคยผิดนัดชำระหนี้มาก่อน”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีหลังจากศาลพิพากษาซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่าเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2560 มาตรา 63 วรรคสามว่า “ในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ชำระหนี้ การบังคับคดีตามวรรคหนึ่งนั้น หนี้ที่คงค้างชำระเมื่อรวมต้นเงิน ดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ ต้องไม่น้อยกว่า 50,000 บาท นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา เว้นแต่ลูกหนี้จะได้รับการผ่อนผันการชำระหนี้”

เอกสารอ้างอิง

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา. คู่มือกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ประจำปี 2563. กรุงเทพมหานคร:
กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา, 2563.

พิชญภา ยืนยาว. ตำราบริบทและแนวคิดการจัดการศึกษาไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. นครปฐม: คณะครุศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, 2557.

สำนักงานประมาณงบประมาณของรัฐสภา. รายงานทางวิชาการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)
กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขานุการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานประมาณงบประมาณของรัฐสภา, 2558.