



คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร  
สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย  
ที่ สค ๑๘๕ / ๒๕๖๑

เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมท่าอากาศยาน  
เกี่ยวกับข้อมูลการเช่าพื้นที่

ผู้อุทธรณ์

: นาย ก.

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ

: กรมท่าอากาศยาน

อุทธรณ์เรื่องนี้ได้ความว่า นาย ก. ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงอธิบดีกรมท่าอากาศยาน ขอข้อมูลข่าวสารจำนวน ๒ รายการ ได้แก่

รายการที่ ๑ สัญญาเช่าพื้นที่เพื่อทำเป็นที่รับฝากรถยนต์ที่สนามบินนานาชาติอุดรธานี ระหว่างกรมท่าอากาศยานกับบริษัท ข. จำกัด ที่ได้ทำสัญญาเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙

รายการที่ ๒ สัญญาเช่าช่วงพื้นที่เพื่อทำเป็นที่รับฝากรถยนต์ที่สนามบินนานาชาติอุดรธานีระหว่างบริษัท ข. จำกัด กับบริษัท ค. จำกัด ที่ได้ทำสัญญาเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๙

กรมท่าอากาศยานมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๕/๖๗๗ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ถึงผู้อุทธรณ์ ปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่า ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และได้รับหนังสือจากบริษัท ข. จำกัด ในฐานะผู้อาจได้รับผลกระทบ แจ้งความประสงค์ขอคัดค้านการเปิดเผยข้อมูล กรมท่าอากาศยานจึงไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลให้ผู้อุทธรณ์ตามคำร้องขอได้

ผู้อุทธรณ์มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ถึงประธานกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมท่าอากาศยานดังกล่าว

คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายได้พิจารณาคำอุทธรณ์ เหตุผลที่กรมท่าอากาศยานมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร คำชี้แจงเป็นหนังสือและคำชี้แจงด้วยวาจาของผู้แทนกรมท่าอากาศยาน และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้รับมอบอำนาจจากพันตำรวจโท ง. ซึ่งเดิมเคยเช่าพื้นที่ในท่าอากาศยานอุดรธานีมาก่อน ต่อมากรมท่าอากาศยานไม่ต่อสัญญา และ

พิจารณาให้บริษัท ข. จำกัด เข้าทำสัญญาเช่าพื้นที่ดังกล่าว พันตำรวจโท ง.

จึงยื่นฟ้องกรมท่าอากาศยาน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง จึงมีความประสงค์จะขอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสัญญาเช่าพื้นที่เพื่อทำเป็นที่รับฝากรถยนต์ที่สนามบินนานาชาติอุดรธานี จำนวน ๒ รายการ แต่กรมท่าอากาศยานปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยให้เหตุผลว่าบริษัท ข. จำกัด

ในฐานะผู้อาจได้รับผลกระทบ แจ้งความประสงค์คัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว กรมท่าอากาศยาน จึงไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลให้ผู้อุทธรณ์ตามคำร้องขอได้ ผู้อุทธรณ์จึงอุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมท่าอากาศยานดังกล่าว

ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย กรมท่าอากาศยาน มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศค ๐๕๐๕/๒๕๗๔ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๐ ถึงคณะกรรมการฯ ซึ่งแจ้งสรุปความได้ว่า ท่าอากาศยานนานาชาติอุดรธานีมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว มีผู้มาใช้บริการและเที่ยวบินเพิ่มขึ้นสูงอย่างต่อเนื่อง พื้นที่ให้บริการผู้โดยสารด้านการพาณิชย์ต่างๆ จึงไม่เพียงพอ และอยู่อย่างกระจุกกระจายไม่เป็นระเบียบ การจัดระเบียบร้านค้าและกิจกรรมที่ให้บริการแก่ผู้โดยสารต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ แต่เนื่องจากพื้นที่ให้บริการในอาคารผู้โดยสารเดิมมีผู้โดยสารและผู้มาใช้บริการตลอดเวลา ทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการจัดระเบียบและการวางแผนบริหารจัดการอย่างรอบคอบ การท่าอากาศยานจำเป็นต้องใช้พื้นที่อาคารผู้โดยสารหลังใหม่ของท่าอากาศยานนานาชาติอุดรธานีมาบริหารจัดการในเชิงรุก ซึ่งไม่กระทบกับผู้ประกอบการรายเดิมที่ให้บริการอยู่ในอาคารหลังเก่า ประกอบกับยังไม่มีผู้ประกอบการรายใดได้สิทธิมาดำเนินกิจการ อีกทั้งกรมท่าอากาศยานมีข้อจำกัดงบประมาณและบุคลากรทรัพยากรด้านต่าง ๆ และการบริหารจัดการพื้นที่ที่ต้องใช้ผู้มีประสบการณ์ในด้านการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้โดยสารและประชาชน ผู้ใช้บริการและเป็นการลดภาระด้านงบประมาณและทรัพยากรภาครัฐ จึงได้จัดทำโครงการนี้ขึ้นมา โดยไม่มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ว่าต้องดำเนินการดังกล่าว ประกอบกับเป็นการดำเนินการบริหารจัดการพื้นที่ของท่าอากาศยานในสังกัดซึ่งกรมท่าอากาศยานมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยคัดเลือกผู้ประกอบการที่มีภาพลักษณ์ที่ดี และมีศักยภาพสูง ประสบความสำเร็จในการบริหารจัดการธุรกิจ เป็นผู้ประกอบการที่มีชื่อเสียง เป็นที่ยอมรับในภาคธุรกิจ มีเงินทุน และทรัพยากรอย่างเพียงพอ และมีประวัติความน่าเชื่อถือ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้ให้บริการได้เป็นอย่างดี กรมท่าอากาศยานจึงเลือกบริษัท ข. จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเข้าทำ

สัญญาเช่าพื้นที่ท่าอากาศยานโดยไม่ต้องประมูล ตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ (ฉบับปรับปรุง) ข้อ ๒๖ (๓) และ (๔) และมติคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๒๐

คำวินิจฉัย ที่ สค ๑๖๕ / ๒๕๖๑

สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่มีมติอนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุภายในบริเวณท่าอากาศยานได้โดยไม่ต้องประมูล สำหรับกรณีสัญญาเช่าได้มีข้อกำหนดในเรื่องการเช่าช่วง หรือยอมให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ในสถานที่เช่าเป็นอันขาด เว้นแต่ จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ให้เช่าก่อน และจะนำไปใช้ประโยชน์อื่นนอกจากเพื่อวัตถุประสงค์ของการเช่าไม่ได้ แต่ในกรณีนี้กรมท่าอากาศยานยินยอมให้เช่าช่วงได้เนื่องจาก การประกอบกิจการตามสัญญาที่ทำไว้

บริษัท ข. จำกัด

จะต้องประกอบกิจการพร้อมบริหารจัดการพื้นที่ที่ต้องจัดหาผู้ประกอบการที่เข้าร่วมให้บริการ เพื่อให้มีการดำเนินการที่หลากหลายรูปแบบเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้เข้าร่วมประกอบการ และการดำเนินการขยายสาขาของผู้ประกอบการเพื่อเตรียมให้บริการผู้โดยสารและผู้มาใช้บริการ และยังคงวัตถุประสงค์เดิมของสัญญาเช่าทุกประการ เพื่อเป็นทางเลือกที่หลากหลายในการมาใช้บริการ โดยต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าเดิมทุกประการ การยินยอมให้ผู้เช่านำสถานที่ทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้เช่าช่วงเป็นไปตามรายละเอียดของสัญญาเช่าสถานที่ ข้อ ๙. และสัญญาเช่าที่ดิน ข้อ ๖. ทั้งนี้ การปฏิบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์การใช้อำนาจตามคำสั่งกรมราชรักษ์ที่ ๕๘๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เรื่อง ให้กรมการขนส่งทางอากาศ (เดิม) ปัจจุบันกรมท่าอากาศยานมีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ กรมท่าอากาศยานจึงอนุญาตให้

บริษัท ข. จำกัด

นำสัญญาเช่าสถานที่ ทย. เลขที่ ข.๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ และสัญญาเช่าที่ดิน ทย. เลขที่ ข.๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ ไปให้เช่าช่วงได้ แต่ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าเดิมทุกประการ

ผู้แทนกรมท่าอากาศยานชี้แจงสรุปความได้ว่า ผู้อุทธรณ์เป็นผู้รับมอบอำนาจจาก

พันตำรวจโท ง.

ซึ่งเดิมเคยเช่าพื้นที่ในท่าอากาศยานอุดรธานีมาก่อน ต่อมากรมท่าอากาศยานไม่ต่อสัญญา และพิจารณาให้

บริษัท ข. จำกัด

เช่าทำสัญญาเช่าพื้นที่ดังกล่าว

พันตำรวจโท ง.

จึงยื่นฟ้องกรมท่าอากาศยาน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง สำหรับข้อมูล

ที่ผู้อุทธรณ์ยื่นคำขอมีจำนวน ๒ รายการ โดยข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๑. สัญญาเช่าพื้นที่ระหว่างกรมท่าอากาศยานกับ

บริษัท ข. จำกัด

ที่ได้ทำสัญญาเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ นั้น

น่าจะหมายถึง ร่างของสัญญา ทย. เลขที่ ข.๘/๒๕๕๙ และ ทย. เลขที่ ข.๙/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ ระหว่างกรมท่าอากาศยานกับ

บริษัท ข. จำกัด

ซึ่งก่อนที่จะมีการ

ลงนามในสัญญาฉบับจริง ได้มีการทำพิธีลงนามในข้อตกลงของสัญญา จำนวน ๒ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๘ ณ สำนักงานใหญ่ และในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ ณ ท่าอากาศยานอุดรธานี

ส่วนข้อมูลข่าวสารรายการที่ ๒ สัญญาเช่าช่วงพื้นที่ระหว่าง

บริษัท ข. จำกัด

กับ

บริษัท ค. จำกัด

ที่ได้ทำสัญญาเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๙

กรมท่าอากาศยานเคยแจ้งให้

บริษัท ข. จำกัด

จัดส่งสัญญาเช่าช่วงดังกล่าวให้

คำวินิจฉัย ที่ สค ๑๗๘ / ๒๕๖๑

กรมท่าอากาศยาน แต่ บริษัท ข. จำกัด ยังไม่ได้ดำเนินการจัดส่งให้ กรมท่าอากาศยาน จึงไม่มีสัญญาเช่าช่วงระหว่าง บริษัท ข. จำกัด กับ บริษัท ค. จำกัด  
อยู่ในความครอบครอง

ต่อมากรมท่าอากาศยาน มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ คค ๐๕๐๕/๔๒๖ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ถึงคณะกรรมการฯ ชี้แจงสรุปความได้ว่า กรมท่าอากาศยานได้ติดตามทวงถาม สัญญาเช่าช่วงของ และคู่ค้า ตลอดมา โดยไม่ได้เพิกเฉยแต่อย่างใด โดยเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐ กรมท่าอากาศยานได้เชิญ มาเพื่อประชุมเกี่ยวกับพื้นที่ลานจอดรถยนต์ โซน C ตาม สัญญาเช่าที่ ๙/๒๕๕๙ กรมท่าอากาศยานได้มีการทวงถามสัญญาเช่าช่วง เนื่องจากตามหนังสือ ยินยอมให้เช่าช่วง ที่ คค ๐๕๐๕/๒๕๗๙ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๙ ระบุว่าให้ จัดส่งสำเนา สัญญาเช่าช่วงให้กรมท่าอากาศยานทราบ นอกจากนี้ยังได้ทวงค่าเช่าช่วงร้อยละ ๒๕ ของค่าเช่า ทั้งหมด ซึ่ง ยังไม่ได้ชำระ ต่อมากรมท่าอากาศยานมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ คค ๐๕๐๕/๗๗๗ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๑ จัดส่งสัญญาเช่าช่วงระหว่าง บริษัท ข. จำกัด กับ บริษัท ค. จำกัด

มาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ

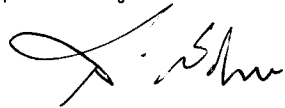
คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการ แผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอ คือ สัญญาเช่าพื้นที่ เพื่อทำเป็นที่รับฝากรถยนต์ที่สนามบินนานาชาติอุดรธานีระหว่างกรมท่าอากาศยานกับ บริษัท ข. จำกัด ที่ได้ทำสัญญาเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ และสัญญาเช่าช่วงพื้นที่เพื่อทำเป็นที่รับฝาก รถยนต์ที่สนามบินนานาชาติอุดรธานีระหว่าง บริษัท ข. จำกัด กับ บริษัท ค. จำกัด

ที่ได้ทำสัญญาเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๙ ข้อเท็จจริง ปรากฏตามคำชี้แจงของกรมท่าอากาศยานว่า กรมท่าอากาศยานเลือก บริษัท ข. จำกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเข้าทำบันทึกความเข้าใจกับกรมท่าอากาศยาน โดยไม่ต้องประมูล ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๕๕ (ฉบับปรับปรุง) ข้อ ๒๖ (๓) และ (๘) และมติคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ ที่มีมติอนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุภายในบริเวณ ท่าอากาศยานได้โดยไม่ต้องประมูล และอนุญาตให้ บริษัท ข. จำกัด นำสัญญาเช่าสถานที่ ทย. เลขที่ ข.๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ และสัญญาเช่าที่ดิน ทย. เลขที่ ข.๙/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๙ ไปให้เช่าช่วงได้แต่ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าเดิม ทุกประการ สัญญาเช่าพื้นที่และสัญญาเช่าช่วงพื้นที่จึงเป็นข้อมูลเกี่ยวกับกิจการของกรมท่าอากาศยาน จึงเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการ ซึ่งต้องเปิดเผยเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของ กรมท่าอากาศยานในการนำทรัพย์สินของราชการออกให้เอกชนเช่า ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

คำวินิจฉัย ที่ สค ๑๗๕ / ๒๕๖๑

และถูกต้องตามระเบียบหลักเกณฑ์ของราชการที่กำหนดไว้หรือไม่ และเมื่อการทำสัญญาดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา ๑๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันแล้ว เห็นว่า ข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ขอเปิดเผยให้ผู้ขอทราบได้ เว้นแต่ลายมือชื่อและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้เข้าทำสัญญาของ [บริษัท ข. จำกัด] เพราะไม่มีเหตุที่จะเปิดเผยให้แก่ผู้ขอทราบ การเปิดเผยจึงอาจเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลโดยไม่สมควร ตามมาตรา ๑๕ (๕) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงให้ปกปิดไว้

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดินและการบังคับใช้กฎหมาย จึงวินิจฉัยให้กรมท่าอากาศยานเปิดเผยสัญญาเช่าพื้นที่เพื่อทำเป็นที่รับฝากรถยนต์ที่สนามบินนานาชาติอุดรธานีระหว่างกรมท่าอากาศยานกับ [บริษัท ข. จำกัด] ที่ได้ทำสัญญาเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ และสัญญาเช่าช่วงพื้นที่เพื่อทำเป็นที่รับฝากรถยนต์ที่สนามบินนานาชาติอุดรธานีระหว่าง [บริษัท ข. จำกัด] กับ [บริษัท ค. จำกัด] พร้อมทั้งให้สำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องแก่ผู้ขอทราบ เว้นแต่ลายมือชื่อและข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลของผู้เข้าทำสัญญาของ [บริษัท ข. จำกัด] ให้ปกปิดไว้



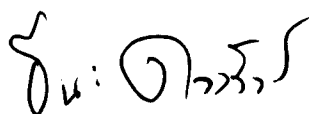
หัวหน้าคณะที่ ๓

(รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย)



กรรมการ

(นายสุขจิตต์ ประยูรหงษ์)



กรรมการ

(นายธนะ ดวงรัตน์)

คำวินิจฉัย ที่ สค ๑๗๕ / ๒๕๖๑

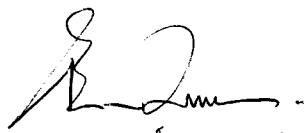
กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์)

2mm ๑๖/๖๖๖

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์วรรณภา ตีระสังขะ)



กรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์

(นายจำรัส ศักดิ์จิรพาพงษ์)

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

วันที่ ๓๑

พฤษภาคม ๒๕๖๑