

สรุป

ตามความหมายที่ใช้กันเป็นสากล เอกสารจกหมายเหตุหมายถึงเพียงเอกสารราชการหรือ เอกสารที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ อันมีคุณค่าสมควรแก่การเก็บรักษาไว้โดยถาวรตลอดไป ส่วน ความหมายข้างไทยนั้น ได้หมายรวมถึง เอกสารบันทึกเหตุการณ์ร่วมสมัยอันมีลักษณะ เป็นการบันทึกเรียบ เรียงไปตามลำดับวันเดือนปีค้วย ความหมายที่แตกต่างกันนี้จึงเป็นผลให้เกิดความแตกต่างในขอบเขต งานจกหมายเหตุ โดยการดำเนินงานจกหมายเหตุของไทยได้ครอบคลุมงานรวบรวม เก็บรักษา และ บริการเอกสารจกหมายเหตุทั้งสองประเภท

หลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่ปรากฏในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า งานจกหมายเหตุของไทยได้ เริ่มต้นมาประมาณ ๔๐๐ ปีเศษแล้ว ตั้งแต่ในสมัยสุโขทัย ได้พบเอกสารจกหมายเหตุในรูปลักษณะต่าง ๆ ทั้งที่เป็นจารึก ใบลาน สมุดข่อย กระดาษสา กระดาษแผ่นธรรมคา จนถึงโสตทัศนวัสดุ บรรดาสำนึก จกหมายเหตุหรือหอเก็บเอกสารแต่สมัยโบราณจนปัจจุบันปรากฏชื่อเรียกต่าง ๆ กัน ตามแต่ลักษณะของ เอกสารที่เก็บรักษาหรือลักษณะงาน เช่น หอหลวง หอศาสตราคม หอสมุดแห่งชาติ พิพิธภัณฑ์สถานแห่ง ชาติ และกองจกหมายเหตุแห่งชาติ แต่ตัวเอกสารจกหมายเหตุเก่า ๆ นั้น มีฉบับปรากฏในปัจจุบัน เพียงเล็กน้อย เพราะเมื่อสิ้นสมัยกรุงศรีอยุธยาบ้านเมืองถูกพม่าเข้าตีก็เผาทำลายหมกมุ่น เอกสารจึง พลอยถูกทำลายหรือกระจัดกระจายหายสูญเป็นจำนวนมาก ที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่จึงเป็นเอกสารจกหมาย เหตุสมัยกรุงรัตนโกสินทร์นี้เอง

ก่อนการตั้งกระทรวงทบวงกรมในพ.ศ. ๒๔๓๕ ศูนย์กลางการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ กลาโหม และพลเรือนอยู่ที่ศาลาลูกขุน ๓ หลังในพระบรมมหาราชวัง ต้นร่างหนังสือราชการ ใบบอกต่าง ๆ จึงรวมเก็บรักษาอยู่ ณ ศาลาลูกขุน ส่วนข้าราชการที่จะต้องนำความกราบบังคม ทูลพระเจ้าแผ่นดิน ก็จะต้องเก็บเอาแต่เนื้อความทำเป็นบันทึกทูลเกล้าฯ ถวายขอพระบรมราชวินิจฉัย เอกสารซึ่ง ราชเลขาธิการเก็บรักษาจึงมีทั้ง เอกสารที่เกี่ยวข้องการบริหารราชการแผ่นดินและ เอกสาร ส่วนพระองค์ จนเมื่อมีการตั้งกระทรวงทบวงกรมขึ้น มีสถานที่ปฏิบัติราชการของตนเป็นเอกเทศ บรรดา หนังสือราชการจึงเก็บรักษาไว้ ณ ที่ทำการกระทรวงต่นั้นมา เอกสารจกหมายเหตุเหล่านี้ ในปัจจุบัน

ได้เก็บรักษาไว้ ณ แหล่งเอกสารที่สำคัญ ๓ แหล่ง คือ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร เก็บรักษาเอกสารที่เกี่ยวข้องราชการแผ่นดินของกรมราชเลขาธิการอันมีลักษณะเป็นเอกสารพิมพ์ ส่วนใหญ่เป็นเอกสารแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เป็นต้นมา กับเอกสารที่สิ้นกระแสการปฏิบัติงานของบางกระทรวงทบวงกรม แหล่งที่สอง หอสมุดแห่งชาติ เก็บรักษาเอกสารของกรมราชเลขาธิการอันมีลักษณะเป็นหนังสือตัวเขียน และเอกสารจากศาลาสกขุน แหล่งที่สามคือกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งยังคงเก็บรักษาเอกสารที่สิ้นกระแสการปฏิบัติงานของตนไว้ ปัญหาในการบริหารงานจดหมายเหตุจึงอยู่ที่ความลักลั่นและขาดมาตรฐานในการปกครองดำเนินงานเก็บรักษาเอกสาร ต่างแหล่งต่างดำเนินงานไปตามนโยบายของตน มิได้มีการติดต่อประสานงาน โดยเฉพาะแหล่งแรกและแหล่งที่สองนั้น จำเป็นยิ่งที่กระบวนการจะต้องมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันและสอดคล้องเป็นแผนงานเดียว

องค์ประกอบสำคัญในการบริหารงานจดหมายเหตุ นั้น คือ การวางแผนงาน การจัดระเบียบงาน บุคคลากร และการควบคุมงาน โดยที่การดำเนินงานจดหมายเหตุมีวัตถุประสงค์เพื่อการเก็บรักษาและให้บริการอ้างอิง ขอบข่ายงานจดหมายเหตุจึงเริ่มแต่การควบคุมการบริหารงานเอกสารซึ่งอยู่ในกระแสการใช้ พิจารณากำจัดทำลายเอกสารเมื่อสิ้นกระแสการใช้ เลือกคัดและโยกย้ายเอกสารที่มีคุณค่าควรมาเก็บรักษา และจัดดำเนินการให้ได้ใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นหลักฐานอ้างอิงทางกฎหมาย ประวัติศาสตร์ และการวิจัย โครงสร้างของสถาบันจดหมายเหตุจึงควรมีความเป็นอิสระ ขึ้นตรงต่อผู้บริหารงานสูงสุด หรือสังกัดอยู่ในหน่วยงานกลางซึ่งมีหน้าที่ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยให้มีรูปงานที่เด่นชัด เพื่อให้สามารถติดต่อกับหน่วยงานอื่นได้คล่องตัวบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค ส่วนการจัดระเบียบงานภายใน ไม่ควรจำแนกหน่วยงานตามประเภทงาน เช่น งานจัดหา ประเมินคุณค่า จัดเรียง เก็บรักษา ทำบัญชีรายการ หรืองานบริการ เหล่านี้ หากควรจำแนกตามประเภทเอกสารโดยคำนึงถึงแหล่งที่มา และจัดกลุ่มแหล่งเอกสารเหล่านั้นเข้าด้วยกัน เช่น การทหาร การต่างประเทศ นิติบัญญัติ ส่วนกิจกรรมที่เป็นงานทางเทคนิค เช่น การถ่ายสำเนาและไมโครฟิล์ม การซ่อมบูรณะเอกสาร เหล่านี้จึงควรจัดเข้าตามประเภทงานได้ สำหรับบุคคลากรของสถาบันจดหมายเหตุ โดยเฉพาะบรรณารักษ์จดหมายเหตุ นั้น จำเป็นยิ่งที่จะต้องมีความรู้ทางวิชาการโดยกว้างขวาง และได้รับการศึกษาอบรมในวิชาการจดหมายเหตุและวิชาที่เกี่ยวข้อง เช่น ความรู้ทางประวัติศาสตร์ของประเทศ ประวัติศาสตร์กฎหมาย การบริหารงานและการจัดรูปองค์กรของรัฐ วิธีการวิจัยและวัสดุการวิจัย การบริหารและการดำเนินงานจดหมายเหตุทั้งในด้านเทคนิคและปฏิบัติการ สิ่งสำคัญประการ

สุดท้าย คือ การควบคุม ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติต่อเอกสาร การประเมินคุณค่า หรือการใช้เอกสาร จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติไว้โดยชัดเจน โดยเฉพาะการควบคุมการปฏิบัติต่อเอกสาร ควรจะต้องระบุว่า เอกสารจกหมายเหตุเป็นสมบัติของปวงชนหรือของชาติ ซึ่งบรรณารักษ์จกหมายเหตุมีสิทธิในการทำสำเนาและให้คำรับรองว่าเป็นสำเนาเอกสารที่ถูกต้องตามต้นฉบับ จดเดียวกับ สิทธิของหน่วยงานผู้สร้างเอกสาร รวมทั้งสิทธิในการจัดเรียง ทำบัญชีรายการ และนำเอกสารออกเผยแพร่ว่าเพื่อการอ้างอิงทั้งของทางราชการและเอกชน สำหรับการประเมินคุณค่าว่าเอกสารใดสมควรกำจัดทำลายหรือสมควรเก็บรักษาโดยถาวร หน่วยงานผู้สร้างเอกสารจะทำได้โดยลำพังโดยมิได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่จกหมายเหตุไม่ได้ การวินิจฉัยคุณค่าเบื้องต้นซึ่งเป็นคุณค่าที่มีต่อหน่วยงานผู้สร้างเอกสาร ให้หน่วยงานนั้น ๆ เป็นผู้วินิจฉัย เจ้าหน้าที่จกหมายเหตุเป็นผู้วินิจฉัยคุณค่าขั้นที่สอง คือคุณค่าต่อหน่วยงานอื่นและต่อกิจวิจัย แต่เนื่องจากเอกสารเหล่านี้มิได้มุ่งหมายทำขึ้นสำหรับการใช้ค้นคว้าอ้างอิง จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้ด้วย โดยกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาการเปิดเอกสารให้คนคว้า เนื้อหาของเอกสาร และบุคคลผู้ทำการค้นคว้า ไว้ให้ชัดเจน โดยเฉพาะในเอกสารที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทหาร การต่างประเทศ การเงิน และเอกสารที่เป็นเรื่องส่วนบุคคล

เมื่อการบริหารงานเอกสารราชการและการบริหารงานเอกสารจกหมายเหตุของไทยได้แยกออกจากกันโดยเด็ดขาดดังกล่าว การพิจารณาแก้ไขจึงควรเริ่มแต่พื้นฐานโครงสร้างขึ้นไปเลยทีเดียว โดยให้การบริหารงานเอกสารอยู่ในความรับผิดชอบของหอจกหมายเหตุแห่งชาติด้วย หรือมีสถาบันหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานเอกสารและงานเอกสารจกหมายเหตุรวมกัน

สำหรับการบริหารงานเอกสาร ในขอบข่ายงานจกหมายเหตุจะเน้นหนักที่การพิจารณากำจัดทำลายหลังจากเอกสารนั้นได้ใช้ประโยชน์ตามความมุ่งหมายแล้ว โดยดำเนินการประเมินคุณค่าเอกสารเพื่อเลือกคัดเก็บรักษาไว้เฉพาะเอกสารที่มีคุณค่าถาวร จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๐๖ หรือฉบับก่อนหน้านี้อีก ก็กำหนดไว้ให้หน่วยราชการเจ้าของเอกสารเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาโดยสิทธิ์ขาดแต่ผู้เดียว และมีได้มีมาตรการประเมินคุณค่าเอกสารกำหนดไว้โดยแจ่มชัด จึงสมควรได้มีการพิจารณาแก้ไขระเบียบข้อนี้ โดยกำหนดให้หอจกหมายเหตุแห่งชาติทำหน้าที่บริหารงานเอกสารจกหมายเหตุทั้งปวงได้มีบทบาทในการประเมินคุณค่าเอกสารร่วมกับหน่วยราชการ โดยให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการนั้น ๆ เป็นผู้พิจารณาคัดค้านในด้านการบริหาร และเจ้าหน้าที่หอจกหมายเหตุเป็นผู้พิจารณาในด้านการวิจัยและประวัติศาสตร์ ส่วนมาตรการประเมินคุณค่าเอกสารควร

จะได้อำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อถือเป็นระเบียบปฏิบัติทั่วกัน โดยหอจดหมายเหตุแห่งชาติและ  
 หน่วยงานราชการร่วมพิจารณาจัดทำ เอกสารที่ผ่านการคัดเลือกเพื่อเก็บรักษาโดยถาวรนี้ ตามระเบียบ  
 สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณยังคงให้หน่วยงานราชการต่าง ๆ เก็บรักษาอยู่ จากการศึกษา  
 วิธีการเก็บรักษาเอกสารของแผนกเก็บ สำนักงานปลัดกระทรวง ๑๓ กระทรวง พบว่ามีใ้ค้อยู่ในมาตร-  
 ฐานเดียวกัน เช่น เอกสารที่ส่งมาเก็บรักษา บางกระทรวงส่งมาจากแผนกรับส่งหรือแผนกสารบรรณ  
 เท่านั้น บางแห่งมาจากทุกแผนกและทุกกองในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง มีอยู่เพียงแห่งเดียวที่รับ  
 เอกสารจากทุกแผนก กอง กรม ในกระทรวงของตน เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ทางวิชาการและการบริหาร  
 งานเอกสาร กระจุกเรียงเอกสารมีระบบต่าง ๆ เช่น ตามหัว เรื่องของระเบียบงานสารบรรณ ตาม  
 หัว เรื่องที่กำหนดขึ้นเอง ตามส่วนราชการเจ้าของเรื่อง โตตอบ ตามวันเดือนปีที่รับเอกสาร เข้าเก็บ  
 หรือตามแบบผสม สถานที่เก็บรักษาเอกสารไม่เพียงพอและไม่ปลอดภัย มาตรการในการประเมินคุณค่า  
 เอกสารและการเปิดเผยเอกสารให้คนคว้ามักกำหนดไว้โดยแจ่มชัด และส่วนใหญ่ไม่อนุญาตให้บุคคล  
 ภายนอกเข้าใช้เอกสาร การปรับปรุงงานของแผนกเก็บจึงสมควรปรับปรุงทั้งโครงสร้างและการดำเนินงานให้  
 เป็นรูปศูนย์เก็บเอกสาร โดยยกฐานะขึ้นเป็นกองเก็บเอกสาร รับผิดชอบการเก็บรักษาเอกสาร  
 ที่สิ้นกระแสการปฏิบัติงานจากทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงนั้น โดยประสานงานกับหอจดหมายเหตุ  
 แห่งชาติอย่างใกล้ชิด เมื่อเอกสารมีอายุพ้น ๒๕ ปี และผ่านการประเมินคุณค่าครั้งที่สองแล้ว จึงส่ง  
 มอบให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติเก็บรักษา หรือไม่ก็ให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติพิจารณาจัดตั้งศูนย์เก็บ  
 เอกสารและหอจดหมายเหตุสาขาขึ้นตามจุดต่าง ๆ ทั่วประเทศเพื่อทำหน้าที่รับฝากเก็บเอกสารที่สิ้น  
 กระแสการปฏิบัติงานจากหน่วยงานต่าง ๆ โดยตรง ก่อนที่เอกสารเหล่านั้นจะมีอายุสมควรส่งเข้า  
 เก็บรักษาในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ศูนย์เก็บเอกสารนี้จะทำหน้าที่เก็บรักษาเอกสารที่สิ้นกระแสการ  
 ใช้หรือไม่ค่อยได้ใช้แล้ว จัดดำเนินการให้เอกสารดังกล่าวสามารถไขคนควาอ้างอิงได้สะดวกทั้งแก่  
 ส่วนราชการและเอกชน พิจารณาทำลายเอกสารที่มีคุณค่าเพียงชั่วคราว โดยทันทีที่คุณค่านั้นสิ้นสุดลง  
 สำหรับเอกสารที่มีคุณค่าถาวร ต้องเก็บรักษาให้อยู่ในสภาพดี สะดวกต่อการจัดเรียงหรือทำบัญชีรายการ  
 ส่วนการบริหารงานเอกสารจดหมายเหตุ กองจดหมายเหตุแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่หอจดหมายเหตุ  
 แห่งชาติ มีฐานะเป็นเพียงกองในสังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นหน่วยงานใน  
 ระดับเกือบจะต่ำสุด มีหน้าที่กำหนดไว้ว่าให้ดำเนินงานบันทึกเหตุการณ์และเก็บรักษาเอกสารสำคัญ  
 ของชาติ คำว่าเอกสารสำคัญนั้นมิได้มีความหมายแจ่มชัดว่าคือเอกสารราชการ และมีได้มีกฎหมาย

หรือระเบียบปฏิบัติใด ๆ เกี่ยวกับเอกสารราชชั้นรับรองการปฏิบัติงานนี้ แม้แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๐๖ ก็มีได้กล่าวถึงบทบาทของกองจดหมายเหตุแห่งชาติในการเก็บรักษาเอกสารราชการแต่อย่างใด ฉะนั้น จึงควรได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ ให้กองจดหมายเหตุแห่งชาติมีฐานะเป็นทบวงอิสระ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ หรืออธิบดีกรมศิลปากร โดยให้มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานเอกสารจดหมายเหตุและเอกสารราชการทั้งปวง โดยรับมอบเอกสารที่สิ้นกระแสการปฏิบัติงานและมีคุณค่าควรมาเก็บรักษา พิจารณาการประเมินคุณค่าเอกสารราชการร่วมกับหน่วยราชการเจ้าของเอกสาร รวบรวมเก็บรักษาเอกสารที่มีใช้ของทางราชการและเอกสารส่วนบุคคล เก็บรวบรวมสิ่งพิมพ์ของทางราชการ ดำเนินงานบันทึกเหตุการณ์และเก็บรักษาเอกสารประวัติศาสตร์ร่วมสมัย โดยกำหนดให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติในกรุงเทพมหานครรับผิดชอบเอกสารจดหมายเหตุส่วนกลางทั้งหมด หอจดหมายเหตุสาขาภูมิภาครับผิดชอบเอกสารจดหมายเหตุส่วนภูมิภาคและเอกสารท้องถิ่น ศูนย์เก็บเอกสารรับผิดชอบเอกสารที่สิ้นกระแสการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ นอกจากนี้ อาคารสถานที่และอุปกรณ์เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงให้ถูกต้องตามมาตรฐานของงานจดหมายเหตุ สำหรับกิจกรรมการปฏิบัติงาน ข้อสำคัญที่ควรปรับปรุงคือการรวบรวมเอกสารซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในที่ต่าง ๆ ทั้งที่เป็นเอกสารราชการ เอกสารส่วนบุคคล เอกสารไทยในต่างประเทศ เอกสารจดหมายเหตุซึ่งแยกเก็บรักษาไว้ ณ หอสมุดแห่งชาติ เอกสารส่วนภูมิภาค เอกสารส่วนท้องถิ่น ตลอดจนสิ่งพิมพ์รัฐบาล มารวมเก็บรักษาไว้ และพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการเปิดเอกสารให้ค้นคว้าไว้ให้ชัดเจน เมื่อเป็นดังนี้ การจัดระเบียบงานภายในหอจดหมายเหตุแห่งชาติใหม่จึงเป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง เพราะการแบ่งหน่วยงานออกเป็นแผนกเอกสารสำคัญ และแผนกบันทึกเหตุการณ์ นั้น ไม่เป็นการเพียงพอและทำให้การปฏิบัติงานขาดความคล่องตัว นอกจากต้องเก็บรักษาเอกสารมากขึ้นทั้งประเภทและปริมาณแล้ว งานด้านเทคนิคและบริการซึ่งมีลักษณะเป็นงานส่วนกลางควรแยกตัวออกเป็นหน่วยงานที่เด่นชัด การแบ่งส่วนงานใหม่นี้ควรประกอบด้วยหน่วยงานสำคัญ ๗ หน่วย คือ สำนักงานบริหารทั่วไป สำนักงานเอกสารจดหมายเหตุ สำนักงานเอกสารประวัติศาสตร์ สำนักงานโสตทัศนวัสดุจดหมายเหตุ สำนักงานเทคนิคและไมโครฟิล์ม สำนักงานบริการ และสำนักงานศูนย์เก็บเอกสารและสาขาหอจดหมายเหตุ

อย่างไรก็ตาม โดยที่วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยถึงลักษณะการบริหารงานจดหมายเหตุในประเทศไทยอย่างกว้าง ๆ และได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินงานศูนย์เก็บเอกสารและหอจด

หมายเหตุแห่งชาติดังกล่าว การศึกษาวิจัยและการบริหารในชั้นต่อไปจึงควรเป็การศึกษาวิจัยเฉพาะด้าน เช่น การบริหารงานศูนย์เก็บเอกสาร การบริหารงานหอจดหมายเหตุแห่งชาติ การบริหารงานหอจดหมายเหตุแห่งชาติสาขา การบริหารงานศูนย์โสตทัศนวัสดุจดหมายเหตุ หรือการศึกษาวิจัยในแง่เทคนิค การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ .



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย