

เทคนิคการบริหารงานจดหมายเหตุ

การบริหารงานจดหมายเหตุ หมายถึงการจัดดำเนินงานเก็บรักษาเอกสารอันเกิดขึ้น เพราะการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของหน่วยราชการหรือสถาบันเอกชน อันได้พิจารณาเห็นว่า เป็นเอกสารที่มีคุณค่าทางการบริหาร การวิจัย กฎหมาย หรือทางประวัติศาสตร์ สมควรเก็บ รักษาไว้โดยถาวรตลอดไป การจัดดำเนินงานนั้นได้แก่

- การวางแผนงาน กำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขตการดำเนินงาน
- การจัดระเบียบงาน กำหนดฐานะของหน่วยงาน จัดแบ่งสายงาน
- กำหนดอำนาจหน้าที่และกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ
- บุคคลากร กำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน
- การควบคุม กำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

แม้ว่าเทคนิคของงานจดหมายเหตุนั้นจะได้รับการศึกษาค้นคว้า และพัฒนาขึ้นใน ลักษณะที่เป็นวิชาการแขนงหนึ่ง แต่ก็เป็นวิชาการที่มีลักษณะอันเป็นสากล ซึ่งยึดหยุ่นได้กับงาน เอกสารทุกระดับสถาบัน และกับลักษณะโครงสร้างทางการบริหารของหน่วยงานทุกแบบ เพราะงานจดหมายเหตุนั้นเป็นงานเกี่ยวกับเอกสารอันเป็นผลผลิตของสถาบัน และแต่ละ สถาบันก็มีลักษณะการดำเนินงานต่าง ๆ กัน จึงย่อมเป็นหน้าที่ของนักจดหมายเหตุจะต้อง พิจารณานำหลักการทางวิชาชีพของตนมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับลักษณะการบริหารของสถาบันนั้น ๆ

ในขณะนี้ ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาถึงเทคนิคของการบริหารงานจดหมายเหตุอันเป็นหลักวิชา ที่พึงนำมาพิจารณาไว้ให้สอดคล้องกับลักษณะการบริหารราชการของไทย

การวางแผนงาน

เอกสารจดหมายเหตุเป็นหัวใจสำคัญของงานจดหมายเหตุ จึงเป็นสิ่งแรกที่นักบริหารจะต้องนำมาพิจารณาว่า เอกสารประเภทใดบ้างที่อยู่ในขอบข่ายการดำเนินงานของตน

ลักษณะของเอกสารจดหมายเหตุ

มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ต่าง ๆ กัน

ที่ อาร์ ชเลนเบอร์ก (T.R. Schellenberg) นักจดหมายเหตุชาวอเมริกัน ให้คำจำกัดความของเอกสารจดหมายเหตุไว้ว่า ได้แก่บรรดาหนังสือ เอกสารกระดาษ แผนที่ รูปภาพ หรือเอกสารอื่นที่ไม่ว่าจะมีรูปร่างลักษณะใดก็ตาม ซึ่งหน่วยราชการหรือเอกชนได้ทำขึ้นหรือได้รับมาในระหว่างการปฏิบัติงานตามหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามธุรกิจของตน เอกสารเหล่านี้สมควรเก็บรักษาไว้โดยหน่วยงานนั้น หรือโดยผู้ปฏิบัติงานสืบต่อมา ในฐานะที่เป็นพยานหลักฐานถึงหน้าที่ นโยบาย การตัดสินใจ การดำเนินงาน หรือกิจกรรมอื่น ๆ หรือโดยพิจารณาเห็นว่าข้อความในเอกสารนั้นเป็นความรู้ที่มีคุณค่าสมควรแก่การเก็บ

พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติของลักเซมเบิร์กให้คำจำกัดความเอกสารจดหมายเหตุไว้เป็น ๒ ลักษณะ คือ เอกสารจดหมายเหตุทางประวัติศาสตร์ และเอกสารจดหมายเหตุทางการบริหาร

เอกสารจดหมายเหตุทางประวัติศาสตร์ ได้แก่ เอกสารทางกฎหมายและการบริหารของจักรวรรดิโบราณ ซึ่งมีอายุก่อนปี ค.ศ.๑๗๕๕

1

T.R. Schellenberg, Modern Archives, Principles and Techniques (Chicago : University of Chicago Press, 1964), p.12.



เอกสารจดหมายเหตุทางการบริหาร โศก เอกสารทางกฎหมายและ
การบริหาร ซึ่งมีอายุหลังปี ค.ศ.๑๙๕๕ ลงมา เป็นเอกสารซึ่งสิ้นกระแสการใช้แล้ว

เอกสารประเภทแรกนั้นได้รับมาตามโอกาสต่าง ๆ เช่น มีผู้บริจาค ข้อ
แลกเปลี่ยน ส่วนเอกสารประเภทหลังนั้นได้รับมา โดยกระทรวงหรือหน่วยราชการอิสระมอบให้
เป็นครั้งคราว

พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติของเนเธอร์แลนด์ ให้คำจำกัดความของเอกสาร
จดหมายเหตุไว้ว่า

๑. เอกสารที่ได้รับมาหรือสร้างขึ้นโดยหน่วยราชการและโดยลักษณะของตัวเอกสาร
นั้น สมควรจะได้มีการเก็บรักษาไว้โดยถาวรตลอดไป

๒. เอกสารที่มีลักษณะเดียวกับข้อ ๑ อันได้รับมาหรือสร้างขึ้น โดยสถาบัน หรือ
บุคคลซึ่งมีความมุ่งหมายหรือหน้าที่ทำนองเดียวกับหน่วยงานของทางราชการ

๓. เอกสารที่มีลักษณะสอดคล้องกันกับเอกสารของทางราชการ สถาบัน หรือ
บุคคลดังกล่าว อันสมควรจะได้เก็บรักษาไว้โดยถาวรตลอดไป

๔. สำเนาของเอกสารตามข้อ ๑, ๒, ๓

พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา ให้คำจำกัดความว่า เอกสารจดหมายเหตุ
เหล่านั้น ได้แก่บรรดาเอกสารของหน่วยราชการหรือเอกชน ซึ่งมีคุณค่าสมควรแก่การเก็บรักษา
โดยถาวร เพื่อใช้ในการอ้างอิงและการค้นคว้าวิจัย เอกสารเหล่านั้นควรนำมาเก็บหรือเลือก
เข้ามาเก็บรักษาไว้ในหอจดหมายเหตุ

1 "Luxembourg (Arrête grand-ducal du 21 octobre 1960),"

Archivum, XIX, 1969, p.33

2

"Pays-Bas (Loi du 19 juillet 1962 La Conservation des
archives)" Archivum XIX (1969), p.52.

3

Schellenberg, Modern Archives ..., p.16.

ระเบียบการส่งเอกสารเข้าเก็บรักษาในหอจดหมายเหตุแห่งชาติมาเลเซีย ให้คำจำกัดความว่า เอกสารจดหมายเหตุ ได้แก่เอกสาร บันทึก สมุด ทะเบียน สิ่งพิมพ์ หนังสือเล่ม แผนที่ แผนที่ ภาพถ่าย รูปถ่าย ไมโครฟิล์ม ฟิล์มภาพยนตร์ และเทปบันทึกเสียงทุกชนิดซึ่งได้รับมา หรือผลิตขึ้นโดยหน่วยงานราชการ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานของตน หรือผลิตขึ้นโดยข้าราชการ หรือลูกจ้างในสถานที่ราชการ เนื่องในการปฏิบัติงานประจำที่ทำอยู่

สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ หรือระเบียบราชการเกี่ยวกับเอกสารจดหมายเหตุโดยตรง แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.๒๕๐๖ ได้กล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า ลักษณะของเอกสารราชการที่ต้องเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐานตลอดไป ได้แก่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ สถิติ ขนบธรรมเนียมประเพณี หลักฐาน หรือเรื่องที่ต้องใช้สำหรับศึกษาคนควา รวมทั้งเอกสารที่เป็นหลักฐานทางอรรถคดี หรือสำนวนของศาล อัยการ หรือพนักงานสอบสวน หรือหลักฐานทางการเงิน ซึ่งการเก็บรักษาให้เป็นไปตามกฎหมายและแบบแผนว่าด้วยการนั้น^๒

จะเห็นได้ว่าลักษณะโดยส่วนรวมของเอกสารจดหมายเหตุนั้น หมายถึงเอกสารประวัติศาสตร์และ/หรือเอกสารการบริหารที่เป็นเอกสารตัวเขียน เอกสารกระดาษ บันทึก สมุดทะเบียน สิ่งพิมพ์ หนังสือเล่ม แผนที่ แผนที่ ภาพถ่าย รูปถ่าย ไมโครฟิล์ม ฟิล์มภาพยนตร์ เทปบันทึก หรือวัสดุให้ข่าวสารอื่นใด และ/หรือสำเนาของเอกสารเหล่านี้ ซึ่งหน่วยงานราชการหรือเอกชน ได้ทำขึ้น หรือได้รับมาในระหว่างการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ตามกฎหมาย หรืออำนาจกิจของตน

1

Malaysia, Prime Minister's Department, General Circular Memorandum No.20 of 1966, Transfer of Public Records to the National Archives (Kuala Lumpur, 1966), unpagued.

๒

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.๒๕๐๖ และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ (พระนคร : โรงพิมพ์กรมสารบรรณทหารเรือ, ๒๕๐๖), หน้า ๑๖ - ๑๗.

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาข้อความในเอกสารแล้ว เอกสารเหล่านี้มีคุณค่าสมควรแก่การเก็บรักษาโดยถาวรตลอดไป เพื่อใช้ประโยชน์ในการอ้างอิงและการค้นคว้าวิจัย ทั้งในด้านการเมือง กฎหมาย และวัฒนธรรม โดยหน่วยงานเจ้าของเอกสารนั้น ๆ เป็นผู้เก็บรักษา หรือส่งเข้าเก็บรักษาในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นเอกสารสำคัญสำหรับบ้านเมือง

เอกสารจดหมายเหตุจึงมีลักษณะ เป็นเอกสารชั้นหนึ่ง (Primary sources)

ซึ่งมีคุณค่าในการค้นคว้าอ้างอิงอย่างสูง ปกติจะเป็นเอกสารที่มีอายุเก่าตั้งแต่ ๒๕ - ๕๐ ปีขึ้นไป แล้วแต่จะเลือกกำหนด

ประเภทของเอกสารจดหมายเหตุ

จากลักษณะของเอกสารจดหมายเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เน้นความสำคัญที่ผู้ผลิตเอกสาร การจำแนกประเภท จึงพิจารณาจำแนกตามสถาบันผู้ผลิตได้ดังนี้

๑. เอกสารจดหมายเหตุของทางราชการ สร้างขึ้นโดยรัฐบาลหรือหน่วยงานปกครองท้องถิ่น ในลักษณะการปกครองแบบประชาธิปไตย เอกสารราชการเหล่านี้จะถือว่าเป็นสมบัติของประชาชน ต้องเปิดให้ประชาชนเข้าใช้ค้นคว้าอ้างอิงได้ ส่วนในการปกครองแบบราชาธิปไตย เอกสารราชการเป็นสมบัติของพระมหากษัตริย์ อาจทรงเปิดเอกสารบางส่วนให้ประชาชนเข้าใช้ได้

๒. เอกสารจดหมายเหตุของสถาบัน หรือองค์การ มักเป็นถึงราชการ เช่น เอกสารพรรคการเมือง สถาบัน องค์การการกุศล สมาคมทางวิชาการ มูลนิธิ ฯลฯ โดยเฉพาะสถาบันที่มีประวัติยาวนาน เช่น วัด โบสถ์ และองค์การทางศาสนา สถาบันการศึกษา โดยเฉพาะวิทยาลัยและมหาวิทยาลัย

๓. เอกสารจดหมายเหตุของกลุ่มธุรกิจ เช่น เอกสารจากบริษัทห้างร้านธุรกิจ มักเป็นเอกสารส่วนบุคคล แต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน

๔. เอกสารจดหมายเหตุของตระกูลหรือส่วนบุคคล เป็นเอกสารส่วนบุคคล แต่อาจรับเข้าเก็บรักษาในหอจดหมายเหตุได้ ถ้ามีคุณค่ามากพอ เช่น เอกสารของประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีบุคคลสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การตัดสินว่าเอกสารใดเป็นเอกสารจดหมายเหตุหรือไม่ ควรพิจารณาจากลักษณะต่อไปนี้

๑. มีความสัมพันธ์ต่อนายงานบุคคลเอกสารขึ้นมา
๒. เป็นการผลิตขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงาน
๓. มีลำดับที่ในการผลิต การเก็บรักษาก็มักจะเก็บไปตามลำดับนั้น
๔. เอกสารเหล่านี้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอยู่เป็นชุดเดียวกัน

การบริหารงานจดหมายเหตุซึ่งเป็นของทางราชการ หรือของสถาบันทางวิชาการโดยอ้อมมีเทคนิคในการดำเนินงานเช่นเดียวกัน ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยจะกล่าวถึงเฉพาะการบริหารงานหอจดหมายเหตุของทางราชการ ซึ่งเป็นแหล่งเก็บรักษาเอกสารจดหมายเหตุกลุ่มใหญ่ที่สุด

เอกสารราชการนั้น แต่แรกผลิตขึ้นมาจนถึงสิ้นสุดอายุของเอกสาร สามารถจัดประเภทได้เป็น ๓ ระยะ คือ เอกสารที่ยังอยู่ในระยะการใช้ปฏิบัติงาน เอกสารที่พ้นระยะการใช้แล้ว และเอกสารจดหมายเหตุ

เอกสารที่ยังอยู่ในระยะการใช้ คือเอกสารราชการซึ่งหน่วยราชการได้จัดทำขึ้นหรือรับเข้ามาเพื่อการอ้างอิง ให้การปฏิบัติงานตามที่เอกสารนั้น ๆ เกี่ยวข้องอยู่ เป็นผลสมบูรณ์ตามความมุ่งหมายของงาน

เอกสารที่พ้นระยะการใช้ แม้ว่าจะไม่เป็นที่ต้องการแล้วก็ยังทำลายไม่ได้ ควบเอกสารเหล่านั้นยังมีคุณค่าสืบต่อไปอีกในกรณีทำงานนั้นจะต้องย้อนกลับมาอีก หรือควบเอกสารเหล่านั้นไว้ควินิจฉัยแล้วว่าเหมาะสมที่จะรวบรวมเก็บรักษาไว้เป็นเอกสารจดหมายเหตุ เอกสารในระยะนี้อาจยังคงเก็บรักษาไว้ในหน่วยราชการ หรือส่งไปรวมเก็บที่ศูนย์เก็บเอกสารราชการ (Record Center)

¹Oliver W. Holmes, "History and Theory of Archival Practice,"

University Archives (Illinois : Illinois Union Bookstore,

1965), p.3

เอกสารจดหมายเหตุ คือเอกสารซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่ามีคุณค่าถาวร ในการอ้างอิงและการวิจัย สมควรส่งเข้าเก็บรักษาในหอจดหมายเหตุ และเมื่อเอกสารเหล่านี้ อยู่ในภาวะที่เหมาะสม เจ้าหน้าที่หอจดหมายเหตุก็จะเปิดให้บุคคลทั่วไปใช้ศึกษาค้นคว้าได้

หน้าที่ของหอจดหมายเหตุ

ในเมื่อการบริหารงานเอกสารทั้ง ๓ หน้านั้น เป็นกระบวนการต่อเนื่องกัน หอจดหมายเหตุแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่เก็บรักษาเอกสารจดหมายเหตุจึงสมควรกำหนดหน้าที่ให้คลุมไปถึง การควบคุมดูแลการบริหารงานเอกสารของหน่วยราชการด้วย โดยเฉพาะในด้านการควบคุม การกำจัดทำลายเอกสารและการโยกย้ายเอกสารมาเก็บรักษาตามเวลาที่กำหนด ดังจะเห็นได้จากหน้าที่ของหอจดหมายเหตุแห่งชาติใน ๓ ประเทศ ซึ่งผู้วิจัยยกมาเป็นตัวอย่างต่อไปนี้

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา มีหน้าที่

๑. รับผิดชอบในการบริหารงานเอกสารซึ่งอยู่ในกระแสการปฏิบัติงานและการกำจัดทำลายเอกสารในหน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง
๒. รับผิดชอบในการคัดเลือก เก็บรักษา และให้บริการค้นคว้าอ้างอิงเอกสารที่สิ้นกระแสการปฏิบัติงานอันมีคุณค่าถาวรของรัฐบาลกลาง
๓. รับผิดชอบในการจัดพิมพ์กฎหมาย บทแก้ไขรัฐธรรมนูญ เอกสารของประธานาธิบดี และกฎระเบียบบริหารต่าง ๆ ซึ่งบังคับใช้โดยทั่วไป และมีผลเท่าเทียมกฎหมาย
๔. รับผิดชอบในการสงวนรักษา จัดพิมพ์ และบริหารงานเอกสารและวัตถุประวัติด้านประวัติศาสตร์ของห้องสมุดประธานาธิบดี อันอยู่ในความดูแลของสำนักงานบริการทั่วไป ซึ่งหอจดหมายเหตุแห่งชาติสังกัดอยู่

¹National Archives and Records Service. OFA P. 5440.1

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ อังกฤษ มีหน้าที่

๑. รับ เก็บเอกสารราชการของกระทรวงทบวงกรมและศาลทั้งปวง และดูแลรักษาบรรดาเอกสารซึ่งต้องเก็บรักษาไว้โดยถาวรเพื่อการใช้ประโยชน์ของทางราชการ โดย

๑.๑ จัดดำเนินการต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัยของเอกสารที่โยกย้ายมาเก็บรักษาไว้ในหอจดหมายเหตุแห่งชาติและสถานที่รับฝากเก็บเอกสารจดหมายเหตุ

๑.๒ จัดดำเนินการเพื่อบูรณะซ่อมแซมเอกสารที่เสื่อมชำรุดให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้

๒. จัดดำเนินการให้เอกสารซึ่งพิจารณาแล้วว่ามีความสำคัญ ใ้ใช้ประโยชน์ในฐานะที่เป็นพยานหลักฐานเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล หรือในด้านประวัติศาสตร์และงานวิจัยอื่น ๆ โดย

๒.๑ จัดดำเนินการแยกประเภทเอกสารตามหลักเหตุผลและแบบแผนที่กำหนดขึ้น เพื่อความสะดวกในการหยิบค้น

๒.๒ จัดทำบัญชีรายการเอกสารและครุขันธ์เอกสาร เพื่อการใช้ประโยชน์ของทางราชการ หรือของประชาชนผู้มาขอค้นคว้า

๒.๓ จัดทำสำเนาเอกสารอันมีผลรับรองตามกฎหมาย เพื่อแทนเอกสารฉบับจริง และจัดทำสำเนาเอกสารเพื่อการให้บริการตามปกติ

๒.๔ จัดพิมพ์เอกสารราชการออกเผยแพร่ หรือจัดพิมพ์หนังสือซึ่งอาศัยเอกสารราชการต่าง ๆ เป็นหลักฐานในการค้นคว้า

๓. อำนวยความสะดวกและประสานงานคัดเลือกและโยกย้ายเอกสารจากหน่วยราชการต่าง ๆ มาเก็บรักษา โดย

๓.๑ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจเอกสาร ปฏิบัติงานร่วมกับหัวหน้าฝ่ายเอกสารของหน่วยราชการนั้น ๆ

๓.๒ จัดหาสถานที่รับฝากเก็บเอกสารอันเหมาะสมที่จะใช้เป็นที่เก็บรักษาเอกสาร และการเข้าค้นคว้าของประชาชน นอกเหนือไปจากที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ออสเตรเลีย มีหน้าที่

๑. ดำเนินการสงวนรักษาเอกสารทั้งปวงที่มีคุณค่าถาวรไว้สำหรับ
 - ๑.๑ ใช้เป็นพื้นฐานในการดำเนินงานด้านเอกสารของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการของประเทศ
 - ๑.๒ ใช้ในการดำเนินงานด้านเอกสารที่เกี่ยวกับกำเนิด พัฒนาการ การบริหารงาน นโยบาย และกิจกรรมที่สำคัญ ๆ ของทางราชการ
 - ๑.๓ ใช้ในการคุ้มครองสิทธิและสิทธิพิเศษของประชาชนและของทางราชการ
 - ๑.๔ ใช้ในการวิจัยเกี่ยวกับการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และประวัติศาสตร์ของประเทศ
๒. ดำเนินการเลือกคัดเอกสารที่มีคุณค่าถาวรควรแก่การเก็บรักษาไว้ และทำลายเอกสารที่มีคุณค่าเพียงชั่วคราวในทันทีที่ไม่ใช้ในการปฏิบัติงานแล้ว
๓. ดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารที่ยังอยู่ในกระแสการใช้ โดย
 - ๓.๑ ให้มีความสะดวกในการใช้ปฏิบัติงานมากที่สุด
 - ๓.๒ กำจัดเอกสารด้วยวิธีการที่ปลอดภัยและประหยัด ในทันทีที่หมดคุณค่าการใช้ในระยะนี้แล้ว
๔. ดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารที่พ้นระยะการใช้ โดย
 - ๔.๑ ให้เอกสารเหล่านั้นไม่เกิดขวางคอเอกสารที่กำลังใช้ปฏิบัติงาน
 - ๔.๒ ให้เรียกใช้คืนทันทีเมื่อต้องการ
 - ๔.๓ กำจัดเอกสารที่มีคุณค่าชั่วคราวโดยทันที เมื่อคุณค่านั้นหมดสิ้นไปแล้ว
 - ๔.๔ นำเอกสารที่มีคุณค่าโดยถาวรมาวิเคราะห์โดยละเอียด เพื่อเตรียมการส่งเข้าเก็บรักษาในหอจดหมายเหตุ
 - ๔.๕ ให้เป็นเอกสารที่พร้อมจะให้บริการแก่นักวิจัยได้ชั่วคราว ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นพิเศษกับกรมกองเจ้าของเอกสาร โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นเอกสารลับหรือปกปิด

๕. ดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารจดหมายเหตุให้พร้อมที่จะใช้สำหรับการวิจัยของทางราชการ หรือไม่ใช่ทางราชการ และให้ประชาชนได้เข้าใจประโยชน์ในการค้นคว้าอ้างอิงตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานผู้ผลิตเอกสารนั้น ๆ

สำหรับจดหมายเหตุแห่งชาติของไทย ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินงานบันทึกเหตุการณ์ประจำวัน แปล และเรียบเรียง เก็บรักษาเอกสารสำคัญของชาติทั้งในปัจจุบันและอดีต โดยแบ่งหน่วยงานออกเป็น ๒ แผนก คือ

๑. แผนกบันทึกเหตุการณ์ มีหน้าที่บันทึกเหตุการณ์ภายในประเทศและเหตุการณ์ต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย

๒. แผนกเอกสารสำคัญ มีหน้าที่เก็บรักษาเอกสารสำคัญของชาติ ทั้งในปัจจุบันและอดีต รวมทั้งแปลและเรียบเรียงเอกสารที่ควรเผยแพร่ได้ ออกเผยแพร่แก่ประชาชนเพื่อประโยชน์ทางการศึกษา

จะเห็นได้ว่าเป็นการระบุนหน้าที่ไว้เพียงกว้าง ๆ และมีได้กล่าวถึงอำนาจหรือความรับผิดชอบในการบริหารงานเอกสาร ซึ่งอยู่ในกระแสการปฏิบัติงานและการกำจัดทำลายเอกสารในหน่วยราชการต่าง ๆ หรือกำหนดให้มีการโยกย้ายเอกสารจากหน่วยราชการต่าง ๆ มาเก็บรักษา หอจดหมายเหตุแห่งชาติจึงมีลักษณะ เป็นเพียงสถานที่เก็บเอกสาร เหมือนเช่นหอหลวงหรือหอศาสตราคมเช่นที่เป็นมาในอดีต หน้าที่ที่เก็บรักษาเอกสารตามแต่จะมีผู้จัดส่งมาให้ นอกจากนี้

¹ Handbook for Departmental Registrars (Canberra : Commonwealth Public Service Board, n.d.), p. 86-87.

^๒ กรมศิลปากร, หน้าที่และงานศิลปของกรมศิลปากร (พระนคร : สีวพร, ๒๕๐๕), หน้า ๔ - ๕.

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งเป็นระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารราชการอันบังคับแก่หน่วยราชการทั่วไป ก็ได้ระบุถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหอจดหมายเหตุแห่งชาติไว้แต่อย่างใด การบริหารงานเอกสารราชการ การพิจารณาจัดทำลายตลอดจนการเก็บรักษาอยู่ในคลังพินิจของหน่วยราชการเจ้าของเอกสารแต่ผู้เดียว จึงน่าจะได้มีการพิจารณาทบทวนกฎหมายและระเบียบว่าด้วยงานนี้ เพื่อให้งานหอจดหมายเหตุแห่งชาติดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพพอสมควร

การจัดระเบียบงาน

เมื่อกำหนดหน้าที่และขอบเขตการดำเนินงานของหน่วยงานทางจดหมายเหตุได้แล้ว งานขั้นต่อไปของการบริหาร คือ การจัดระเบียบงาน ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ตอน คือ

การจัดระเบียบงานภายนอก เป็นการพิจารณาฐานะของหน่วยงานจดหมายเหตุนั้น ว่าสมควรเป็นหน่วยงานอิสระ หรือสังกัดต่อหน่วยงานใด ในระดับใด

การจัดระเบียบงานภายใน เป็นการพิจารณาจัดแบ่งหน่วยงานภายใน กำหนดอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชาของแต่ละหน่วยงาน

ฐานะของหอจดหมายเหตุ

จากลักษณะของการดำเนินงานจดหมายเหตุที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานเอกสารจดหมายเหตุในฐานะหน่วยเก็บเอกสาร (filing unit) ศูนย์เก็บเอกสาร (record center) หรือหอจดหมายเหตุ (national or state archives) สถาบันจดหมายเหตุควรจะมีฐานะเป็นอิสระแก่ตนในการปฏิบัติงาน หรือขึ้นอยู่กับหน่วยงานอื่น แต่สามารถติดต่อได้โดยอิสระกับหน่วยงานที่ตนจะต้องเกี่ยวข้องด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม หอจดหมายเหตุแห่งชาติของประเทศต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น ก็มักมีฐานะในโครงสร้างของรัฐบาลของตนต่าง ๆ กันไป แล้วแต่ประวัติความเป็นมาของหอจดหมายเหตุนั้น ๆ หรือที่มิได้มีประวัติที่ยาวไกลแล้วแต่ลักษณะการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น

สหรัฐอเมริกา มี National Archives and Records Service เป็นสถาบันกลาง ทำหน้าที่บริหารงานหอจดหมายเหตุแห่งชาติ (national archives)

และศูนย์เก็บเอกสารราชการ (record centers) ของรัฐบาลกลาง และบริหารงาน
ห้องสมุดส่วนตัวของประธานาธิบดี (presidential libraries) ด้วย แต่เดิมเป็นสถาบัน
อิสระขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี แต่ในปัจจุบันสังกัดอยู่ในสำนักงานบริการทั่วไป (General -
Services Administration)

อังกฤษ มี Public Record Office ทำหน้าที่หอจดหมายเหตุ
แห่งชาติ และรับผิดชอบการบริหารงานแหล่งรับฝากเก็บเอกสาร (depositories)
และการบริหารงานเอกสารของหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นสถาบันอิสระ มีฐานะเทียบกระทรวง
ขึ้นตรงต่อประธานสภา^๒

ออสเตรเลีย มี Commonwealth Archives Office ทำหน้าที่
หอจดหมายเหตุแห่งชาติและความคุ้มครองเอกสารของหน่วยราชการต่าง ๆ ของ
รัฐบาลกลาง อยู่ในสังกัดของสำนักนายกรัฐมนตรี (Prime Minister's Department)
ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการฝ่ายงานบริการทั่วไป (Commonwealth Public Service Board)^๓

สำหรับไทย มีหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ทำหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ
มีฐานะเป็นกองในสังกัดกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ การดำเนินงานและการควบคุมบังคับ
บัญชาเป็นไปตามระเบียบราชการเหมือนหน่วยราชการอื่น ๆ ที่อยู่ในฐานะเดียวกัน

1 National Archives and Records Service Loc. cit.

2 Public Record Office Act, 1958.

3 Handbook for Departmental Registrars..., p.1-2.

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับฐานะของหอจกหมายเหตุแห่งชาติอื่น จะเห็นว่า การมีฐานะเป็นกอง ซึ่งเป็นส่วนราชการในระดับเกือบจะคำสุดของหอจกหมายเหตุแห่งชาติของไทยนั้น เป็นอุปสรรคสำคัญในการที่จะ รับผิดชอบงานเอกสารราชการของหน่วยราชการทุกระดับทั่วประเทศ เพราะนอกจากเป็นการยากที่จะได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากหน่วยราชการเจ้าของเอกสารแล้ว สายการบังคับบัญชายังทำให้ขาดความเป็นอิสระในการติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการอื่นบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค เพราะเมื่อเป็นที่ยอมรับกันว่า นอกจากทำหน้าที่เก็บรักษาเอกสารจกหมายเหตุแล้ว หอจกหมายเหตุ ควรมีความรับผิดชอบต่อตามกฎหมายในการบริหารงานเอกสารของหน่วยราชการด้วย หรืออีกนัยหนึ่ง ควรมีสถาบัน ซึ่งรวมความรับผิดชอบในงานสองอย่างนี้ เข้าไว้ด้วยกันแล้ว การจัดระเบียบงานโดยให้มีฐานะเป็นสถาบันอิสระขึ้นตรงต่อผู้บริหารงานสูงสุด หรือสังกัดอยู่ในหน่วยงานกลางซึ่งมีหน้าที่ติดต่อประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ จะเป็นสิ่งที่ช่วยให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพดีกว่าที่จะให้อยู่ในสังกัดของกระทรวงทบวงกรมแห่งหนึ่งแห่งใด แต่หากจำเป็นต้องให้หอจกหมายเหตุแห่งชาติขึ้นอยู่ในสังกัดของหน่วยงานใด ก็ควรต้องมีความระมัดระวังในการวางรูปแบบการบริหารให้งานจกเหตุมีฐานะเด่นชัด และแยกออกจากงานอื่น ๆ ของหน่วยงานนั้น ซอนี้เป็นสิ่งจำเป็นยิ่ง เพราะความสำเร็จของบรรณารักษ์จกเหตุ นั้นขึ้นอยู่กับ สถานภาพ (Status) ของตน งานของบรรณารักษ์จกเหตุ ต้องติดต่อสัมพันธ์ โดยใกล้ชิดกับหน่วยราชการอื่น ทั้งในส่วนที่เป็นการบริหารงานระดับสูง และงานติดต่อประจำ เช่นงานสำรวจลักษณะ และคุณค่าของเอกสาร การวางนโยบายการเข้าใช้เอกสาร การสงวนรักษาและจัดหาอุปกรณ์การเก็บรักษาเอกสาร การจัดโปรแกรมกำจัดเอกสาร บรรณารักษ์จกเหตุจึงจำเป็นต้องมีอิสระในการดำเนินงาน และได้รับมอบหมายอำนาจให้สูงพอที่จะสามารถติดต่อกับข้าราชการระดับต่าง ๆ ได้บนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และข้อสำคัญอย่างยิ่งควรมีกฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติที่ได้ตราขึ้นรับรองอำนาจและความรับผิดชอบต่อบรรณารักษ์จกเหตุด้วย

การจัดระเบียบงานภายในหอจกหมายเหตุ

งานจกเหตุ นั้น สามารถจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ๔ ประเภท คือ

๑. งานคัดเลือกเอกสาร ได้แก่ การประเมินคุณค่าเอกสาร เพื่อกำจัดทำลาย หรือเพื่อโยกย้ายไปเก็บรักษาไว้ที่หอจกเหตุ เมื่อรับเอกสารเข้ามาในหอจกเหตุแล้ว

จะวินิจฉัยคุณค่าซ้ำอีกครั้งหนึ่ง แยกเอกสารที่มีคุณค่าชั่วคราวส่งไปเก็บที่ศูนย์เก็บเอกสารราชการ ส่วนเอกสารที่ไม่มีคุณค่าก็แยกไปทำลาย

๒. งานเก็บรักษาและจัดเรียงเอกสาร ได้แก่การจัดเอกสารเข้าแฟ้มหรือกล่อง ปักป้ายประจำกล่อง นำขึ้นชั้นเอกสาร ถ้าเอกสารที่รับเข้ามานั้นไม่อยู่ในสภาพเรียบร้อย ต้องนำมา จัดเรียงใหม่ ก่อนบรรจุเข้าแฟ้มหรือกล่อง ตรวจสอบและคัดเลือกเอกสารที่ชำรุดมาซ่อมแซมบูรณะ หรือทำสำเนาเพื่อการสงวนรักษา

๓. งานจัดทำรายการเอกสารและการพิมพ์ ได้แก่การวิเคราะห์เอกสารและ จัดทำรายการเอกสารที่ได้รับเข้ามาเพื่อให้ใช้ค้นคว้าได้ จัดทำบัญชีสำรวจ (descriptive inventories) บัญชีรายชื่อ (lists) แคตตาล็อก (catalogs) หนังสือแนะนำ เอกสาร (guides) และเครื่องช่วยการค้นคว้าอื่น ๆ คัดเลือกและบรรณาธิกรณเอกสารเพื่อ ทำไมโครฟิล์มหรือจัดพิมพ์เผยแพร่

๔. งานบริการอ้างอิง ได้แก่การค้นหาเรื่องราวจากเอกสารที่ได้รับเข้ามา ให้บริการค้นคว้าและยืมเอกสารแทนหน่วยงานราชการอื่น ให้บริการในห้องค้นคว้า คัดเลือกและจัด เอกสารเพื่อนิเทศการ หรือทำสำเนา และให้การรับรองสำเนาว่าเป็นสำเนาจากเอกสาร ตัวจริงของหอจดหมายเหตุ

แต่การจัดระเบียบงานภายในหอจดหมายเหตุ จะไม่จำแนกหน่วยงานตามประเภทงาน (function) ดังกล่าวนี้ เพราะนอกจากกระบวนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเอกสารที่รับเข้ามา ในแต่ละกลุ่มมีความสัมพันธ์ต่อเนื่อง ไม่สามารถแยกขั้นตอนออกได้โดยเด็ดขาดแล้ว การคงเอกสาร ไว้ตามแหล่งที่มา (Principle of Provenance) ยังเป็นหลักสำคัญของการจัดเอกสาร จดหมายเหตุ ฉะนั้น การจัดระเบียบงาน ในหอจดหมายเหตุโดยจำแนกตามประเภทเอกสาร (subject-matter) จึงเป็นการเหมาะสมกว่า โดยนำเอกสารที่มีเนื้อหาสัมพันธ์กันอย่างกว้าง ๆ

1 Schellenberg, Modern Archives..., p.117.

2 Ibid., p. 126.

มารวมเข้าเป็นกลุ่มเดียวกัน เช่น การทหาร การพลเรือน นิติบัญญัติ เป็นต้น บรรณารักษ์ จดหมายเหตุปฏิบัติงานในเอกสารแต่ละกลุ่มจึงต้องมีความรู้ในหลักการและเทคนิคของงานทุกประเภท และมีโอกาสศึกษาหาความรู้ให้เชี่ยวชาญลึกซึ้งลงไปในสาขากลุ่มเรื่องของตน ส่วนกิจกรรมที่เป็นงานของเจ้าหน้าที่ทางเทคนิค เช่น การถ่ายสำเนาและไมโครฟิล์ม เอกสาร การซ่อมแซมและบูรณะเอกสาร จึงสมควรจัดไว้ตามประเภทของงานได้

สำหรับการจัดระเบียบงานภายในศูนย์เก็บเอกสารราชการนั้น เป็นการรับเอกสารจากหน่วยราชการมาเก็บรักษาไว้เพียงชั่วคราวก่อนที่จะโยกย้ายไปเก็บรักษาโดยถาวรที่หอจดหมายเหตุ จึงเป็นการสะดวกหากจะจัดตามประเภทงาน เช่น งานรับเอกสารมาเก็บรักษา งานจัดเอกสารขึ้นชั้น หรืองานให้บริการ

การจัดระเบียบงานภายในหอจดหมายเหตุแห่งชาติที่ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์เป็นตัวอย่างคือ หอจดหมายเหตุแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันกลาง อันรวมการบริหารงานจดหมายเหตุและการบริหารงานเอกสารราชการเข้าไว้ด้วยกัน

หอจดหมายเหตุแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา ผู้อำนวยการสูงสุดมีตำแหน่งเป็นบรรณารักษ์จดหมายเหตุแห่งสหรัฐอเมริกา (Archivist of the United States) มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานหอจดหมายเหตุแห่งชาติ และเป็นประธานคณะกรรมการจัดพิมพ์เอกสารประวัติศาสตร์แห่งชาติ

การจัดระเบียบงานแบ่งออกเป็น ๗ หน่วย คือ

๑. สำนักผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร (Office of the Executive Director) ทำหน้าที่คานการวางแผนปฏิบัติงาน และวิเคราะห์ผลงาน การงบประมาณ บุคคลากร เก็บรักษา เผยแพร่และจำหน่ายโสตทัศนวัสดุ ทำสำเนาและสงวนรักษาเอกสาร การพิมพ์และบรรณารักษณ์ห้องสมุด การจำหน่ายสิ่งพิมพ์ แบ่งหน่วยงานเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายแผนงานและบริหาร ศูนย์โสตทัศนวัสดุแห่งชาติ และ ฝ่ายบริการทางเทคนิค

๒. เจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษา (Educational Programs Staff) ทำหน้าที่ด้าน การศึกษาและประชาสัมพันธ์ จัดพิมพ์วารสารทางวิชาการจกหมายเหตุ จดนิทรรศการเอกสารและ วัตถุประวัติศาสตร์ ตอบคำถามเกี่ยวกับประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญและประวัติศาสตร์อเมริกันและการ ปฏิบัติงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ทำเนียบการติดต่อกับองค์การและสมาคมทางวิชาการอื่น ๆ จัดการฝึก อบรมทางวิชาการจกหมายเหตุ

๓. สำนักงานศูนย์เก็บเอกสาร (Office of Federal Records Centers) ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและเทคนิคของศูนย์เก็บเอกสาร ควบคุมการดำเนินงานศูนย์เก็บเอกสารส่วนบุคคล แห่งชาติ และศูนย์เก็บเอกสารทั่วประเทศ แบ่งหน่วยงานเป็น ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารงานศูนย์เก็บ เอกสาร ฝ่ายศูนย์เก็บเอกสารส่วนบุคคลแห่งชาติ ฝ่ายศูนย์เก็บเอกสารแห่งชาติวอชิงตัน

๔. สำนักงานกฤษฎาหมาย (Office of Federal Register) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการ ประกาศใช้กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของทางราชการ และการจัดพิมพ์กฎหมาย รวบรวม และจัดพิมพ์เอกสารของประธานาธิบดี เช่น สุนทรพจน์ สาส์น คำให้สัมภาษณ์ จัดทำประมวลกฎหมาย และเครื่องมือช่วยการค้นกฎหมาย แบ่งหน่วยงานเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายระเบียบบริหาร ฝ่ายประธานาธิบดีและกฎหมาย

๕. สำนักเอกสารจกหมายเหตุแห่งชาติ (Office of the National Archives) ทำหน้าที่รับเอกสารจกหมายเหตุเข้าเก็บรักษา จัดเรียง ทำบัญชีรายการ และให้บริการอ้างอิง พิจารณาจัดทำสำเนาเอกสารของหน่วยราชการต่าง ๆ แบ่งหน่วยงานเป็น ๔ ฝ่าย คือ ฝ่ายโสต-ทัศนวัสดุจกหมายเหตุ ฝ่ายแผนที่จกหมายเหตุ ฝ่ายบริการกลาง ฝ่ายเอกสารจกหมายเหตุพลเรือน ฝ่ายเอกสารจกหมายเหตุทั่วไป ฝ่ายเอกสารจกหมายเหตุการทหาร ฝ่ายประเมินคุณค่าเอกสาร ฝ่ายเอกสารพิเศษ (เช่น เอกสารเกี่ยวกับอาณานิคม การสำรวจทั่วโลก ฯลฯ)

๖. สำนักงานห้องสมุดประธานาธิบดี (Office of Presidential Libraries) ทำหน้าที่บริหารและควบคุมการดำเนินงานห้องสมุดส่วนตัวของประธานาธิบดีเฮอร์เบิร์ต ฮูเวอร์ (Herbert Hoover) แฟรงคลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ฮารรีย์ เอส ทรูแมน (Harry S. Truman) จอห์น เอฟ เคนเนดี (John F. Kennedy) และ ลินดอน บี จอห์นสัน (Lyndon B. Johnson)

๗. สำนักงานบริหารเอกสารราชการ (Office of Records Management) ทำหน้าที่บริหารงานค่านโยบายเกี่ยวกับเอกสารราชการทั้งปวงของรัฐ เช่น กฎ ระเบียบปฏิบัติ แบบฟอร์ม มาตรฐานของวัสดุ การใช้เครื่องมือต่าง ๆ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน แบ่งหน่วยงานออกเป็น ๔ ฝ่าย คือ ฝ่ายควบคุมเอกสาร ฝ่ายมาตรฐานงานเอกสารและการใช้เครื่องจักรกล (automation) ฝ่ายตรวจสอบและฝ่ายบริหารเอกสาร

เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดระเบียบงานภายในหอจดหมายเหตุแห่งชาติของไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ หน่วยงาน คือ แผนกบันทึกเหตุการณ์ แผนกเอกสารสำคัญ จะเห็นว่า แต่ละหน่วยงานมีขอบเขตการปฏิบัติงานกว้างขวางเกินไป โดยเฉพาะ แผนกเอกสารสำคัญ ซึ่งรวมการดำเนินงานเกี่ยวกับเอกสารจดหมายเหตุไว้ทุกด้าน ฉะนั้น หากกองจดหมายเหตุแห่งชาติสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของหอจดหมายเหตุแห่งชาติได้ครบถ้วนเมื่อใด การจัดระเบียบงานใหม่ย่อมจำเป็นอย่างยิ่ง

บุคคลากร

ในการปฏิบัติงานจดหมายเหตุ จำเป็นต้องใช้บุคคลากร ๔ ประเภท คือ นักวิชาการ เจ้าหน้าที่เทคนิค เสมียน พนักงานดูแลสถานที่และเก็บรักษาเอกสาร บุคคลากรในสองประเภทแรก นั้น ต้องมีความรู้ทางวิชาชีพ เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะวิชา บรรณารักษ์จดหมายเหตุ นักวิทยาศาสตร์ หรือเจ้าหน้าที่เทคนิคปฏิบัติงานในห้องปฏิบัติการ เป็นต้น เฉพาะบรรณารักษ์จดหมายเหตุเป็นผู้มีคุณสมบัติสำคัญคือ มีพื้นฐานความรู้ทางวิชาการโดยกว้างขวางและได้รับการศึกษาอบรมในวิชาการจดหมายเหตุ โดยเฉพาะ

1 National Archives and Records Service, OFA P 540.1 CHGE 206.

2 Ernst Posner, American State Archives (Chicago: University of Chicago Press, 1964), p.354.

จากประสบการณ์ของประเทศในยุโรปที่มีงานจดหมายเหตุเจริญก้าวหน้าขึ้นก่อนประเทศในส่วนอื่นของโลก แสดงให้เห็นว่า การบรรจุผู้จบการศึกษาในวิชาการทั่ว ๆ ไปเข้าทำงานก่อน แล้วให้ฝึกหัดหาประสบการณ์ทางวิชาชีพเอาจากการปฏิบัติงานนั้นไม่ไค้ผลดี เพราะแม้จะทำงานเป็นเวลาหลายปี ก็ไม่อาจมีความรู้อย่างสมบูรณ์ในสาขาวิชา จดหมายเหตุได้ หากมิได้รับการศึกษาอบรมมาโดยถูกต้อง

ความรู้ที่จำเป็นสำหรับวิชาชีพจดหมายเหตุนี้คือ ความรู้ทางประวัติศาสตร์ของประเทศ ประวัติศาสตร์กฎหมาย การบริหารและการจัดรูปองค์กรของรัฐ วิธีการวิจัยและวัสดุการวิจัย การบริหารและการดำเนินงานจดหมายเหตุทั้งในด้านเทคนิคและปฏิบัติการ โดยกำหนดได้เป็น ๓ ระดับ คือ

ระดับสูง สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารงานหอจดหมายเหตุแห่งชาติ แห่งรัฐ หรือแห่งท้องถิ่น ควรมีพื้นฐานความรู้ในระดับปริญญาเอกทางประวัติศาสตร์หรือทางกฎหมายของประเทศ และได้รับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของวัสดุจดหมายเหตุประวัติศาสตร์จดหมายเหตุ การดำเนินงานจดหมายเหตุในอดีตและปัจจุบัน งานจดหมายเหตุในต่างประเทศ

ระดับกลาง สำหรับผู้บริหารงานสถาบันจดหมายเหตุขนาดเล็ก หรือ บรรณารักษ์จดหมายเหตุในหอจดหมายเหตุขนาดใหญ่ ควรมีพื้นฐานความรู้ในระดับปริญญาโท และได้รับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับประวัติและพัฒนาการของงานจดหมายเหตุ การบริหารและเทคนิคการดำเนินงานจดหมายเหตุ

1 Ernst Posner, "European Experiences in Training Archivists," Archives & the Public Interest (Washington D.C. : Public Affairs Press, 1967), p.45-46.

2

ประมวลจาก

Posner, American State Archives..., p.354-355.

Posner, European Experiences ..., p.58-77.

Robert M. Warner "Archival Training in the United States and Canada" American Archivist 35, no. 3 & 4 (July & October, 1972), p.347-358.

ระดับต้น สำหรับเจ้าหน้าที่ในระดับรอง มีพื้นฐานความรู้ในระดับมัธยมศึกษา และได้รับภาคฝึกอบรมในความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับงานจดหมายเหตุ เจ้าหน้าที่ระดับนี้จะปฏิบัติงาน โดยมีบรรณารักษ์จดหมายเหตุเป็นผู้ควบคุมแนะนำ

การฝึกอบรมทั้งสามระดับ นั้น มีทั้งที่จัดเป็นวิชาสอนในมหาวิทยาลัย สำหรับนักศึกษา เลือกรเรียนตามความสนใจ และที่เป็นโครงการอบรมพิเศษของมหาวิทยาลัย หรือหอ-จดหมายเหตุ หรือทั้งสองสถาบันรวมมือกันจัดขึ้น

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ - ๒๕๑๒ (ค.ศ. ๑๙๖๘ - ๑๙๖๙) สมาคมจดหมายเหตุอเมริกัน (Society of American Archivist) ได้ทำการสำรวจมหาวิทยาลัย ๑๕ แห่งในสหรัฐอเมริกา ที่เปิดสอนวิชาจดหมายเหตุในมหาวิทยาลัย พบว่า

- ๗ วิชา อยู่ในหลักสูตรแผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์
- ๓ วิชา อยู่ในหลักสูตรแผนกวิชาประวัติศาสตร์
- ๔ วิชา อยู่ในหลักสูตรของทั้งแผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ และแผนกวิชาประวัติศาสตร์
- ๑ วิชา อยู่ในหลักสูตรแผนกวิชาการศึกษา
- ๑ วิชา อยู่ในหลักสูตรแผนกวิชารัฐประศาสนศาสตร์

แสดงว่า ส่วนใหญ่ยังคงเป็นการสอนในแผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์และประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นแนวโน้มของการสอนวิชาจดหมายเหตุนี้มาแต่แรกมีขึ้นในต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เพราะเอกสารส่วนใหญ่นั้นเป็นเอกสารทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นผลจากการบริหารงานของรัฐ และนำมาใช้ประโยชน์ในการศึกษาวิจัยทางประวัติศาสตร์ ขณะเดียวกัน ตัวเอกสารจดหมายเหตุส่วนใหญ่เป็นหนังสือตัวเขียนในสมัยกลาง ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับ collection หนังสือตัวเขียนของห้องสมุดคฤหาสน์

การสอนและฝึกอบรมทางจดหมายเหตุของมหาวิทยาลัยในสหรัฐอเมริกาจัดทำกันเป็น

๓ ลักษณะ คือ

- ๑. เป็นวิชาเลือก (elective course) สำหรับนักศึกษาบรรณารักษ์หรือนักศึกษาแผนกวิชาอื่น
- ๒. เป็นวิชาพื้นฐาน (prerequisite course) สำหรับนักศึกษาบรรณารักษ์ในหลักสูตรชั้นสูงหลังปริญญาโท (advanced study)
- ๓. เป็นหลักสูตรพิเศษ (specialized program) ซึ่งนอกจากฟังการบรรยายแล้ว นักศึกษายังต้องปฏิบัติงานในห้องปฏิบัติการและในสถาบันจดหมายเหตุด้วย หลักสูตรนี้รวมถึงการฝึกอบรมภาคฤดูร้อนที่สถาบันจดหมายเหตุบางแห่งจัดขึ้น ซึ่งมีลักษณะการสอนในทำนองเดียวกัน

การสอนวิชาจดหมายเหตุที่เป็นวิชาเลือกและวิชาบังคับ
วิชาที่สอนนั้นเรียกชื่อต่าง ๆ กัน เช่น

Archival Management ; Seminar on Manuscript Collection; Introduction to Archives ; Archives and Historical Manuscript; Administration and use of Archival Materials เป็นต้น หัวข้อการสอนมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือประวัติและพัฒนาการของงานจดหมายเหตุ การบริหารงานเอกสารตัวเขียนและเอกสารจดหมายเหตุในสถาบันของทางราชการและเอกชน กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับเอกสารจดหมายเหตุ การจัดระเบียบงาน การรับเอกสาร การจัดเรียง การเก็บรักษา และประโยชน์ของเอกสารจดหมายเหตุ ในการค้นคว้าวิจัย ปกติจะเปิดสอนเพียงวิชาเดียว ๓ หน่วยกิต แต่บางมหาวิทยาลัยจัดไว้เพียง ๑ หน่วยกิต

เก็บความจากหนังสือหลักสูตรและระเบียบการ (school catalog) ของแผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเคสเวสเทิร์นรีเซิร์ฟ โคลัมเบีย เคนเวอร์ เอ็มโมรี อิลลินอยส์ แมริแลนด์ นอร์ธคาโรไลนา เทกซัส วิสคอนซิน และวอชิงตัน ปีการศึกษา ๑๙๖๐ - ๑๙๖๑

การสอนวิชาจดหมายเหตุที่เป็นหลักสูตรพิเศษ เช่น ที่มหาวิทยาลัยเคนเนเวอร์
 แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ และแผนกวิชาประวัติศาสตร์ร่วมกันจัด Archival Librarianship
 Program สำหรับนักศึกษาปริญญาโท ที่สอนในแผนกวิชาประวัติศาสตร์ ได้แก่ Historical
 Archives : Introduction; Historical Introduction: Methodology; Archival
 Organization and Field Work; Institute of Archival Study; Seminar:
 Historical Methods and Materials รวมจำนวนที่ต้องเรียน ๑๕ หน่วยกิต และนักศึกษา
 จะต้องฝึกงานที่ State Historical Society Library และ/หรือที่ Colorado State
 Archives Library สัปดาห์ละ ๓ ชั่วโมง พร้อมทั้งทำรายงานการวิจัยในด้าน archival
 librarianship บางมหาวิทยาลัย เช่น มหาวิทยาลัยเคสเวสเทิร์นรีเซิร์ฟ จัดหลักสูตรพิเศษ
 ภาคฤดูร้อน ชื่อ Workshop on College and University Archives สำหรับนักศึกษา
 บรรณารักษหรือผู้บริหารที่สนใจในงานจดหมายเหตุ เป็นหลักสูตรพิเศษ ไม่มีหน่วยกิต วิชาที่สอน
 ได้แก่ ประวัติงานจดหมายเหตุ ทฤษฎีของงานจดหมายเหตุ ความมุ่งหมายและการบริหารงาน
 จดหมายเหตุ เทคนิคการประเมินคุณค่า การจัดเอกสารและเก็บรักษา ประโยชน์ในการอ้างอิง
 ของเอกสารจดหมายเหตุ collection ของเอกสารจดหมายเหตุเฉพาะเรื่องและเอกสาร
 ตัวเขียนทางประวัติศาสตร์ และมีการพาไปศึกษานอกสถานที่ด้วย

สำหรับประเทศไทย ได้มีการสอนวิชาจดหมายเหตุเป็นวิชา—เลือกในแผนกวิชา
 บรรณารักษศาสตร์ของมหาวิทยาลัย ๒ แห่ง คือ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดเป็นวิชาเลือก
 สำหรับนักศึกษาชั้นปีที่ ๔ สาขาวิชาบรรณารักษศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์ ชื่อวิชา จดหมายเหตุ
และสิ่งพิมพ์ของรัฐบาล ๒ หน่วยกิต หัวข้อวิชาที่สอนได้แก่ประวัติและความสำคัญของเอกสาร
 จดหมายเหตุ การจัดเอกสาร การเก็บรักษา และการให้บริการ หอจดหมายเหตุที่สำคัญของโลก
 ลักษณะและประเภทของสิ่งพิมพ์ของรัฐบาลไทยและรัฐบาลต่างประเทศ สิ่งพิมพ์ขององค์การกึ่ง
 ราชการ องค์การระหว่างประเทศและสถาบันต่าง ๆ แหล่งที่มา การจัดหา การเก็บ และการใช้

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คู่มือการศึกษาในคณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 ๒๕๑๒ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๒), หน้า ๑๒๕.

ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดเป็นวิชาเลือกสำหรับนักศึกษาชั้นปริญญาโท แผนกวิชาบรรณารักษศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย ชื่อว่า การบริหารงานเอกสารจดหมายเหตุ ๒ หน่วยกิต หัวข้อวิชาที่สอนได้แก่ ความรู้เบื้องต้นและศัพท์ทางจดหมายเหตุ ประวัติงานจดหมายเหตุ โสภทัศน์วัสดุจดหมายเหตุและเอกสาร ส่วนบุคคล การประเมินคุณค่าเอกสาร การจัดเรียงและเครื่องมือช่วยการค้นคว้า การซ่อมและบูรณะเอกสาร การบริการ นิทรรศการและการพิมพ์เผยแพร่¹

การจัดสอนในสถาบันทั้งสองแห่งนี้ยังอยู่ในระยะเริ่มต้น และมีบุคลากรสำคัญคือชาคอาจารย์ผู้สอนที่มีความรู้ทางวิชาชีพจดหมายเหตุ ต่อมาเมื่อทางจดหมายเหตุแห่งชาติเป็นบรรณารักษ์จดหมายเหตุผู้มีความรู้ทางวิชาชีพมาปฏิบัติงาน จึงได้รับเชิญให้เป็นผู้สอนวิชาจดหมายเหตุเป็นครั้งคราว

สำหรับการฝึกอบรมหลักสูตรพิเศษ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้เคยจัดการอบรมและสัมมนาขึ้นเป็นครั้งคราว แต่เป็นการอบรมที่เน้นไปในด้านการบริหารงานสารบรรณ

ปัญหาสำคัญสำหรับประเทศไทยจึงอยู่ที่บุคคลากรผู้ปฏิบัติงานในสถาบันจดหมายเหตุระดับต่าง ๆ ยังขาดความรู้ทางวิชาชีพของตน และการศึกษาอบรมที่จัดทำขึ้นยังอยู่ในวงแคบ ไม่แพร่หลายเท่าที่ควร หอจดหมายเหตุแห่งชาติจึงควรจะได้มีบทบาทในเรื่องนี้ โดยการให้ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย สมาคมห้องสมุด หรือจัดหลักสูตรอบรมของตนเองขึ้นโดยเฉพาะ

การควบคุม

การควบคุม หมายถึงการกำหนดกฎเกณฑ์หรือระเบียบปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือแผนงานที่กำหนดไว้ ซึ่งพิจารณาได้เป็น ๓ ประการ คือ

การควบคุมการปฏิบัติต่อเอกสาร ได้แก่การตราพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ หรือระเบียบงานซึ่งมีผลในทำนองเดียวกัน

การควบคุมการประเมินคุณค่าเอกสาร ได้แก่การกำหนดมาตรการเพื่อวินิจฉัยคุณค่าเอกสารสำหรับเก็บรักษาหรือกำจัดทำลาย

1

การควบคุมการใช้เอกสาร ได้แก่การกำหนดระเบียบวิธีการเปิดเผยเอกสารให้
 คนค้าเพื่อประโยชน์ของปวงชน แต่ในขณะเดียวกันต้องไม่เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์ของ
 ประเทศชาติโดยส่วนรวม

การควบคุมการปฏิบัติต่อเอกสาร

การตรากฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารจดหมายเหตุ ซึ่งจะมีผลในทาง
 ปฏิบัติเทียบเท่าพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาตินั้นเป็นสิ่งจำเป็น เพราะนอกจากเป็นการ
 รับรองอำนาจการปฏิบัติงานของหอจดหมายเหตุแล้ว ยังเป็นประกันว่าเอกสารอันเป็นสมบัติ
 ของปวงชน (public property) จะได้รับการปกป้องคุ้มครองเป็นอย่างดีจากรัฐบาล
 การให้คำจำกัดความของ "เอกสารราชการ" ในกฎหมาย ไม่ว่าจะกำหนดไว้
 เช่นใด ต้องระบุนำให้ชัดเจนว่า เอกสารนั้น เป็นสมบัติของทางราชการ เป็นสมบัติของปวงชน
 ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศ เพราะข้อนี้เองจะก่อให้เกิดสิทธิแก่รัฐบาลที่จะสงวนรักษา
 เอกสารซึ่งมีกำเนิดจากการปฏิบัติงานของทางราชการ ด้วยในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา
 มีธรรมเนียมที่ประธานาธิบดี รัฐมนตรี หรือ ข้าราชการระดับสูง เมื่อพ้นตำแหน่ง จะนำเอกสาร
 ราชการในหน้าที่ของตนติดไปด้วย จนในการประชุมสมาคมประวัติศาสตร์อเมริกัน ในปี ค.ศ.
 ๑๙๕๕ ที่ประชุมต้องมีมติขอร้องให้ข้าราชการผู้พ้นตำแหน่งนำเอกสารติดตัวไปเฉพาะที่เป็น
 เอกสารที่ตอบสนองตนเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะเอกสารที่ผลิตขึ้น หรือได้รับมาด้วยหน้าที่ราชการ
 ย่อมเป็นสมบัติของทางราชการ มิใช่สมบัติส่วนบุคคล

1
 Ibid., p.122.

2
 Ibid., p.123.

ความคุ้มครองของกฎหมายนี้ วอลโด จี ลีแลนค์ (Waldo G. Leland) ได้เคยให้ข้อสังเกตว่าควรจะให้รัฐมีอำนาจควบคุมไปถึงเอกสารที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเคยเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารราชการไม่ว่าจะพบที่ใด และ แรนคอล์ฟ จี อัดัมส์ (Randolf G. Adams) เสนอให้รัฐมีอำนาจเรียกคืนสมบัติของทางราชการ เช่น เอกสารจดหมายเหตุนี้ ไม่ว่าจะตกไปอยู่ในมือของเอกชนมาเป็นเวลานานเท่าใดก็ตาม

นอกจากนี้กฎหมาย เอกสารจดหมายเหตุควรจะได้ระบุโดยแจ่มชัดถึงความรับผิดชอบในการเก็บรักษาเอกสารของบรรณารักษ์จดหมายเหตุ เพราะแม้เอกสารราชการจะเก็บรักษาอยู่ในหน่วยราชการใด ก็มิได้หมายความว่านั่นจะเป็นสมบัติของหน่วยราชการนั้นโดยเฉพาะ และการโยกย้ายเอกสารจากหน่วยงานหนึ่งไปเก็บรักษาไว้ที่อีกหน่วยงานหนึ่ง ไม่ได้เป็นการโยกย้าย ความเป็นเจ้าของ ควบ เพราะเอกสารนั้นยังคงเป็นสมบัติของรัฐ ซึ่งจะต้องส่งไปรวมเก็บรักษาที่หอจดหมายเหตุ การส่งเอกสารไปเก็บรักษา ณ หอจดหมายเหตุจะรับรองเพียงการปฏิบัติ (physical sense) นั้นไม่พอ หากต้องรับรองโดยกฎหมาย (legal sense) ควบ

เอกสารที่เก็บรักษาไว้ ณ หอจดหมายเหตุ กฎหมายจะต้องคุ้มครองการปฏิบัติงานต่อไปของบรรณารักษ์จดหมายเหตุด้วยคือ ประการแรก บรรณารักษ์จดหมายเหตุมีสิทธิในการทำสำเนา และให้การรับรองว่าเป็นสำเนาเอกสารที่ถูกต้องตามต้นฉบับ (authenticating copies) ควบคู่เกี่ยวกับสิทธิของหน่วยงานผู้สร้างเอกสารนั้น ประการที่สอง บรรณารักษ์จดหมายเหตุมีสิทธิที่จะจัดเรียงเอกสาร ทำบัญชีรายการเอกสาร และจัดพิมพ์เอกสารออกเผยแพร่เพื่อการใช้อ้างอิงของหน่วยงานผู้สร้างเอกสารนั้น และของหน่วยราชการอื่นตลอดจนเอกชน

1
Waldo G. Leland, "Some Fundamental Principles in Relation to Archives," American Historical Association, Annual Report, 1912, p.266. quoted in Schellenberg, Modern Archives..., p.124.

2
Randolf G. Adams, "The Character and Extent of Fugitive Archival Materials," The American Archivist, II, No.3 (April 1939), p.95.



เพราะฉะนั้น ในกฎหมายควรจะ ระบุไว้ถึงเงื่อนไขในการเปิดเผยเอกสารให้คนทั่วและระเบียบ
การใช้เอกสารลับปกปิดเหล่านี้ด้วย

ความรับผิดชอบสำคัญของบรรณารักษ์จกหมายเหตุที่จะต้อง ระบุไว้ในกฎหมายโดยชัดเจน
อีกอย่างหนึ่งคือ การประเมินคุณค่าเอกสารราชการ จะต้องมี การวางระเบียบการทำลายเอกสาร
ไว้ว่า หน่วยราชการใดจะทำลายเอกสารราชการโดยมิได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่หอ
จดหมายเหตุไม่ได้ และต้องถือปฏิบัติโดยไม่มีข้อยกเว้น กฎหมายอื่นใดที่ขัดต่อระเบียบนี้ต้องยกเลิก

การควบคุมในการประเมินคุณค่าเอกสาร

เอกสารราชการนั้นมีคุณค่าอยู่ ๒ ประการ คือคุณค่าเบื้องต้น (primary value)
ซึ่งเป็นคุณค่าที่มีต่อหน่วยงานผู้ผลิตเอกสารนั้นขึ้นมา และคุณค่าขั้นที่สอง (secondary value)
คือคุณค่าต่อหน่วยงานอื่นและต่อนักวิจัย หน่วยงานผู้ผลิตเอกสารจึงมีบทบาทสำคัญในการวินิจฉัย
คุณค่าเบื้องต้น และหอจดหมายเหตุเป็นผู้วินิจฉัยคุณค่าขั้นที่สอง

บรรณารักษ์จดหมายเหตุในหลาย ๆ ประเทศ ได้พยายามกำหนดมาตรการการใช้
ในการวินิจฉัยหรือประเมินคุณค่าเอกสาร แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการนั้นจะเป็นได้เพียงแนวทาง
หรือหลักการทั่วไป ไม่อาจยึดถือเป็นคำตัดสินที่เด็ดขาดสมบูรณ์ เพราะจะต้องประยุกต์ใช้กับการ
พิจารณาและสามัญสำนึกของผู้ใช้เอง หลักสำคัญในการประเมินคุณค่าเอกสารนั้นสรุปได้เป็น
๒ ประการ คือ

เอกสารนั้นเป็นหลักฐานแสดงถึงหน้าที่และการดำเนินงานของหน่วยราชการ
ผู้สร้างเอกสารขึ้นมา (evidential value)

เอกสารนั้นให้ความรู้เกี่ยวกับบุคคล สถาบัน ปัญหา สภาพการณ์ ฯลฯ
ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการผู้สร้างเอกสาร (informational value)

1 Schellenberg, Modern Archives..., p.125-126.

2 Ibid., p.133.

๑. เอกสารซึ่งมีคุณค่าในฐานะที่เป็นหลักฐาน (evidential value)

เป็นประโยชน์ในการศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ ว่าหน่วยงานนั้นตั้งขึ้นมาอย่างไร ได้พัฒนาไปอย่างไร มีการจัดระเบียบงาน ตลอดจนขอบเขตหน้าที่อย่างไร และได้มีกิจกรรมสำคัญอะไรบ้าง การกำหนดมาตรการประเมินคุณค่าเอกสารในข้อนี้จึงเป็นการพิจารณาจากลักษณะการจัดเก็บเอกสารในหน่วยงานที่สร้างเอกสารนั้น ซึ่งปกติจะจัดเก็บไว้ตามหน้าที่ (function) หรือตามสาขางาน (organization structure) โดยมีหลักการพิจารณาดังนี้

๑.๑. เอกสารที่เป็นนโยบาย (policy records) เป็นเอกสารของฝ่ายบริหาร ซึ่งแสดงการพิจารณากำหนดการจัดระเบียบงาน แผนงาน วิธีการและเทคนิคการปฏิบัติงาน ตลอดจนกฎระเบียบข้อบังคับ มีเอกสารที่สำคัญ ๓ กลุ่ม คือ

๑.๑.๑ การจัดระเบียบงาน (organizational documents)

เป็นเอกสารเกี่ยวกับการตั้งหน่วยงาน การแบ่งส่วนราชการ การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการงบประมาณ การตีความทางกฎหมาย แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการ นามานุกรม เอกสารโต้ตอบที่แสดงอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือแสดงการติดต่อสัมพันธ์กับหน่วยราชการอื่น ข้อพิจารณาและรายงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับปัญหาในการจัดระเบียบงาน

๑.๑.๒ กฎระเบียบข้อบังคับ (procedural documents)

ได้แก่เอกสารที่เป็นคู่มือแนวทางการปฏิบัติงาน กฎ ระเบียบปฏิบัติ หนังสือเวียน รวมทั้งการศึกษาวเคราะห์และรายงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับวิธีการ เทคนิคในการดำเนินงาน

๑.๑.๓ เอกสารซึ่งออกเป็นระยะ (repertorial documents)

ได้แก่รายงานประจำปี หรือรายงานที่จัดทำขึ้นในช่วงเวลาที่กำหนด ไปว่าจะเป็นการจัดทำแบบบรรยาย หรือสถิติ รายงานพิเศษ ผลการพิจารณา รายงานการประชุม

๑.๒ เอกสารที่เป็นการปฏิบัติงาน (operating records)

เป็นเอกสารหลักเพราะมีปริมาณมากกว่าเอกสารที่เป็นนโยบาย และมีปัญหาในการประเมินคุณค่ามากที่สุด เอกสารในกลุ่มนี้จะแสดงว่า นโยบาย หรือระเบียบต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้นั้น ได้ปฏิบัติลงไปเพียงไร มีปัญหาอะไรบ้าง การคัดเลือกเอกสารจึงควรให้เป็นเอกสารตัวอย่างอันแสดงให้เห็นกระบวนการบริหารงานดังกล่าว

๑.๓ เอกสารงานธุรการ (housekeeping records) เป็นเอกสารการปฏิบัติงานภายในหน่วยราชการเกี่ยวกับบุคคลากร การเงิน การจัดซื้อ การควบคุมทรัพย์สินต่าง ๆ การพิจารณาคัดเลือกเอกสารกลุ่มนี้ใช้แนวทางเดียวกันกับการพิจารณาเอกสารของฝ่ายการเงินของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือของกรมบัญชีกลาง เอกสารเหล่านี้มีเหมือนกันทุก ๆ หน่วยงาน จึงมีความสำคัญน้อย และควรคัดเลือกไว้เพียงพอเป็นตัวอย่าง เพื่อช่วยให้ความเข้าใจในเอกสารกลุ่มอื่นอันเกี่ยวกับหน้าที่ของหน่วยงาน

๑.๔ สิ่งพิมพ์และเอกสารที่ได้นำออกเผยแพร่ (publications and publicity records) ได้แก่ ฎกระเบียบข้อบังคับ คำแนะนำ คู่มือการปฏิบัติงาน หรือเอกสารอื่นในทำนองเดียวกัน มีข้อพิจารณาต่างกัน

สิ่งพิมพ์ที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงผลการปฏิบัติงาน เช่น วารสาร จุลสาร หรือสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่หน่วยราชการได้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงผลการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ สถิติ หรือผลการวิจัยนั้น แม้จะมีลักษณะ เป็นเอกสารจดหมายเหตุก็ให้อือเป็นกฎว่า สมควรเก็บรักษาในห้องสมุดมากกว่าหอจดหมายเหตุ ยกเว้นในกรณีที่เป็นสิ่งพิมพ์ของฝ่ายบริหาร อันให้ความรู้เกี่ยวกับหน้าที่หรือการจัดระเบียบงานของหน่วยงานนั้น

สำหรับเอกสารที่นำออกเผยแพร่ ซึ่งเป็นการศึกษาหรือโฆษณา กิจกรรมของทางราชการ ควรเก็บรักษาไว้ในหอจดหมายเหตุมากกว่าห้องสมุด เพราะเป็นการชี้แจงให้สังคมได้เข้าใจในงานของทางราชการ เอกสารเหล่านี้ได้แก่ ชาวที่แถลงแกหนังสือพิมพ์หรือวิทยุ วารสาร จุลสาร แผนภูมิ โบสถ์เตอร์ และอื่น ๆ กฤตภาค ชาวจากหนังสือพิมพ์สมควรเก็บรักษาไว้ หากมีเนื้อหาที่ให้ความรู้เกี่ยวกับกิจกรรม หรือ หน้าที่พิเศษของหน่วยงาน ซึ่งตัวเอกสารมีไม่เพียงพอ กฤตภาคจากหนังสือพิมพ์หรือวารสารที่ไม่มีชื่อเสียงหรือที่เน้นวิชาการด้านหนึ่งด้านใด โดยเฉพาะนั้น สมควรเก็บรักษาไว้มากกว่าหนังสือพิมพ์ฉบับสำคัญ ๆ ซึ่งหอสมุดแห่งชาติจะเก็บไว้แล้ว

๒. เอกสารซึ่งมีคุณค่าในฐานะที่ให้ความรู้ (informational value)

เอกสารประเภทนี้แตกต่างจากประเภทแรกที่เป็นความรู้เกี่ยวกับบุคคล ท้องที่ เรื่องราว และอื่น ๆ ซึ่งหน่วยราชการนั้นเกี่ยวข้องด้วย มิใช่ความรู้เกี่ยวกับหน่วยราชการนั่นเอง ในการประเมินคุณค่าจึงไม่ต้องคำนึงถึงที่มาของเอกสารว่า หน่วยงานใดเป็นผู้สร้างขึ้น หรือเป็นผลจากการดำเนินงานในหน้าที่ใด แต่พิจารณาจากสาระความรู้ (information) ในตัวเอกสารนั้นโดยตรง และพิจารณา

เป็นรายขึ้นไป มีข้อพิจารณาทั้งกลุ่มเหมือนเอกสารประเภทแรก การประเมินคุณค่าจึงขึ้นกับความรู้ทางวิชาการในด้านเอกสารการวิจัย ความต้องการของการวิจัย วิธีการวิจัยในทุกสาขาวิชา มีข้อความรู้เกี่ยวกับมูลหลังของการบริหารราชการ เช่นที่ใช้ในการประเมินคุณค่าเอกสารที่เป็นหลักฐานกึ่งกลาง

มาตรการที่จะใช้ในการประเมินคุณค่าเอกสารที่ให้ความรู้ซึ่งยากที่จะกำหนดขึ้นเป็นหลักได้เหมือนเอกสารที่ใช้เป็นหลักฐาน เพราะเป็นการพิจารณาในแง่การใช้ประโยชน์ในการวิจัยสาขาต่าง ๆ หากบรรณารักษ์จดหมายเหตุไม่มีความรู้พออาจขอความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชานั้น ๆ ได้ ฉะนั้น ถ้าเป็นสถาบันจดหมายเหตุขนาดใหญ่ จึงอาจมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะวิชาเป็นผู้ประเมินคุณค่าเอกสารโดยตรง

โดยที่บรรณารักษ์จดหมายเหตุส่วนใหญ่จะได้รับการศึกษาอบรมหนักไปทางประวัติศาสตร์ การประเมินคุณค่าเอกสารจึงมักพิจารณาคุณค่าทางประวัติศาสตร์เป็นพื้นฐาน ซึ่งช่วยให้พิจารณาได้ง่ายขึ้น โดยกำหนดวันเดือนปี ซึ่งเอกสารอายุก่อนนั้นขึ้นไปจะเก็บรักษาไว้ทั้งหมด เช่น ของเยอรมนีกำหนดปี ค.ศ. ๑๗๐๐ อังกฤษ ค.ศ. ๑๖๖๐ ฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๕๓๐ อิตาลี ค.ศ. ๑๕๖๑ สหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๕๖๑ เป็นต้น โดยพิจารณาจากปริมาณเอกสารหรือจากเหตุการณ์สำคัญในประวัติศาสตร์ เช่น การสงคราม การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญสำหรับเอกสารรุ่นหลังกำหนดนี้ เป็นเอกสารที่มีปริมาณมากและมีขอบเขตกว้างขวาง จี. ฟิลลิป เบาเออร์ (G. Philip Bauer) ได้เสนอมาตรการประเมินคุณค่าดังนี้

- พิจารณาปริมาณและลักษณะของสาระความรู้ที่ปรากฏในเอกสาร
- พิจารณาความเรียบร้อยในการจัดเรียง
- พิจารณาระดับความลึกซึ้งของเนื้อหา

1

G. Philip Bauer, The Appraisal of Current and Recent Records (National Archives, Staff Information Circular No.13, June 1946), p.7.

โดยที่เอกสารซึ่งมีคุณค่าในฐานะที่ให้ความรู้ เป็นเอกสารหลักของเอกสารราชการ
ปัจจุบัน และมีเนื้อหาเกี่ยวพันอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับบุคคล สถาบัน และท้องที่ การประเมินคุณค่า
เนื้อหาของเอกสารจึงมีหลักการพิจารณาดังนี้

๒.๑ เอกสารเกี่ยวกับบุคคล เอกสารประเภทนี้มีคุณค่าทั้งต่อบุคคลที่เอกสาร
นั้นระบุถึงโดยตรงและต่อบุคคลอื่น เช่น นักค้นคว้าทั่วไป และนักศึกษาทางตระกูลวงศ์วิทยา เอกสาร
ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและสิทธิพิเศษของบุคคล เช่น สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิพิเศษในฐานะ
ที่เป็นพลเมืองของประเทศ และสิทธิในผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะต้องได้รับจากสังคม และเอกสาร
เกี่ยวกับชีวิต (vital records) เช่น การเกิด การแต่งงาน การตาย ของบุคคล
เพราะฉะนั้น เอกสารที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนสัญชาติ การสำมะโนประชากร คำร้องขอครอบครอง
ที่ดิน คำร้องขอหนังสือเดินทาง คำร้องขอบำเหน็จบำนาญ ฯลฯ จึงเป็นเอกสารชุดสำคัญที่จะ
พิสูจน์ความเป็นพลเมืองของประเทศและเก็บรักษาไว้ด้วยเหตุที่ว่ามีความสำคัญต่อบุคคลมากกว่า
คุณค่าของตัวเอกสารนั่นเอง

สำหรับบรรณารักษะจดหมายเหตุจะพิจารณาค่าของเอกสารประเภทนี้ โดยคำนึงถึง
ประโยชน์ที่มีต่อบุคคลอื่นมากกว่าบุคคลที่กล่าวถึงในเอกสารนั้น บุคคลอื่นในที่นี้คือนักค้นคว้าในทาง
ประวัติศาสตร์ ภาษาศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

๒.๒ เอกสารเกี่ยวกับสถาบัน โดยเฉพาะเอกสารจากหน่วยราชการที่ทำหน้าที่
ออกกฎระเบียบข้อบังคับ กิ่งกฎหมายต่าง ๆ เช่น สำนักงานแรงงานแห่งชาติ สำนักงานควบคุม
ราคาสินค้า จะมีเอกสารเกี่ยวกับสถาบันอื่นเก็บแยกไว้เป็นแฟ้ม ๆ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับธุรกิจ
พนักงาน งบประมาณ การปฏิบัติงาน ฯลฯ ที่จำเป็นต้องใช้ในการพิจารณาออกกฎระเบียบต่าง ๆ
เอกสารเหล่านี้จึงมีคุณค่าทางการวิจัยในฐานะที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสถาบันนั้น ๆ และ
เกี่ยวกับสถานะของสังคมหรือเศรษฐกิจด้วย

๒.๓ เอกสารเกี่ยวกับท้องที่ เป็นเอกสารเกี่ยวกับท้องถิ่นซึ่งจะให้ความรู้
เกี่ยวกับสถานะทางสังคมหรือเศรษฐกิจของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ หากเป็นความรู้
โดยทั่วไปก็สมควรเก็บรักษาในหอจดหมายเหตุแห่งชาติได้ แต่ถ้าให้ความรู้แคบ ๆ เฉพาะเรื่อง
ในท้องถิ่น ก็สมควรเก็บไว้ในสถาบันจดหมายเหตุประจำท้องถิ่นนั้น

การควบคุมการใช้เอกสาร

การดำเนินงานทั้งปวงของหอจดหมายเหตุนั้น ย่อมเป็นไปเพื่อให้เอกสารนั้นได้ใช้ประโยชน์ในที่สุด การควบคุมในขั้นนี้คือการวางข้อกำหนดอันสมควรในการเปิดเผยเอกสารให้คนควา โดยเฉพาะในเอกสารสำคัญ ๔ ประเภทนี้ คือ

๑. เอกสารเกี่ยวกับการทหาร ซึ่งจะกระทบกระเทือนความปลอดภัยของประเทศ หอจดหมายเหตุทุกแห่งจึงมักจะมีระเบียบพิเศษเพื่อควบคุมการเข้าใช้เอกสารประเภทนี้ เอกสารประเภทที่ควรเปิดเผยให้ใช้ได้ ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ การทหาร และยุทธวิธี ประวัติศาสตร์การทหาร ซึ่งควรจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ

๒. เอกสารเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ ความลับในการเจรจาทางการทูตนั้น เป็นสิ่งสำคัญต่อสังคมประชาธิปไตยยิ่งกว่าสังคมแบบอื่น ๆ แม้ว่าในระบบประชาธิปไตย ประชาชนมีสิทธิจะทราบถึงนโยบายของรัฐบาลในการติดต่อกับต่างประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างยิ่ง หากการเคลื่อนไหวอันละเอียดอ่อนของวิธีการทูตถูกนำไปตีแผ่อภิปรายในที่สาธารณะก่อนเวลาสมควร

๓. เอกสารเกี่ยวกับการเงิน โดยเฉพาะ เอกสารที่เป็นความลับทางธุรกิจและข้อมูลทางการเงิน ซึ่งสถาบันเอกชนมอบให้หอจดหมายเหตุเก็บรักษาด้วยความไว้วางใจ เพราะการเปิดเผยเรื่องราวเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสถาบันนั้น และระหว่างสถาบันเอกชนด้วยกันเอง คู่ๆ กับการเปิดเผยความลับทางการทหารของรัฐบาลหนึ่งให้แก่อีกรัฐบาลหนึ่ง ในเมื่อการแข่งขันโดยเสรีเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน

๔. เอกสารที่เป็นเรื่องราวส่วนบุคคล เอกสารทั่วไป เช่น การสำมะโนประชากร การรับราชการทหาร เอกสารการแพทย์ หรือเอกสารพิเศษ เช่น รายงานการสืบสวนคดีอาญา หรือการกระทำที่มีเจตนาคลุมล้างระบอบการปกครอง ตามกฎแล้วจะไม่มีเปิดเผยเอกสาร หากเรื่องราวจากเอกสารนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนที่เกี่ยวข้อง หรือแก่ครอบครัวของเขา แต่มีข้อยกเว้นได้ในกรณีที่มีการกระทำของเอกชนนั้น เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อความสงบสุขของรัฐ ที อาร์ ชลเลนเบิร์ก (T.R. Schellenberg) ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ว่า ในเอกสารราชการที่เกี่ยวกับข้าราชการนั้น ย่อมแตกต่างจากเอกสารในชีวิตส่วนตัว จึงไม่ควรถือเป็นความลับ โดยอ้างว่าอาจทำให้บุคคลเสื่อมเสียชื่อเสียง ในเมื่อข้าราชการไม่ใช่

ชนชั้นอภิสิทธิ์ และได้รับเงินเดือนจากภาษีอากรของประชาชน^๑

อย่างไรก็ตาม การควบคุมการใช้เอกสารนั้น ควรจะกำหนดข้อจำกัดไว้ ๓ ประเภท คือ การจำกัดเวลา การจำกัดเนื้อหาและการจำกัดบุคคล

๑. การจำกัดเวลา คือกำหนดเวลาที่จะเปิดเอกสารให้ใช้คนคว้าได้ ในแต่ละประเทศกำหนดเวลาไว้ต่างกันระหว่าง ๑๐ - ๑๐๐ ปี แต่ระยะ ๒๕ ปีนั้น เป็นระยะที่เหมาะสมสำหรับเอกสารทั่วไป กำหนดนี้จะยืดออกไปได้เฉพาะเอกสารบางชุดโดยต้องออกกฎหมายเป็นพิเศษ เวลาที่กำหนดนั้น ควรถือเป็นระยะที่นานที่สุดแล้ว (maximum time) และควรจะได้พิจารณาหาความเหมาะสมโดยสม่ำเสมอ

๒. การจำกัดเนื้อหา ความเข้มงวดนั้นขึ้นอยู่กับความมั่นคงปลอดภัยเป็นสำคัญ เพราะเอกสารจดหมายเหตุนั้น ไม่ได้ทำขึ้นสำหรับนักค้นคว้า จึงจำเป็นต้องมีการจำกัดขอบเขตการค้น โดยเฉพาะเอกสารเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทหาร และปัญหาภายในประเทศดังกล่าว

¹ Schellenberg, Modern Archives..., p.227-231.

² W.Kaye Lamb, "Liberalization of Restrictions on access to archives : General Survey, Archivum, XVI (1966), p.38.

๓. การจำกัดบุคคล เฮอร์แมน ฮาร์เคนเบอร์ก (Herman Hardenberg) ได้เสนอข้อคิดในเรื่องนี้ไว้ว่า การให้เข้าใช้เอกสารนั้น ถือเป็นสิทธิเพราะความชอบพอ (favor right) หรือสิทธิตามกฎหมาย (legal right) เพราะความมุ่งหมายของการนำเอกสารมาเก็บรักษาไว้ที่หอจดหมายเหตุนั้น ก็เพื่อการให้ใช้โดยเสรี และถือเป็นสิทธิตามกฎหมายของทุกคน ระเบียบการอนุญาตให้ค้น โดยต้องมีจดหมายแนะนำตัว หรือต้องพิจารณาความเหมาะสมเป็นราย ๆ ไป ซึ่งเคยถือปฏิบัติกันมานั้น ดูเป็นการอนุญาตเพราะความชอบพอ จึงควรจะได้ยกเลิกไป¹

แต่อย่างไรก็ตาม แม้บุคคลจะมีสิทธิตามกฎหมายในการใช้เอกสาร สิทธินั้นย่อมไม่ควรจะละเมิดสิทธิตามกฎหมายของบุคคลอื่นด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้เอกสารส่วนบุคคล โดยขาดความสุจริตรอบคอบ จนอยู่ในข่ายหมิ่นประมาท ฮาร์เคนเบอร์ก ได้เสนอว่าสำหรับนักค้นคว้าประวัติศาสตร์ร่วมสมัย (Contemporary history) ควรจะต้องมีใบอนุญาตพิเศษ และมีการรับรองว่าจะไม่ใช้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลเหล่านั้นไปอย่างไร้เกียรติ (dishonorable)²

เทคนิคการบริหารงานจดหมายเหตุที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษามานี้ จัดว่าเป็นหลักการหรือทฤษฎีที่นักบริหารงานจดหมายเหตุทั่วไปโดยอมรับกันเป็นสากล จึงควรจะได้นำมาพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานจดหมายเหตุของไทยให้เป็นระเบียบแบบแผน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานเก็บรักษาเอกสารของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งมีปัญหาในเรื่องสถานที่และอุปกรณ์ ทำให้ยากต่อการจัดเก็บเอกสารให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย หรือหีบค้นเรื่องที่ต้องการได้ทันเวลา และในงานของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ซึ่งมีโครงสร้างทางการบริหารอันเป็นอุปสรรคสำคัญ ทำให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของหอจดหมายเหตุแห่งชาติได้อย่างสมบูรณ์

¹ Herman Hardenberg, "Liberalization Restrictions on Access to Archives : Legal and Juridical Problems Associated with Access to Archives," Archivum, XVI (1966), p.41.

² Ibid., p.42.