

บทที่ 1

บทนำ



### ความสำคัญของปัญหา

เอกสารนอกจากมีคุณค่าสำหรับหน่วยงานผู้ผลิตเพื่อใช้เป็นหลักฐานทางการบริหารทางกฎหมาย ทางการคลังแล้ว ยังมีคุณค่าสำหรับนักวิจัยเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการวิจัยอีกด้วย (ชลธิชา สุทธิจันทร์กุล, 2524) และเนื่องจากเอกสารเป็นเสมือนหนึ่งบันทึกความทรงจำของหน่วยงาน ดังนั้นเอกสารที่ส่วนราชการผลิตขึ้นหรือได้รับมาเนื่องจากการปฏิบัติงาน จึงควรได้รับการจัดเก็บโดยมีเป้าหมายเพื่อให้การค้นหาเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว ครบถ้วน สะดวก ประหยัด มีระเบียบ สวยงาม สภาพเอกสารดี และเป็นมาตรฐานเดียวกัน (นภดล ลีมสุรัตน์, 2527)

แต่ในการบริหารงานเอกสารราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ของไทย ยังประสบปัญหาค้างปรากฎานผลการพิจารณาเรื่องการบริหารงานเอกสารของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่า

...ในปัจจุบันงานเกี่ยวกับการจัดเก็บเอกสาร การควบคุมปริมาณการผลิตเอกสาร และการสำรวจประเมินคุณค่าเอกสาร ตลอดจนการทำลายเอกสารของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก ซึ่งเป็นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างไม่ประหยัด และไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องพิจารณาปรับปรุง แก้ไขให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้มีระบบการบริหารงานเอกสารที่มีประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (ทวีวรรณ วงศ์ไกรวรรณ, 2528)

กระทรวงการต่างประเทศเป็นส่วนราชการที่เก่าแก่ที่สุดแห่งหนึ่ง ก่อตั้งมากกว่า 114 ปี มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในด้านกิจการระหว่างประเทศ ส่งเสริมสัมพันธไมตรี และสร้างความเข้าใจอันดีกับประเทศต่าง ๆ เจริญและทสนธิสัญญา ความตกลงกับมิตรประเทศ ดูแลรักษาและเสริมสร้างผลประโยชน์ของชาติ ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่คนไทยและทรัพย์สินของคนไทย ในต่างประเทศ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2533) ดังนั้น เอกสารราชการของ กระทรวงการต่างประเทศจึงมีคุณค่าและความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจของ ฝ่ายบริหารในปัจจุบันและใช้เพื่อการอ้างอิงและวิจัยในอนาคต โดยคำนึงถึงความสำคัญดังกล่าว เมื่อสมเด็จพระยาเทววงศ์วโรปการ ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ (พ.ศ. 2428-2466) จึงได้ทรงวางระเบียบงานในกระทรวง ตลอดจนวิธีร่าง เขียน และ เก็บจดหมายในราชการ ทรงตั้งหน่วยงานรับผิดชอบการเก็บเอกสาร เรียกว่า "กองเก็บ" มีฐานะเทียบเท่ากรมในปัจจุบัน (กระทรวงการต่างประเทศ, 2518 ข) แม้ต่อมาภายหลังจะมีการปรับปรุงส่วนราชการในกระทรวงการต่างประเทศอีกหลายครั้ง และฐานะของกองเก็บ จะเปลี่ยนแปลง แต่ก็ยังคงหน่วยงานที่รับผิดชอบการเก็บเอกสารของกระทรวงไว้ตลอดมา คือในปี พ.ศ. 2471 กองเก็บมีฐานะเทียบเท่ากองสังกัดกรมประกาศิต พ.ศ. 2476 มีฐานะ เป็น แผนกเก็บในกองกลาง และยกฐานะขึ้นเป็นกองอีกครั้งในปี พ.ศ. 2486 เรียกชื่อ "กองบรรณสาร" ต่อมาเมื่อกระทรวงการต่างประเทศปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการภายในใหม่อีก ใน พ.ศ. 2514 ได้จัดให้ "กองบรรณสารและห้องสมุด" เป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวง ทาหน้าที่เก็บรักษาและให้บริการเอกสารและหนังสือต่าง ๆ ทั้งหมดที่กรม กอง ภายในกระทรวง การต่างประเทศส่งมาให้เก็บ

กองบรรณสารและห้องสมุด จึงเป็นศูนย์เก็บเอกสารราชการของกระทรวงการต่างประเทศ และมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารราชการที่มีอายุเกินกว่า 25 ปี เพื่อส่งมอบแก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ตลอดจนดำเนินการทำลายเอกสารราชการที่ไม่มีคุณค่าตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงการต่างประเทศจะได้ออก "ระเบียบคุ้มครองหนังสือราชการกระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2527" (กระทรวงการ ต่างประเทศ, 2527 ข) ซึ่งมีสาระว่า "ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ในกระทรวงฯ ตรวจสอบหนังสือ ราชการที่มีอยู่ในครอบครองของตนทุกปี และส่งมอบหนังสือราชการที่เสร็จสิ้นการปฏิบัติแล้วให้แก่

กองบรรณาธิการและห้องสมุด ส่วนหนังสือราชการที่ไม่มีคุณค่าในด้านบริหาร คลัง กฎหมาย ประวัติศาสตร์ ก็ให้ดำเนินการเพื่อทำลายต่อไป" แต่ในทางปฏิบัติยังมีเอกสารอีกส่วนหนึ่งที่หน่วยงานไม่ได้ส่งมอบมาเก็บรักษาไว้ที่กองบรรณาธิการและห้องสมุด หากแต่ยังคงเก็บไว้ในหน่วยงานของตน ทั้งนี้ อาจเนื่องจากเป็นเอกสารที่ยังต้องอ้างอิงอยู่เสมอ หรือแม้ไม่ใช่เอกสารที่ต้องอ้างอิงแล้ว แต่เจ้าของเอกสารเห็นว่าควรเก็บไว้ใกล้ตัวจะสะดวกกว่าในการค้นหาเมื่อต้องการอีกประการหนึ่งยังพอจัดหาพื้นที่ในสำนักงานเพื่อเก็บเอกสารได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อหน่วยงานดังกล่าวมีเอกสารในครอบครองมากเกินไปกว่าความจำเป็น ก็ก่อให้เกิดปัญหาในการค้นหาเอกสาร คือเสียเวลาในการค้นหาเอกสารหรือบางครั้งค้นหาเอกสารไม่พบ ดังปรากฏตามคำบรรยายของ สารจันท์ ชวนะวิรัช\* (2513) ในการอบรมข้าราชการแรกเข้ากระทรวงการต่างประเทศ ว่า

...กองต่าง ๆ เป็นผู้เก็บรักษาแฟ้มที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเอง แทบทุกกอง ไม่มีระบบการเก็บ ไม่มีการรวมกลุ่ม แบ่งหมวดหมู่ เมื่อปฏิบัติเสร็จก็เก็บเรื่องเข้าแฟ้มที่มีชื่อเรื่องตั้งไว้ หรือตั้งแฟ้มใหม่ แล้ววางแฟ้มไว้บนโต๊ะทำงาน โต๊ะข้างตัว หรือในตู้เหล็ก เมื่อต้องการเรื่องใดก็อาศัยความจำ ดังนั้นเมื่อเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องไม่อยู่หรือโยกย้ายสลับเปลี่ยนหน้าที่ จึงทำให้เกิดปัญหาค้นหาแฟ้มเอกสารที่ต้องการไม่พบหรือผู้ที่มารับหน้าที่แทนต้องศึกษาระบบหรือวิธีการจัดเก็บเอกสารที่เจ้าหน้าที่คนก่อนจัดทำไว้ เป็นการสิ้นเปลืองเวลา โดยเฉพาะงานกระทรวงการต่างประเทศ เป็นงานที่ต้องอาศัยการอ้างอิงอยู่เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นงานด้านสนธิสัญญา ด้านพิธีการทูต หรือการเมืองระหว่างประเทศ เป็นต้น หากได้มีการแก้ไขให้แต่ละกองจัดทำระบบการเก็บเอกสารขึ้น แม้มีการโยกย้ายสลับเปลี่ยนหน้าที่กัน ผู้มารับหน้าที่แทนก็สามารถเข้าในระบบการเก็บเอกสารได้โดยรวดเร็ว...

ในปัจจุบัน ความรับผิดชอบในการเก็บเอกสารราชการของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ยังกระจายไปยังบุคคลต่าง ๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องเฉพาะด้าน การจัดทำบัญชีเอกสาร ระบบการจัดเก็บและการค้นหาจึงยังขาดความเป็นเอกภาพ ยิ่งกว่านั้นเมื่อหน่วยงานส่งมอบเอกสาร

---

\*ข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศขณะนั้นดำรงตำแหน่ง เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการเมือง

ราชการให้กองบรรณสารและห้องสมุด เอกสารแต่ละชุดที่ส่งมาเก็บยังขาดความต่อเนื่องของเนื้อหา ขาดความสมบูรณ์ครบถ้วน ทำให้เป็นปัญหาสำหรับกองบรรณสารและห้องสมุดในการจัดระเบียบเอกสาร ดังนั้น กองบรรณสารและห้องสมุดจึงจำเป็นต้องนำเอกสารราชการที่ได้รับมาจัดเก็บเข้าระบบของกองบรรณสารและห้องสมุด (โดยใช้คู่มือ Records Classification Handbook 1963 ของกระทรวงการต่างประเทศประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นหลักในการจัดหมู่และใช้บัตรรายการเป็นคู่มือช่วยค้นเอกสารแต่ละเรื่อง การทำบัตรรายการและจัดหมู่เอกสารที่ละแฟ้มมาใหม่) อีกครั้งหนึ่งซึ่งต้องสูญเสียทั้งเวลาและกำลังคนมาก นอกจากนี้หน่วยงานที่ไม่ส่งมอบเอกสารราชการให้แก่กองบรรณสารและห้องสมุด ก็ทำให้เกิดปัญหาด้านที่ทำให้กองบรรณสารและห้องสมุดไม่สามารถควบคุมเอกสารราชการที่มีอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศได้อย่างครบถ้วน และเมื่อเวลาผ่านไปหลายปี เอกสารราชการต่าง ๆ เมื่อมาใช้อ้างอิงแล้ว ทั้งที่มีคุณค่าและไม่มีคุณค่าที่อยู่ปะปนกันก็จะไม่ได้รับการดูแล ถูกปล่อยปละละเลยไว้ตามสถานที่ต่าง ๆ ทำให้การรณรงค์และสูญหายได้โดยง่าย ตลอดจนต้องเป็นภาระเก็บเอกสารราชการที่ควรทำลายอีกด้วย

อนึ่ง ประกอบกับกระทรวงการต่างประเทศ มีนโยบายในระบบ ไมโครฟิล์มและคอมพิวเตอร์มาใช้ในการดำเนินงานเอกสาร จึงจำเป็นต้องมีการสำรวจเอกสารราชการในเรื่องอายุ ปริมาณ วิธีการจัดเก็บ การใช้ และการทำลายเอกสารราชการของแต่ละหน่วยงาน เพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนการนำไมโครฟิล์ม และคอมพิวเตอร์มาใช้ในการบริหารงานเอกสารราชการ ของกระทรวงการต่างประเทศต่อไป

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาการบริหารงานเอกสารราชการของกระทรวงการต่างประเทศในด้าน
1. ประเภท ปริมาณ อายุ อัตราการเพิ่ม ระบบการจัดเก็บ และครุภัณฑ์จัดเก็บเอกสารราชการ
  2. แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่มีต่อเอกสารราชการในด้านการกำหนดอายุการเก็บเอกสารราชการประเภทต่าง ๆ และการกำจัดเอกสารราชการออกจากหน่วยงาน

## แนว เหตุผล

หน่วยงานส่วนใหญ่ภายในกระทรวงการต่างประเทศเก็บเอกสารราชการไว้ในหน่วยงานของตน สาเหตุสำคัญเพราะยังต้องใช้ในการปฏิบัติงานและใช้อ้างอิง แต่ปริมาณเอกสารราชการที่เพิ่มขึ้นในแต่ละหน่วยงานส่งผลให้สถานที่เก็บเอกสารคับแคบลง ในด้านระบบการจัดเก็บเอกสาร เอกสารของหน่วยงานส่วนใหญ่จัดเก็บโดยแยกประเภทตามเรื่อง แต่การกำหนดชื่อเรื่องประจำแฟ้มมีวิธีการแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ นอกจากนี้อัตราการเพิ่มของเอกสารราชการ และความจำกัดด้านสถานที่เก็บเอกสาร เป็นปัจจัยที่หน่วยงานคำนึงถึงในการกำจัดเอกสารออกจากหน่วยงานของตน

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาและสำรวจการบริหารงานเอกสารราชการของกระทรวงการต่างประเทศเฉพาะที่เก็บตามหน่วยงานต่าง ๆ ภายในประเทศ จำนวน 49 แห่ง ได้แก่ กองและฝ่ายในสังกัด สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการเมือง กรมพิธีการทูต กรมเศรษฐกิจ กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กรมสารนิเทศ กรมองค์การระหว่างประเทศ และกรมอาเซียน

## วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเอกสาร และการบริหารงานเอกสารราชการของหน่วยงานภายในกระทรวงการต่างประเทศ
2. สร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย 2 ประเภทคือ
  1. แบบสัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายการเก็บเอกสารราชการ ผู้รับผิดชอบการจัดเก็บ วิธีการจัดเก็บ ระบบการเก็บ (แบ่งกลุ่มเอกสาร) การกำหนดอายุการเก็บและการกำจัดเอกสารออกจากหน่วยงาน

2. แบบสำรวจเอกสาร เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานเอกสาร ด้านประเภท ปริมาณ อายุ อัตราการเพิ่ม อัตราการใช้ ระบบการจัดเรียงเอกสารภายใน กลุ่มเอกสาร ครุภัณฑ์ที่ใช้จัดเก็บ การกำหนดอายุการเก็บ และวิธีการกำจัดเอกสาร

3. การทดสอบความเที่ยงตรงของแบบสัมภาษณ์ และแบบสำรวจเอกสาร โดยนำแบบสัมภาษณ์และแบบสำรวจเอกสารไปทดสอบกับกลุ่มข้าราชการกระทรวงการต่างประเทศ ระดับหัวหน้าหน่วยงานที่อยู่ในเกณฑ์จะ ไปประจำการในต่างประเทศ หรือจะ เกษียณอายุราชการ จำนวน 12 คน และนำผลมาแก้ไขแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้เก็บข้อมูลต่อไป

4. สัมภาษณ์หัวหน้าหน่วยงานระดับกองและฝ่ายที่ขึ้นตรงต่อกรมหรือสำนักงานใน กระทรวงการต่างประเทศ ได้แก่ ผู้อำนวยการกอง เลขานุการกรม และหัวหน้าฝ่าย จำนวน 49 คน และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องที่หัวหน้าหน่วยงานแนะนำ

5. สำรวจเอกสารของหน่วยงานจำนวน 49 หน่วยงาน โดยแจกแบบสำรวจเอกสาร ให้หน่วยงานละ 30 ชุด

6. วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจและสัมภาษณ์ และนำเสนอข้อมูลโดยวิธีทางสถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ การแจกแจงความถี่ หาค่าร้อยละ มัชฌิมเลขคณิต และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

7. สรุปผล อภิปราย และรายงานการวิจัย

#### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบการบริหารงานเอกสารราชการที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงการต่างประเทศ ในด้านระบบการจัดเก็บเอกสาร ปริมาณ อายุ อัตราการเพิ่ม เอกสาร แนวปฏิบัติในการเก็บและกำจัดเอกสารราชการ ตลอดจนสภาพการเก็บและครุภัณฑ์ที่ใช้ในการเก็บเอกสารราชการ

2. เป็นข้อมูลเบื้องต้นที่จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่าง ๆ ในกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อปรับปรุงการบริหารงานเอกสารราชการในกระทรวงการต่างประเทศ ด้านระบบการเก็บเอกสารราชการ สถานที่ อุปกรณ์การเก็บเอกสาร นโยบายการกำหนดอายุการเก็บและทำลายเอกสารราชการ

## วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเอกสารทั้งในและต่างประเทศ ปรากฏว่ามีงานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานเอกสารในด้านต่าง ๆ ดังนี้

งานวิจัยในต่างประเทศ มีผู้วิจัยเกี่ยวกับการจัดเก็บและเข้าถึงเอกสาร ดังนี้

Barbara A. Christensen (1982) รายงานผลการสำรวจระบบการจัดเก็บเอกสารและการกำหนดอายุการเก็บในบริษัทต่าง ๆ 67 แห่ง ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองต่าง ๆ จำนวน 12 เมือง ของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า บริษัทเหล่านี้เก็บเอกสารทั้งในลักษณะการเก็บที่ศูนย์กลาง การเก็บกระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ ในบริษัท และการเก็บแบบผสม (กระจายการเก็บตามหน่วยงาน แต่มีศูนย์กลางควบคุมการเก็บเอกสาร) สำหรับระบบการจัดกลุ่มเอกสาร ปรากฏว่า มีบริษัทจำนวน 1 แห่ง ใช้ระบบการเก็บเอกสารแตกต่างกันถึง 9 ระบบ และอีก 4 แห่งใช้ระบบแตกต่างกันถึง 6 ระบบ บริษัทจำนวน 43 แห่ง (ร้อยละ 64.2) ใช้ระบบการจัดกลุ่มเอกสารตามเรื่อง (Subject system) และจำนวน 42 แห่ง (ร้อยละ 62.7) ใช้ระบบการเก็บตามลำดับอักษรและตัวเลข (Alpha-numeric system) ขณะที่ระบบการจัดกลุ่มเอกสารตามเสียง (Phonetic system) ระบบทศนิยม (Decimal system) ระบบเลขคู่เพิลิกซ์ (Duplex numeric system) มีผู้ใช้เพียงระบบละ 1 แห่ง สำหรับการกำหนดอายุการเก็บเอกสารมี 54 บริษัท หรือร้อยละ 80.6 กำหนดระยะเวลาการเก็บเอกสาร แต่ช่วงเวลาที่กำหนดแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับประเภทและรูปแบบของเอกสารนั้น ๆ แม้เอกสารประเภทเดียวกัน การกำหนดอายุเอกสารก็ยังคงแตกต่างกัน เช่น เอกสารประเภทจดหมายโต้ตอบ ร้อยละ 41 กำหนดอายุการเก็บไว้ 1-5 ปี ในขณะที่ร้อยละ 5 กำหนดอายุการเก็บ 6-10 ปี และร้อยละ 5 กำหนดให้เก็บถาวรตลอดไป เอกสารประเภทรายงาน ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 64 กำหนดอายุการเก็บไว้จนกว่าจะมีฉบับใหม่มาทดแทน และร้อยละ 30 ให้เก็บไว้ถาวรตลอดไป ตามลำดับ ผู้วิจัยยังตั้งข้อสังเกตว่า เอกสารประเภทสำนวนคดีทางกฎหมาย เอกสารทะเบียนคนไข้ และเอกสารทางกฎหมายอื่น ๆ จะมีการกำหนดอายุการเก็บหลังปิดแฟ้มหรือสิ้นสุดการปฏิบัติแล้ว แตกต่างกันไป ตั้งแต่อายุการเก็บ 6 เดือน จนกระทั่งถึง 20 ปี

การวิจัยด้านการเข้าถึงเอกสารลับ "Margaret Hedstrom (1981) และ Alice Robbin (1982) ได้ศึกษาเรื่องการเข้าถึงเอกสารลับ และเห็นสอดคล้องกันว่า หน่วยงานผู้ผลิตเอกสารมักไม่เปิดให้นักวิจัยเข้าถึงสารนิเทศที่เป็นความลับ หน่วยงานผู้ผลิตจึงเป็นผู้มีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสาร" (Bauman, 1986) และในปี ค.ศ. 1985 Roland Baumann (1986) ได้ศึกษาเรื่องกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าถึงเอกสารลับในหอจดหมายเหตุของรัฐต่าง ๆ จำนวน 14 รัฐ ในประเทศสหรัฐอเมริกา การวิจัยนี้ใช้วิธีการสำรวจอย่างไม่เป็นทางการ โดยส่งจดหมายและโทรศัพท์สอบถามนักจดหมายเหตุและหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณาขออนุญาตเข้าถึงเอกสารลับของรัฐนั้น ๆ ผลการวิจัยสรุปได้ว่า รัฐทั้ง 14 แห่งมีกฎหมาย "สิทธิในการรับรู้ (The right-to-know)" และกฎหมาย "การเข้าถึงเอกสาร" (Access to records) แต่นโยบายในการอนุญาตให้เข้าถึงเอกสารลับของรัฐต่าง ๆ มีแตกต่างกัน ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มที่หนึ่ง อนุญาตตามกำหนดเวลาของกฎหมาย กลุ่มที่สอง อนุญาตให้ค้นคว้าได้ แต่ต้องทำตามกติกาเงื่อนไขการใช้เอกสาร และการเผยแพร่งานวิจัย กลุ่มที่สาม กำหนดนโยบายจำกัดการเข้าถึงเอกสารสำหรับผู้มีบทบาทในการพิจารณาอนุญาตขอเข้าถึงเอกสารลับของรัฐ รัฐต่าง ๆ จำนวน 7 แห่ง หน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณา จำนวน 4 แห่ง หอจดหมายเหตุเป็นผู้พิจารณา และจำนวน 3 แห่ง หน่วยงานเจ้าของเอกสารร่วมกับคณะกรรมการพิเศษเป็นผู้พิจารณา ผู้วิจัยพบว่านักจดหมายเหตุของรัฐต่าง ๆ มีความกระตือรือร้นในการอนุญาตให้มีการเข้าถึงเอกสารมากขึ้น และเสนอว่ากฎหมายเอกสารราชการของรัฐจอร์เจีย (Georgia Records Act) อาจเป็นกฎหมายสำหรับรัฐอื่น ๆ ในการถือเป็นแบบอย่าง เพื่อให้การเข้าถึงเอกสารเป็นไปได้อย่างสะดวกและง่ายขึ้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดว่าเอกสารทุกฉบับจะต้องแจ้งกำหนดเวลาที่อนุญาตให้เข้าถึงเอกสารนั้นได้ไว้ในตารางกำหนดอายุการเก็บและการทำลายเอกสาร

ด้านเอกสารกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสเปน Robert H. Whealey\* (1975) ได้สำรวจเอกสารชุดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเยอรมนีกับสเปน ค.ศ. 1914-1931 ณ กระทรวงการต่างประเทศของประเทศสเปน ปรากฏว่า ได้พบปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับระบบการจัดเอกสารชุดดังกล่าว กล่าวคือ เอกสารชุดนี้แยกมัดเป็นท่อน ๆ โดยมีขนาดและ

\*อาจารย์ประจำคณะประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยโอไฮโอ ประเทศสหรัฐอเมริกา



จำนวนเอกสารแต่ละห้องแตกต่างกัน แต่โดยเฉลี่ยแต่ละห้องจะมีขนาด 7 นิ้ว x 10 นิ้ว x 2 ฟุต มีเอกสารประมาณ 40 แฟ้ม แต่บางห้องก็มีเอกสารเพียง 2 แฟ้ม ขณะที่เอกสารห้องใหญ่ ๆ มีเอกสารถึง 124 แฟ้ม ในแต่ละแฟ้มยังมีจำนวนเอกสารแตกต่างกันอีก คือ บางแฟ้มมีเอกสารเพียงแผ่นเดียว แต่บางแฟ้มมีเอกสารถึง 372 แผ่น นอกจากนี้เอกสารจากหน่วยงานต่าง ๆ ยังอยู่บนกันไม่สามารถแยกได้ว่าเป็นเอกสารจากหน่วยงานใด ทำให้ยากแก่การประเมินค่า และยังพบว่ามีความผิดพลาดในการจัดเรียงเอกสาร ได้แก่ เอกสารที่ไม่เกี่ยวข้องกันถูกจัดเก็บรวมไว้ด้วยกัน ไม่มีเอกสารตามปีที่ระบุไว้หน้าแฟ้ม สภาพเอกสารไม่ดี เอกสารบางส่วนไม่ได้มัดรวมท่อนไว้ ขนาดของกระดาษที่ใช้เป็นหนังสือโต้ตอบหรือโทรเลขมีหลายขนาด ซึ่งทำให้เอกสารเสียหายมาก แม้แต่ปกแฟ้มเอกสารก็เป็นกระดาษที่มีคุณภาพต่ำจึงขาดอายุง่าย การเขียนรหัสประจำแฟ้มบางส่วนสับสน ไม่มีหมายเลขเอกสารประจำแฟ้มกำกับไว้ แฟ้มบางส่วนแม้มีหมายเลขเอกสารกำกับแต่ก็มีหลายหมายเลข ทำให้การติดตามเอกสารเป็นไปได้ยากมาก นอกจากนี้นโยบายการปกปิดเอกสารทำให้เอกสารในชุดนี้ขาดความสมบูรณ์ ผู้วิจัยยังได้กล่าวถึงปัญหาในการค้นคว้าเอกสารชุดนี้ ซึ่งปรากฏว่าคู่มือช่วยค้น มีเพียงรายการบัตรอย่างหยาบ ๆ เพียงชุดเดียว แต่ครอบคลุมเอกสารชุดดังกล่าวรวมทั้งเอกสารใหม่ในทศวรรษ 1960 ซึ่งเป็นเอกสารปิดที่ยังไม่เปิดให้ค้นคว้า นักวิจัยต้องแจ้งความจำนง เรื่องที่ต้องการค้นหาให้ผู้บัญชาการกองประวัติศาสตร์ กระทรวงการต่างประเทศของประเทศสเปนเป็นผู้คัดเลือกบัตรและหีบเอกสารที่เห็นว่าตรงกับความต้องการของผู้วิจัย นับว่าแตกต่างกับกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีสมุดทะเบียนที่ให้การบัตรเอกสารตามลำดับเลขที่ วันเดือนปี และเรื่อง ทำให้สามารถเข้าถึงเอกสารเฉพาะเรื่องได้ ส่วนที่ British Public Records Office ก็แยกเอกสารการต่างประเทศในศตวรรษที่ 20 ต่างหาก และมีบรรณานุกรมหมายเลขเอกสารภายใต้หัวเรื่อง ให้ผู้วิจัยค้นหาเอกสารได้ด้วยตนเอง

งานวิจัยในประเทศไทย งานวิจัยเกี่ยวกับเอกสารราชการมีไม่มากนัก ผลการศึกษาปรากฏในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

## 1. ด้านการผลิตและจัดเก็บเอกสาร

ขรรค์ชัย จันทรเรือง (2509-2510) ศึกษาเรื่อง "ระบบงานสารบรรณ กับกิจการความมั่นคงแห่งชาติ" จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกิจกรรมในการดำเนินงานด้านเอกสาร โดยค้นคว้าจากหนังสือ เอกสาร และประสบการณ์การปฏิบัติงาน พบว่า เอกสารราชการมีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ โดยเฉพาะเอกสารด้านการทหารและการต่างประเทศ ดังนั้น การเรียบเรียงหรือเขียนหนังสือจึงต้องชัดเจน ผู้วิจัยได้เสนอให้ปรับปรุงงานสารบรรณตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.2506 ให้ง่ายขึ้น โดยตัดรายการหรือกิจกรรมที่ไม่จำเป็นออกหรือแก้ไขวิธีการทำงานหรือวิธีผลิตผลงานให้ได้มากขึ้น โดยเสียแรงงานให้น้อยลง นอกจากนี้ยังเสนอให้ปรับปรุงการลงทะเบียนรับส่งหนังสือ และเครื่องมือช่วยค้นหาเอกสาร คือบัญชีเรื่องประจำแฟ้ม ทะเบียนหนังสือเก็บและบัตรตรวจค้น เพื่อให้การลงรายการเป็นไปได้อย่างสะดวก ตัดรายการที่ซ้ำซ้อนไม่มีประโยชน์ในการตรวจค้นออก และเพิ่มรายการที่ช่วยให้การค้นหารวดเร็วยิ่งขึ้น อันตรงกับข้อเสนอของ เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ (2510) ได้เน้นในงานวิจัยเรื่อง "สภาพและปัญหาการวิจัยจากเอกสารราชการ" ที่ศึกษาจากการส่งแบบสอบถาม สังกัดการค้นคว้าวิจัยตลอดจนสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ด้านเอกสารจากหน่วยงานด้านการบริหาร กฎหมาย และการวิจัย รวม 10 หน่วยงาน ผลการศึกษาพบว่า นักวิจัยต้องประสบปัญหาในการขอค้นคว้าเอกสารตามหน่วยงานต่าง ๆ เพราะขาดระบบการค้นหาและจัดเก็บเอกสาร ทำให้ไม่สามารถค้นหาเอกสารตามที่ต้องการได้ทันเวลาและ/หรือค้นหาไม่ได้เลย

ในด้านการรักษาความลับของทางราชการ ขรรค์ชัย จันทรเรือง เสนอว่า เอกสารความลับทางด้านการทหารและการต่างประเทศเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติอย่างสูง ต้องระมัดระวังในการเก็บรักษา ส่วน เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ เสนอแนะให้หน่วยงานพิจารณาทบทวนชั้นความลับของเอกสารอยู่เสมอ ๆ เพื่อประโยชน์ในการค้นคว้าของนักวิจัยด้วย

## 2. ระบบการจัดกลุ่มเอกสาร

ผลการสำรวจของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร (2513) ตาม "โครงการสำรวจลักษณะของเอกสารราชการที่มีอยู่ในครอบครองของกระทรวง ทบวง กรม

และรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2513" โดยส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานในระดับกองของ 13 กระทรวง 4 ทบวง และ 2 รัฐวิสาหกิจ รวมแบบสอบถามที่ส่งไป 952 ฉบับ ได้รับกลับคืน 575 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 60.4 พบว่า วิธีการจัดหมวดหมู่ของแต่ละหน่วยงาน แบ่งได้เป็น 3 พวกใหญ่ ๆ คือ พวกที่หนึ่ง จำนวน 9 แห่ง ใช้ระบบการจัดหมวดหมู่ของตนเอง พวกที่สอง จำนวน 4 แห่ง ใช้ระบบการเก็บเอกสารตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.2498 และ พ.ศ.2506 ส่วนพวกที่สาม มีจำนวน 4 แห่ง ใช้แบบผสม คือ ระบบการจัดหมวดหมู่ของตนเองสำหรับเอกสารรุ่นก่อนที่จะมีการประกาศใช้ระเบียบสารบรรณ ส่วนเอกสารรุ่นหลังจากการมีประกาศใช้ระเบียบสารบรรณจัดเก็บตามระเบียบสารบรรณนั้น นอกจากนี้ งานการจัดหมวดหมู่เอกสาร (เอกสารปกติจะเก็บรวมเรื่องแล้วเย็บติดกันเป็นปึกหรือเข้าแฟ้มอ่อน แล้วจัดเข้าหมวดหมู่อีกทีหนึ่ง) ปรากฏว่ามี 8 แห่ง ที่แยกเอกสารตามปี พ.ศ. โดยในแต่ละปีจัดแยกหมวดหมู่ต่าง ๆ อีกที และอีก 8 แห่งที่แยกเอกสารไปตามหมวดหมู่ โดยไม่คำนึงถึงปี พ.ศ. และมีเพียงแห่งเดียวที่แยกเอกสารไปตามหมวดหมู่ โดยในแต่ละหมวดหมู่จัดแยกตามปี พ.ศ. อีกที

### 3. การประเมินคุณค่าและทำลายเอกสาร

ทรงสรรค์ นิลกานheng (2517) วิจัยเรื่อง "การบริหารงานจดหมายเหตุในประเทศไทย" จากเอกสาร และสัมภาษณ์หัวหน้าหน่วยเก็บเอกสารราชการของกระทรวง ทบวงต่าง ๆ จำนวน 13 แห่ง พบว่าข้อบังคับเกี่ยวกับการเก็บรักษาและประเมินคุณค่าเอกสารราชการมิได้กำหนดไว้อย่างรัดกุมเพียงพอ โดยให้หน่วยงานเจ้าของเอกสารมีอำนาจแต่ผู้เดียวในการพิจารณาการกำจัด ทำลายและเก็บรักษาเอกสาร การบริหารงานเอกสารของแผนกเก็บกระทรวงต่าง ๆ จึงไม่ได้อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน ส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินคุณค่า หรือการใช้เอกสารไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งสอดคล้องกับการสำรวจของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ (2513) ที่พบว่า การทำลายเอกสารที่อายุเก่าแก่มากกว่า 10 ปีขึ้นไป และเป็นเอกสารที่ไม่สำคัญหรือเอกสารซ้ำซ้อนนั้น ส่วนใหญ่ไม่มีมาตรฐานหรือหลักการที่กำหนดไว้โดยเด่นชัด ถึงชนิดหรือเรื่องของเอกสารราชการที่สมควรเก็บรักษาไว้ตลอดไป

#### 4. บุคลากร

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารงาน เจ้าหน้าที่ของแผนกเก็บใบกระทวง ทบวง และรัฐวิสาหกิจ ทรงสรรค์ นิลกามแหง (2517) ได้สรุปว่า บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการบริหาร จัดเก็บเอกสารราชการตามกระทวง เหล่านั้น ยังขาดความรู้ทางวิชาการบริหารงาน เอกสารหรืองานจดหมายเหตุ ซึ่งสอดคล้องกับการสำรวจของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ (2513) ซึ่งพบว่า ในหน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บรักษาเอกสารเหล่านี้ ไม่มีตำแหน่งนักวิชาการหรือพนักงานเอกสารประจำทำงานอยู่เลย ความสามารถในการทำงานของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ เกิดจากประสบการณ์และความชำนาญงาน การศึกษาของเจ้าหน้าที่อยู่ระหว่าง ม.ศ.3 หรือ ม.6 ถึงปริญญาตรี เจ้าหน้าที่เอกสารเฉพาะในกองบรรณสารและห้องสมุด กระทรวงการต่างประเทศเท่านั้นที่มีตำแหน่ง เป็นหัวหน้ากอง นอกนั้นมีตำแหน่ง เป็นหัวหน้าแผนก มีผู้ร่วมงานในตำแหน่งประจำแผนก เสมียน และลูกจ้าง แต่ละหน่วยมีจำนวนเจ้าหน้าที่เอกสารระหว่าง 1-6 คน จึงไม่เพียงพอในการรับผิดชอบดูแลเอกสาร และจากการที่ส่วนราชการไม่เห็นความสำคัญของ เอกสารที่ตนมีอยู่ ทำให้สภาพการเก็บเอกสารส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่ไม่น่าพึงพอใจ

#### 5. ด้านสถานที่เก็บเอกสาร

เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์ (2510) พบว่า สถานที่เก็บเอกสารของหน่วยงานส่วน ใหญ่คับแคบ ไม่เพียงพอ ซึ่งสอดคล้องกับการสำรวจของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ (2513) ที่พบว่า นอกจากสถานที่เก็บเอกสารคับแคบ สภาพการเก็บเอกสารตามหน่วยราชการไม่น่าพึงพอใจแล้ว เอกสารส่วนใหญ่ยังเก็บไว้บริเวณเดียวกันกับที่ทำงาน ไม่มีการควบคุมเรื่องอุณหภูมิ ความร้อน ความชื้น ตัวแมลงทำลายเนื้อกระดาษอีกด้วย อุปกรณ์การเก็บเป็นทั้งตู้แบบบาน กระจก ตู้ไม้ทึบ ตู้เหล็ก หรือชั้นสำหรับวางเอกสารเฉพาะ และปรากฏว่ามีเอกสารถูกกองไว้กับพื้น หลังตู้ โต๊ะ ซอกตู้ หรือเก็บไว้ในกล่องและลังไม้ก็มีบ้าง แต่เป็นส่วนน้อย

#### 6. แหล่งเก็บเอกสารราชการ

ปรากฏว่า แหล่งเก็บเอกสารราชการของไทยมีหลายแหล่ง โดยเฉพาะ เอกสารเก่าในช่วงพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมานั้น จากการสำรวจเอกสารตัวเขียนของนิโบล เหมินทคุณ (2520) เรื่อง "การบริหารงานและการดำเนินงานเทคนิค หนังสือตัวเขียนในหอสมุดแห่งชาติไทย" พบว่า หอสมุดแห่งชาติได้เก็บรวบรวมเอกสารราชการ

หรือที่เรียกว่าเอกสารจดหมายเหตุ ตั้งแต่สมัยรัตนโกสินทร์จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การจัดเรียงเอกสารแยกตามรัชสมัยและปีจุลศักราช เครื่องมือช่วยค้นคือ บัญชีเอกสาร ส่วนผลการสำรวจเอกสารราชการของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร (2513) และทรงสรรค์ นิลกานแหง (2517) พบว่า นอกจากเอกสารราชการปัจจุบันแล้ว ยังมีหน่วยราชการหลายแห่ง เก็บรักษาเอกสารราชการอายุเก่านั้นนับแต่ตั้งกระทรวง (รัชกาลที่ 5) ไว้เอง ปริมาณเอกสารราชการที่อยู่ในครอบครองของหน่วยราชการทั้งหมดรวมกันมีถึง 1,826,325 แฟ้มอ่อน และ 335,718 แฟ้มแข็ง ส่วนกองจดหมายเหตุแห่งชาติก็เป็นอีกแห่งที่เก็บรักษาเอกสารราชการที่ได้รับมอบจากส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีเอกสารเก่าตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นต้นมา ทรงสรรค์ นิลกานแหง (2517) ยังได้เสนอแนะให้ปรับปรุงการบริหารงานของแผนกเก็บในรูปศูนย์เก็บเอกสาร โดยยกฐานะขึ้นเป็นกองเก็บเอกสาร ท้าหน้าที่รับผิดชอบการเก็บเอกสารที่เสร็จสิ้นการปฏิบัติงานของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจในกระทรวงนั้น ๆ เช่นเดียวกับกองบรรณสารและห้องสมุด กระทรวงการต่างประเทศ ที่ท้าหน้าที่เป็นศูนย์เก็บเอกสารทั้งหมดของกระทรวงการต่างประเศ หรือให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติดำเนินการจัดตั้งศูนย์เก็บเอกสารขึ้นตามจังหวัดอันเป็นศูนย์กลางของภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ

#### 7. การเก็บเอกสารของกระทรวงการต่างประเศของประเทศไทย

ทรงสรรค์ นิลกานแหง (2517) และกองจดหมายเหตุแห่งชาติ (2513) ได้สังเกตและสัมภาษณ์เกี่ยวกับการบริหารงานเอกสารของกองบรรณสารและห้องสมุด กระทรวงการต่างประเศ พบว่า ในบรรดาหน่วยเก็บเอกสารของทุกกระทรวง ทบวง กรม กองบรรณสารและห้องสมุดเป็นหน่วยงานเดียวที่มีฐานะเป็นกอง และรับมอบเอกสารราชการจากทุกกรมกองในสังกัดกระทรวงการต่างประเศ โดยกองเจ้าของเรื่อง เป็นผู้ประเมินคุณค่าเอกสารที่ส่งมาเก็บรักษา เมื่อเอกสารส่งมาที่กองบรรณสารและห้องสมุดแล้ว ทางกองจะรับเข้าเก็บรักษาไว้ทั้งหมด และนำเอกสารทั้งแฟ้ม (ไม่แยกจัดเรียงใหม่) มาพิจารณาลักษณะเนื้อหาเพื่อจัดหมวดหมู่ กลุ่มเรื่องตามระบบที่กหนดขึ้นเอง โดยไม่คำนึงว่าเป็นเอกสารจากหน่วยงานใด แล้วรวบรวมรายการเอกสารลงในบัญชีเอกสารประจำแฟ้มเพื่อใช้เป็นคู่มือในการค้นเอกสารต่อไป อุปกรณ์การเก็บรักษาเอกสารใช้แฟ้มแข็งและ เชือกผูกทางด้านเปิดของแฟ้มเรียงเก็บภายในตู้กระจกในห้องปรับอากาศ หากเป็นเอกสารลับ พระราชสาส์นตราตั้ง

ต้นฉบับสนธิสัญญา ข้อตกลงระหว่างประเทศ จะแยกเก็บในตู้พิเศษ ปริมาณเอกสารในกองบรรณสารและห้องสมุดมีประมาณ 50,000 แฟ้มแข็ง มีตั้งแต่เอกสารเก่าสุด พ.ศ. 2425 เป็นต้นมา ขณะที่ทำการวิจัยปรากฏว่า เริ่มประสบปัญหาไม่มีสถานที่เก็บเอกสารรวมภายในห้องเดียวกันได้หมด ส่วนการอนุญาตให้ค้นคว้าเอกสารนั้นหัวหน้ากองบรรณสารและห้องสมุดเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมเป็นราย ๆ ไป

### คำอธิบายศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1. เอกสารราชการ หมายถึง หนังสือราชการตามความหมายในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 คือ เอกสารที่เป็นหลักฐานในราชการ ได้แก่
  - 1.1 หนังสือที่มีไปมาระหว่างส่วนราชการ
  - 1.2 หนังสือที่ส่วนราชการมีไปถึงหน่วยงานอื่นใด ซึ่งมีใช้ส่วนราชการหรือที่มีไปถึงบุคคลภายนอก
  - 1.3 หนังสือที่หน่วยงานอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการ หรือที่บุคคลภายนอกมีมาถึงส่วนราชการ
  - 1.4 เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นหลักฐานในราชการ
  - 1.5 เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นตามกฎหมายระเบียบ หรือข้อบังคับ

สำหรับการวิจัยนี้ เอกสารราชการจำกัดเฉพาะ เอกสารราชการที่มีได้พิมพ์เผยแพร่

2. อายุของเอกสาร หมายถึง ระยะเวลานับตั้งแต่วันที่ผลิตเอกสารนั้นขึ้นมา
3. ชุดเอกสาร หมายถึง เอกสารชนิดเดียวกัน หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมเดียวกัน หรือเอกสารที่จัดกลุ่มโดยระบบเดียวกัน เช่น เอกสารทั้งหมดของกองแปล จัดกลุ่มรวมกันโดยใช้ระบบตัวเลข