

กฎหมายว่าด้วยห้องสมุด

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาของกฎหมายไทย ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "กฎหมาย" ว่า กฎหมายนั้นคือคำสั่งทั้งหลายของผู้ปกครองว่า การแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตามแล้ว ตามธรรมดาต้องโทษ<sup>1</sup> คำستاذจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายว่า กฎหมาย คือ ข้อบังคับของรัฐ ซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืนจะได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ<sup>2</sup> และ ออสบอร์น (P.G. Osborn) ได้กล่าวว่า กฎหมายคือ กฎข้อบังคับที่กำหนดให้มีขึ้น และใช้บังคับโดยผู้ปกครองประเทศ ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิด<sup>3</sup>

คำจำกัดความข้างต้น แม้จะมีถ้อยคำสำนวนแตกต่างกันไปบ้าง แต่สาระสำคัญคงเป็นอย่างเดียวกัน ซึ่งพอจะสรุปได้ว่า กฎหมาย คือ ระเบียบหรือข้อบังคับซึ่งผู้มีอำนาจในประเทศได้ตราขึ้นไว้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหาร

---

<sup>1</sup>กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, เล็ก เซอร์ของพระเจ้าพี่ยา เจอ  
กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯบรรณาการ, 2468),  
หน้า 2.

<sup>2</sup>หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป  
(กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์, 2518),  
หน้า 62.

<sup>3</sup>P.G. Osborn, A Concise Law Dictionary, 4d ed.  
(London: Sweet & Maxwell, 1954), pp. 194-195.

ปกครองประเทศ ให้พลเมืองในประเทศปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรืองดเว้นปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง พร้อมทั้งได้กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย

กฎหมายมีที่มา 2 ทาง คือ จารีตประเพณี และกฎหมายลายลักษณ์อักษร จารีตประเพณี เป็นข้อบังคับซึ่งเกิดขึ้นด้วยปฏิบัติกันมา เป็นเวลายาวนาน และอยู่ในความทรงจำของบุคคลมิได้มีขีดเขียนไว้ เป็นลายลักษณ์อักษร<sup>1</sup> ส่วนกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ กฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นและประกาศให้ราษฎรทราบ สำหรับประเทศไทย ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา<sup>2</sup>

การร่างกฎหมายลายลักษณ์อักษรอาจจัดทำเป็นรูปพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง โดยอาศัยหลักเกณฑ์ดังนี้

พระราชบัญญัติ ในการร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่หรือจะแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่มีอยู่แล้วก็ดี จะต้องมีความไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือการปกครองราชอาณาจักร สำหรับกรณีที่รัฐบาล เป็นผู้เสนอ นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีจะสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นผู้ร่างก็ได้<sup>3</sup> เมื่อเรียบร้อยแล้วคณะรัฐมนตรีจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยแล้ว ต้องเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน หากเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>4</sup>

<sup>1</sup> เสริม วินิจฉัยกุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, 2483), หน้า 96.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

<sup>3</sup> "พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522,"

ราชกิจจานุเบกษา 96 (1 พฤษภาคม 2522): 3.

<sup>4</sup> "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521," ราชกิจจานุเบกษา 95 (22 ธันวาคม 2521): 20.

อย่างไรก็ดี หากร่างพระราชบัญญัติใดพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือ เมื่อพ้น เก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับ เป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงปรมาภิไธยแล้ว<sup>1</sup>

นอกจากนี้ยังมีกรณีพิเศษซึ่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้มีบัญญัติขึ้น โดยมีได้อาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือผ่านการพิจารณา และได้รับความยินยอมจากรัฐสภา แต่โดยอาศัยอำนาจของผู้ครองอำนาจรัฐในขณะใดขณะหนึ่ง เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งได้ตราขึ้นใช้ระหว่างการปกครอง โดยคณะปฏิวัติและคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ประกาศของคณะปฏิวัติและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนี้มีฐานะเป็นกฎหมาย เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ<sup>2</sup> การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศและคำสั่งเหล่านี้ จะทำได้ก็แต่โดยการออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ หรือโดยวิธีการอย่างเดียวกันกับการยกเลิกกฎหมายอื่น ๆ<sup>3</sup>

พระราชกำหนด ในการร่างพระราชกำหนดก็เช่นเดียวกับการร่างพระราชบัญญัติ คือ จะมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือธรรมนูญการปกครอง

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

<sup>2</sup> "พระราชบัญญัติ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2515,"

คำพิพากษาฎีกา 10 (2519): 1353-1371.

<sup>3</sup> พิชญ์ รพินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พระนคร: โรงพิมพ์มิ่งมงคลการพิมพ์, 2509), หน้า 20.

ราชอาณาจักรไม่ได้ และจะยกร่างพระราชกำหนดได้ด้วยเหตุ 2 ประการ คือ ประการแรก ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยของสาธารณชน หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณชน และประการที่สอง ในระหว่างสมัยประชุมรัฐสภา ถ้ามีความจำเป็นต้งมีกฎหมาย เกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณา โดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระราชกำหนดนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวาย และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ เป็นกฎหมายแล้ว จะต้องเสนอต่อรัฐสภา เพื่ออนุมัติพระราชกำหนดนั้นอีกครั้งหนึ่ง เรียกว่า พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด ถ้ารัฐสภาอนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็มีผล เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้น เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้ เป็นไป ในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น<sup>๕</sup>

พระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกามี 2 ประเภท ประเภทแรก คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยไม่ได้อาศัยอำนาจกฎหมาย ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของรัฐสภาหรือของรัฐบาล แต่ทั้งนี้ต้องมีข้อความไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดใด ๆ ประเภทที่สอง พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย ได้แก่ พระราชกฤษฎีกาที่กำหนดรายละเอียด เพื่อดำเนินการให้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ให้อำนาจ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น นอกจากจะมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และกฎหมายใด ๆ ไม่ได้แล้ว ยังจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่ให้

003234

<sup>1</sup>" รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521,"

อำนาจนั้นด้วย พระราชกฤษฎีกานี้จะต้องทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรง  
ลงพระปรมาภิไธยด้วย

ร่างกฎกระทรวง มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับร่างพระราชกฤษฎีกาที่ออก  
โดยอาศัยอำนาจกฎหมาย เพราะเป็นกรณีที่กฎหมายมอบอำนาจให้รัฐมนตรีผู้รักษา  
การตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด เป็นผู้ออกกฎกระทรวงได้ โดยรัฐมนตรี  
ผู้นั้น เป็นผู้ลงนามในกฎกระทรวงดังกล่าว ฉะนั้น นอกจากกฎกระทรวงจะมีข้อความ  
ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือกฎหมาย  
ใด ๆ ไม่ได้แล้ว ยังต้องอยู่ในขอบเขตแห่งพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดที่ใช้  
อำนาจออกกฎกระทรวงนั้นได้เท่านั้น

สำหรับพระบรมราชโองการนั้น เป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงประกาศ  
แก่ราษฎรในเรื่องราวและเหตุการณ์พิเศษเฉพาะเรื่องเฉพาะราย<sup>1</sup> มีพระบรม  
ราชโองการและผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา  
แผนกกฤษฎีกา เช่น ประกาศพระบรมราชโองการให้ปฏิบัติตามความเป็นกลาง  
พ.ศ. 2482<sup>2</sup> ประกาศขยายสนธิสัญญาการพาณิชย์และการเดินเรือระหว่างประเทศ  
ไทยกับอังกฤษ ประกาศเรื่องแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ประกาศเลิกใช้กฎ  
อัยการศึก ประกาศให้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศตั้งนายก  
รัฐมนตรี เป็นต้น ในยามที่มีสถานการณ์สงครามหรือภาวะคับขันถึงขนาดอันอาจ เป็น  
ภัยต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร และการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาตาม  
ปกติอาจขัดข้องหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา จะมีมติให้  
พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีโดยประกาศพระบรมราช

<sup>1</sup> พระยาสุนทรพิพิธ, หัวข้อบทกฎหมายปกครอง (พระนคร:  
มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, ม.ป.ป.), หน้า 80.

<sup>2</sup> "ประกาศพระบรมราชโองการให้ปฏิบัติตามความเป็นกลาง  
พ.ศ. 2482," ราชกิจจานุเบกษา 56 (2482): 847.



โครงการให้ใช้บังคับดัง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้ มติดังกล่าวรัฐสภาจะมีมติ เลิก เสีย เมื่อใดก็ได้

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่ใช้บังคับ เฉพาะท้องที่ซึ่งบัญญัติขึ้น โดยอาศัย อำนาจจากพระราชบัญญัติ และมีผลใช้บังคับ เฉพาะภายใน เขตท้องที่ซึ่งออกกฎหมาย นั้นเท่านั้น กฎหมายเหล่านี้ได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบัญญัติตำบล<sup>1</sup>

ข้อบัญญัติจังหวัด ได้แก่ กฎหมายซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตราขึ้น ใช้บังคับใน เขตจังหวัด

เทศบัญญัติ ได้แก่ กฎหมายซึ่ง เทศบาลตราขึ้นใช้บังคับใน เขตเทศบาล ข้อบังคับสุขาภิบาล ได้แก่ กฎหมายซึ่งสุขาภิบาลออกใช้บังคับใน เขต สุขาภิบาล

ข้อบัญญัติตำบล ได้แก่ กฎหมายซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลออกใช้ บังคับใน เขตตำบล

จากข้อกฎหมายและข้อบัญญัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยการประพฤติ สืบทอดกันมา หรือกำหนดขึ้นโดยรัฐก็ได้ จะเห็นได้ว่า การกำหนดกฎหมายเหล่านั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดรูปของการดำเนินงานให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย แก่สังคม และทำให้สามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ขององค์กรนั้น ๆ อย่างมี ประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ กฎหมายห้องสมุดก็นับได้ว่าเป็นตัว อย่างหนึ่งของกฎหมายที่บัญญัติขึ้น เพื่อคุ้มครองการดำเนินงานห้องสมุดให้เป็น ไปอย่างราบรื่นสัมฤทธิ์ผล การมีกฎหมายห้องสมุดจะเป็นหลักประกันได้ อย่างหนึ่งว่า รัฐบาลได้ถือ เป็นความรับผิดชอบที่จะจัดบริการห้องสมุดที่ดี เพื่อ ประชาชน อย่างไรก็ตาม กฎหมายห้องสมุดของแต่ละประเทศจะแตกต่างกัน ไปตามสภาพการณ์และความเหมาะสมของประเทศนั้น ๆ

<sup>1</sup>พิชญ์ รพินทร์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป,

## กฎหมายว่าด้วยห้องสมุด

กฎหมายห้องสมุด เป็นกฎหมายที่คุ้มครองกิจการห้องสมุดว่า เป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องจัดบริการห้องสมุดที่ดีให้แก่ประชาชน กฎหมาย ห้องสมุดจะแตกต่างกันในแต่ละประเทศตามสภาพและความเหมาะสมของแต่ละ ประเทศ นั้น ๆ<sup>1</sup>

กฎหมายห้องสมุดบางประเทศรวมเอาห้องสมุดทุกประเภทเข้าไว้ใน ขอบเขตของกฎหมายนี้ด้วย บางประเทศระบุไว้เฉพาะห้องสมุดประชาชนและ ห้องสมุดโรงเรียน และหลายประเทศกำหนดไว้แต่เพียงห้องสมุดประชาชน เท่านั้น<sup>2</sup>

การ์ดเนอร์ได้กล่าวไว้ใน Public Library Legislation : a Comparative Study ว่า กฎหมายห้องสมุดควรประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ สมควรกำหนดวัตถุประสงค์ของห้องสมุดประชาชน ไว้โดยแน่ชัด เช่น กฎหมายห้องสมุดประชาชนของประเทศอังกฤษฉบับแรกระบุว่า จะต้องนำเอาบริการห้องสมุดประชาชนที่จัดการอยู่ในขณะนั้นโดยหน่วยงานระดับ ท้องถิ่นเข้าไปอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรี (The Secretary of State) เพื่อวางข้อบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์แก่การปรับปรุงบริการ กฎหมาย ของประเทศเดนมาร์กระบุว่า ห้องสมุดประชาชนจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริม เผยแพร่ ความรู้ การศึกษา และวัฒนธรรม โดยจัดให้มีหนังสือและวัสดุที่เหมาะสมอื่น ๆ สำหรับประชาชนได้ใช้โดยไม่คิดมูลค่า กฎหมายของรัฐโอคลาโฮมา ประเทศ สหรัฐอเมริการะบุว่า ห้องสมุดประชาชนจัดตั้งขึ้นโดยวัตถุประสงค์เพื่อการทำนุ บำรุงและส่งเสริมการจัดตั้งและการให้บริการห้องสมุดโดยไม่คิดมูลค่าแก่ประชาชน ในทุกหนทุกแห่งทั่วทั้งมลรัฐ เพื่อความสะดวกที่จะให้ประชาชนทุกคนได้ใช้หนังสือ

<sup>1</sup> สุกฤษดิ์ อำนวยวงศ์, บรรณารักษศาสตร์มูลหัง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2521), หน้า 42-43.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

และวัสดุต่าง ๆ เท่าเทียมกัน และของแคว้นไมซอร์ ประเทศอินเดีย กฎหมายห้องสมุดประชาชนได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ไว้ว่า ให้มีการจัดตั้งและบำรุงรักษาห้องสมุดประชาชนและหน่วยงานบริการห้องสมุดให้มีประสิทธิภาพทั้งใน เขตชนบทและเขตเมือง

2. ควรระบุให้รัฐมนตรีหรือกรมกองที่รับผิดชอบ เป็นผู้ดูแลให้กฎหมายมีผลบังคับใช้และมีอำนาจที่จะวางข้อบังคับตามกฎหมายนั้น หน่วยงานที่เหมาะสมในการดูแลรับผิดชอบด้านนี้ คือ กระทรวงศึกษาธิการ

3. ควรจะมีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระ สำหรับแนะนำรัฐมนตรีหรือกระทรวงศึกษาธิการในการใช้กฎหมาย โดยรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้งหรือ เสนอชื่อ ประธานคณะกรรมการและกรรมการอื่น ๆ ที่เหมาะสม และให้มีผู้แทนจากหน่วยงานที่มีงานเกี่ยวข้องกับ เรื่องห้องสมุด เช่น สมาคมห้องสมุด หรือคณะกรรมการระดับท้องถิ่น เข้าร่วมด้วย เป็นต้น คณะกรรมการชุดนี้ ซึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการอำนวยการห้องสมุด (Library Council) ควรจะมีหน้าที่ให้คำแนะนำในทุก เรื่องที่ได้ส่งไปให้พิจารณา และได้ส่งไปให้ เพื่อนำ เรื่องอันสำคัญ เกี่ยวกับบริการห้องสมุดประชาชน เสนอให้รัฐมนตรีพิจารณา หน่วยงานนี้ควรจะประชาสัมพันธ์รายงานผลงาน เป็นระยะ ๆ โดยมีกำหนดเวลาแน่นอน และควรจะรับผิดชอบ เท่าที่จะพิจารณา เห็นสมควรหรือจำเป็น ในการรวบรวมห้องสมุดประชาชนเข้า เป็นระบบหอสมุดแห่งชาติ และเพื่อวัตถุประสงค์อันนี้ สมาชิกของคณะกรรมการอำนวยการห้องสมุดควรมีผู้แทนจากหอสมุดแห่งชาติ มหาวิทยาลัย หรือห้องสมุดที่มีความสำคัญพิเศษอื่น ๆ ด้วย

4. รัฐมนตรีควรมีอำนาจตรวจสอบและอำนาจในการกำหนดมาตรฐานของงานบริการตลอดจน เผยแพร่มาตรฐานของการบริการ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์นั้น สมควรให้มีการจัดตั้งกรมขึ้นภายในกระทรวงนั้น ๆ เพื่อช่วยในการดำเนินงานของคณะกรรมการอำนวยการห้องสมุด เลขาธิการของคณะกรรมการอำนวยการ (The Secretary of the Council) ควรจะเป็นข้าราชการพลเรือนอาวุโส แต่สำนัก เลขาธิการนั้นควรมีบรรณารักษ์ที่มีคุณสมบัติ



ที่เหมาะสม ทำงานอยู่ในฐานะผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐมนตรีกับคณะกรรมการอำนวยการห้องสมุดกับสำนัก เลขานุการห้องสมุด ควรจะ เป็นไปตามวิธีดำเนินการที่มีอยู่แล้วในประเทศนั้น ๆ

5. กฎหมายห้องสมุดควรระบุหรือกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบระดับ ท้องถิ่นขึ้น ถ้าหากไม่ถือว่าประเทศทั้งประเทศ เป็นหน่วยเดียว หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ต้องรับผิดชอบในการบริหารงานห้องสมุดในเขตพื้นที่ของตน และหน่วยงาน ดังกล่าวไม่มีอำนาจที่จะมอบหมายงานในความรับผิดชอบอันนี้ให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่ โดยคณะกรรมการที่ปรึกษาระดับท้องถิ่น (Local Advisory Committees) การบริหารหน่วยงานควรจะแยกต่างหากและ เป็นอิสระจากหน่วยงานระดับท้องถิ่น และวิธีการที่จะได้มาซึ่งอำนาจหน้าที่ เหล่านี้ ก็ เช่น เดียวกันกับระบบที่คณะกรรมการระดับท้องถิ่นที่จัดตั้งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ซึ่งทำได้ 3 วิธี คือ อาจ เลือกตั้งหรือแต่งตั้ง โดยการ เสนอชื่อผู้ที่จะรวม เป็นคณะกรรมการ หรือ โดยการ เลือกตั้งหรือ เสนอชื่อข้าราชการคนใดคนหนึ่ง รับผิดชอบงานจากผู้บังคับ บัญชาอีกต่อหนึ่ง

อำนาจ หน้าที่ กำหนด เวลาที่อยู่ในตำแหน่งของคณะกรรมการ ระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ย่อม เป็นไปตามข้อบังคับระดับ ท้องถิ่นตราบ เทาที่ เจื่อนไซของกฎหมายได้กำหนดให้

6. อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ควรจะได้รับการกำหนด ไว้อย่างชัดเจน โดยระบุหน้าที่ทางภูมิศาสตร์ไว้ด้วยให้ครบถ้วน

7. รัฐมนตรีควรจะต้องมีอำนาจในการบังคับให้มีการจัดบริการห้องสมุด ประชาชน แต่โดยข้อตกลงกับหน่วยงานระดับท้องถิ่น รัฐมนตรีควรมีการใช้ อำนาจนั้น เป็นขั้นตอน ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมดูแลจากส่วนกลาง

8. หน่วยงานระดับท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ เรียก เก็บภาษี สำหรับ อัตราภาษีนั้น กำหนดโดยหน่วยงานส่วนกลาง และขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงโดย ข้อบังคับ ไม่ควรมีการกำหนดภาษีอัตราขั้นสูงและอัตราขั้นต่ำ ควรจะ เป็นไปตาม ความก้าวหน้าของบริการ ถ้าหากว่าหน่วยงานที่ได้รับการระบุชื่อนั้นมีรายได้จาก

แหล่งอื่นนอกเหนือจากภาษีทรัพย์สิน ก็ควรมีอำนาจที่จะจัดสรรส่วนของภาษีอากร  
ทั่วไปไปให้ทุนห้องสมุดประชาชน

9. ควรจะมีบทบัญญัติว่าด้วยความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาล  
กลาง เงินช่วยเหลือจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนภาษีที่เก็บได้ และอาจจะเพิ่มขึ้นอีก  
ก็ได้ ทั้งนี้ก็ต้องเป็นไปตามผลงานของห้องสมุด โดยทั่วไปควรจะคาดได้ว่า ใน  
ระยะต้น ๆ ความช่วยเหลือทางการเงินจากส่วนกลางควรเป็น 75% หรือมาก  
กว่าของรายจ่ายทั้งหมด โดยเงินนี้จะค่อย ๆ ลดลง เมื่อบริการนั้นมั่นคงแล้ว และ  
ให้บริการในพื้นที่ที่ต้องบริการนั้น เต็มที่แล้ว

ระบบการให้เงินอุดหนุนนี้อาจจะมากน้อยเพียงไรขึ้นอยู่กับความ  
สัมพันธ์ในทางการเงินของรัฐบาลกลางและรัฐบาลระดับท้องถิ่น และเงินอุดหนุน  
ที่ให้นั้นไม่ควรคำนึงถึงจำนวนประชากรเป็นหลัก จุดประสงค์จะอยู่ที่การจูงใจให้  
มีการจัดตั้งบริการห้องสมุดโดยการสนับสนุนจากทางการเงินในท้องถิ่นมากที่สุด  
เท่าที่จะเป็นไปได้ โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาลกลางโดยเงิน  
จากภาษีอากรทั่วไป

10. กฎหมายควรจะมีบทบัญญัติว่าด้วยระบบของความร่วมมือระหว่าง  
ห้องสมุดและการให้ยืมหนังสือระหว่างห้องสมุดในระดับท้องถิ่น การควบคุมดูแล  
ระบบ เช่นว่านั้น ควรจะเป็นหน้าที่ของหอสมุดแห่งชาติมากกว่าหน่วยงานอื่น ซึ่ง  
หากจำเป็นก็ควรที่จะจัดตั้งศูนย์สำหรับ เขตชั้น เพื่อที่จะทำงานควบคุมดูแล การ  
บริหารงานและการเงินของระบบความร่วมมือระหว่างห้องสมุดและการให้ยืม  
หนังสือระหว่างห้องสมุด เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง โดยมีบทบัญญัติให้หน่วยงาน  
ระดับท้องถิ่น มหาวิทยาลัย หรือห้องสมุดเฉพาะ หรือห้องสมุดสถาบัน จัดสรรราย  
ได้ส่วนหนึ่งมาสมทบในการดำเนินงาน

11. ควรจะมีคำจำกัดความบางประการว่าด้วยความหมายของวัสดุที่  
จะจัดให้มีในห้องสมุดประชาชน และบริการที่จะให้แก่ผู้ใช้ แต่คำจำกัดความเช่น  
ว่านี้ ไม่ควรจะระบุในลักษณะที่จะกลายเป็นข้อจำกัดในการขยายตัวของบริการ  
บริการห้องสมุดควรจะได้รับอำนาจที่จะจัดให้มีบริการได้ในสาขาของห้องสมุดเท่า

ที่คิดว่าจะทำได้ กิจกรรมที่ขยายออกไป ได้แก่ การปาฐกถา การจัดนิทรรศการ การแสดงละคร การฉายภาพยนตร์ และกิจกรรมทางวัฒนธรรมอื่น ๆ

\* 12. ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยความร่วมมือกับห้องสมุดอื่น ๆ ภายในหน่วยงานระดับท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ เช่น การจัดให้มีบริการข่าวสารทางเทคนิค

13. ประชาชนทุกคนควรมีสิทธิ เข้าใช้บริการห้องสมุดประชาชนได้ โดยไม่ต้องเสียค่าบริการ ถ้าจะให้มีการ เก็บเงินสำหรับการยืมวัสดุที่ไม่ใช่หนังสือ เช่น แผ่นเสียง ฟิล์ม หรือภาพเขียน และให้เก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าปรับหนังสือที่เกินกำหนด การจองหนังสือ ก็ควรมีข้อความในกฎหมายระบุว่า การเรียกเก็บเงิน เช่นว่านั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน และควรจะต้องมีข้อบังคับอันเหมาะสม และได้รับอนุมัติแล้วสำหรับการ เรียก เก็บเงินที่ว่านี้

14. ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการรวมตัวของห้องสมุดประชาชนที่เป็นของสถาบันต่าง ๆ โดยให้เข้ามารวมอยู่ในระบบห้องสมุดประชาชนโดยทั่วไป ลักษณะที่แน่นอนของบทบัญญัติต้อง เป็นไปตามภาวะการณ์แวดล้อม แต่อย่างน้อยควรมีบทบัญญัติลด เงินช่วยเหลือที่ให้แกห้องสมุดที่ไม่ยอม เข้าไปรวมอยู่ในระบบห้องสมุดประชาชนลงตามส่วน

15. กฎหมายห้องสมุดควรมีความยืดหยุ่นพอสมควรสำหรับการ เปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของรัฐบาลระดับท้องถิ่น หรือการ เปลี่ยนแปลงค่าของ เงินและการพัฒนาการทางการศึกษา

16. กฎหมายควรมีบทอนุญาตทั่วไป เกี่ยวกับการให้บริการแก่หน่วยงานอื่น ๆ หรือให้ความร่วมมือกับห้องสมุดที่มีอยู่แล้ว เช่น บริการห้องสมุดแก่คนตาบอด แก่ผู้พิการ แก่ทหารในกองทัพ หรือชาว เรือ ซึ่ง เรื่องนี้สามารถทำได้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

17. ควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ศูนย์การศึกษาทางสังคมศาสตร์ ศูนย์รวมของชุมชน หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน ทั้งโครงการให้ยืมหนังสือหรือ โดยการ จัดตั้งห้องสมุดสาขา

18. ควรจะต้องมีการตราข้อกำหนดอย่างชัดเจนแน่นอนว่า บริการห้องสมุดสำหรับชุมชน ได้แก่ บริการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้เงื่อนไขหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้เท่านั้น และไม่ให้มีการให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานอื่น นอกจากในเรื่องที่ได้ตกลงกันไว้แล้ว ในหลายประเทศได้มีการจัดตั้งห้องสมุดประชาชนขึ้นมาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการรณรงค์เพื่อการรู้หนังสือ และเมื่อได้มีการจัดตั้งห้องสมุดประชาชนขึ้นมาในลักษณะนั้นแล้ว ห้องสมุดเหล่านั้นก็จะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากและอาจใช้ไปโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งจำนวนเงินดังกล่าว ควรจะได้อาจมาจากส่วนกลาง และควบคุมโดยส่วนกลาง

19. ควรมีอำนาจในการหาเงินทุนโดยการยืมเงิน (loan) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนในด้านอาคาร ครุภัณฑ์ และอุปกรณ์ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีผู้ควบคุม

20. รัฐมนตรีควรจะมีอำนาจที่จะจ่ายเงินอุดหนุนแก่หน่วยงานระดับท้องถิ่น เพื่อการทดลองค้นคว้าวิจัย หรือวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้ โดยได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการอำนวยการห้องสมุด

21. รัฐมนตรีควรจะมีอำนาจที่จะออกข้อบังคับกำหนดมาตรฐานของบริการและการจ่ายเงินภาษีสมทบขั้นต่ำ และในเรื่องอื่น ๆ เช่น คุณสมบัติ และอัตราเงินเดือนของบุคลากร ทั้งนี้ โดยได้รับคำแนะนำจากคณะกรรมการอำนวยการห้องสมุด

22. หน่วยงานที่ควบคุมห้องสมุดระดับท้องถิ่นที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ควรมีอำนาจที่จะออกข้อบังคับในการควบคุมบริการห้องสมุด เช่น เรื่องเวลาเปิดทำการ การปฏิบัติตนของผู้ใช้ห้องสมุด เรื่องเกี่ยวกับการจ้างบุคลากร เงื่อนไขของการบริการ และอื่น ๆ ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรี คณะกรรมการอำนวยการห้องสมุดควรจะได้รับมอบอำนาจให้ เป็นผู้จัดเตรียมข้อบังคับตัวอย่าง เพื่อเป็นแนวทางในการให้คำแนะนำ<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Gardner, Public Library Legislation: a Comparative Study, pp. 276-280.



ไม่มีกฎหมายข้อใด เพียงข้อเดียวที่จะครอบคลุมหลักการห้องสมุดได้ทั้งหมด กฎหมายห้องสมุดของ เดนมาร์กดู เหมือนจะใกล้เคียง และครอบคลุมหลักการของห้องสมุดมากที่สุด

จากหลักการของห้องสมุดจะสามารถมองเห็นถึงโครงสร้างของการบริหารงาน ไม่ว่าจะ เป็นการมอบอำนาจให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพียงคนเดียว และการมอบอำนาจในการบริหารให้กับกลุ่มบุคคล ผู้ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมหนึ่ง ในรัฐใดรัฐหนึ่ง มีคณะกรรมการที่ปรึกษาช่วยเหลือ และมีเลขาธิการกลางประจำรัฐนั้นร่วมทำงานด้วย หน่วยงานกลางที่เป็นผู้ประสานงานได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการและในหน่วยงานระดับท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารและคณะผู้ทำงานควรจะเป็นหน่วยงานอิสระ

การบริหารงานโดยมอบอำนาจทั้งหมดที่ส่วนกลาง และการกระจายอำนาจการบริหารไปสู่ท้องถิ่น เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด

ประการแรก ถ้าระบบห้องสมุดประชาชนแห่งชาติได้นำมาใช้ และไม่มียุทธศาสตร์ห้องสมุดประชาชนที่มีทรัพยากรห้องสมุดจำนวนมาก เข้าร่วมในระบบแล้ว การบริหารงานจากกลุ่มในศูนย์กลางก็จะเป็นสิ่งจำเป็นมากที่จะต้องนำมาใช้และต้องบัญญัติไว้เป็นข้อกฎหมาย ประการที่สอง ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเล็ก ๆ ควบคุม มักจะปรากฏให้เห็นชัดในข้อกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งกฎหมายห้องสมุดในระยะหลังนี้มักจะแก้ไขจุดที่เป็นปัญหา โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นโครงสร้างของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่จะต้อง เน้น เป็นพิเศษ<sup>1</sup>

### กฎหมายห้องสมุดกับการเงิน

ในการดำเนินงานห้องสมุดนั้น ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้งานห้องสมุดดำเนินไปอย่างราบรื่นที่สุด คือ งบประมาณ ส่วนหนึ่งที่จะช่วยผลักดันให้ห้อง

<sup>1</sup>Ibid., pp. 280-281.



สมุดได้รับงบประมาณอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้ห้องสมุดดำรงอยู่ได้ ก็คือ กฎหมายห้องสมุด ซึ่งนับว่ามีบทบาทสำคัญยิ่ง

โดยที่การจัดให้มีห้องสมุดประชาชนนั้น เป็นหน้าที่ของรัฐบาล และเงินที่จ่ายเพื่อการนั้นก็มาจาก เงินทุนของประชาชน หรือมาจาก เงินของแผ่นดิน การดังกล่าวจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำเนินงานห้องสมุด กำหนดหน้าที่ และมีการควบคุมการเงินตามสมควร ตลอดจนกำหนดให้มีการบริการที่ถูกต้องด้วย<sup>1</sup>

หากพิจารณาจากการขยายตัวทางด้านบริการห้องสมุด กฎหมายห้องสมุดยังต้องมีผลบังคับในเรื่องต่าง ๆ อีก 3 ประการ คือ ประการแรก ทำให้มีบริการห้องสมุดขึ้นได้ ประการที่สอง ส่งเสริมให้ห้องสมุดได้มีการพัฒนา และประการที่สาม ให้เป็นที่แน่นอนว่าห้องสมุดจะได้รับเงินบำรุง ดังนั้น การจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับห้องสมุดจึงต้องระมัดระวังอย่างมากที่จะมิให้กฎหมายนั้น เข้มงวดเกินไปและจำกัดอยู่ในวงแคบ ไม่ว่าจะโดยเจตนาให้เป็นไปดังนั้นหรือจะโดยความเฉพาเจาะจงโดยไม่จำเป็นก็ตาม

สิ่งที่เป็นข้อจำกัด ที่เห็นกันอยู่ทั่วไปและ เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้มากที่สุด ได้แก่ การวางอัตราค่าใช้จ่ายสูงสุดไว้ตายตัว<sup>2</sup> หรือมีฉะนั้น ก็กำหนดอัตราสูงสุดของ เงินภาษีบำรุงห้องสมุดที่อาจเรียกเก็บได้ การกำหนดอัตราตายตัวสูงสุดเช่นนั้น เป็นอุปสรรคต่อความก้าวหน้าของห้องสมุด ดัง เช่นที่ห้องสมุดในประเทศอังกฤษได้เคยประสบอยู่เป็นเวลาหลายปี เพราะทำให้มาตรฐานของห้องสมุดต่ำไปกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้เกิดแนวความคิดที่ยากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข จำนวนเงินที่กฎหมายจำกัดไว้โดย เฉพาะในระยะแรกของการขยาย

<sup>1</sup>Lionel R. McColvin, Public Library Extension (Paris: Unesco, 1951), p. 20.

<sup>2</sup>Ibid.

บริการห้องสมุดย่อมยากที่จะเป็นจำนวนสูง เพราะไม่ช้าก็เร็ว เงินจำนวนนี้ก็จะไม่เพียงพอ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายห้องสมุดและประชาชนเต็มใจที่จะจ่ายเงินมากขึ้น ก็อาจเป็นการยากในการแก้ปัญหา ด้วยเหตุนี้จึงควรมีการให้อำนาจอย่างกว้างๆ ในอันที่จะใช้เงินเพื่อกิจการห้องสมุด คือ เมื่อมีข้อให้อำนาจทั่วไปที่จะเบิกจ่ายเงินเพื่อวัตถุประสงค์ของห้องสมุดแล้ว การที่จะจ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใดแน่นอน ก็ควรปล่อยให้เป็นการกระทำที่ของผู้มีอำนาจรับผิดชอบในเรื่องนั้น

### เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ลักษณะอีกอย่างหนึ่งของกฎหมายห้องสมุดระยะหลัง ๆ นี้ ก็คือ บทบัญญัติให้มีเงินอุดหนุนในอัตราที่สูง เพื่อชักจูงให้ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ปรับปรุงบริการห้องสมุดของตนให้ดียิ่งขึ้น เช่น ในประเทศเดนมาร์ก ทั้งเงินอุดหนุนแก่ห้องสมุดแต่ละแห่งและเงินอุดหนุนที่ให้แก่ห้องสมุดที่ให้บริการในแต่ละเขตได้เพิ่มสูงขึ้น เป็นลำดับ<sup>1</sup> แต่ไม่มีเงินอุดหนุนสำหรับการก่อสร้าง<sup>2</sup> ในสหรัฐอเมริกา กฎหมายของสหพันธรัฐได้บัญญัติให้เงินอุดหนุนจำนวนมาก ที่จะต้องจ่ายให้ผู้มีอำนาจหน้าที่โดยผ่านทางรัฐ ซึ่งจะต้องจ่ายเงินสมทบในจำนวนเท่า ๆ กัน<sup>3</sup> ส่วนในอังกฤษต่างก็มีเงินอุดหนุนโดยทั่วไปต่อเงินทุนของผู้มีอำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นอยู่แล้ว จึงไม่จ่ายเงินอุดหนุนพิเศษแก่ห้องสมุดที่จัดบริการแต่ละบริการอีก

<sup>1</sup>Gardner, Public Library Legislation: a Comparative Study, p. 42.

<sup>2</sup>K.C. Harrison, Library in Scandinavia, 2d ed. (London: Andre Dentsch, 1969), p. 42.

<sup>3</sup>Allen Kent, "Library Legislation, Federal," Encyclopedia of Library and Information Science 14(1975): 247.

สำหรับ เงินอุดหนุนบริการห้องสมุดระดับท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์อยู่ 3 ประการ คือ เพื่อให้บริการห้องสมุดดีขึ้นถึงระดับมาตรฐาน เพื่อสนับสนุนให้เกิดพัฒนาการขึ้น และเพื่อให้งานห้องสมุดของรัฐได้มีส่วนและมีเสียงในการขยายกิจการห้องสมุด<sup>1</sup>

การให้เงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายสำหรับห้องสมุดระดับท้องถิ่นนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับภาวะการณ์และความเหมาะสมของแต่ละประเทศซึ่งแตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการหาเงินมาเพื่อใช้จ่ายซึ่งโดยมากได้มาจากภาษีต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานห้องสมุดระดับท้องถิ่นจะออกเงินอย่างน้อยสักครึ่งหนึ่งของค่าใช้จ่ายทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่า ระดับท้องถิ่นมีความสนใจในกิจการห้องสมุด และช่วยให้ระดับท้องถิ่นได้เป็นอิสระบ้าง แต่เมื่อระดับท้องถิ่นต้องออกค่าใช้จ่ายบ้าง เช่นนี้ ปัญหาที่จะตามมาก็มีอีก คือ ความสามารถในการหาเงิน ความมั่งคั่งและความยากจนของหน่วยการปกครองแต่ละท้องถิ่น แต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน อาจจะมีบางท้องถิ่นไม่อาจหาเงินมาสนับสนุนกิจการห้องสมุดได้เพียงพอ ซึ่งจะเป็นด้วยเหตุผลทางสังคมหรือทาง เศรษฐกิจก็ตาม โดยทั่วไปแล้วท้องถิ่นย่อมมีความสามารถในการอุดหนุนได้น้อยกว่าในเมือง ยิ่งในท้องถิ่นที่มีพลเมืองน้อยและอยู่อย่างกระจัดกระจายแล้ว เงินอุดหนุนห้องสมุดก็ยิ่งมีน้อย การจัดห้องสมุดในท้องถิ่นที่มีห้องสมุดอยู่น้อยแห่งและอยู่กระจัดกันไปและอยู่ห่างออกไปจากศูนย์กลางมากถ้าจะจัดให้ได้ก็จริงจังแล้วก็จะเสียค่าใช้จ่ายมาก อีกประการหนึ่ง ในท้องถิ่น เช่นว่านี้บริการสาธารณะอื่น ๆ ก็ต้องอยู่ในสภาพด้อยไม่ผิดกับห้องสมุด ดังนั้น ไม่ว่าในประเทศใด เงินช่วยเหลือกิจการห้องสมุดที่รัฐบาลกลางจะจ่ายให้แก่ระดับท้องถิ่น ก็ย่อมแตกต่างกันไป ตามฐานะของท้องถิ่นนั้น ๆ<sup>2</sup>

<sup>1</sup>โลออนเนล อาร์ แมคคอนวิน, การขยายกิจการห้องสมุดประชาชน, แปลโดย แม้นมาลี ขวลิขิต (ปารีส: องค์การศึกษาศึกษาวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ, 2494), หน้า 36.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ไม่ว่าจะได้รับเงินอุดหนุนมาจากทางใด บริการห้องสมุดควรจะต้องให้ดีที่สุด และในขณะเดียวกันจะต้องพยายามไม่ให้เงินอุดหนุนแก่ท้องถิ่นและ เมืองมีจำนวนแตกต่างกันมากนัก เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ยุติธรรม ท้องถิ่นต่าง ๆ ควรจะได้ทำให้เกิดความรู้สึกว่าอยู่ในฐานะเดียวกัน มีความรับผิดชอบและผลประโยชน์ร่วมกัน เพราะแม้แต่ท้องถิ่นที่ใหญ่ที่สุดและมั่งคั่งที่สุดก็ยังต้องอาศัยการประสานงานกัน เพื่อให้บริการห้องสมุดบรรลุถึงเป้าหมาย โดยปกติเงินอุดหนุนที่จะจ่ายให้ นั้น จะต้องให้โดยมีเงื่อนไขและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งระเบียบข้อบังคับเหล่านี้ควรให้เป็นไปในทางช่วยเหลือ แทนที่จะเป็นการบังคับเข้มงวด ซึ่งในทำนองเดียวกันกฎหมายห้องสมุดก็ควรจะให้มีความเปลี่ยนแปลงได้

### บุคลากร

ไม่เพียงแต่งบประมาณเท่านั้นที่จะต้องมีการกำหนดไว้ในกฎหมายห้องสมุด เรื่อง บุคลากร นับเป็น เรื่องสำคัญอีก เรื่องหนึ่ง เพราะบุคลากรจะเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้กฎหมายห้องสมุดนั้นสัมฤทธิ์ผลได้อย่างดียิ่ง

กฎหมายห้องสมุดในหลายประเทศ ได้มีข้อบังคับ เกี่ยวกับการจัดอัตรากำลังของห้องสมุด เช่น ให้จัดการจ้างผู้ที่มีความรู้ทางบรรณารักษศาสตร์มาทำงานในห้องสมุดทุกแห่ง เพื่อให้ได้ผลดี นอกจากนี้ยังบังคับไว้ด้วยว่า เจ้าหน้าที่ห้องสมุดต้องได้รับเงินเดือนตามอัตราที่เหมาะสม<sup>1</sup> ด้วย เหตุที่ห้องสมุดที่ดีจะเกิดขึ้นได้ก็เพราะบรรณารักษดี และการที่จะดำเนินงานห้องสมุดโดยปราศจากบรรณารักษย่อมหมายถึงความล้มเหลว การบังคับให้มีเจ้าหน้าที่ห้องสมุดซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนในเวลาเร็วเพียงใดก็จะปรากฏผลดีมากเพียงนั้น แต่การบังคับจะต้องได้ส่วนสัมพันธ์กับที่มาของบรรณารักษ การพยายามบังคับให้มีบุคลากรที่มีคุณสมบัติเหมาะสมก่อนที่จะได้มีการฝึกหัด

<sup>1</sup>McColvin, Public Library Extension, p. 23.

อบรมบรรณารักษ์ให้มีจำนวนมากเพียงพอ หรือในขณะที่กำลังมีการฝึกอบรมอยู่ จะยังให้เกิดลดมาตรฐานของความรู้ลงมา ซึ่งนับว่าเป็นนโยบายที่มองไม่เห็นการณ์ไกล ในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ กฎหมายจะต้องไม่วางมาตรฐานตายตัว ทางที่ดีที่สุดควรจัดตั้งคณะกรรมการผู้มีอำนาจ ซึ่งจะกำหนดและปรับปรุงแก้ไขคุณสมบัติของบรรณารักษ์และบุคลากรอื่น ๆ ของห้องสมุดว่า งานแต่ละประเภทต้องการผู้มีคุณสมบัติอย่างไร และจะต้องมีการจัดตั้งแผนกซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการขอและปรับปรุงแก้ไข เรื่อง เงิน เดือน และ เงิน ไซ ที่เกี่ยวกับการทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย