

แนวทางการจัดการเอกสารหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับ
พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ.2556
The Guidelines for Records Management of Public Sector
According to The National Archives Act B.E.2556

ดร.วิศปัตย์ ชัยช่วย*

Dr. Witsapat Chaichuay

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ.2556 มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน บทความนี้มุ่งนำเสนอความหมายและลักษณะของเอกสาร ภาพรวมของพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ.2556 และแนวทางการจัดการเอกสารของหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ.2556 ใน 5 ประเด็น คือ (1) ฝ่ายจัดการเอกสารขององค์การ (Records Management Programmes) (2) แบบแผนการจัดหมวดหมู่เอกสาร (Records Classification Scheme/File plan) (3) เกณฑ์การประเมินคุณค่าเอกสาร (Appraisal) (4) ระบบงานสารบรรณ (Records keeping system) (5) การสงวนรักษาเอกสาร (Preservation)

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชาสารสนเทศและการสื่อสาร คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น:
Assistant Professor, Information and Communication Department, Faculty of Humanities and Social Sciences, Khon Kaen University

Abstract

The National Archives Act B.E.2556 has the effectiveness on every government sectors. These article aims to present the meaning and the characteristic of the records, overview of the national archives act B.E.2556. Also present the guidelines for records management of public sector according to the national archives act B.E.2556 include the following issues: (1) Records Management Programmes (2) Records Classification Scheme/File plan (3) Appraisal (4) Records keeping system (5) Preservation.

คำสำคัญ: การจัดการเอกสาร เอกสารของรัฐ พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ

Keywords: Records Management, Public Records, The National Archives Act B.E. 2556

ความนำ

เอกสารจดหมายเหตุถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมและเป็นพยานหลักฐานในการปฏิบัติงานของคนในรุ่นก่อน ทั้งยังมีคุณค่าต่อคนในรุ่นปัจจุบัน และจำเป็นต้องเก็บรักษาสืบต่อไปเพื่อคนในรุ่นอนาคต ดังมีคำกล่าวเปรียบเปรยว่า “No archives, no history” ดังนั้น ในประเทศที่พัฒนาแล้วจึงค่อนข้างให้ความสำคัญกับการจัดการเอกสารจดหมายเหตุ โดยเฉพาะเอกสารของภาครัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมาย และธรรมเนียมปฏิบัติ โดยมีการตรากฎหมายเพื่อปกป้องรักษาเอกสารสำคัญหรือเอกสารประวัติศาสตร์ของรัฐ มีบทบัญญัติให้หอจดหมายเหตุหรือหน่วยงานระดับชาติทำหน้าที่จัดการเอกสารสำคัญของชาติ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป เช่น ประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการเอกสารของรัฐมาเป็นระยะเวลา มากกว่า 100 ปี คือ The Public Record Office Act 1838 ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อเก็บรักษาเอกสารของรัฐให้ปลอดภัย แต่ขณะนั้นคำว่าเอกสาร (Record) ยังมีความหมายแคบแต่เพียงเอกสารสำคัญทางกฎหมายเท่านั้น ต่อมาได้แก้ไขปรับปรุงเป็นกฎหมายว่าด้วยเอกสารของรัฐ 1958 (Public Records Act 1958) แก้ไขปรับปรุง 1967 ซึ่งได้กำหนดให้เอกสารสำคัญของของรัฐทั้งหมด ต้องได้รับการคุ้มครอง มีการกำหนดอายุจัดเก็บและเปิด

เผยข้อมูล รวมถึงบทบาทหน้าที่ของหอจดหมายเหตุแห่งชาติภายใต้กฎหมายนี้ ส่วนในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งอยู่ในเครือจักรภพแห่งประชาชาติ (Commonwealth of Nations) ก็มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจดหมายเหตุขึ้น คือ “Archives Act 1983” โดยระบุนอำนาจ บทบาทหน้าที่ ขอบเขตของหอจดหมายเหตุแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษา กำหนดลักษณะของเอกสารของเครือจักรภพ วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสาร เช่น การประเมิน การทำลาย การโอนย้าย การเข้าถึงเอกสารจดหมายเหตุ ในสหรัฐอเมริกา เริ่มมีการประกาศใช้กฎหมาย “Act of June 19, 1934” หรือกฎหมายหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ซึ่งลงนามโดยประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt มีผลให้เกิดหอจดหมายเหตุแห่งชาติทำหน้าที่เก็บรักษาเอกสารสำคัญของชาติขึ้นตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ส่วนในทวีปเอเชีย ญี่ปุ่นถือเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับการจัดการเอกสารจดหมายเหตุมาก ดังจะเห็นได้จากมีการบัญญัติกฎหมายเอกสารจดหมายเหตุของรัฐ (Public Archives Act : Act No. 115 of December 15, 1987) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดเก็บ รักษา เอกสารของรัฐ ในฐานะที่เป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงใช้งานได้ มีการตรากฎหมายจดหมายเหตุแห่งชาติ (National Archives Act : Act No. 79 of June 23, 1999) ซึ่งกำหนดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบของหอจดหมายเหตุแห่งชาติญี่ปุ่น ที่ปัจจุบันปรับเปลี่ยนสถานภาพเป็นสถาบันที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับเอกชนในการจัดบริการสาธารณะ (Independent Administrative Institution) เพื่อให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีในการจัดการเอกสารจดหมายเหตุ และมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการเอกสารและจดหมายเหตุภาครัฐ (the Public Records and Archives Management Act : Act No. 66 of 2009) ที่กำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการเอกสารเอาไว้ค่อนข้างชัดเจน เช่น การจัดเรียง การสงวนรักษา การใช้เอกสาร เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยแม้จะมีการก่อตั้งหอจดหมายเหตุแห่งชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 แต่ก็ยังไม่มีมาตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารจดหมายเหตุอย่างชัดเจน มีเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.2506 (ยกเลิก) พ.ศ.2526 และ พ.ศ.2548 (ปรับปรุง) ที่ระบุว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดส่งเอกสารที่สิ้นอายุการใช้งานให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติประเมิน และจัดเก็บไว้เป็นเอกสารจดหมายเหตุ จนกระทั่งในปี 2556 จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติขึ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทั้งหมด

สำหรับบทความนี้จะอธิบายถึงความหมายและลักษณะของเอกสาร นำเสนอสาระสำคัญ โดยภาพรวมของพระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ.2556 ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกอย่างย่อว่า พรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ และเสนอแนวทางการจัดการเอกสารหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับพรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ ตามลำดับ

ความหมายและลักษณะของเอกสาร

การจัดการเอกสารและจดหมายเหตุ (Records and Archives Management: RAM) เป็นสาขาวิชาที่มีการใช้คำศัพท์เฉพาะ ซึ่งมีความหมายแตกต่างจากการใช้ในบริบททั่วไป คำศัพท์ที่มีความสัมพันธ์กันและต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนในเบื้องต้น คือคำว่า Document, Records และ Archives

คำว่า Document เมื่อแปลเป็นภาษาไทยมักใช้คำว่า “เอกสาร” และเมื่อแปลคำว่า Records ก็ใช้คำว่า “เอกสาร” เช่นกัน ซึ่งทำให้เกิดความสับสนอยู่ไม่น้อย ในทางวิชาการจัดการเอกสารคำทั้งสองคำมีระดับที่ต่างกันอยู่ Pearce-Moses (2005) อธิบายว่า Document มีความหมายได้ 4 นัยยะ คือ (1) งานเขียนหรืองานพิมพ์ทุกชนิด (2) สารสนเทศ หรือ ข้อมูลที่อยู่บนสื่อลักษณะต่างๆ (3) สารสนเทศหรือข้อมูลที่อยู่บนสื่อลักษณะต่างๆ แต่ไม่ใช่ส่วนที่เป็นเอกสารราชการหรือสำนักงาน (a non-record) (4) สารสนเทศหรือข้อมูลที่อยู่บนสื่อลักษณะต่างๆ เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ และธรรมชาติของการทำงาน สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานตรวจสอบได้ (a record) ส่วน Daniels(1984) อธิบายว่า คือสิ่งที่บันทึกสารสนเทศไม่จำกัดรูปแบบหรือสื่อบันทึก โดยต้องประกอบด้วย 3 ส่วนคือ มีพื้นผิว (Based) มีร่องรอยหรือการพิมพ์ (Impression) และมีเนื้อความ (Message) เมื่อพิจารณาจากความหมายข้างต้นจะเห็นว่า Document มีความหมายกว้างๆ โดยเป็นผลสืบเนื่องมาจากการบันทึกข้อมูล/สารสนเทศ และเมื่อขยายความให้ชัดจะพบว่า การบันทึกดังกล่าวอาจไม่ต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การรับส่ง การจัดเก็บ หรือการนำไปปฏิบัติการใดๆทั้งสิ้นก็ได้

ส่วนคำว่า “Records” นั้น สมาคมนักจัดการและบริหารเอกสาร (Association of Records Managers and Administrators: ARMA International, 2007) ให้นิยามเอาไว้ว่า คือ สิ่งที่บันทึกสารสนเทศโดยไม่จำกัดรูปแบบหรือสื่อ จัดทำขึ้นหรือรับไว้โดยองค์การ ตามพันธะกรณีทางกฎหมาย หรือการดำเนินงานทางธุรกิจ ในทางการปฏิบัติ มาตรฐาน

ISO14001 ให้ความหมายว่า Records คือหลักฐานที่แสดงว่าเหตุการณ์หรือกิจกรรมนั้นๆ ได้เกิดขึ้นแล้ว ตัวอย่างของ Records ได้แก่ บันทึกช่วยจำ (Memoranda) แบบฟอร์มที่กรอกแล้ว รายงานการประชุม (Meeting minutes) และเอกสารประกอบการบรรยาย (Presentation materials) ตามข้อกำหนดของมาตรฐาน ISO14001 ระบุว่า Records และ Document นั้นแตกต่างกันจึงต้องใช้วิธีการควบคุมที่ต่างกัน Document คือระเบียบปฏิบัติ คู่มือ ข้อเสนอแนะ และการจัดระบบเอกสารรูปแบบอื่นที่ใช้ในการบริหารจัดการระบบ การจัดการสิ่งแวดลอม ส่วน Records คือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่ากิจกรรมหรือการดำเนินการบางอย่างบรรลุผล เช่น การตรวจสอบ การสอบเทียบอุปกรณ์ การฝึกอบรม ทั้งนี้ มาตรฐานกำหนดให้มีการบริหารจัดการทั้งเอกสารและบันทึก จากความหมายดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่า Records มีความหมายที่จำกัดวงแคบลงมากกว่าคำว่า Document โดยสิ่งที่จะเป็น Records นั้น จำเป็นจะต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำขึ้น หรือรับไว้ การแจกจ่าย การดูแลรักษาและการกำจัด ยกตัวอย่างเช่น แบบฟอร์มขอใช้บริการยืมหนังสือระหว่างห้องสมุด แม้ผู้ใช้จะกรอกข้อความตามกำหนดจนครบถ้วน ลงนามแสดงความจำนงขอใช้บริการ แต่ผู้ใช้ไม่นำไปยื่นให้บรรณารักษ์ดำเนินการต่อไป ก็ยังเป็นเพียง Document แต่เมื่อใดที่มีการนำไปดำเนินการตามขั้นตอนคือ จัดทำขึ้น รับไว้ใช้ และจัดเก็บ Document นั้นย่อมกลายเป็น Records ขึ้นโดยกระบวนการเหล่านี้เอง

สมาคมนักจดหมายเหตุอเมริกัน (Society of American Archivists: SAA) ให้นิยามของคำว่า “Archives” ว่า คือ Records ทั้งของส่วนบุคคล กลุ่ม สถาบัน และของทางราชการที่สิ้นกระแสรการใช้งานแล้ว แต่ยังคงเป็นสารสนเทศที่มีคุณค่าและประโยชน์ (Bellardo & Bellardo, 1992) มักจะใช้คำจำเพาะเจาะจงไปว่า Archival document หรือ Archival material ซึ่งอาจเรียกในภาษาไทยว่า จดหมายเหตุ หรือ เอกสารจดหมายเหตุ จากความหมายนี้จะเห็นว่า Archives มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่า คำว่า Records คือ นอกจากจะต้องผ่านกระบวนการแล้ว ยังต้องถูกประเมินว่าเป็นสิ่งที่มีคุณค่า และต้องถูกเก็บรักษาเอาไว้อย่างถาวรด้วย นอกจากนี้ยังมีคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับ Archives คือคำว่า Manuscripts และ Historical records โดยทั้งสองคำ หมายถึงเอกสารที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ที่ต้องถูกเก็บรักษาเอาไว้อย่างถาวรเช่นเดียวกับ Archives แต่ Historical records ใช้กับเอกสารที่หน่วยงานมิได้จัดทำขึ้นเองตามภาระหน้าที่ แต่ได้มาจากการรวบรวมขึ้นตามเนื้อหา เช่น เรื่องสตรี ราชวงศ์ หรือตามรูปลักษณ์ เช่น ภาพถ่าย

แผนที่ แผนผัง (Dearstyne, 2000) ซึ่งอาจเรียกเป็นภาษาไทยว่า เอกสารประวัติศาสตร์ ส่วน Manuscripts มักใช้เจาะจงลงไปว่าเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ของบุคคล หรือวงศ์ตระกูล ซึ่งในภาษาไทยอาจเรียกว่าเอกสารส่วนบุคคล

พรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ ได้มีการให้นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องเอาไว้ใน มาตรา 3 ซึ่งค่อนข้างตรงกันกับความหมายอย่างสากล คือ “เอกสาร หมายความว่า กระดาษหรือวัตถุที่ทำให้ปรากฏความหมาย ในรูปแบบอักษร สัญลักษณ์ ภาพ หรือเสียง และให้หมายความรวมถึงการบันทึกบนสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่ออื่นใดด้วย”

“เอกสารจดหมายเหตุ หมายความว่า เอกสารที่สิ้นกระแสการใช้งานและได้รับการประเมินคุณค่าควรแก่การเก็บรักษาและอนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นมรดกทางวัฒนธรรมด้านประวัติศาสตร์ของชาติ และเพื่อประโยชน์ในการศึกษา การค้นคว้า หรือการวิจัย ซึ่งกรมศิลปากรได้จัดทำทะเบียนไว้เป็นเอกสารจดหมายเหตุ”

“เอกสารราชการ หมายความว่า เอกสารที่หน่วยงานของรัฐหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นหรือได้รับมาในการกระทำตามหน้าที่”

“เอกสารส่วนบุคคล หมายความว่า เอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล”

นอกจากนี้ยังปรากฏคำที่มีความหมายเกี่ยวข้องกับเอกสารขององค์การภาครัฐอีก คือ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.2526 ข้อ 6 ระบุคำว่า “หนังสือ หมายความว่า หนังสือราชการ” ซึ่งเดิมมีความหมายครอบคลุมแค่ “เอกสารที่เป็นหลักฐานในราชการ” 5 ลักษณะ 6 ชนิด ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึง “หนังสือที่ได้รับจากระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์” รวมเป็น 6 ลักษณะ ซึ่งในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2548 ข้อ 5 ระบุว่า “หนังสือราชการ คือ เอกสารที่เป็นหลักฐานในราชการ ได้แก่ 9.1หนังสือที่มีไปมาระหว่างส่วนราชการ 9.2 หนังสือที่ส่วนราชการมีไปถึงหน่วยงานอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือที่มีไปถึงบุคคลภายนอก 9.3 หนังสือที่หน่วยงานอื่นใดซึ่งมิใช่ส่วนราชการ หรือบุคคลภายนอก มีมาถึงส่วนราชการ 9.4 เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นหลักฐานในราชการ 9.5 เอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ 9.6 ข้อมูลข่าวสารหรือหนังสือที่ได้รับจากระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์” และยังคงมี 6 ชนิด เช่นเดียวกับในระเบียบฯ พ.ศ. 2526 คือ (1) หนังสือภายนอก (2) หนังสือภายใน (3) หนังสือประทับตรา (4) หนังสือสั่งการ (5) หนังสือประชาสัมพันธ์ (6) หนังสือที่เจ้าหน้าที่ทำขึ้น หรือรับไว้เป็น

หลักฐานในราชการ แต่ได้มีกรายกเลิกความในข้อ 27 แห่งระเบียบฯ พ.ศ. 2526 และให้ใช้คำว่า “หนังสืออื่น คือ หนังสือหรือเอกสารอื่นใดที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นหลักฐานในราชการ ซึ่งรวมถึงภาพถ่าย ฟิล์ม แถบบันทึกเสียง แถบบันทึกภาพ และสื่อกลางบันทึกข้อมูลด้วย หรือหนังสือของบุคคลภายนอก ที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้รับเข้าทะเบียนรับหนังสือของทางราชการแล้ว มีรูปแบบตามที่กระทรวง ทบวง กรม จะกำหนดขึ้นใช้ตามความเหมาะสมเว้นแต่มีแบบตามกฎหมาย เฉพาะเรื่องให้ทำตามแบบ เช่น โฉนด แผนที่ แบบ แผนผัง สัญญา หลักฐานการสืบสวน และสอบสวน และคำร้อง เป็นต้น” โดยสื่อกลางบันทึกข้อมูลตามวรรคนี้ หมายความว่าถึง “สื่อใดๆ ที่อาจใช้บันทึกข้อมูลได้ด้วยอุปกรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ เช่น แผ่นบันทึกข้อมูล เทปแม่เหล็ก จานแม่เหล็ก แผ่นซีดี-รอมอย่างเดี่ยวหรือแผ่นดิจิทัลอเนกประสงค์ เป็นต้น”

ในทางกฎหมาย คำที่มีความหมายสื่อถึงเอกสารขององค์การภาครัฐ อีกคำหนึ่งคือ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” ซึ่งพบในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า “ข้อมูลข่าวสาร หมายความว่า สิ่งที่มีสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้” และ “ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน” ใน พรบ.เดียวกัน ยังพบคำว่า “เอกสารประวัติศาสตร์” ในหมวด 4 ซึ่งมาตรา 26 กำหนดว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะเก็บรักษาหรือมีอายุครบกำหนด ตามวรรคสองนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการจัดให้มีข้อมูลข่าวสารนั้น ให้หน่วยงานของรัฐส่งมอบให้แก่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา เพื่อคัดเลือกไว้ให้ประชาชนได้ศึกษาค้นคว้า” หากพิจารณาตามความใน พรบ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ อาจสรุปว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “เอกสารราชการ” ในพรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ และคำว่า “เอกสารประวัติศาสตร์” มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “เอกสารจดหมายเหตุ” ด้วย

จากความหมายข้างต้นสรุปได้ว่า Document, Records, Archives ล้วนแล้วแต่มีจุดกำเนิดเดียวกัน มีความเกี่ยวข้องต่อเนื่องกัน แต่มีความแตกต่างในเชิงคุณค่า ทั้งคุณค่าขั้นต้น(Primary value) และคุณค่าต่อเนื่อง(Continuing value) รวมถึงกระบวนการต่างๆ เช่น การใช้ จัดเก็บ การทำลาย ในการปฏิบัติงานหากนักจัดการเอกสารหรือนักจดหมายเหตุ มีความเข้าใจในความเหมือนและความต่าง ก็จะช่วยให้สามารถจำแนกแยกแยะ และจัดการกับเอกสารแต่ละชนิดได้อย่างเหมาะสม และเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน คำว่า “เอกสาร” ในบทความนี้ผู้เขียนจะใช้เพื่อแทนความหมายของคำว่า Records เท่านั้น

ภาพรวมของพรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ

พรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ ตราขึ้นเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2556 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 130 วันที่ 13 มีนาคม 2556 ในส่วนหมายเหตุได้แสดงที่มาและเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ว่า “โดยที่เอกสาร จดหมายเหตุเป็นข้อมูลที่แสดงและอธิบายถึงข้อเท็จจริง รวมทั้งความเป็นมาที่เกิดขึ้นในอดีต การเก็บรักษาและอนุรักษ์เอกสารดังกล่าวไว้ให้มีสภาพสมบูรณ์หรือเกิดความชำรุดเสียหายน้อยที่สุดเพื่อเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของชาติจึงมีความสำคัญ สมควรกำหนดให้มีระบบการเก็บรักษา อนุรักษ์ และการคุ้มครองเอกสารจดหมายเหตุ ตลอดจนให้มีหอจดหมายเหตุแห่งชาติเพื่อเป็นสถานที่เก็บรักษา อนุรักษ์ และให้บริการแก่ประชาชนในการศึกษา การค้นคว้าหรือการวิจัยเอกสารจดหมายเหตุ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” พรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติประกอบด้วย 32 มาตรา แบ่งเป็น 5 หมวด คือ

หมวด 1 เอกสารจดหมายเหตุ ตั้งแต่มาตรา 6 ถึง มาตรา 11 มีเนื้อหาระบุอำนาจหน้าที่ของกรมศิลปากรในการดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารจดหมายเหตุ คือ การประเมินคุณค่าเอกสาร การจัดทำทะเบียนเอกสารจดหมายเหตุ ให้คำแนะนำหน่วยงานของรัฐในการจัดทำตารางเก็บรักษาเอกสารราชการ จัดทำคู่มือทางวิชาการและทางบริหาร เพื่อสนับสนุนการเก็บรักษาเอกสาร พัฒนาระบบการจัดเก็บเอกสารและระบบการให้บริการเอกสารจดหมายเหตุ ระบุถึงลักษณะของเอกสารราชการที่มีคุณค่าซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องเก็บรักษาและส่งมอบให้แก่กรมศิลปากร โดยหน่วยงานของรัฐต้องดูแลรักษารักษาเอกสารไว้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์และสามารถตรวจสอบอ้างอิงได้ เมื่อหน่วยงานส่งมอบ

เอกสารให้กับกรมศิลปากร และกรมศิลปากรประเมินคุณค่าแล้ว ต้องจัดทำทะเบียนไว้เป็นเอกสารจดหมายเหตุ และเก็บรักษาไว้ในหอจดหมายเหตุแห่งชาติ หากหน่วยงานเจ้าของเอกสารเดิมประสงค์จะเก็บไว้เองให้ค่าความตกลงกับกรมศิลปากร สำหรับเอกสารที่ประเมินแล้วว่าไม่มีคุณค่าเป็นเอกสารจดหมายเหตุให้กรมศิลปากรดำเนินการทำลายต่อไป ในกรณีเอกสารส่วนบุคคลที่อาจมีคุณค่าเป็นเอกสารจดหมายเหตุ กรมศิลปากรสามารถขอเข้าตรวจสอบ ประเมินคุณค่า รับมอบ นำมาเก็บรักษาหรือทำสำเนา บันทึกทรายละเอียดไว้เป็นหลักฐาน อนุรักษ์ไว้ที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติได้ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

หมวด 2 หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ตั้งแต่มาตรา 12 ถึง มาตรา 16 มีสาระสำคัญคือ กำหนดให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติเป็นแหล่งเก็บรักษา อนุรักษ์ และให้บริการ การศึกษา การค้นคว้า หรือทำการวิจัยเอกสารจดหมายเหตุ มีหน้าที่ 11 ประการ โดยเป็นหน้าที่ตามหลักการจดหมายเหตุสากล เช่น การจัดหา จัดหมวดหมู่ จัดทำเครื่องมือช่วยค้น ให้บริการ สนับสนุนงานด้านวิชาการแก่หอจดหมายเหตุของหน่วยงานรัฐ ท้องถิ่น และเอกชน รวมถึงหน้าที่ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของหอจดหมายเหตุแห่งชาติไทย คือ การจดบันทึกเหตุการณ์เกี่ยวกับพระราชพิธี รัฐพิธีและศาสนพิธี การรวบรวมเอกสารเหตุการณ์สำคัญของชาติ

หมวด 3 การคุ้มครองเอกสารจดหมายเหตุ ตั้งแต่มาตรา 17 ถึง มาตรา 23 ระบุข้อห้ามเกี่ยวกับเอกสารจดหมายเหตุ เช่น ห้ามแก้ไข ดัดแปลง ห้ามผู้ใดข่มขู่ยักเยื้องข่ม โดยกรมศิลปากรหรือได้รับอนุญาตจากอธิบดี ห้ามส่งหรือนำออกนอกประเทศ ห้ามทำปลอม เป็นต้น ในหมวดนี้ยังกำหนดให้สำเนาของเอกสารจดหมายเหตุที่ได้รับการรับรองความถูกต้องโดยอธิบดี สามารถใช้เป็นพยานเอกสารในศาลแทนต้นฉบับได้

หมวด 4 กองทุนส่งเสริมงานจดหมายเหตุ ตั้งแต่มาตรา 24 ถึง 28 กำหนดให้จัดตั้งกองทุนส่งเสริมงานจดหมายเหตุ ในกรมศิลปากร เพื่อใช้เป็นทุนสำหรับกิจการด้านเอกสารจดหมายเหตุ มีคณะกรรมการกองทุนทำหน้าที่บริหารจัดการ ตลอดจนช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

หมวด 5 บทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตราที่ 17 ถึง มาตรา 32 กำหนดบทลงโทษ ผู้ที่ฝ่าฝืนผลิตหรือทำซ้ำเอกสารจดหมายเหตุ แก้ไขหรือดัดแปลง ทำลาย ทำให้เสียหาย หรือทำให้เสื่อมค่า ซ้อ ขาย แลกเปลี่ยน จำหน่าย หรือรับไว้ ทำปลอม ซ่อมแซมโดยไม่ได

รับอนุญาต ส่งหรือนำเอกสารจดหมายเหตุออกนอกราชอาณาจักร โดยมีโทษจำคุกสูงสุด 5 ปี ปรับหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แนวทางการจัดการเอกสารหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับ พรบ. จดหมายเหตุแห่งชาติ

พรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ มีผลบังคับใช้กับ “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานสังกัดรัฐสภา ศาล องค์การตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวงทั้งหมด โดยมีหอจดหมายเหตุแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบด้านการเก็บรักษา อนุรักษ์และให้บริการ ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนทางวิชาการให้องค์การภาครัฐต่าง ๆ ด้วย เมื่อพิจารณาความตาม พรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ จะพบว่ามีความบางมาตราที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเอกสารหน่วยงานของรัฐ ซึ่งควรมีแนวทางดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จัดตั้งฝ่ายจัดการเอกสารขององค์การ (Records Management Programmes)

พรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ ได้กำหนดให้หอจดหมายเหตุแห่งชาติมีหน้าที่ดำเนินการเฉพาะเอกสารราชการที่สิ้นกระแสการใช้งานแล้ว (Non-current records) ส่วนเอกสารที่อยู่ในกระแสการใช้งาน (Current records) และกึ่งกระแสการใช้งาน (Semi-current records) ยังเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งในมาตรา 8 ระบุว่า “ในระหว่างการเก็บรักษาเอกสารราชการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ให้หน่วยงานของรัฐดูแลรักษาเอกสารไว้อย่างครบถ้วนและสามารถตรวจสอบอ้างอิงได้” ดังนั้นจึงจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐต้องมีฝ่ายที่ทำหน้าที่จัดการเอกสารทั่วทั้งองค์การ และทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับหอจดหมายเหตุแห่งชาติอย่างใกล้ชิด สำหรับหน้าที่เกี่ยวกับเอกสารราชการนั้น แต่เดิมมักขึ้นอยู่กับแผนก/งานสารบรรณของหน่วยงาน ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ.2526 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง ได้ให้ความหมายของคำว่า “งานสารบรรณ” หมายถึง งานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเอกสารเริ่มตั้งแต่การจัดทำ การรับ การส่ง การเก็บรักษา การยืม จนถึงการทำลาย เมื่อพิจารณาตามความหมายดังกล่าว จะเห็นว่ามีคความหมายแคบกว่าคำว่า “การจัดการเอกสาร” (Records Management) ซึ่งครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบาย การออกแบบระบบ การดำเนินงาน

การประเมินผล และการปรับปรุงระบบการจัดการเอกสาร สมสรวง พฤतिकุล ตั้งข้อสังเกตว่า ในระบบราชการไทยยังคงจัดให้งานสารบรรณเป็นเพียงงานระดับปฏิบัติการ (Operation) ยังไม่ได้จัดให้เป็นระดับงานบริหาร (Administration) แม้จะระบุไว้ในระเบียบว่าเป็น “งานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเอกสาร” ก็ตาม (Prudtikul, 2546) หน่วยงานของรัฐจึงควรจัดตั้งฝ่ายจัดการเอกสารขององค์การ (Records Management Programmes) ซึ่ง ISO 15489 ระบุถึงหน้าที่ของฝ่ายนี้ว่า “ออกนโยบายและขั้นตอนการทำงาน กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ สร้างและเผยแพร่ขั้นตอนและแนวทางการปฏิบัติ ให้การบริการ ในขอบเขตที่เกี่ยวข้องกับการจัดการและการใช้เอกสาร ออกแบบระบบเฉพาะสำหรับ จัดการเอกสาร นำระบบลงสู่การปฏิบัติ บริหารระบบ บูรณาการการจัดการเอกสารลงสู่ ระบบธุรกิจและในกระบวนการต่างๆ” โดยอาจพัฒนาหรือปรับบทบาทหน้าที่ของแผนก สารบรรณเดิม หรืออาจรวมเอาหอจดหมายเหตุเข้าไว้ด้วยกันก็ได้ เพื่อดูแลเอกสารที่สิ้น ภาระการใช้งานแล้วให้ครบตามวงจรชีวิตเอกสาร (Records life cycle) ในกรณีที่ หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องเก็บรักษาเอกสารราชการที่มีการจัดทำทะเบียนเป็น เอกสารจดหมายเหตุที่หน่วยงานของรัฐตลอดไปหรือตามระยะเวลาที่ตกลงกัน ตามมาตรา 9 วรรคสอง ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐควรมีการจัดสรรตำแหน่งบุคลากรที่มีความรู้ความ สามารถในการจัดการเอกสาร ให้ทำหน้าที่นักจัดการเอกสาร (Records Manager) หรือนักจดหมายเหตุ (Archivist) ทั้งในระดับบริหารและปฏิบัติ เพื่อดำเนินงานขับเคลื่อน ภารกิจจัดการเอกสารให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงานด้วย

2. จัดทำแบบแผนการจัดหมวดหมู่เอกสาร (Records Classification Scheme/File plan)

ใน หมวด 1 มาตรา 6 (2) ของพรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ กำหนดให้กรม ศิลปากรมีอำนาจหน้าที่ในการ “ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการจัดทำรายการหรือ ตารางการเก็บรักษาเอกสารราชการ” และในมาตรา 7 วรรคสอง ระบุว่าในการเก็บ รักษาเอกสารนั้น “...ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายการหรือตารางเก็บรักษาเอกสาร ราชการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ประเภทและหมวดหมู่เอกสาร ระยะเวลาการเก็บ รักษาเอกสาร วิธีการเก็บรักษาเอกสาร และการส่งมอบรายการหรือตารางเก็บรักษา เอกสารราชการ...” จากความดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องจัดทำ รายการหรือตารางการเก็บรักษาเอกสารราชการขึ้นมา ซึ่งรายการหรือตารางลักษณะ

เช่นนี้ในทางวิชาการจัดการเอกสารเรียกว่าแบบแผนการจัดหมวดหมู่เอกสาร ซึ่งต้องพัฒนาขึ้นจากจากฐานของการวิเคราะห์หน้าที่ กระบวนการ และกิจกรรมขององค์กร โดยแบบแผนการจัดหมวดหมู่เอกสารมีลักษณะสำคัญดังนี้ (1) ระบุว่าเอกสารใดที่ควรสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐาน (2) แสดงให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเอกสารทั้งเอกสารที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมหนึ่ง ๆ หรือระหว่างกิจกรรมหนึ่งกับอีกกิจกรรมหนึ่งที่เกี่ยวข้องให้ความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจกับเอกสาร (3) ระบุว่าเอกสารใดที่มีลำดับความสำคัญ ควรถูกนำเข้าสู่ระบบ (Capture) (4) ระบุแหล่งที่เอกสารควรจะถูกเก็บรักษา (5) ช่วยเหลือผู้ใช้ในการสืบค้นเอกสาร (6) ช่วยเหลือผู้ใช้ในการทำความเข้าใจหรือตีความเอกสาร (7) กำหนดและควบคุมอายุการจัดเก็บ (Retention Periods) สนับสนุนการตัดสินใจกำหนดอายุจัดเก็บเอกสาร รวมถึงสามารถกำหนดอายุของเอกสารได้ตั้งแต่จุดเริ่มต้นจัดทำเอกสาร (8) กำหนดและควบคุมสิทธิการเข้าถึง และการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล (Shepherd & Yeo, 2003 ; Smith, 2007)

อนึ่ง การที่หน่วยงานของรัฐมีการจัดหมวดหมู่เอกสารราชการอย่างเป็นระบบตามแบบแผนการจัดหมวดหมู่เอกสารแล้ว ย่อมเป็นดีต่อการโอนย้ายไปเก็บรักษาไว้ที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ซึ่งจะสามารถจัดเอกสารเหล่านั้นไว้ตามระบบเดิม (Original of order) โดยไม่ต้องมาจัดเรียง (Arrangement) ใหม่อีกด้วย

3. กำหนดเกณฑ์การประเมินคุณค่าเอกสาร (Appraisal)

ตามความในมาตรา 7 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐเก็บรักษาเอกสารราชการซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ (1) มีคุณค่าตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น (2) มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ (3) มีคุณค่าเพื่อการศึกษา การค้นคว้า หรือการวิจัย เพื่อส่งมอบให้แก่กรมศิลปากรต่อไป การที่หน่วยงานของรัฐจะทราบว่ามีคุณค่าจำเป็นอย่างไรจึงต้องมีการกำหนดเกณฑ์หรือแนวทางการประเมินคุณค่าเอกสารของหน่วยงานออกมาเป็นลายลักษณ์และประกาศใช้ทั่วทั้งองค์กร เพื่อให้ตัดสินใจได้ว่าเอกสารใดควรถูกนำเข้าสู่ระบบ (Capture) เพื่อดูแลรักษา ต้องเก็บไว้นานเท่าไร ตลอดจนทำลาย หรือโอนย้ายไปเป็นเอกสารจดหมายเหตุเมื่อใด โดยเกณฑ์การประเมินนั้นขึ้นอยู่กับเป้าหมายและหน้าที่ของแต่ละองค์การที่อาจให้คุณค่าด้านการเป็นพยานหลักฐาน การเป็นความรู้สารสนเทศ ตอบสนองการใช้งานทางธุรกิจ และตอบสนองความรับผิดชอบขององค์การที่แตกต่างกัน ในส่วนนี้หน่วยงานของรัฐควรมีคณะกรรมการสำหรับพิจารณา

เอกสารตามเกณฑ์ที่ตั้งขึ้น และมีการปรับปรุงเกณฑ์ให้สอดคล้องกับเอกสารที่เปลี่ยนแปลง
อย่างสม่ำเสมอ

4. พัฒนาระบบงานสารบรรณ (Records keeping system)

พรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติ มาตรา 8 ระบุว่า “ในระหว่างการเก็บรักษา เอกสารราชการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 ให้หน่วยงานของรัฐดูแลรักษา เอกสารไว้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์และสามารถตรวจสอบอ้างอิงได้” จากความในมาตรานี้ แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องมีระบบหรือกลไกในการดูแลรักษาเอกสาร ตลอดวงจรชีวิตอย่างต่อเนื่อง ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ตรวจสอบได้ สอดคล้องกับ ISO 15489 ที่กำหนดว่าหน่วยงานต้องมีระบบที่จะต้องสามารถจัดการกับคุณลักษณะพื้นฐาน ของเอกสาร 3 อย่าง คือ ความจริงแท้ (Authenticity) ความเชื่อถือได้ (Reliability) และ ความครบถ้วนสมบูรณ์ (Integrity) ซึ่งในทางวิชาการจัดการเอกสารเรียกว่า ระบบงาน สารบรรณ (Recordkeeping system) หมายถึง การประสานนโยบายและวิธีการปฏิบัติที่ ช่วยให้ทำให้เอกสารถูกเก็บรวบรวม จัดเรียงและจัดหมวดหมู่ เพื่อความสะดวกในการ จัดการ ซึ่งประกอบด้วย การสงวนรักษา การใช้งาน การสืบค้น และการโอนย้ายเอกสาร (Pearce-Moses, 2005) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่เอกสารของหน่วยงานได้เปลี่ยน รูปแบบจากกระดาษ มาสู่เอกสารดิจิทัล หน่วยงานก็จำเป็นต้องมีระบบงานสารบรรณ อิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Recordkeeping System: ERKS) เพื่อใช้จัดเก็บและค้นคืน เอกสาร ตลอดจนควบคุมเอกสารตามหน้าที่พื้นฐาน คือ การจัดทำ การจัดเรียง และ การประเมินเอกสารเพื่อรักษาความจริงแท้ (Authenticity) ความเชื่อถือได้ (Reliability) และความครบถ้วนสมบูรณ์ (Integrity) ของเอกสารเอาไว้ Bantin (2008) ระบุว่าความ ต้องการพื้นฐานของระบบงานสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ ที่ทุกหน่วยงานต้องมี คือ (1) การรวบรวม/นำเข้าเอกสาร (Capture records) (2) การกำหนดเมทาดาตาตลอดวงจร ชีวิตเอกสาร (3) การสนับสนุนการตรวจสอบ (Audit control) (4) การเข้าถึงและใช้งาน (5) การกำหนดอายุและทำลาย (6) การควบคุมและรักษาความปลอดภัย (7) สงวนรักษา สำรองข้อมูล กู้คืน

ระบบงานสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์สำหรับหน่วยงานของรัฐตาม พรบ. จดหมายเหตุนี้ ยังควรจะเชื่อมโยงกับระบบการจัดเก็บเอกสารและการให้บริการเอกสาร ของหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ตามที่ระบุไว้ใน หมวดที่ 1 มาตรา 6 (4) โดยเฉพาะการส่ง

มอบหรือโอนย้ายเอกสารอิเล็กทรอนิกส์จากหน่วยงานเดิมไปยังห้องจดหมายเหตุแห่งชาติ
ซึ่งยังเป็นประเด็นท้าทายที่ต้องมีการศึกษาพัฒนาต่อไป

5. สงวนรักษาเอกสาร (Preservation)

เป็นธรรมดาที่เอกสารเมื่อผ่านเวลายาวนานย่อมต้องมีการเสื่อมสภาพ
ทั้งที่อาจเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หรือจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของมนุษย์ เอกสาร
จดหมายเหตุที่เสื่อมสภาพจำเป็นต้องได้รับการอนุรักษ์ (Conservation) โดยการใช้
สารเคมีและเทคนิควิธีทางวิทยาศาสตร์ต่างๆ ที่ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ในกรณีของ
หน่วยงานของรัฐ พรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติกำหนดไว้ใน หมวดที่ 3 มาตรา 18 ห้ามมิให้
ผู้ใดซ่อมแซมเอกสารจดหมายเหตุ เว้นแต่จะเป็นการซ่อมแซมโดยกรมศิลปากร หรือโดย
ได้รับอนุญาตจากอธิบดี และกำหนดบทลงโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหากฝ่าฝืนไว้ใน
มาตรา 31 แต่ก็มีใช้ว่าหน่วยงานของรัฐต้องปล่อยให้เอกสารของตนเสื่อมสภาพและรอให้
เป็นหน้าที่ของกรมศิลปากรทำการอนุรักษ์แต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่จำเป็นต้องดำเนินการ
สงวนรักษา (Preservation) ซึ่งเป็นการป้องกัน เก็บรักษาเอกสารให้ปลอดภัยและรอดพ้น
จากสิ่งที่จะมีผลต่อการเสื่อมสลายของเอกสาร เป็นต้นว่าแมลง อักคิภัย รวมถึงการรู้จักใช้
อย่างระมัดระวังถูกวิธี เพื่อมิให้เอกสาร ถูกทำลายหรือเสื่อมสภาพไปอย่างรวดเร็ว
โดยหน่วยงานของรัฐควรต้องกำหนดมาตรฐานสำหรับการสงวนรักษาเอกสารขององค์การ
มีการเลือกใช้วัสดุบันทึกที่เหมาะสมกับเอกสารแต่ละประเภท เช่น เอกสารสำคัญควรใช้
กระดาษไร้กรด มีการควบคุมอุณหภูมิ ความชื้น ป้องกันแมลง มีการวางระบบป้องกันอัคคิภัย
वादภัย และภัยทางธรรมชาติอื่นๆ มีแผนป้องกันความเสี่ยงและกู้คืนเอกสารในภาวะวิกฤต
รวมถึงฝึกอบรมให้ความรู้บุคลากรเกี่ยวกับการสงวนรักษาเอกสารเบื้องต้น เพื่อให้เอกสาร
สำคัญของหน่วยงานยังคงสภาพดี เมื่อโอนย้ายเป็นเอกสารจดหมายเหตุก็ไม่จำเป็นต้อง
เข้าสู่กระบวนการอนุรักษ์ ซึ่งมีต้นทุนสูง ใช้เวลานาน ในขณะที่นักวิทยาศาสตร์อนุรักษ์ใน
ประเทศไทยก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณเอกสารจดหมายเหตุทั้งประเทศ

สรุป

แม้ว่าพรบ.จดหมายเหตุแห่งชาติจะมีสาระสำคัญมุ่งเน้นที่การเก็บรักษา อนุรักษ์
และการคุ้มครองเอกสารจดหมายเหตุ อย่างไรก็ตาม การที่จะสามารถโอนย้ายเอกสาร
“ต้นทาง” ที่มีคุณค่าจากหน่วยงานของรัฐมาเก็บรักษาในห้องจดหมายเหตุแห่งชาติซึ่งเป็น

“ปลายทาง” ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์และสามารถตรวจสอบอ้างอิงได้นั้น หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องมีระบบการจัดการเอกสารที่ดีด้วย โดยต้องหันมาให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ ระเบียบที่เอื้อต่อการจัดการเอกสาร การพัฒนาฝ่ายจัดการเอกสารขององค์กร พัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการจัดการเอกสาร พัฒนาระบบและกระบวนการจัดการเอกสารขององค์กรอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกันกรมศิลปากร โดยหอจดหมายเหตุแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายฉบับนี้ ก็ควรจะต้องรณรงค์ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดการเอกสารและจดหมายเหตุให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ตลอดจนบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายฉบับนี้นั่นเอง

เอกสารอ้างอิง

- ARMA International (2007). **Glossary of records and information management terms**. Retrieved 10 October, 2015, from http://www.arma.org/standards/glossary/index.cfm?id_term=369
- Ashe, C., & Nealy, C. (2004). **Record smangement : Effective information systems**. Upper Saddle River, N.J.: PearsonPrentice Hall.
- Bantin, P. C. (2008). **Understanding Data and Information Systems for Record-keeping**. NY: Neal-Schuman.
- Bellardo, L. J., & Bellardo, L. L. (1992). **A Glossary for archivists, manuscript curators, and records managers**. Chicago: Society of American Archivists.
- Carmicheal, D. W. (2004). **Organizing Archival Records : A Practical Method of Arrangement and Description for Small Archives**. 2^{ed}. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.
- Daniels, M. F. (1984). **Introduction to archival terminology**. Retrieved 19 October, 2015, from <http://www.archives.gov/research/alic/reference/archives-resources/terminology.html#note>
- Dearstyne, B. W. (2000). **Managing Historical Records Programs : A Guide for Historical Agencies**. Walnut Creek: AltaMira Press.

- ISO. (2015). **ISO 14001:2015 Environmental management systems -- Requirements with guidance for use**. Retrieved 12 May, 2016, from http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=60857
- ISO. (2016). **ISO 15489-1:2016 Information and documentation -- Records management -- Part 1: Concepts and principles**. Retrieved 12 May, 2016, from http://www.iso.org/iso/home/store/catalogue_tc/catalogue_detail.htm?csnumber=62542
- National Archives of Australia. (2015). **Legislation that affects how your agency manages its records**. Retrieved 12 May, 2016, from <http://www.naa.gov.au/records-management/strategic-information/standards/records-and-legislation/index.aspx>
- National Archives of Japan. (2007). **Public archives act**. Retrieved 10 October, 2015, from http://www.archives.go.jp/english/basic_laws/public_archives.html
- National Archives of United Kingdom. (2016). **Public records act**. Retrieved 12 May, 2016, from <http://www.nationalarchives.gov.uk/information-management/legislation/public-records-act/>
- Pearce-Moses, R. (2005). **A Glossary of archival and records terminology**. Retrieved 20 October, 2015, from <http://www2.archivists.org/glossary/terms/d/document>
- Shepherd, E., & Yeo, G. (2003). **Managing Records : A Handbook of Principles and Practice**. London: Facet.
- Smith, K. (2007). **Public Sector Records Management : A Practical Guide**. Burlington, VT: Ashgate.
- Prudtikul, S. (2546). **Records Management**. (In thai). Bangkok: Department of Oriental Languages, Faculty of Archaeology, Silpakorn University.
- U.S. National Archives and Records Administration. (2015). **NARA Basic Laws and Authorities**. Retrieved 12 May, 2016, from <https://www.archives.gov/about/laws/>