

## สรุปผลการ เสนอ อภิปรายผล และข้อ เสนอแนะ

การ เสนอครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วย หอสมุดของต่างประเทศบางประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เดนมาร์ก ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมาย ว่าด้วยหอสมุดประชาชนสำหรับประเทศไทย เพื่อให้ทราบว่ากฎหมายว่าด้วยหอ สมุดประชาชนของประเทศไทยนั้นควรมีอย่างไร

ในการ เสนอ เรื่องกฎหมายว่าด้วยหอสมุดประชาชนนี้ ผู้เขียนได้ค้นคว้า จากหนังสือ วารสาร สิ่งพิมพ์รัฐบาล วิทยานิพนธ์ และสัมภาษณ์ เพื่อทราบ เรื่อง เกี่ยวกับกฎหมายหอสมุดในประเทศต่าง ๆ และผลที่ได้รับ เนื่องจากกฎหมายหอสมุด

### สรุปผลการ เสนอ

#### 1. กฎหมายหอสมุดของสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศแรกในโลกที่ประกาศใช้กฎหมาย เพื่อ ก่อตั้งหอสมุดขึ้น หอสมุดในสหรัฐอเมริกา เริ่มตั้งแต่สมัยที่ยัง เป็นอาณานิคมของ อังกฤษ หอสมุดสมัยแรก เป็นหอสมุดที่เรียก เก็บค่าบำรุงจากผู้เข้าใช้ หอสมุด เสียค่าบำรุงแห่งนี้เปิดให้เข้าใช้โดยเสรี แต่ผู้เป็นสมาชิกสามารถยืมได้ ต่อมารัฐ เห็นความต้องการหอสมุดของประชาชนที่ได้เสียภาษีแก่รัฐ จึงจัดตั้งหอสมุดพร้อม ทั้งให้เงินอุดหนุนแห่งแรกคือ หอสมุดเมืองปีเตอร์บอโร (Peterborough) รัฐนิวแฮมเชียร์ (New Hampshire) ใน ค.ศ. 1833 ปรากฏว่าในปี ค.ศ. 1870 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหอสมุดถึง 19 รัฐ ในปี ค.ศ. 1956 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการให้บริการหอสมุด (Library Services Act) เป็นพระราชบัญญัติที่ส่งเสริมให้รัฐต่าง ๆ จัดขยายบริการหอ สมุดประชาชนออกไปสู่ชนบทให้ทั่วถึง ค.ศ. 1964 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติ

การให้บริการห้องสมุดฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติการให้บริการและการก่อสร้างห้องสมุด (Library Services and Construction Act) เพื่อเพิ่มเงินช่วยเหลือกิจการห้องสมุดประชาชนในชนบทให้ทัดเทียมกับในเมือง และจัดสรรเงินทุนอีกจำนวนหนึ่ง เพื่อก่อสร้างอาคารห้องสมุด หรือขยายอาคารห้องสมุดที่ต้องการด้วยในปี ค.ศ. 1974

## 2. กฎหมายห้องสมุดของอังกฤษ

กิจการห้องสมุดของประเทศนี้นับว่ามีความเป็นมาเก่าแก่ที่สุด รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชนฉบับแรก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1850 ซึ่งกำหนดให้เมืองที่มีพลเมืองมากกว่า 10,000 คนขึ้นไป จัดหาสถานที่เพื่อจัดตั้งห้องสมุด จัดหาแสงสว่าง และ เชื้อเพลิง รวมทั้ง เงินงบประมาณจ้างบรรณารักษ์มาดำเนินงาน และให้อำนาจวัดที่มีชาวบ้านอยู่ในอาณาเขต 5,000 คนขึ้นไป จัดตั้งห้องสมุดขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการแก้ไขหลายครั้ง จนภายหลังการปฏิรูประบบราชการระดับท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1957 กระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินงานด้านห้องสมุดประชาชนและได้ทำรายงานเสนอรัฐบาล ซึ่งต่อมาได้นำไปเป็นพื้นฐานยกร่างพระราชบัญญัติห้องสมุดฉบับใหม่ มีชื่อว่า พระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชนและพิพิธภัณฑ์ (The Public Libraries and Museums Act 1964) เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการศึกษาและวิทยาศาสตร์ควบคุมดูแล ส่งเสริมและปรับปรุงบริการห้องสมุดประชาชน ซึ่งจัดโดยหน่วยงานระดับท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษาห้องสมุด เป็นผู้ให้คำแนะนำ นอกจากนั้นได้ให้อำนาจรัฐมนตรีจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ห้องสมุด เพื่อการจัดหาอาคารสถานที่ ครุภัณฑ์ วัสดุอุปกรณ์ห้องสมุดอื่น ๆ ที่จำเป็น สนับสนุนให้ทั้งผู้ใหญ่และเด็กได้ใช้บริการห้องสมุดให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

## 3. กฎหมายห้องสมุดของเดนมาร์ก

บุคคลที่มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อกฎหมายห้องสมุดของเดนมาร์ก คือ เอช โอ แลงก์ (H.O. Lange) ซึ่งเป็นผู้เสนอแผนงานในการปรับปรุงบริการห้องสมุด โดยเสนอแนวคิดที่ว่า เดนมาร์กจะต้องมีห้องสมุดขนาดใหญ่ เป็นห้องสมุดศูนย์กลางใน

เมืองชั้น เอกของแต่ละมณฑล กำหนดจำนวนหนังสือ และผู้ดำเนินงานการประสานงานระหว่างห้องสมุด

รัฐบาล เดนมาร์ก ได้ เล็ง เห็นความสำคัญของห้องสมุด โดยแต่งตั้งคณะกรรมการห้องสมุดแห่งชาติ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชน (Public Libraries Act) เมื่อปี ค.ศ. 1920 ซึ่งมีผลให้รัฐต้องจ่ายเงินช่วยเหลือห้องสมุดเป็นจำนวน 15,000 โครนเนอร์ แก่ห้องสมุดศูนย์กลางในเมืองชั้นเอก มีการแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ถึง 8 ครั้ง จนกระทั่งถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ค.ศ. 1964 เรียกว่า พระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชน เดนมาร์ก (Public Libraries Act) ซึ่งมีผลใช้บังคับในเดือน เมษายน 1965

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม เผยแพร่การศึกษา ความรู้ และวัฒนธรรม กำหนดให้มีห้องสมุดในทุกท้องที่ และให้บริการห้องสมุดโดยไม่คิดมูลค่า การบริหารห้องสมุด เป็นไปในรูปของคณะกรรมการ โดยสภาเทศบาลได้แต่งตั้งกรรมการคนหนึ่ง เป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนเอกชนสามารถจัดตั้งห้องสมุดได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาเทศบาล รัฐบาลกลางจะให้เงินสนับสนุน เขตละ 1 แห่ง มีคณะกรรมการอำนวยการห้องสมุด เป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของหัวหน้าบรรณารักษ์ ในพระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชนฉบับนี้ยังระบุถึงห้องสมุดประจำมณฑลและห้องสมุดท้องถิ่นซึ่งอยู่ในมณฑลนั้น ๆ โดยรัฐบาลจะจ่ายเงินล่วงหน้าให้เพื่อช่วยเหลือในการดำเนินงานของห้องสมุดทั้งสองแห่ง นอกจากนี้ ยังกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างห้องสมุดประชาชนและห้องสมุดโรงเรียนในการให้บริการแก่นักเรียนในโรงเรียน โดยมีการตั้งกรรมการคัดเลือกหนังสือสำหรับห้องสมุดโรงเรียน และแผนกเด็กสำหรับห้องสมุดประชาชน ทั้งได้กำหนดเงินอุดหนุนพิเศษให้แก่ห้องสมุดเอกชน และจัดบริการสำหรับผู้ป่วย

#### 4. กฎหมายห้องสมุดของญี่ปุ่น

ห้องสมุดสมัยใหม่ในประเทศญี่ปุ่นได้ เริ่มขึ้นภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง โดยได้รับความช่วยเหลือจากบรรณารักษ์อเมริกัน นอกจากนั้นสมาคมห้องสมุดญี่ปุ่นมีบทบาทในการพัฒนากิจการห้องสมุดในประเทศอย่างมาก

กฎหมายห้องสมุดฉบับแรกประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1899 ให้เมืองหลวง เมืองอื่น ๆ และหมู่บ้านจัดตั้งห้องสมุดขึ้น ในปี ค.ศ. 1948 ได้ประกาศใช้กฎหมายห้องสมุดกลางแห่งชาติ เป็นผลให้ หอสมุดแห่งชาติโตเอต และห้องสมุดรัฐสภาแห่งชาติ มีฐานะ เป็นห้องสมุดกลาง มีห้องสมุดของหน่วยงานรัฐบาลทั้งหมด เป็นห้องสมุดสาขา ทำหน้าที่ให้บริการแก่ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ให้ความร่วมมือแก่ห้องสมุดอื่น ๆ ในและนอกประเทศ ดำเนินงานโดยมีคณะกรรมการให้คำปรึกษา กฎหมายห้องสมุดฉบับที่สองได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1950 ทำให้ผู้ที่ทำงานอาชีพบรรณารักษ์ไม่พอใจอย่างมาก และได้พยายามทำงานห้องสมุดด้านต่าง ๆ ให้ดีขึ้น สภาหอสมุดญี่ปุ่นได้ตั้งคณะกรรมการร่างข้อแก้ไขของกฎหมายนี้ด้วย

กฎหมายฉบับปี ค.ศ. 1950 ได้ยกฐานะให้สอดคล้องกับมาตรา 9 ของกฎหมายว่าด้วยการศึกษาทางสังคมฉบับปี ค.ศ. 1948 ว่า ห้องสมุดจะต้องจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นต่อการศึกษากว่าสิ่งใดมากที่สุด วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้จึงมุ่งที่จะจัดตั้งและส่งเสริมให้ห้องสมุดมีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่การศึกษาให้มากที่สุด นับตั้งแต่ผู้บริหารงานในระดับต่าง ๆ ของประเทศ คณะกรรมการการศึกษา คณะกรรมการหอสมุด ฯลฯ จะต้องส่งเสริมห้องสมุดทั้งด้านการจัดตั้ง และการจัดหาเงินงบประมาณ เพื่อซื้อหนังสือ วัสดุต่าง ๆ จัดหาบุคลากรที่มีความรู้และความสามารถมาบริหารงานในห้องสมุด และจัดบริการของห้องสมุดให้สนองความต้องการของผู้ใช้ให้มากที่สุด

##### 5. กฎหมายหอสมุดแห่งชาติของสิงคโปร์

หอสมุดแห่งชาติสิงคโปร์มีกำเนิดมาจากสถาบันสิงคโปร์ ซึ่งตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1823 ได้เปลี่ยนชื่อ เป็นหอสมุดแรฟเฟิลส์ ใน ค.ศ. 1955 และเมื่อพระราชบัญญัติหอสมุดแห่งชาติประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1957 หอสมุดแรฟเฟิลส์ก็ได้ทำหน้าที่ เป็นหอสมุดแห่งชาติและห้องสมุดประชาชนด้วย โดยจัดบริการให้เปล่า แต่ผู้ที่ขอยืมหนังสือออกจากห้องสมุดต้องวางเงินค้ำมัดจำหนังสือ พระราชบัญญัติหอสมุดแห่งชาติสิงคโปร์ ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้ผู้รับผิดชอบงานหอสมุดแห่งชาติ ดำรงตำแหน่ง เป็นผู้อำนวยการ และมีบรรณารักษ์และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ปฏิบัติงาน

โดยมีคณะกรรมการหอสมุดแห่งชาติ เป็นผู้กำหนดนโยบายในการดำเนินงาน

หอสมุดแห่งชาติมีหน้าที่ เป็นผู้นำ เรื่อง เกี่ยวกับหอสมุดในประเทศไทย มีส่วนร่วมในการวางแผนงานหอสมุดของชาติ เป็นศูนย์กลางให้ความร่วมมือระหว่างหอสมุดในชาติและระหว่างชาติ รับผิดชอบการจัดบริการหอสมุด รวบรวมสิ่งพิมพ์ของชาติ ให้บริการตอบคำถามและบริการทางบรรณานุกรม รวมทั้งบริการหอสมุดเคลื่อนที่ บริการสำหรับเด็กและบุคคล เฉพาะกลุ่ม เช่นคนตาบอด ฯลฯ เพื่อให้การดำเนินงานของหอสมุด เป็นไปด้วยดี บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ รัฐบาลได้จัดสรรเงินให้หอสมุด เพื่อจัดซื้อหนังสือ สิ่งพิมพ์และวัสดุต่าง ๆ ตลอดจนอุปกรณ์ครุภัณฑ์ของหอสมุด ให้บุคลากรของหอสมุดเป็นข้าราชการพลเรือน จัดอบรมบุคลากร ให้มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บริการหอสมุดมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

#### 6. ระเบียบว่าด้วยหอสมุดประชาชนของไทย(กระทรวงศึกษาธิการ)

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยหอสมุดใช้บังคับ คงมีแต่ระเบียบหอสมุด อันได้แก่ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหอสมุดประชาชน พ.ศ. 2495<sup>1</sup> ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อ เผยแพร่ความรู้ โดยการอ่าน และการค้นคว้าตำราในหอสมุด ส่งเสริมการรู้หนังสือและปลูกฝังนิสัยของประชาชนให้รักการอ่านหนังสือ โดยได้กำหนดให้จัดตั้งหอสมุดประชาชน เป็น 3 ประเภท คือ หอสมุดประชาชนจังหวัด หอสมุดประชาชนอำเภอ และหอสมุดเคลื่อนที่ และให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้จัดตั้งหอสมุดประชาชนจังหวัด ให้นายอำเภอ เป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งหอสมุดประชาชนอำเภอ โดยได้รับอนุมัติจำนวนเงินและงบประมาณจากกระทรวงศึกษาธิการ ในระเบียบนี้ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการหอสมุด อย่างน้อย 5 คน โดยให้มีหน้าที่วางระเบียบข้อบังคับหอสมุด การอ่าน การยืม การส่งเสริม และการเผยแพร่กิจการหอสมุด พิจารณางบประมาณและการทำรายได้ของหอสมุด กำหนดประเภทของหนังสือที่ควรให้จัด

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดที่ ผนวก ก



บริการไว้ในห้องสมุด และหนังสือต้องห้ามไม่ควรนำเข้าห้องสมุด นอกจากนี้ในตอนท้ายระเบียบยังได้กำหนดวิธีการให้ได้มาซึ่งงบประมาณ โดยให้ได้รับงบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาผู้ใหญ่ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการจะจัดสรรให้ หรือจ่ายจากเงินรายได้อื่น ๆ ที่ห้องสมุดหามาได้ ระเบียบดังกล่าวได้เริ่มใช้เมื่อ 18 ตุลาคม 2495 หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2508 กระทรวงศึกษาธิการได้ประกาศใช้มาตรฐานของห้องสมุดประชาชน<sup>1</sup> เพื่อเป็นมาตรฐานสำหรับห้องสมุดประชาชนในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2517 และ 2520 ได้มีผู้พยายามเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดประชาชนต่อรัฐบาล<sup>2</sup> แต่จนถึงบัดนี้ก็ยังไม่มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหอสมุดแห่งชาติ คือ พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช 2484 มาตรา 20 และ 32 ซึ่งระบุให้ผู้จัดพิมพ์ต้องส่งหนังสือให้หอสมุดแห่งชาติ 2 ฉบับ และมาตรา 59 ระบุให้ผู้ที่ฝ่าฝืนได้รับโทษปรับไม่เกิน 12 บาท ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานของหอสมุดแห่งชาติของไทย

### อภิปรายผล

กฎหมายว่าด้วยห้องสมุดของแต่ละประเทศมีความเป็นมาที่แตกต่างกันตามสภาพสังคมและความเหมาะสมของประเทศนั้น ๆ ซึ่งจากการศึกษา เรื่องความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดนี้ จะพบว่าแต่ละประเทศที่มีกฎหมายห้องสมุด มีจุดเริ่มต้นที่แตกต่างกัน ประเทศญี่ปุ่นนั้นแนวคิดเกี่ยวกับห้องสมุดมีมาตั้งแต่สมัยดั้งเดิมซึ่งมีห้องสมุดเฉพาะของพระราชวงศ์และขุนนางเท่านั้น แนวคิดเรื่องห้องสมุดสมัยใหม่

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดที่ ผนวก ข.

<sup>2</sup>ดูรายละเอียดที่ ผนวก ค.

เริ่มมีขึ้น เมื่อสหรัฐอเมริกา ได้เข้ามายึดครองญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และต้องการพัฒนาประเทศญี่ปุ่นให้เข้ากับชีวิตและความเป็นอยู่แบบสมัยใหม่ ประเทศสิงคโปร์ก็เช่นเดียวกัน ชาวอังกฤษซึ่ง เข้ามายึดครองสิงคโปร์ได้มีส่วนในการตั้งสถาบันสิงคโปร์ เพื่อ เป็นแหล่งศึกษา วรรณกรรมตะวันตก ซึ่งในภายหลังรัฐได้เข้ามาดำเนินการให้ เป็นหอสมุดแห่งชาติ และห้องสมุดประชาชน อันมีพัฒนาการก้าวหน้าขึ้น เป็นลำดับ ประเทศ เดนมาร์กนั้น ความเจริญของกิจการห้องสมุด เริ่มขึ้นที่วัด ซึ่งประชาชนให้ความสนใจในการใช้ห้องสมุด หรือการอ่านหนังสือ รัฐบาลจึง เห็นว่าวัดควร เป็นศูนย์กลางในการจัดการศึกษาสำหรับประชาชน จึงได้ปรับปรุงกิจการห้องสมุดของวัดให้ดีขึ้น ส่วนประเทศอังกฤษนั้น รัฐเข้ามามีบทบาทให้ความสนับสนุน ตั้งแต่แรกเริ่ม เมืองใดมีคนมากกว่า 1 หมื่นคน ต้องมีห้องสมุดให้ประชาชน รัฐบาลจะจัดหาสถานที่ แสงสว่าง เชื้อเพลิง เพื่อให้ความอบอุ่นในอาคาร และงบประมาณจ้างบุคลากร สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จุดเริ่มต้นของกิจการห้องสมุดอยู่ที่ประชาชนมองเห็นความสำคัญของการศึกษา พยายามหาที่เรียน ที่ค้นคว้าด้วยตนเอง ถึงกับมีผู้ตั้งห้องสมุดประชาชนประเภท เสี้ยค่าบำรุงขึ้นในระยะแรก ส่วนของประเทศไทยแม้จะไม่มีกฎหมายห้องสมุดใช้ในปัจจุบัน แต่พัฒนาการห้องสมุดก็มีมา เป็นเวลานาน เริ่มที่หอไตร ของวัด และเริ่มมีระเบียบห้องสมุดประชาชนใช้อย่างจริงจัง เมื่อ พ.ศ. 2495 คือ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่า ด้วยห้องสมุดประชาชน

### วัตถุประสงค์

กฎหมายห้องสมุดของทุกประเทศ เขียนขึ้นด้วย เจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมกิจการห้องสมุดให้มีหลักประกันที่มั่นคงในการดำเนินงาน และจัดบริการให้ผู้ใช้ห้องสมุดได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ กฎหมายห้องสมุดบางฉบับ เช่น ของประเทศสิงคโปร์ และอังกฤษ ระบุแต่เพียงย่อ ๆ ว่า เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพของการบริการห้องสมุด ของประเทศสหรัฐอเมริกา ระบุถึงการขยายกิจการห้องสมุดเพิ่ม

เต็มในวัตถุประสงค์ด้วย ส่วนของประเทศไทย นอกจากจะเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและส่งเสริมพัฒนาการห้องสมุดแล้ว ยัง เน้นถึงวัตถุประสงค์ในด้านการส่งเสริมการศึกษาอีกด้วย

### การบริหารงาน

ในกฎหมายห้องสมุดจะระบุถึง โครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้จากการศึกษา พบว่า แต่ละประเทศมีสภาพทางภูมิศาสตร์ สังคมและเศรษฐกิจที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้โครงสร้างในการบริหารงานตามี่ระบุไว้ในกฎหมายห้องสมุดแตกต่างกันไปด้วย เช่น ประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศเล็ก สภาพภูมิประเทศ เป็น เกาะ จึงมีศูนย์รวมในการให้บริการห้องสมุดแก่ประชาชน คือ หอสมุดแห่งชาติ เพียงอย่างเดียว และทำหน้าที่เป็นห้องสมุดประชาชนด้วย การบริหารงานจึงมีเพียงผู้อำนวยการหอสมุดแห่งชาติ ซึ่งรับมอบมาจากรัฐมนตรี เป็น ผู้รับผิดชอบในการจัดดำเนินงานห้องสมุดให้แก่ประชาชน แต่ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศใหญ่ แต่ละรัฐมีการปกครองภายในรัฐ เป็นอิสระ ประชาชนมีความพร้อมทางการศึกษา ระบบการบริหารงานที่ระบุไว้ในกฎหมายห้องสมุด จึงครอบคลุมถึง ส่วนการปกครองทุกระดับ ตั้งแต่การกำหนดบทบาทของรัฐบาลกลาง ระดับรัฐ และระดับท้องถิ่น ในอันที่จะประสานงาน และให้ความช่วยเหลือในการจัดดำเนินงานห้องสมุดประชาชน ให้แก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ

### งบประมาณ

เรื่องงบประมาณนับว่า เป็นสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ เพราะจะทำให้ระบบห้องสมุดของประเทศนั้นมีความรุ่งเรือง เจริญก้าวหน้า หรือประสบกับความล้มเหลวก็ได้ ประเทศต่าง ๆ จึงมีมาตรการในการให้หลักประกันทางการเงินออกมาในรูปของกฎหมายห้องสมุด ทั้งนี้จากการศึกษา พบว่า กฎหมายห้องสมุดบางประเทศได้ให้รายละเอียด เกี่ยวกับงบประมาณที่ห้องสมุดในประเทศนั้นควรจะได้รับ บางประเทศ



คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของค่าใช้จ่าย บางประเทศคำนวณเป็นตัว เลขที่แท้จริงออกมา เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดจำนวนเงินที่จะได้รับอย่างละเอียดในแต่ละโครงการ ตัวอย่างได้แก่โครงการพัฒนาห้องสมุดของแต่ละรัฐที่เสนอขึ้นไปยังรัฐบาลกลางจะได้รับเงิน 35 ล้านเหรียญอเมริกัน และอีก 40 ล้านเหรียญ สำหรับโครงการขยาย และต่อเติมอาคารห้องสมุด ในประเทศ เดนมาร์ก รัฐเป็นผู้ควบคุมงบประมาณ แต่ละเมืองส่งตัวแทนไปพิจารณาในคณะกรรมการดำเนินงาน แต่ละเขตจะได้รับเงินช่วยเหลือประมาณ 20% ของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

### บุคลากร

องค์ประกอบที่สำคัญในการผลักดันให้การจัดบริการห้องสมุดประสบผลสำเร็จก็คือผู้ดำเนินงานซึ่งประกอบด้วย บุคคลหลายระดับ ในกฎหมายห้องสมุดแทบจะทุกประเทศ ต้องระบุ เรื่องบุคลากรในการดำเนินงานห้องสมุดไว้ สุดแต่จะเล็งเห็นความจำเป็นในการ เน้น เรื่องบุคลากรระดับใด เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งจากการศึกษา เรื่องบุคลากรในกฎหมายห้องสมุดฉบับล่าสุดที่ทุกประเทศใช้อยู่ ปรากฏว่า 2 ใน 4 แห่ง ระบุเกี่ยวกับคุณสมบัติของบรรณารักษ์ และผู้ช่วยบรรณารักษ์ เช่น ประเทศ เดนมาร์ก นอกจากจะกำหนดให้มีบรรณารักษ์ที่มีคุณสมบัติทำงานเต็มเวลา ในสถานที่ที่ห้องสมุดตั้งอยู่นั้นมีพลเมืองมากกว่า 5,000 คนแล้ว ในขณะเดียวกันก็มีเงื่อนไขที่ว่า บรรณารักษ์ที่จะแต่งตั้งต้องได้รับคำยินยอมจากคณะกรรมการอำนวยการห้องสมุด ซึ่งก็แตกต่างจากกฎหมายห้องสมุดของอังกฤษ แม้จะเป็นประเทศในยุโรปด้วยกัน และต่างก็มีการดำเนินงานด้านห้องสมุดประชาชนมาเป็นเวลานาน เช่นเดียวกัน กฎหมายห้องสมุดของอังกฤษระบุไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น มิได้เน้นถึงผู้ที่ปฏิบัติงานในห้องสมุด คือ ระบุเฉพาะรัฐมนตรี คณะกรรมการที่ปรึกษาห้องสมุด คณะกรรมการจังหวัด คณะกรรมการเมือง คณะกรรมการเขต และคณะกรรมการตำบล เป็นผู้ร่วมรับผิดชอบในการดำเนินงานห้องสมุดให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น กฎหมายห้องสมุดไม่ได้ระบุถึง

ตัวบุคลากร เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรณารักษ์ผู้ดำเนินงานไม่ได้มีการกล่าวถึง ส่วนในเอเชีย ปรากฏว่าประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดเรื่องคุณวุฒิของบรรณารักษ์ และ ผู้ช่วยไว้ เช่นเดียวกัน ประเทศเดนมาร์กต้องการผู้มีวุฒิปริญญาตรี เป็นอย่างต่ำ สำหรับบรรณารักษ์ผู้ดำเนินงาน ในกฎหมายหอสมุดแห่งชาติสิงคโปร์ พบว่า ผู้อำนวยการหอสมุดและเจ้าหน้าที่ของหอสมุดแห่งชาติ มีการระบุไว้อย่างชัดเจน ทั้งในด้านหน้าที่ และอำนาจในการปฏิบัติงาน ซึ่งบุคคลที่กล่าวแล้วนี้มีอำนาจและ ใช้อำนาจได้เหมือนเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทั้งนี้อาจจะเนื่องจากว่า หอสมุดของ สิงคโปร์มีการดำเนินงานในรูปหอสมุดแห่งชาติ ทั้งทำหน้าที่เป็นห้องสมุดประชาชน กฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่ในด้านปฏิบัติจึง เข้มแข็งรัดกุม เน้นหลักทางการปฏิบัติ มากกว่ากฎหมายห้องสมุดฉบับอื่น ๆ

### อาคารสถานที่

ในการให้บริการห้องสมุดนั้น อาคารและสถานที่ที่จะให้บริการ เป็นสิ่ง สำคัญที่ต้องคำนึงถึง ในบางแห่งไม่ได้ระบุถึงเรื่องนี้ในกฎหมายห้องสมุด แต่บาง แห่งก็ระบุไว้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ได้ระบุถึงเรื่องอาคารสถานที่ ที่ ในด้านที่แตกต่างกันกับของประเทศสิงคโปร์ กฎหมายห้องสมุดของประเทศ สหรัฐอเมริกา กล่าวถึง การก่อสร้างและต่อเติมอาคาร ตลอดจนการขยายอาคาร หอสมุดใหม่ โดยอนุญาตให้รัฐต่าง ๆ ใช้เงินทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ ตามที่ระบุไว้ ในกฎหมายว่าด้วยการให้บริการและการก่อสร้างห้องสมุด ซึ่งต่างกับของอังกฤษ กฎหมายห้องสมุดของอังกฤษระบุไว้ เฉพาะ เรื่อง เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของอาคาร หอสมุด คือ อนุญาตให้ใช้อาคารห้องสมุดเพื่อจัดกิจกรรมทางการศึกษา และวัฒนธรรม โดยให้คณะกรรมการในท้องถิ่น เป็นผู้พิจารณาอนุญาต ประเทศสิงคโปร์ใน กฎหมายหอสมุดแห่งชาติล่าสุด ระบุถึงข้อบัญญัติทั้งในด้านของการรักษาทรัพย์สิน ของห้องสมุด และบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน มิได้เน้นในด้านการใช้ประโยชน์ ของอาคารห้องสมุด เหมือนประเทศอังกฤษ ซึ่ง เป็นที่น่าสนใจที่ห้องสมุดในประเทศ

เดนมาร์กและในประเทศญี่ปุ่น มิได้มีการระบุเรื่องอาคารสถานที่ของห้องสมุดไว้โดยเฉพาะ แต่ระบุว่ารัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนให้เป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับอาคารห้องสมุด เช่น แสงสว่าง ครุภัณฑ์ ฯลฯ

### บริการ

กฎหมายห้องสมุดทุกฉบับ จะระบุเรื่องบริการไว้มากเป็นพิเศษ เดนมาร์ก เนื้อหาด้านอื่น ๆ โดยระบุทั้งวิธีการจัดบริการ การดำเนินงาน และประเภทของบริการที่ต้องจัดขึ้น ในเนื้อหาของกฎหมายทุกฉบับจะกำหนดว่าบริการที่ห้องสมุดจัดขึ้นต้อง เป็นบริการที่ให้เปล่า โดยไม่คิดมูลค่า นอกจากบริการพิเศษอื่น ๆ เช่น บริการที่ผู้ขอใช้บริการของห้องสมุด ต้องการจะได้สิ่งใดสิ่งหนึ่งจากห้องสมุด เป็นกรรมสิทธิ์ กฎหมายห้องสมุดของแต่ละประเทศจะระบุรายละเอียดของบริการต่าง ๆ กัน เช่น ของประเทศญี่ปุ่น ระบุว่าบริการของห้องสมุดประชาชนจะต้องให้แก่อัจฉิน ในขณะที่เดียวกันกฎหมายห้องสมุดประชาชนของประเทศ เดนมาร์ก และประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ระบุถึงบริการพิเศษที่แตกต่างกันอย่างเด่นชัด คือ ประเทศเดนมาร์ก กำหนดให้จัดบริการห้องสมุดแก่ผู้ป่วยโรค ส่วนประเทศสหรัฐอเมริการะบุไว้กว้างกว่า คือ กำหนดให้มีบริการพิเศษแก่บุคคลต้องโทษ ผู้ป่วยในโรงพยาบาล บุคคลพิการทางกาย หรือตาบอด และการร่วมมือระหว่างห้องสมุดในระดับท้องถิ่น ภาคและรัฐ สำหรับประเทศอังกฤษ กฎหมายระบุส่วนบริการไว้คล้ายคลึงกับของประเทศสิงคโปร์ คือ ระบุประเภทของบริการที่ห้องสมุดต้องจัดให้มีขึ้น เช่น บริการข่าวสาร บริการยืมระหว่างห้องสมุด และยังกำหนดประเภทของบริการที่อาจเรียกเก็บเงินจากผู้ใช้บริการได้ด้วย ส่วนกฎหมายของประเทศสิงคโปร์นั้น ระบุแต่เพียงประเภทของบริการที่ห้องสมุดควรจัดให้แก่ บริการอ้างอิง บริการห้องสมุดเคลื่อนที่ และการรวบรวมบรรณานุกรมแห่งชาติ

สำหรับกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดของไทยนั้น แม้ว่าไทยจะมีพัฒนาการด้าน

ห้องสมุดประชาชนมาเป็นเวลานาน แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดรองรับการดำเนินงานของห้องสมุด จึงมีผลทำให้ห้องสมุดประชาชนอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด เพราะรัฐมิได้ให้ความสนับสนุนทางการเงินเท่าที่ควร จะเห็นได้ว่าไทยมีเพียงระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยห้องสมุดประชาชน พ.ศ. 2495 และมาตรฐานของห้องสมุดประชาชน ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการประกาศใช้เมื่อปี 2508 เฉพาะห้องสมุดประชาชนสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ซึ่งแม้ระเบียบและมาตรฐานจะได้วางวัตถุประสงค์ กำหนดบุคคลที่รับผิดชอบและงานที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน แต่ก็มีได้ระบุให้แนชัดถึงจำนวนเงินที่รัฐบาลจะจัดสรรให้ นอกจากมาตรฐานที่กำหนดให้เพียงประมาณการค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งห้องสมุดประชาชนแต่ละระดับ และประมาณการค่าใช้จ่ายในการดำรงห้องสมุดแต่ละปี ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ยากแก่การปฏิบัติ การไม่ระบุเงินอุดหนุนไว้ชัดเจน ทำให้ขาดหลักประกันในการดำเนินงาน และประสบกับอุปสรรคนานาประการทั้งด้านการเงิน บุคลากรสถานที่และวัสดุสิ่งพิมพ์ หรือแม้กระทั่งฐานะของบรรณารักษ์ที่ดำเนินงานห้องสมุดประชาชนของไทยดำรงอยู่ ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน ผลของการบริการห้องสมุดประชาชนจึงไม่มีประสิทธิภาพดีพอ ไม่สามารถปลูกฝังและกระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปได้สนใจ เข้าใจในคุณค่าของห้องสมุดประชาชนได้ ประชาชนเป็นอันมาก โดยเฉพาะในชนบท ยังไม่รู้หนังสือตามความหมายที่แท้จริงของการรู้หนังสือ ผู้ที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้ว มีบางส่วนที่ลืมหนังสือจนกลับอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ดั้งเดิม ที่เป็นดังนั้นก็เพราะพวกเขาเหล่านั้นไม่มีสถานที่และวัสดุอุปกรณ์ที่จะศึกษาหาความรู้สืบต่อ เนื่องกันไป ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาเหล่านี้เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ สมควรเร่งแก้ไข ซึ่งวิธีหนึ่งได้แก่ การจัดให้มีห้องสมุดประชาชนขึ้นในทุกชุมชนที่มีจำนวนประชากรมากพอสมควร เพื่อให้ประชาชนในชุมชนนั้น ๆ ได้มีโอกาสศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมและพักผ่อนหย่อนใจ ปัจจุบัน รัฐบาล องค์การบางแห่งและเอกชน ได้พยายามแก้ปัญหาข้างต้นโดยการจัดตั้งห้องสมุดประชาชนขึ้น ทั้งในรูปห้องสมุดถาวรและห้องสมุดเคลื่อนที่ แต่ก็ยังไม่สามารถสนองความต้องการตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากมีมาตรฐานต่างกันอยู่

ในสังกัดต่างกัน โดยเฉพาะขาดการสนับสนุนอันสมควรทางการเงินดังได้กล่าวมาแล้ว จึงสมควรรวบรวมมาไว้ภายใต้การบริหารเดียวกัน ซึ่งอุปสรรคเช่นว่านั้นน่าจะขจัดได้ถ้ามีการตรากฎหมายว่าด้วยห้องสมุดประชาชนใช้บังคับ ผู้เขียนจึงได้ยกพระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชนขึ้น<sup>1</sup> โดยเห็นควรให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และควรแบ่งกฎหมายออกเป็น 5 หมวด คือ หมวดที่ 1 ว่าด้วย การจัดตั้ง ประเภท วัตถุประสงค์ และหน้าที่ของห้องสมุดประชาชน หมวดที่ 2 ว่าด้วย คณะกรรมการอำนวยการห้องสมุดประชาชนแห่งชาติ หมวดที่ 3 ว่าด้วย คณะกรรมการดำเนินการห้องสมุดประชาชน หมวดที่ 4 ว่าด้วย ทรัพย์สิน และ รายได้ที่ห้องสมุดประชาชนจะพึงได้รับ หมวดที่ 5 ว่าด้วย การดำเนินกิจการ การกำกับและการควบคุมการปฏิบัติงาน รวมทั้งสิ้น 43 มาตรา ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้แบ่งห้องสมุดออกเป็น 7 ประเภท คือ ห้องสมุดประชาชนชุมชน ห้องสมุดประชาชนหมู่บ้าน ห้องสมุดประชาชนตำบล ห้องสมุดประชาชนอำเภอ ห้องสมุดประชาชนจังหวัด ห้องสมุดประชาชนกลาง ห้องสมุดประชาชนเคลื่อนที่ โดยมี คณะกรรมการอำนวยการห้องสมุดประชาชนแห่งชาติ มีปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน และมีกรรมการรวมอีก 14 คน คอยให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่รัฐมนตรี กรรมการชุดนี้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี ในเรื่องรายได้ของห้องสมุดที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้มาจาก เงินภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่เก็บได้ในท้องถิ่น ไม่น้อยกว่า 5 บาทต่อประชากร 1 คน ที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ ยังมีเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลอุดหนุนให้ หรือจาก เงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บงานห้องสมุดประชาชนนี้ควร เป็นส่วนราชการระดับกรม อยู่ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน คุณสมบัติของบรรณารักษ์ที่ประจำห้องสมุดประชาชนจังหวัดทุกแห่งต้องมีคุณวุฒิต่างบรรณารักษศาสตร์ระดับปริญญาตรี

<sup>1</sup>ดูรายละเอียดที่ ผผนวก ง



หรือ เทียบ เทา

ในส่วนของหอสมุดแห่งชาติ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ จึงปรากฏว่าหอสมุดแห่งชาติของไทยประสบกับปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางความเจริญก้าวหน้าอย่างมาก ทำให้ไม่สามารถให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาด้านการจัดหาหนังสือสิ่งพิมพ์ได้ครบทุกประเภท แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์บังคับให้ส่งหนังสือให้ แต่ก็มีโทษปรับเพียงเล็กน้อย จึงมีผลเชื่อมโยงไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ที่ติดตามมาอีก คือ การรวบรวมบรรณานุกรมแห่งชาติได้ผลไม่เต็มที่ ซึ่ง เมื่อได้เปรียบเทียบกับหอสมุดแห่งชาติสิงคโปร์ จะเห็นว่า การบริหารงานคล่องตัวกว่า เพราะพระราชบัญญัติว่าด้วยผู้พิมพ์และผู้โฆษณาของสิงคโปร์กำหนดให้ผู้จัดพิมพ์ส่งหนังสือให้หอสมุดแห่งชาติ 5 ฉบับ ในขณะที่ของไทยให้ส่งเพียง 2 ฉบับ และของสิงคโปร์กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ คือปรับไม่ต่ำกว่า 1,000 เหรียญสิงคโปร์ แต่ของไทยปรับเพียง 12 บาท ฉะนั้น จึงน่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหอสมุดแห่งชาติ เสียใหม่ให้เหมาะสมกับกาลสมัย

#### ข้อเสนอแนะ

1. ควรตรากฎหมายว่าด้วยห้องสมุดประชาชน เพื่อ เป็นฐานอัน เป็นรูปธรรมในการดำเนินงานห้องสมุดของประเทศไทย ให้ได้รับการสนับสนุนทางการเงินที่เหมาะสมจากรัฐบาล เพื่อส่งเสริมพัฒนาการห้องสมุดประชาชน และหอสมุดแห่งชาติให้เจริญก้าวหน้า
2. สมาคมห้องสมุดแห่งประเทศไทยควรมีบทบาทสำคัญในการ เสนอร่างพระราชบัญญัติห้องสมุดประชาชนต่อส่วนราชการ เกี่ยวข้องและรัฐสภา เพื่อตราเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป
3. ควรแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการพิมพ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหอสมุดแห่งชาติให้เหมาะสมกับกาลสมัย
4. เนื่องจากการ เสนอกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดประชาชนครั้งนี้ ยังไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายห้องสมุดอื่น ๆ อีกหลายประเทศ จึงสมควรให้มีการศึกษาวิจัยกฎหมายว่าด้วยห้องสมุดของแต่ละประเทศในรายละเอียดต่อไป