

โครงสร้างทางสังคมของแคริบเบียน กับความมีประสิทธิภาพของหลักสำคัญของการเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน*

พิทักษ์สิน สีวรุจน์** ถอดความและเรียบเรียง

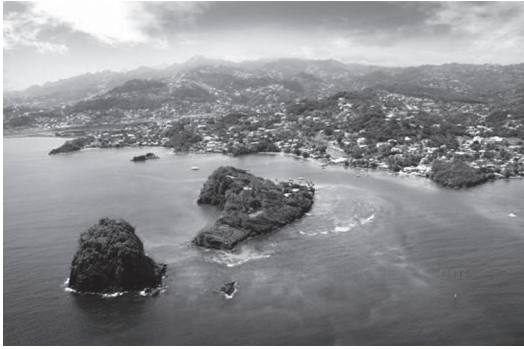
หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ประเทศต่างๆ ที่เป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักรในแถบแคริบเบียน (เรียกรวมกันเรียกว่า “เครือจักรภพแถบแคริบเบียน” [Commonwealth Caribbean]¹) ได้ประกาศเอกราชและรับระบบเวสต์มินสเตอร์² ของอังกฤษมาใช้ การตรารัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้ก็ได้ระบุถึงการรับประกันสิทธิต่างๆ ได้แก่ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ และสิทธิทางวัฒนธรรม ด้วย

* บทความนี้เรียบเรียงมาจากบทความเรื่อง Caribbean Social Structure and the Effectiveness of Ombudsmanship โดย จอย เฮนรี่ (Joy Henry) อดีตเจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโส สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐตรินิแดดและโตเบโก

** นักวิชาการ ศูนย์ศึกษาผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

¹ “เครือจักรภพแถบแคริบเบียน” (Commonwealth Caribbean) เป็นคำที่ใช้เรียกถึงประเทศต่างๆ ที่เป็นหมู่เกาะและชายฝั่งทะเลแคริบเบียนที่ประกาศเอกราชจากจักรวรรดินิยมอังกฤษ ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกแทนคำศัพท์ “British West Indies” ประกอบด้วยประเทศที่เป็นหมู่เกาะในทะเลแคริบเบียน ได้แก่ แอนติกาและบาร์บูดา บาฮามาส บาร์เบโดส โดมินีกา เกรเนดา จาเมกา เซนต์คิตส์และเนวิส เซนต์ลูเชีย เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ และ ตรินิแดดและโตเบโก และประเทศที่ตั้งอยู่ในภาคพื้นทวีปชายฝั่งทะเลแคริบเบียน ได้แก่ เบลีซ และกายอานา

² ระบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster System) คือ ระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอังกฤษ โดยเรียกชื่อมาจากพระราชวังเวสต์มินสเตอร์



กายอานาเป็นประเทศแรกของกลุ่มที่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญของชาติในปี ค.ศ. 1966 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ประกาศเอกราชด้วย และหลังจากนั้นเป็นต้นมา สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้รับการอ้างถึงในรัฐธรรมนูญเพื่อประกาศเอกราชของชาติต่างๆ หรือไม่ก็ได้รับการบัญญัติเพิ่มเติมหลังจากที่บางประเทศได้ประกาศเอกราชจากสหราชอาณาจักรแล้ว ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมกลไกในการคุ้มครองสิทธิของพลเรือนจากการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมจากภาครัฐ

จุดประสงค์ของบทความนี้เพื่อศึกษาโครงสร้างของสังคมในแถบแคริบเบียนว่ามีผลกระทบต่อการปฏิบัติภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินให้บรรลุผลสำเร็จหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ในบทความนี้อ้างอิงมาจากหลักฐานเชิงประจักษ์ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับมาจากประสบการณ์ตรงของผู้เขียน (จอย เฮนรี [Joy Henry]) ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งตรินิแดดและโตเบโก สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในอื่นๆ ในภูมิภาคยังสามารถสืบค้นได้น้อยอยู่ จึงเป็นข้อจำกัดประการหนึ่งของบทความชิ้นนี้ อย่างไรก็ตาม ในขอบเขตที่มีเงื่อนไขทางเป้าประสงค์ที่คล้ายคลึงกันก็ย่อมส่งผล

เกี่ยวกับหลักสำคัญของการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน เช่นเดียวกัน บทสรุปของบทความนี้อาจนำไปปรับใช้ได้กับประเทศอื่นๆ ของภูมิภาคโดยรวมได้

สังคมแคริบเบียนเป็นสังคมที่มีขนาดเล็ก มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ และแบ่งแยกชนชั้น แต่เดิมกลุ่มเชื้อชาติใหญ่ๆ ได้แก่ แอฟริกัน อินเดียตะวันออก และชาวยุโรป รวมกลุ่มกันเพื่อเพาะปลูกไร่่อ้อยและบริหารจัดการน้ำตาลที่เป็นผลิตภัณฑ์ องค์การประชาคมและตลาดร่วมแคริบเบียน (Caribbean Community and Common Market: CARICOM) รายงานว่ามีผู้ที่สืบเชื้อสายแอฟริกันคิดเป็นร้อยละ 69 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในกลุ่มประเทศเครือจักรภพแถบแคริบเบียน หากพิจารณาเป็นรายประเทศ (ยกเว้นประเทศกายอานา และประเทศตรินิแดดและโตเบโก) มีจำนวนประชากรเชื้อสายแอฟริกันมากกว่าร้อยละ 80 โดยที่ประเทศจาเมกาและประเทศบาร์เบโดสมีมากถึงร้อยละ 91 สำหรับประเทศกายอานา และประเทศตรินิแดดและโตเบโกนั้น มีจำนวนประชากรเชื้อสายอินเดียตะวันออกคิดเป็นร้อยละ 50 และร้อยละ 41 ตามลำดับ ในขณะที่มีจำนวนประชากรเชื้อสายแอฟริกันคิดเป็นร้อยละ 31 และร้อยละ 43 ตามลำดับ สำหรับจำนวนประชากรเชื้อสายยุโรปคิดเป็นจำนวนประชากรประมาณร้อยละ 1 ของจำนวนประชากรของแต่ละประเทศในภูมิภาค ในขณะที่ประเทศบาร์เบโดส มีจำนวนประชากรเชื้อสายยุโรปอาศัยอยู่ประมาณร้อยละ 4 นอกจากนี้ยังมีชาวจีน ซีเรีย และโปรตุเกสอาศัยอยู่ในแถบนี้เช่นกัน แต่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเพาะปลูกไร่่อ้อยหรือเกษตรกรรมด้านอื่นๆ ของประเทศ โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนเหล่านั้นมัก

เกี่ยวข้องกับธุรกิจค้าปลีกเสียมากกว่า หากคำนวณจำนวนประชากรกลุ่มนี้คิดได้เป็นประมาณร้อยละ 3 ของจำนวนประชากรทั้งหมดของภูมิภาค

ระบบการเพาะปลูกทำให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นออกเป็น 2 กลุ่มหลักๆ ได้แก่ ชนชั้นผู้ปกครอง (ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มเล็ก) และชนชั้นแรงงาน (ซึ่งเป็นประชากรกลุ่มใหญ่) ภายใต้ระบบทาสลักษณะนี้ อำนาจต่างๆ ทั้งทางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม จะตกอยู่ในมือของชนชั้นปกครอง แม้ว่าการยกเลิกระบบทาสและกฎระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมทาสถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1834 แต่สิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของราษฎรทุกคนยังเกิดผลทั่วไปในอีกกว่าศตวรรษต่อมา กล่าวคือ ช่วงทศวรรษ 1940

การสำรวจประชากรในปี ค.ศ. 1946 พบว่าประชากรส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้ไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ นับแต่นั้นมา ประเทศต่างๆ จึงเห็นความสำคัญของการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยเปิดโอกาสทางการศึกษาให้ขยายไปในวงกว้างในช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 แพทริเซีย แอลลีซ (Patricia Ellis) คำนวณไว้ว่า จำนวนประชากรที่รู้หนังสือของประเทศส่วนใหญ่ในแถบนี้มีมากกว่าร้อยละ 80 ก่อนสิ้นสุดทศวรรษ 1960 เช่น ร้อยละ 80 ในประเทศกายอานา ร้อยละ 85 ในประเทศเกรเนดาและประเทศตรินิแดดและโตเบโก และร้อยละ 97 ในประเทศบาร์เบโดส

การยกเลิกกฎระเบียบเกี่ยวกับทาสในปี ค.ศ. 1834 ได้ทำให้เกิดชนชั้นกลางขึ้นมาในสังคมแคริบเบียน การศึกษาที่ขยายวงกว้างออกไปหลังปี ค.ศ. 1946 ส่งเสริมโอกาสให้แก่ปัจเจก โดยชนชั้นล่างสามารถขยับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมได้

การเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงนี้ยังทำให้ภาคเศรษฐกิจมีความหลากหลายยิ่งขึ้น กล่าวคือเกิดการเปลี่ยนแปลงจากเศรษฐกิจการเพาะปลูกและอิงกับธุรกิจน้ำตาลขยายไปสู่ธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมภาคอื่นๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ประชากรเชื้อสายแอฟริกันและอินเดียยิวออกจำนวนมากยังอยู่ในชนชั้นล่างของสังคม และมักประสบกับปัญหาการว่างงาน การจ้างงานไม่เต็มที่และความยากจน ตั้งแต่ ค.ศ. 1946 การเมืองของประเทศในแถบแคริบเบียนเริ่มมีการเปลี่ยนผ่าน โดยเฉพาะทางด้านอำนาจการปกครองตนเอง เห็นได้จากขบวนการเคลื่อนไหวนำมาซึ่งการประกาศเอกราชเต็มรูปแบบของประเทศจาเมกาและประเทศตรินิแดดและโตเบโก เมื่อสิงหาคม ค.ศ. 1961 อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญของวัฒนธรรมและแนวคิดเชิงสถาบันไม่ได้รับความใส่ใจนักจากประชาชนท้องถิ่นผู้มีอำนาจแทนที่ผู้ปกครองเจ้าอาณานิคมเดิม ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยเฉพาะระบบราชการและหลักประเพณีปฏิบัติต่อราษฎรยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ดังที่กลาดสโตน มิลล์ (Gladstone Mills) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “เนื่องจากอิทธิพลของระบบทาสและระบอบอาณานิคมในแคริบเบียน การรวมศูนย์อำนาจอย่างเกินขอบเขตจึงเกิดขึ้นในโครงสร้างและกระบวนการทางสังคม การเมือง และการบริหาร ทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนหนุ่มๆ และขาดการคัดค้านผู้ปกครองจากผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครอง รวมถึงทัศนคติแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จกับความอ่อนน้อมสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการพึ่งพาอาศัยกัน”

ภายใต้บริบทเช่นว่านี้ หลักสำคัญของการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินจึงนำมาปรับใช้ในแถบแคริบเบียนเสมือนเป็นสะพานเชื่อมระหว่างข้าราชการกับประชาชนทั้งหลาย ดังคำกล่าวของคาร์ล เฟรดมัน (Karl Friedman) ที่ว่า “อุดมคติและความเป็นจริงมักจะห่างไกลกัน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้ที่มีความพยายามอย่างยิ่งเชิงสถาบันเพื่อนำข้าราชการในอุดมคติของประชาชนให้เกิดความใกล้เคียงยิ่งขึ้นภายใต้อุดมการณ์ประชาธิปไตย”

จุดประสงค์หลักประการหนึ่งของหลักสำคัญของการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็คือการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของพลเมืองที่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับภาครัฐ โดยทั่วไป อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินถูกจำกัดให้สามารถดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนได้เฉพาะที่เกี่ยวกับกระบวนการและการปฏิบัติของงานข้าราชการ ทั้งนี้ ไม่สามารถสอบสวนนโยบายของรัฐบาลได้ โดย แลร์รี ฮิล (Larry Hill) กล่าวว่า “ในระหว่างดำเนินการสอบสวนและแก้ไขเยียวยาเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเป็นผู้ที่นำมาซึ่งการปฏิรูประบบการบริหารจัดการที่อาจมีลักษณะใกล้เคียงกันในอนาคตได้ ฉะนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาจกล่าวได้อีกด้วยว่าเป็นผู้จัดการระบบราชการ หากแต่จะเกี่ยวข้องเฉพาะระบบราชการที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนเสียมากกว่า”

ลักษณะของหลักสำคัญของการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศแถบแคริบเบียนที่สำคัญ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเป็นอิสระจากระบบราชการและรายงานต่อสภาเท่านั้น พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงการให้บริการของผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรงภายใต้ขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มีอำนาจในการสอบสวน โดยสามารถตรวจสอบหลักฐาน บันทึก และเรียกสืบสวนพยานจากหน่วยงานต่างๆ ได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรายงานผลการสอบสวนของตนได้ทั้งต่อสภาและสาธารณะ การให้บริการของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น และประการสุดท้าย ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจถอดถอนหรือยุติการตัดสินใจของหน่วยราชการได้ หากแต่สามารถให้ข้อเสนอแนะได้แต่เพียงเท่านั้น

ความตระหนักรู้และการเข้าถึงได้สะดวกของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทั่วไป สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมักเผยแพร่เอกสารหรืออาศัยสื่อสาธารณะเพื่อสร้างความคุ้นเคยและแนะนำสำนักงาน รวมถึงวัตถุประสงค์ของสำนักงานต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม วิธีการเช่นนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการเข้าถึงประชาชนผู้มีระดับการศึกษาต่ำของสังคมแคริบเบียน ประชาชนผู้ทุพพลภาพจำนวนมากไม่ได้เข้าร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพียงเพราะว่าพวกเขาเหล่านั้นไม่ทราบว่ามีสถาบันเช่นนี้ปรากฏอยู่

ในประเทศตรินิแดด และโตเบโก สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้พยายามจัดอุปสรรคข้างต้นโดยอาศัยวิธีการสื่อสารแบบดั้งเดิมนั้นคือ วิธีการแบบ “ปากต่อปาก” กล่าวคือสำนักงานขอความอนุเคราะห์ให้ประชาชนผู้ที่เคยใช้บริการหรือขอรับความช่วยเหลือจากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินบอกต่อไปยังญาติหรือเพื่อนของตน ถึงภารกิจและความช่วยเหลือของสำนักงาน นอกจากนี้ การออกเยี่ยมภาคสนามก็เป็นอีกหนทางหนึ่งในการเข้าถึงประชาชนหมู่มากของประเทศ (เช่นเดียวกับผู้ตรวจการแผ่นดินอื่นๆ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจ



สังคมระดับล่าง ในตรินิแดดและโตเบโก ผู้ตรวจการแผ่นดินมักเชิญให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานอื่นร่วมเดินทางไปกับตนด้วย ซึ่งจุดประสงค์ที่แท้จริงของการเดินทางไปภาคสนามก็คือ การกระตุ้นการสอบสวนนั่นเอง และยังสังเกตเห็นได้ด้วยว่าประชาชนที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโดยตรงก็มักเข้าชมและรับฟังการออกไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของผู้ตรวจการแผ่นดินในลักษณะนี้ด้วยความอยากรู้อยากเห็นเป็นพื้นฐาน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการประชุมภาคสนามนี้เปรียบเสมือนโครงการให้การศึกษาแก่สาธารณชนแบบไม่เป็นทางการ โดยประชาชนสามารถรับทราบระบบและการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดียิ่งขึ้น อีกทั้ง ประชาชนยังสามารถใช้การประชุมนี้เปิดโอกาสให้ตนเองหยิบยกเรื่องทุกชีวิตของตนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับทราบด้วย ซึ่งการปรากฏตัวของผู้ตรวจการแผ่นดินทำให้ประชาชนกล้าที่จะร้องเรียนอย่างตรงไปตรงมามากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ประชาชนในตรินิแดดและโตเบโกยังสามารถขอความช่วยเหลือจากผู้ที่มีความรู้ เช่น อาจารย์ในโรงเรียน เพื่อที่จะเขียนเรื่องร้องเรียนของตน รวมถึงเป็นตัวแทนในระหว่างการสัมภาษณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

อย่างไรก็ดี ระบบการขนส่งมวลชนในประเทศแถบแคริบเบียนก็ยังไม่ได้รับการพัฒนา นักประชาชนมักใช้เวลาเดินทางร่วมหนึ่งวันและค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงเมื่อเดินทางไปติดต่อกับสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้ๆ ที่ประเทศในแถบนี้มีเนื้อที่ไม่กว้างใหญ่มากนัก ในกรณีของประเทศตรินิแดดและโตเบโก ผู้ร้องจำนวนมากเดินทางไปยื่นคำร้อง ณ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพียงครั้งเดียว และครั้งต่อไปก็ไม่ประสงค์ที่จะเดินทางไปติดต่อยังสำนักงานฯ อีกเลย

หลักสำคัญของการเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน แม้จะไม่ถูกบัญญัติไว้ก็ตาม เช่น การ “นำพาสำนักงานไปสู่ประชาชน” ยกตัวอย่างในประเทศที่มีอาณาเขตกว้างใหญ่ ผู้ตรวจการแผ่นดินมักจัดตั้งสำนักงานสาขา ออกหน่วยเคลื่อนที่ (mobile unit) และศึกษาดูงานยังท้องที่ต่างๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินในแถบแคริบเบียนก็มักนิยมใช้วิธีการข้างต้น แต่ก็มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณด้วย สำหรับกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งตรินิแดดและโตเบโก มักเดินทางไปพื้นที่เกาะโตเบโก³ ทุกๆ 2 เดือน

จากข้อความที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น สามารถสรุปได้ว่าการไม่รู้หนังสือ การไร้การศึกษา ความยากจน และระยะทางทางกายภาพ เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการรับบริการของผู้ตรวจการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม เรื่องร้องเรียนจำนวนมากถูกยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งตรินิแดดและโตเบโก ซึ่งส่วนใหญ่พบว่าเรื่องร้องเรียนจำนวนมากมาจากผู้ร้องที่มีสถานะต่ำในสังคม ไม่ผิดแผกไปจากคำอธิบายของนายอาร์เธอร์มาโลนี (Arthur Maloney) ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งมลฑลลอนแทรีไอคนแรก ที่กล่าวไว้ในที่ประชุมใหญ่ของผู้ตรวจการ

³ ประเทศตรินิแดดและโตเบโก ประกอบด้วย พื้นที่ที่เป็นหมู่เกาะน้อยใหญ่ต่างๆ โดยประกอบด้วย 2 เกาะหลัก คือ เกาะตรินิแดดและเกาะโตเบโก

แผ่นดินนานาชาติครั้งที่ 2 ว่า “.....กล่าวได้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกระบอกเสียงของประชาชน สามัญทั่วไป จากประสบการณ์ที่คล้ายคลึงกันของ ทุกท่านและของผม คดีร้องเรียนจำนวนมหาศาล มักมาจากประชาชนที่ยากจนและเสียเปรียบ.....” สาเหตุหลักเกิดจากความต้องการของประชาชน เหล่านั้นในการติดต่อกับราชการ เนื่องด้วยตนเอง ฟังฟังภาครัฐทั้งทางด้านสวัสดิการ ที่อยู่อาศัย สุขอนามัย การศึกษา และการให้บริการสังคม ประเภทอื่นๆ เป็นส่วนใหญ่

ในประเทศตรินิแดดและโตเบโก เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ทั้งในแถบแคริบเบียนด้วยตนเอง และภูมิภาคอื่น ที่ปัจเจกที่มีสถานะต่ำทางสังคม และเศรษฐกิจมักร้องเรียนกับผู้ตรวจการแผ่นดิน มากกว่าผู้ที่มีสถานะทางสังคมสูง โดยบุคคล เหล่านี้มักมีปัญหาทางด้านค่าใช้จ่ายหากยื่น เรื่องร้องเรียนต่อศาล ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นที่พึ่งที่สำคัญสำหรับคนกลุ่มแรกโดยเฉพาะในการ ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐในชีวิต ประจำวัน คนเหล่านั้นไม่เพียงแต่ประสงค์ความช่วยเหลือจากผู้ตรวจการแผ่นดินเพียงเพื่อ สอบสวนเรื่องทุกขีรอนที่ได้รับจากการดำเนินงาน ของภาครัฐเท่านั้น แต่ประสงค์ที่จะได้รับคำแนะนำ จากผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

จอย เฮนรี (Joy Henry) จึงตั้งข้อสังเกต จากประสบการณ์ของตนเองว่า เรื่องร้องเรียน ส่วนใหญ่มักเกี่ยวกับประเด็นที่อยู่อาศัย การบูรณะ โครงสร้างพื้นฐาน การขาดแคลนน้ำประปา การพัฒนาอาชีพ การรับเงินสงเคราะห์ เป็นต้น ซึ่งมักเป็นเรื่องร้องเรียนของประชาชนเชื้อสาย แอฟริกันที่อยู่ในเมืองใหญ่ และจำเป็นต้องอาศัย

การรับบริการจากภาครัฐมากกว่าประชาชน เชื้อสายอินเดียนตะวันออก ซึ่งเป็นกลุ่มชนที่มักมี ที่ดินทำกินของตนเองในภาคเกษตรกรรมและมี ฐานะร่ำรวยกว่า

ความมั่นใจต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในฐานะที่เป็นบุคคลที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดของประชาชน ก็เป็นสิ่งสำคัญต่อความสำเร็จของการปฏิบัติ ภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินด้วยอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วในสังคมที่มีความแตกต่าง หลากหลายทางเชื้อชาติ ในประเด็นนี้ ฮาโรลด์ ลัทช์แมน (Harold Lutchman) ได้อธิบายตัวอย่าง ไว้ในบทความของตนเกี่ยวกับสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินของประเทศกายอานา ดีพิมพีในหนังสือ ชื่อว่า “ประเด็นและปัญหาในการบริหารรัฐกิจของ แคริบเบียน” (Issues and Problems in Caribbean Public Administration [S. Ryan บรรณาธิการ]) ว่าในช่วง 2 ปีแรกของการก่อตั้งสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดินแห่งกายอานา การดำเนินงานมีแต่ ความล่าช้าและเกิดอุปสรรคอย่างมาก เนื่องจาก ความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศระหว่าง ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายต่อต้านซึ่งมีพื้นฐานมาจาก ความแตกต่างทางเชื้อชาติ

จากตัวอย่างข้างต้น จึงไม่อาจปฏิเสธ ได้เลยว่าตัวแปรทางด้านเชื้อชาติก็เป็นปัจจัย สำคัญประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการ ของสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดแก่สาธารณชน ถึงแม้ว่าปรัชญาของผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่ได้รับ การยืนยันว่าเป็นสิ่งเดียวกับอุดมคติทางด้านความ แตกต่างหลากหลายทางชาติพันธุ์ก็ตาม

โดยสรุปแล้ว ในสังคมแคริบเบียน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการยอมรับและเป็นที่พึงหลักในการแก้ไขเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนยามเมื่อเกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการรับบริการจากภาครัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากในสังคมดังกล่าว ประชาชนกับระบบราชการมีความห่างไกลกันมาช้านาน ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องคำนึงถึงการให้บริการของตนด้วยว่าเข้าถึงประชาชนหมู่มากได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด โดยตระหนักว่าความไม่รู้หนังสือและความยากจนยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในสังคมแถบนี้อยู่ ผวนวกกับความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติก็สามารถเป็นอุปสรรคขัดขวางวิวัฒนาการและการปฏิบัติภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ โดยเฉพาะในระยะเริ่มต้นของพัฒนาการ เมื่อความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติและ/หรือทางด้านการเมืองหมดสิ้นไปจากสังคมแล้ว สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินก็มักจะดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถแก้ไขเยียวยาเรื่องทุกข์ร้อนของประชาชนผ่านช่องทางการแนะนำให้คำปรึกษา โดยไม่สามารถกำหนดบทลงโทษใดๆ ต่อหน่วยงานของรัฐที่กระทำการไม่เป็นธรรมได้นั้น ความสำเร็จของผู้ตรวจการแผ่นดินในสถานะที่เปรียบเสมือนสะพานเชื่อมระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือจากภาคราชการเป็นหลัก และท้ายที่สุดคือการสนับสนุนจากรัฐสภานั้นเอง

เอกสารอ้างอิง

Henry, Joy. (n.d.). Caribbean Social Structure and the Effectiveness of Ombudsmanship. [Online] [Cited 23 September 2011]. Available from : <http://www.ombudsman.gov.tt/documentlibrary/downloads/63/doclib1.doc>.