

# การทบทวนบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดิน ด้านสิทธิมนุษยชนในระบบการเมืองแห่งรัฐ: การวิเคราะห์กรณีศึกษาของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

## RETHINKING THE ROLE OF THE HUMAN RIGHTS OMBUDSMAN IN THE STATE POLITICAL SYSTEM: ANALYSIS THROUGH THE CASE OF UZBEKISTAN

อุลุกเบ็ค มุฮัมมาเตียฟ<sup>1</sup> ยุลดูซ มัคมาซโซบรีโวา<sup>2</sup>  
Ulugbek MUKHAMMADIEV<sup>1</sup> Yulduz MAKHMASOBIROVA<sup>2</sup>

E-mail address: info@ombudsman.uz. , yulichkamax\_91@mail.ru.

*“... I think that the chief task for us is  
an even broader statement  
in our lives of justice, which our people have  
always valued above all else for centuries.  
The words of our great ancestor Amir Temur  
“Let justice be our companion and  
guide in every business!”  
filled with deep meaning, must firmly  
enter into the life of each of us.  
This is a direct task, first of all,  
for the leaders and employees of the state  
authorities and administration, the entire  
judicial system, the prosecutor’s office,*

*“...ผมคิดว่าภารกิจหลักของเรา คือ  
การขยายขอบเขตการอำนวยความสะดวก  
ให้ครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งประชาชนของเราตระหนักถึง  
คุณค่าเหนือสิ่งใดตลอดหลายศตวรรษที่ผ่านมา  
ตามที่ Ami Temur บรรพบุรุษผู้ยิ่งใหญ่ของเรา  
ได้กล่าวไว้ว่า “จงให้ความยุติธรรมเป็นดังสหายและ  
เป็นเครื่องนำทางในทุกการกระทำ!”  
เป็นถ้อยแถลงที่มีความหมายลึกซึ้ง  
ซึ่งแต่ละคนพึงน้อมนำมาใช้ในชีวิตอย่างจริงจัง  
นี่คือภารกิจโดยตรงประการแรกของผู้นำและบุคลากร  
ในหน่วยงานภาครัฐ และกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ  
สำนักงานอัยการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านกิจการ  
ภายในประเทศ องค์การด้านการกำกับดูแล และ*

<sup>1</sup> ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

<sup>2</sup> ผู้ช่วยอาวุโส สำนักงานผู้มีอำนาจด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐสภา Oliy Majlis แห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

*internal affairs bodies, supervisory bodies, and the Authorized person of the Oliy Majlis for human rights.”*

*Shavkat Mirziyoyev  
President of the Republic of Uzbekistan<sup>1</sup>*

## Abstract

The purpose of this article is to analyze and disclose the role of the Human rights ombudsman institute in the political system of the country by the case of the Authorized person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for human rights (ombudsman). The analysis is conducted by a theoretical rethinking of the role of the ombudsman in the political system through the study of the legal status and activity of the institution of the Authorized person. The authors pay special attention

<sup>1</sup> Shavkat Mirziyoyev’s speech at the solemn ceremony of taking the office of the President of the Republic of Uzbekistan at the joint session of the Chambers of the Oliy Majlis on December 14, 2016

URL:[https://nrm.uz/contentf?doc=482735\\_vystuplenie\\_shavkata\\_mirzieeva\\_na\\_torjestvennoy\\_ceremonii\\_vstupleniya\\_v\\_doljnost\\_prezidenta\\_respubliki\\_uzbekistan\\_na\\_sovmestnom\\_zasedanii\\_palat\\_oliy\\_majlisa\\_\(14\\_dekabrya\\_2016\\_goda\)&products=1\\_vse\\_zakonodatelstvo\\_uzbekistana](https://nrm.uz/contentf?doc=482735_vystuplenie_shavkata_mirzieeva_na_torjestvennoy_ceremonii_vstupleniya_v_doljnost_prezidenta_respubliki_uzbekistan_na_sovmestnom_zasedanii_palat_oliy_majlisa_(14_dekabrya_2016_goda)&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana)

*ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐสภา  
แห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน*

*นายชาฟคาต มีร์ซิโยเยฟ  
ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน<sup>1</sup>*

## บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินในระบบการเมืองของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน โดยใช้กรณีศึกษาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน การวิเคราะห์ใช้วิธีการทบทวนเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับกรณีศึกษาในประเด็นบทบาทใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในระบบการเมือง ผ่านการศึกษาสถานะทางกฎหมายและกิจกรรมขององค์กรของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ ผู้เขียนได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อกำหนดบทบาท

<sup>1</sup> คำกล่าวของนายชาฟคาต มีร์ซิโยเยฟ ในพิธีปฏิญาณตนเข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานต่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภา Oliy Majlis เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2559

URL:[https://nrm.uz/contentf?doc=482735\\_vystuplenie\\_shavkata\\_mirzieeva\\_na\\_torjestvennoy\\_ceremonii\\_vstupleniya\\_v\\_doljnost\\_prezidenta\\_respubliki\\_uzbekistan\\_na\\_sovmestnom\\_zasedanii\\_palat\\_oliy\\_majlisa\\_\(14\\_dekabrya\\_2016\\_goda\)&products=1\\_vse\\_zakonodatelstvo\\_uzbekistana](https://nrm.uz/contentf?doc=482735_vystuplenie_shavkata_mirzieeva_na_torjestvennoy_ceremonii_vstupleniya_v_doljnost_prezidenta_respubliki_uzbekistan_na_sovmestnom_zasedanii_palat_oliy_majlisa_(14_dekabrya_2016_goda)&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana)

to the additions and amendments made in to the Law on the Authorized person and to their role in positioning ombudsman in political system of Uzbekistan. To accurately position the human rights ombudsman in Uzbekistan in scientific and expert circles, the authors propose the term extended parliamentary ombudsman that involves transition from rule of law model to full human rights model.

## Introduction

All phenomena of social and political life, including the state political system, function on the basis of development. They are tirelessly developing, transforming, supplementing. An innovative idea emerged today, will become a classic one tomorrow. Nevertheless, not always real practice and philosophical thought have a proportional dynamics with the processes of regulation and classification of socio-political or other phenomena, i.e. with official standardization. The last one, because of the official framework and objective reasons is not easily open to fundamental changes. The standardization of the modern political

ใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในระบบการเมืองของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน นอกจากนี้ ผู้เขียนได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบันซึ่งจากเดิมนั้นหลักนิติธรรมมาเป็นที่หลักสิทธิมนุษยชนเต็มรูปแบบแทน

## บทนำ

ทุกปรากฏการณ์ในบริบททางสังคมและการเมือง อันรวมถึงระบบการเมืองแห่งรัฐต่างดำเนินไปบนพื้นฐานเพื่อการพัฒนา โดยมีการพัฒนา เปลี่ยนผ่าน และเสริมสร้างอย่างไม่หยุดยั้ง ความคิดเชิงนวัตกรรมที่เกิดขึ้นในวันนี้จะกลายเป็นความคิดที่ล้าสมัยไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม เชื่อว่าการปฏิบัติจริงและความคิดเชิงปรัชญา จะมีความเป็นพลวัตกับการกำหนดกฎเกณฑ์และการจำแนกประเภทของปรากฏการณ์ทางสังคมและการเมืองหรือปรากฏการณ์อื่น ๆ เสมอไป เช่น การกำหนดมาตรฐานอย่างเป็นทางการ ซึ่งกรณีหลังนี้จะก้าวไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานได้ไม่ถ่วงนัก ด้วยกรอบการดำเนินงานอย่างเป็นทางการและเหตุผลเชิงภววิสัย (objective reasons) การปรับระบบการเมืองไปสู่มาตรฐานระบบการเมืองที่ทันสมัยของสังคม

system of the society is mostly based on the principle of the separation of powers where the branches and bodies of each authority have their own separate responsibility.

However, with the development of society there appeared new types of democratic institutions, which are difficult to define within the framework of the traditional tripartite principle. One of them is the institute of ombudsman. Today, the powers of the ombudsman institution went beyond the traditional models with rule of law standard. In this regard, this article is aimed to Clarify the role of the Human rights ombudsman institute in the state political system through the case of Uzbek human rights ombudsman. To ease this analysis the article is divided into four parts. The first part provides a brief outline of political system's notion. The second section is about the ombudsman institution and its traditional and new models. It is followed by analysis of Uzbek human rights ombudsman model. The last part concludes the article.

ส่วนใหญ่ดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยที่ส่วนงานหรือองค์กรของแต่ละฝ่ายต่างมีความรับผิดชอบที่แยกจากกัน

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของสังคมทำให้เกิดสถาบันประชาธิปไตยในรูปแบบใหม่ขึ้น ซึ่งยากที่จะกำหนดไว้ในกรอบการดำเนินงานตามหลักการไตรภาคีแบบเดิม หนึ่งในนั้น คือ องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ปัจจุบัน องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพิ่มขึ้นมากกว่าที่กำหนดไว้ตามรูปแบบเดิมที่ยึดเฉพาะหลักนิติธรรม บทความนี้จึงมุ่งที่จะอธิบายบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนในระบบการเมืองแห่งรัฐ โดยศึกษากรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน เพื่อให้การวิเคราะห์นี้ง่ายขึ้นจึงแบ่งบทความออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก คือ ข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับมุมมองของระบบการเมือง ส่วนที่สองเป็นข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินและรูปแบบขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินแบบเดิมและแบบใหม่ ส่วนที่สาม คือ บทวิเคราะห์รูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของอุซเบกิสถาน และส่วนสุดท้ายเป็นบทสรุป

## The notion of political system as multifaceted concept

Scientific thought is rich in various definitions of the political system of society. Each concept considers this notion in its own, authentic way as reaction to environment, as fully social system, or sectionally divided structure etc.

For example, D. Easton focused on the behaviorist feature of the actors of political system and supposed political system as a reaction to the environment. The theory of D. Easton defines the policy as a “volitional distribution of values, as a mechanism for the formation and functioning of power in society by the distribution of resources and values.” According to Easton’s concept, the policy is a “system immersed in the environment, exposed to environmental influences”, and the political system, “through the mechanisms of regulation, develops responses and adapts to the external conditions of functioning”. (Solovyev, 2000)

G. Almond and D. Powell, who conducted a comparative study of various

## มุมมองของระบบการเมือง แนวความคิดที่มีหลากหลายแง่มุม

ความคิดเชิงวิทยาศาสตร์ให้คำนิยามของคำว่าระบบการเมืองในสังคมไว้หลากหลาย แต่ละแนวความคิดสะท้อนมุมมองที่แตกต่างไปตามวิถีแห่งความจริงที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม ระบบทางสังคมเต็มรูปแบบ หรือโครงสร้างที่มีการแบ่งออกเป็นส่วนย่อย เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น ดี อีสตัน (D. Easton) ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมนิยมของผู้เล่นในระบบการเมืองและตั้งสมมติฐานว่า ระบบการเมืองเป็นปฏิกิริยาสนองต่อสภาพแวดล้อม ทฤษฎีของดี อีสตัน ให้นิยามไว้ว่า นโยบาย คือ “การจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าอย่างจริงจังอันเป็นกลไกสำหรับการก่อรูปของอำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจในสังคมโดยการแจกจ่ายและจัดสรรทรัพยากรและสิ่งที่มีคุณค่า” ตามแนวคิดของอีสตัน นโยบายจึงเป็น “ระบบที่ฝังอยู่ในสภาพแวดล้อม และปรากฏขึ้นตามอิทธิพลทางสิ่งแวดล้อม” และระบบการเมือง “พัฒนาไปในแนวทางที่ตอบสนองและปรับตัวตามเงื่อนไขภายนอกของการปฏิบัติหน้าที่ตามกลไกการควบคุม” (Solovyev, 2000)

จี อัลมอนต์ (G. Almond) และ ดี พาวเวลล์ (D. Powell) ได้ศึกษาระบบการเมืองเชิง

political systems, defined the term of political system as “a set of roles and their interactions among themselves, carried out not only by government bodies, but by all structures of society on political issues” (Almond, Powell -.1966).

T. Parsons’ concept of “social system” views society as the interaction of economic, political, social and spiritual subsystems. This theory emphasizes a special role of the state. “In the development of modern societies,” writes T. Parsons, “the state is increasingly differentiated from the societal community as a specialized organ of society, which is the core of its political system” (Parsons, 1971).

Above mentioned concepts are mostly concentrated around the behavior and behavior’s results of the political system’s actors. Another approach is based on the question of division of competences/powers in political system and explains the system’s integrity. The classic concept is a model, put

เปรียบเทียบไว้หลายระบบ โดยให้คำจำกัดความของคำว่า ระบบการเมือง ไว้ว่า ระบบการเมือง หมายถึง “กลุ่มบทบาทและการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันภายในกลุ่ม ซึ่งมีได้หมายถึงเฉพาะที่ดำเนินการโดยหน่วยงานรัฐบาลเท่านั้นแต่รวมถึงทุกโครงสร้างของสังคมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางการเมือง” (Almond, Powell, 1966)

ตามแนวคิด “ระบบสังคม” ของที พาร์สันส์ (T. Parsons) มองว่าสังคม คือ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างกันของระบบย่อยต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และจิตวิญญาณ ทฤษฎีนี้มุ่งเน้นบทบาทพิเศษของรัฐ “ในการพัฒนาสังคมสมัยใหม่” ที พาร์สันส์ ได้เขียนไว้ว่า “รัฐถูกจำแนกความแตกต่างจากชุมชนทางสังคมมากขึ้น ในลักษณะที่เป็นองค์กรเฉพาะของสังคม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของระบบการเมืองของรัฐ” (Parsons, 1971)

แนวคิดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นส่วนใหญ่เป็นแนวคิดที่มุ่งเน้นพฤติกรรมหรือผลของพฤติกรรมของตัวแสดงในระบบการเมือง อีกแนวคิดหนึ่งเป็นวิธีที่อยู่บนพื้นฐานของคำถามเกี่ยวกับการแบ่งอำนาจในระบบการเมือง และอธิบายคุณธรรมจริยธรรมของระบบ ทั้งนี้ แนวความคิดแบบดั้งเดิมนี้นี้ คือรูปแบบที่ผลักดันโดย ชาร์ล มงเตสกีเออร์

forward by Charles Montesquieu. In his work *The Spirit of Laws*, he noted that “In every government there are three sorts of power: the legislative; the executive in respect to things dependent on the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on the civil law” (Montesquieu, 1777). Montesquieu’s idea is notably based on law and political system’s actors relationship. That is, one body adopts the law, others execute it and a third ones restore the violated rights.

But there are other opinions about the organization of the political system. For example, Chinese thinker and statesman Sun Yat-Sen proposed his vision of the integration structure of the political system, dividing it into legislative, executive, judicial, control and examination bodies. In some countries, there is an elaborative branch of power (Mukhiddinov, 2009). The Russian scientist Baglai singles out the following types of state bodies: supreme power; administrative bodies that deal with managerial and administrative activities; the organs of

(Charles Montesquieu) ซึ่งผลงาน เรื่อง *The Spirit of Laws* (เจตนาธรรมของกฎหมาย) ของเขาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “แต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 ประการ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศ และอำนาจบริหารที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง” (Montesquieu, 1777) เป็นที่น่าสังเกตว่าความคิดของมองเตสกีเอร์มุ่งเน้นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับตัวแสดงของระบบการเมือง กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งบังคับใช้กฎหมาย อีกฝ่ายบริหารให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย และฝ่ายที่สามช่วยให้ผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิได้รับสิทธิคืนมา

อย่างไรก็ตาม ยังมีความคิดเห็นอื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดระเบียบของระบบการเมืองด้วย เช่น ซุน ยัตเซน นักคิดและรัฐบุรุษชาวจีน ได้เสนอมุมมองเกี่ยวกับโครงสร้างการบูรณาการระบบการเมือง โดยแบ่งอำนาจออกเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายควบคุม ตรวจสอบ ในบางประเทศมีการแบ่งแยกอำนาจเป็นฝ่ายย่อย ๆ ลงไปอีก (Mukhiddinov, 2009) Baglai นักวิทยาศาสตร์ชาวรัสเซียให้ความสำคัญกับประเภทของหน่วยงานรัฐ ประกอบด้วย หน่วยงานที่มีอำนาจสูงสุด หน่วยงานฝ่ายปกครอง ที่รับผิดชอบการบริหารจัดการ หน่วยงานยุติธรรม ที่เรียกร้องสิทธิที่ถูกละเมิด หน่วยงานด้านการควบคุม และหน่วยงานด้านการป้องกัน

justice that restore violated rights; bodies of control and defense bodies (Baglai, 2000). This group of theories proceeds from the need to separate roles between actors in the political system and try to consolidate a separate place for each player, including for new institutions.

Summarizing above mentioned ideas, we can determine that if system is a set/group of interrelated and interdependent items, the political system is a complex of interrelated elements of the political life of society-institutions, government, political values and norms, etc. The political system is more closely connected with the state power's activity. As in any other system, the elements of a political system interact with the external environment and require order, a certain systemic integrity.

#### **Ombudsman in political system: general overview**

Determination of the ombudsman's place in the political system is one of the significant issues of law science. Therefore, like any other body, the ombuds institute

(Baglai, 2000) กลุ่มทฤษฎีนี้เกิดจากความต้องการที่จะแบ่งแยกบทบาทระหว่างตัวแสดงในระบบการเมือง และพยายามที่จะประสานบทบาทที่แตกต่างของแต่ละตัวแสดงให้เป็นหนึ่งเดียว รวมทั้งบทบาทของสถาบันใหม่ ๆ ด้วย

จากแนวความคิดที่หลากหลายข้างต้นสรุปได้ว่า หากระบบมีลักษณะเป็นชุด/กลุ่มของสิ่งต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ระบบการเมืองจะเป็นระบบที่ซับซ้อนและประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ของชีวิตทางการเมืองที่สัมพันธ์กันในสังคม เช่น สถาบันต่าง ๆ รัฐบาล ค่านิยม และบรรทัดฐานทางการเมือง เป็นต้น ระบบการเมืองค่อนข้างมีความเชื่อมโยงกับกิจกรรมในอำนาจรัฐ องค์ประกอบของระบบการเมืองมีปฏิสัมพันธ์กับสภาพแวดล้อมภายนอกและจำเป็นต้องจัดระเบียบ กล่าวคือมีคุณธรรมจริยธรรมเชิงระบบที่แน่นอน เฉกเช่นเดียวกับระบบอื่น ๆ

#### **ผู้ตรวจการแผ่นดินในระบบการเมือง: ข้อมูลทั่วไป**

การกำหนดสถานะบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในระบบการเมืองเป็นหนึ่งในเรื่องสำคัญตามหลักนิติศาสตร์ ดังนั้น องค์การผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องมีสถานะบทบาทในระบบนี้

must have his place in this system and in fact has, but it is difficult to formulate or bring a single model. And so the question of what is and where its place is-is the reason for many debates and discussions in the scientific community.

The official date of the appearance of the ombudsman institution is 1809, when a parliamentary commissioner appeared in Sweden. It was an official who was called upon to monitor and supervise compliance by the executive and judiciary with regulatory and legal acts adopted by the representative body. Progressively, the process of formation of this human rights institution spread around the world. With the spread, this idea began to transform and change based on the national context of each country.

In practice, in modeling/formation of ombudsman's institution, we may single out three main approaches:

1) Establishment of an independent ombudsman. It represents a special and independent branch of power, the level of which corresponds to

เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ และโดยข้อเท็จจริงแล้ว การกำหนดบทบาทเพียงรูปแบบเดียวนั้นทำได้ยาก ดังนั้นคำถามที่ว่าบทบาทขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินคืออะไรและอยู่ส่วนใดจึงนำไปสู่การถกเถียงและการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในแวดวงวิทยาศาสตร์

สถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352) ซึ่งเป็นช่วงที่ราชอาณาจักรสวีเดนมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นข้าราชการที่ได้รับเลือกให้ดำเนินการตรวจสอบและกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับและกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบขององค์กรตัวแทน โดยกระบวนการก่อตั้งสถาบันด้านสิทธิมนุษยชนก็ได้กระจายไปทั่วโลกอย่างต่อเนื่อง ซึ่งความคิดนี้เริ่มมีการปรับรูปแบบและเปลี่ยนแปลงภายใต้บริบทของแต่ละประเทศ

ในทางปฏิบัติ การกำหนดรูปแบบขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น อาจพิจารณาให้มีความสำคัญกับแนววิถีคิด 3 วิธี ดังนี้

1) การกำหนดรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินอิสระ คือ มีอำนาจพิเศษและเป็นอิสระ ไม่ขึ้นตรงต่อบุคคลหรือส่วนงานใด ระดับอำนาจเท่าเทียมกับอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และ

the level of legislative, executive and judicial power. The implementation of this model could be observed in Portugal, Netherlands etc.

2) Establishment of the parliamentary ombudsman. This body is in the system of the legislative branch of power. Ombudsman is appointed (elected) by parliament and accountable to the parliament. The ombudsmen of the countries such as Sweden, Russia, Lithuania, Uzbekistan and others function in this model.

3) Establishment of an executive ombudsman. It is an executive body, appointed by the government or the president, it is under their control and accountable to them. Such model exists in France, Kazakhstan, partially in Japan and USA.

In the first regard, it seems that the establishment/formation approach (or model) of the ombudsman institution can fully disclose the position of the ombudsman toward power/authority: if ombudsman institute was established by

ฝ่ายตุลาการ ตัวอย่างประเทศที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินรูปแบบนี้ ได้แก่ โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

2) การกำหนดรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คือ เป็นองค์กรที่อยู่ในระบบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับการแต่งตั้ง (เลือกตั้ง) จากรัฐสภา และขึ้นตรงต่อรัฐสภา ตัวอย่างประเทศที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินรูปแบบนี้ ได้แก่ สวีเดน รัสเซีย ลิทัวเนีย อุซเบกิสถาน รวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ ในลักษณะแบบเดียวกันนี้

3) การกำหนดรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร คือ เป็นองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลหรือประธานาธิบดี อยู่ภายใต้การควบคุมและขึ้นตรงต่อรัฐบาลหรือประธานาธิบดี เช่น ประเทศฝรั่งเศส คาซัคสถาน รวมถึงบางพื้นที่ในประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา

แนวคิดการกำหนดรูปแบบองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินแบบแรกจะส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินปรากฏชัดเจนโดยสมบูรณ์ เพราะหากองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจัดตั้งโดยรัฐสภา จะเป็นหน่วยงานภายใต้อำนาจของฝ่ายรัฐสภา หรือหากจัดตั้งโดย

parliament, it is a branch of parliamentary power, if it was formed by government, it is executive body etc. However, the issue is much deeper and complex. In the case when ombudsman is a parliamentary institution, it will not deal only with the consideration and adoption of bills, on the contrary, just in some countries, the ombudsman is not entitled to have a legislative initiative. Even if this institute is established by the government, ombudsman will not be engaged only in performing activities, on the contrary, he will still have the right to make recommendations, participate in improving the country's legislative base. In both cases, the ombudsman's accountability to the founders is limited mainly by the submission of reports. In its activities, the ombudsman functions as an independent institution.

What or who is an ombudsman: legislator, executor, controller, system overseer or people's lawyer? To answer this question one should also pay attention to the functioning models of the

รัฐบาลย่อมเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นดังกล่าวมีความลึกซึ้งและซับซ้อนเป็นอย่างยิ่งกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่ได้มีหน้าที่เฉพาะเรื่องการพิจารณาและการเห็นชอบร่างกฎหมายเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม ผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะในบางประเทศไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย สำหรับกรณีที่องค์กรนี้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่เพียงรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานต่าง ๆ เท่านั้น แต่ยังมีสิทธิจัดทำข้อเสนอแนะ หรือมีส่วนร่วมในการปรับปรุงรากฐานทางนิติบัญญัติของประเทศอีกด้วย ทั้งสองกรณีดังกล่าว ความรับผิดชอบหลักของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อองค์กรผู้ก่อตั้งจะจำกัดเพียงการนำเสนอรายงานต่าง ๆ สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะดำเนินการอย่างเป็นอิสระ

ผู้ตรวจการแผ่นดินคืออะไร หรือคือใคร เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายบริหาร ผู้ควบคุม ผู้ตรวจสอบดูแลระบบหรือหนายของประชาชนใช่หรือไม่ ในการตอบคำถามเหล่านี้ เราควรให้ความสนใจเกี่ยว

ombudsman institution. Some scholars call them as models to compare the powers of different ombudsman institutions. These models can be divided into three categories: Basic, rule of law model and human rights models. In the first model, ombudsman functions to receive complaints, investigates them, makes recommendations to the state authorities, reports to the parliament/government and to public, but in very soft way and has no the power of coercion (G.Kucsko-Stadlmayer, 2009). In this case ombudsman could have minimum characteristics as independence, credibility, impartiality/neutrality and confidentiality (Dean M. Gottehrer, Michael Hostina, 2017). This classic model is on the foundation of any ombudsman institution's activity. This is starting platform/point and may be evaluated.

The second model is based on the rule of law. In this approach, ombudsman has additional control rights. These rights may include the right to appeal to ordinary or administrative courts, the right to

กับรูปแบบ หน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดิน นักวิชาการบางคนให้นิยามว่าเป็นรูปแบบเพื่อเปรียบเทียบอำนาจขององค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีลักษณะแตกต่างกัน โดยสามารถจำแนกรูปแบบได้เป็น 3 ประเภท ประกอบด้วย แบบพื้นฐาน แบบหลักนิติธรรม และแบบสิทธิมนุษยชน แบบแรกผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ สอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์ ให้ข้อเสนอแนะ แก่หน่วยงานภาครัฐ รายงานต่อรัฐสภา/รัฐบาล และต่อสาธารณะ แต่ต้องดำเนินการด้วยวิธีการ โน้มน้าวจูงใจ และไม่มีการใช้อำนาจขู่บังคับ (G. Kucsko, Stadlmayer, 2009) กรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องมีคุณลักษณะเบื้องต้น ได้แก่ ความเป็นอิสระ ความน่าเชื่อถือ ความเป็นกลาง และการเก็บรักษาความลับ (Dean M. Gottehrer, Michael Hostina, 2017) รูปแบบดั้งเดิมนี้เป็นรากฐานการดำเนินงานขององค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเวทีหรือจุดเริ่มต้น และอาจจะต้องได้รับการประเมิน

รูปแบบที่สอง คือ แบบยึดหลักนิติธรรม สำหรับแนวคิดนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิเพิ่มขึ้นอีกประการหนึ่ง คือ สิทธิด้านการควบคุม ซึ่งสิทธิดังกล่าวอาจหมายถึงสิทธิในการอุทธรณ์ต่อศาลทั่วไปหรือศาลปกครอง สิทธิใน

contest laws and regulations before the constitutional court or the right to start criminal and disciplinary prosecutions of civil servants. (G.Kucsko-Stadlmayer, 2009). The ombudsman of Spain, Finland, Portugal, Sweden are the best examples of this model.

The third one is “Human rights” model. In this case, the ombudsman does not only have the power to appeal to the courts, but is also vested with preventive powers. Ombudsman is able to influence the political process and public awareness by advising state organs on the implementation of human rights, reporting on the general situation in the field of human rights, participate in education, information and research processes in the field of human rights, cooperate with NGOs and international organizations (G.Kucsko-Stadlmayer, 2009).

These three models could be considered as main stages of the ombudsman institution’s evolution from traditional understanding to more

การคัดค้านกฎหมายหรือข้อบังคับก่อนที่จะไปถึงศาลรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิในการยื่นฟ้องคดีอาญา และความผิดทางวินัยของข้าราชการ (G. Kucsko, Stadlmayer, 2009) ประเทศสเปน ฟินแลนด์ โปรตุเกส และสวีเดน เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ดีที่สุดที่ใช้รูปแบบนี้

รูปแบบที่สาม คือ แบบ “สิทธิมนุษยชน” สำหรับรูปแบบนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้มีอำนาจเพื่อยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเท่านั้น แต่มีสิทธิในการใช้อำนาจเชิงป้องกันด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอิทธิพลต่อกระบวนการทางการเมืองและการตระหนักของผู้ของสาธารณะได้โดยการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐเกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องสิทธิมนุษยชน การรายงานสถานการณ์ทั่วไปด้านสิทธิมนุษยชน การมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการศึกษา สารสนเทศและการวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการร่วมมือกับองค์กรไม่แสวงผลกำไร (NGOs) และองค์การระหว่างประเทศ (G. Kucsko, Stadlmayer, 2009)

รูปแบบองค์กรทั้งสามประเภทที่กล่าวมานั้น นับเป็นช่วงสำคัญของวิวัฒนาการขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจากรูปแบบดั้งเดิมมาจนถึงการขยายสิทธิและอำนาจมากขึ้น

extensive rights and powers. In the first model, taking into account the narrower specificity of the activity, the ombudsman can be directly linked to the founder (parliament, government, etc.), but the second and third models show how the ombudsman began to have intersystemic powers inherent in different authorities.

Conceptual analysis of the notion of political system and ombudsman place in this system, demonstrated that, in general, the ombudsman institution, regardless of by which organization it was established, on the one hand, is an extrajudicial body for the consideration of citizens' complaints, which restores separately violated human rights, as well as reveals common shortcomings in of the authorities' activities, participates in the legal education process, legislation expertise, enters into a mediator between authorities and people, etc. The ombudsman institute has access to almost all branches of government, but at the same time it is not alternative supervisory authority, it complements, studies/investigates the

สำหรับรูปแบบแรก เรื่องที่อยู่ในการพิจารณา มีความเฉพาะเจาะจงในวงแคบทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเชื่อมโยงกับองค์กรผู้ก่อตั้งโดยตรง (รัฐสภา รัฐบาล เป็นต้น) ในขณะที่รูปแบบที่สองและรูปแบบที่สามแสดงให้เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินเริ่มมีอำนาจประสานสัมพันธ์เชิงระบบและเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น

จากการวิเคราะห์มุมมองเกี่ยวกับระบบการเมืองกับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินเชิงมนทัศน์ แสดงให้เห็นว่าองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าจะก่อตั้งขึ้นโดยหน่วยงานใด ส่วนใหญ่มีสถานะเป็นองค์กรเหนือกฎหมาย มีหน้าที่พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน เพื่อเรียกร้องสิทธิมนุษยชนที่ถูกละเมิดให้กลับคืนมา ซึ่งให้เห็นถึงข้อผิดพลาดที่มักเกิดขึ้นในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนร่วมในกระบวนการทางการศึกษาด้านกฎหมายและทักษะความรู้ด้านนิติบัญญัติ รวมถึงเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยระหว่างหน่วยงานกับประชาชน เป็นต้น องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเข้าถึงอำนาจการปกครองได้เกือบทุกฝ่าย ในขณะที่เดียวกันองค์กรนี้ไม่ได้มีสถานะเป็นหน่วยงานทางเลือกด้านการกำกับดูแล หากแต่เป็นหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่เสริม ศึกษา/ตรวจสอบระบบที่มีอยู่และช่วยเหลือในการพัฒนาระบบ

existing system and assists its development. It is also not a subsystem body element, because ombudsman is independent in his activities. In addition, ombudsman is not a part of law enforcement authorities or judicial system as he does not punish, but investigate and recommend. In one word, in political system ombudsman is an inter-authorities/system body.

### Human rights ombudsman of Uzbekistan

Uzbekistan is a country that officially strengthened the principle of separation of powers in the Constitution<sup>1</sup> and has a parliamentarian model of ombudsman. According to the articles 1 and 2 of the Law of the Republic of Uzbekistan “On the Authorized person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for human rights (ombudsman)”, ombudsman is “an official empowered to ensure parliamentary control over

<sup>1</sup> See the article 11 of the Constitution of the Republic of Uzbekistan. URL: <https://www.un.int/uzbekistan/uzbekistan/constitution-republic-uzbekistan>

ดังกล่าว องค์กรนี้ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของระบบย่อย เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายหรือระบบยุติธรรมเนื่องจากไม่ใช่บุคคลที่มีหน้าที่ลงโทษ แต่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนและให้ข้อเสนอแนะ กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ในระบบการเมืองนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน/องค์กรเชิงระบบ

### ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของอุซเบกิสถาน

อุซเบกิสถานเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญต่อหลักการการแบ่งอำนาจตามรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> และมีรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐสภา ตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานว่าด้วย “ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน (Authorized Person of the Oliy Majlisi for Human Rights)” มาตราที่ 1 และมาตราที่ 2 บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ “ข้าราชการที่ได้รับการมอบอำนาจควบคุมผ่านรัฐสภาในการกำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงาน

<sup>1</sup> ดูที่มาตรา 11 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน URL: <https://www.un.int/uzbekistan/uzbekistan/constitution-republic-uzbekistan>

the observance of legislation on human rights and freedoms by state bodies, enterprises, institutions, organizations and functionaries. He is independent from other state bodies and officials during the accomplishment of his/her powers and is accountable to the Oliy Majlis (parliament) of the Republic of Uzbekistan”<sup>1</sup>. With more than 20 years of experience in protecting the human rights system, the Human rights ombudsman of Uzbekistan has his place in the political system of the state and as we see from the ombudsman law, he is a public official of parliamentary control. However, the activity of the ombudsman of Uzbekistan goes far beyond one parliamentary control and is of a multilateral nature.

The ombudsman is an important body in the national system for the protection of human rights and freedoms in Uzbekistan. Also, it is a national human rights body which is rather highly trusted

<sup>1</sup> See the article 1 of the Law of the Republic of Uzbekistan “On the Authorized Person of the Oliy Majlis the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman)”. URL: <http://www.lex.uz/acts/276155>

ภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ สถาบัน องค์กร และภาคส่วนต่าง ๆ ด้านนิติบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐและข้าราชการอื่น ๆ ในระหว่างการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตน และรายงานต่อสภา Oliy Majlis (รัฐสภา) แห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน”<sup>1</sup> ด้วยประสบการณ์ในการคุ้มครองระบบสิทธิมนุษยชนกว่า 20 ปี ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของอุซเบกิสถานมีบทบาทในระบบการเมืองแห่งรัฐและตามกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นข้าราชการที่ใช้อำนาจควบคุมโดยรัฐสภา อย่างไรก็ตามกิจกรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินอุซเบกิสถานมีส่วนเกี่ยวข้องมากกว่าเฉพาะเรื่องการควบคุมดูแลของรัฐสภา และมีลักษณะครอบคลุมหลายด้าน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรสำคัญในระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพแห่งชาติของอุซเบกิสถาน อีกทั้งยังเป็นองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเป็นอย่างสูง สำนักงาน

<sup>1</sup> ดูมาตรา 1 ของกฎหมายว่าด้วย “ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน” URL: <http://www.lex.uz/acts/276155>

by citizens. The institute of the Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (ombudsman) was established in 1995. On April 24, 1997, the Law “On the Authorized person of the Oliy Majlis the Republic of Uzbekistan for Human Rights (ombudsman)” was adopted. It should be said that this law was adopted among the first in the CIS countries. In April 2003, the Parliament of Uzbekistan adopted the Law on Amendments and Additions to the Constitution, according to which Article 78 of the Constitution includes item 16 on the election of the Authorized Person of the Oliy Majlis for Human Rights by the Legislative Chamber and the Senate of the Oliy Majlis<sup>1</sup>. This provision means giving the Ombudsman a constitutional status. On August 27, 2004 the Law “On the Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan on Human Rights (ombudsman)” was adopted in a new version.

<sup>1</sup> See the article 78 of the Constitution of the Republic of Uzbekistan. URL: <https://www.un.int/uzbekistan/uzbekistan/constitution-republic-uzbekistan>

ผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) ต่อมา เมื่อวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ได้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วย “ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน” นับเป็นประเทศแรก ๆ ของกลุ่มประเทศเครือรัฐเอกราช (CIS countries) ที่ใช้กฎหมายนี้ เมื่อเดือน เมษายน ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) รัฐสภาอุซเบกิสถานได้นำกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย โดยในมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญ ข้อ 16 ได้บัญญัติให้มีการเลือกตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา<sup>1</sup> บทบัญญัตินี้ส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสถานะตามรัฐธรรมนูญ และเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) ได้บังคับใช้กฎหมาย “ผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน” ฉบับใหม่

<sup>1</sup> ดุมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน URL: <https://www.un.int/uzbekistan/uzbekistan/constitution-republic-uzbekistan>

Since 2016, with the election of the President of the Republic of Uzbekistan Shavkat Mirziyoyev, large-scale reforms and changes in all areas of socio-political, as well as economic life have been started in Uzbekistan. The country is in an active phase of development. The Human rights ombudsman institute of the country also does not stand aside. The year 2017 became significant in the activity of the ombudsman. This year, on 30<sup>th</sup> August, in the frame of the Actions Strategy on the five priority directions of development of the Republic of Uzbekistan for 2017-2021<sup>1</sup> the Law of the Republic of

อุซเบกิสถานเริ่มมีการปฏิรูปและการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในทุกด้าน ทั้งด้านสังคม การเมือง รวมทั้งเศรษฐกิจ นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ซึ่งเป็นปีที่ นายชาฟคัต มีร์ซีโยเยฟ (Shavkat Mirziyoyev) ได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ซึ่งประเทศอยู่ในช่วงการพัฒนาอย่างจริงจัง รวมถึงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชน โดยในปี ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) เป็นปีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีผลงานเป็นที่ประจักษ์และในวันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2560 ตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้านที่สำคัญของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ปี ค.ศ. 2017-2021 (พ.ศ. 2560-2564)<sup>1</sup> เป็นวันที่จะบังคับใช้

<sup>1</sup> The Actions Strategy on the five priority directions of development of the Republic of Uzbekistan for 2017-2021 is a conceptual and programmatic document on the development of Uzbekistan in a five-year period. Adopted on February 7, 2017, by the Decree of the President of the Republic of Uzbekistan Shavkat Mirziyoyev No. 4947 “On Actions Strategy for the Five Priority Areas of Development of the Republic of Uzbekistan”, after wide public discussion. The strategy includes five priority directions: Improvement of state and public construction; Ensuring the rule of law and further reform of the judicial system; The development and liberalization of the economy; Development of social services; and Ensuring the security, inter-ethnic harmony and religious tolerance, the implementation of balanced, mutually beneficial and constructive foreign policy. See the Actions Strategy: <http://lex.uz/docs/3107042>

<sup>1</sup> ยุทธศาสตร์การพัฒนาห้าด้านที่สำคัญของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน ค.ศ. 2017-2021 (พ.ศ. 2560-2564) เป็นเอกสารหลักการและแผนการพัฒนาสาธารณรัฐอุซเบกิสถานในช่วงระยะเวลาห้าปี โดยเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) ได้มีการนำยุทธศาสตร์ดังกล่าวมาใช้ตามประกาศในกฤษฎีกาของนายชาฟคัต มีร์ซีโยเยฟ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน เลขที่ 4947 “ว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาห้าด้านที่สำคัญของสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน” ภายหลังจากการอภิปรายสาธารณะมาแล้ว ยุทธศาสตร์การพัฒนาห้าด้านที่สำคัญลำดับแรก ได้แก่ (1) การพัฒนาระบบและการก่อสร้างภาครัฐ (2) การเสริมสร้างหลักนิติธรรมและปฏิรูประบบศาล (3) การพัฒนาและเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (4) การพัฒนาบริการทางสังคม และ (5) ความมั่นคง ความสามัคคีระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ และการมีขันติธรรมต่อผู้นับถือศาสนาอื่น และการพัฒนานโยบายการต่างประเทศที่สร้างสรรค์ ได้ประโยชน์ร่วมกัน และสมดุล ดูได้จากยุทธศาสตร์การดำเนินงาน <http://lex.uz/docs/3107042>

Uzbekistan “On amendments and additions to the Law of the Republic of Uzbekistan on the Authorized person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (ombudsman)” was adopted.

This law reveals the activities of the ombudsman to improve the legislation, increase the level of the legal culture in society, promote international cooperation in the field of human rights, and partnership in this area with civil society institutions. It contains a separate article dedicated to the activities of the Regional Representatives of the ombudsman in the Republic of Karakalpakstan, regions and Tashkent city and defines the status, rights and duties of ombudsman representatives.

The law provides for the reflection of the material and other provision of the ombudsman’s activity with a separate column in the State budget of the Republic.

In addition, the law fixes the right of the ombudsman to:

กฎหมายแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน “ว่าด้วยการแก้ไขและการปรับปรุงกฎหมายแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน”

กฎหมายฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพัฒนาปรับปรุงงานด้านนิติบัญญัติ ยุกระดับวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายในสังคม ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและการเป็นหุ้นส่วนกับองค์กรภาคประชาสังคม กฎหมายนี้ยังมีมาตราหนึ่งที่ระบุถึงกิจกรรมของผู้แทนของผู้ตรวจการแผ่นดินในภูมิภาค ในเขตปกครองพิเศษสาธารณรัฐการากัลปักสถาน (Republic of Karakalpakstan) ตลอดจนตัวแทนในภูมิภาคต่าง ๆ และในเมืองทาชเคนต์ รวมทั้งยังกำหนดสถานะ สิทธิ และหน้าที่ของผู้แทนของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้อีกด้วย

กฎหมายได้บัญญัติเรื่องการดำเนินงานที่สนองตอบต่อสาระสำคัญและบทบัญญัติอื่น ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้เป็นพิเศษในแผนงบประมาณของสาธารณรัฐ

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิที่จะดำเนินการ ดังนี้

- submit questions for the consideration of the Constitutional Court of the Republic of Uzbekistan, to participate in its meetings, and to state his own position during these meetings.

- submit separate reports to the Chambers of the Oliy Majlis on various issues of ensuring human rights and freedoms.

- appeal to the courts with applications and claims in the interests of citizens without paying state fee.

- submit to the relevant bodies compliances and representations on the elimination of human rights and freedoms violations, the reasons and conditions that facilitate them, as well as requests to take appropriate measures for those persons in whose actions such shortcomings have been noticed.

- submit to actors of the legislative initiative right proposals on development and adoption of laws, participation of the country in international treaties.

Apparently, with these changes and after the extension of the ombudsman's powers, his inter-systemal nature has

- ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานพิจารณาให้เข้าร่วมการประชุมศาลรัฐธรรมนูญ และแจ้งตำแหน่งของตนในระหว่างการประชุมเหล่านี้

- เสนอรายงานในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพต่อสภาทั้งหมดภายใต้รัฐสภา Oliy Majlis

- ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อขอรับและเรียกร้องผลประโยชน์อันเป็นของประชาชนให้แก่ประชาชนโดยไม่มี การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม

- เสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามแนวทางหรือการเป็นตัวแทนในการยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพต่อองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเหตุผลและเงื่อนไขที่เอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น ตลอดจนเสนอข้อเรียกร้องให้ใช้มาตรการที่เหมาะสมต่อบุคคลที่กระทำการอันจะก่อให้เกิดข้อผิดพลาดดังกล่าว

- ยื่นข้อเสนอการพัฒนาและการบังคับใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมของประเทศในสนธิสัญญาระหว่างประเทศต่อตัวแทนที่มีสิทธิในการเสนอกฎหมาย

จากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้ และภายหลังการขยายขอบเขตอำนาจให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน

become stronger. These innovations not only strengthened the traditional parliamentary character and powers of the ombudsman, but now the ombudsman began to have a harmonizing role in the political system of the country through a new mechanism of relations with the constitutional court, i.e. began to take part in the harmonization of the legal and judicial system of the state. The importance of the recommendations of the ombudsman has been strengthened, with the provision on submitting to the relevant bodies compliances and representations on eliminating the revealed violations of the legislation in the field of human rights and freedoms, a kind of leverage has appeared to influence the state executive authority. This means that now the parliamentary ombudsman of Uzbekistan, in accomplishing its control functions works according to the scheme of parliamentary control and general control functions and direct contact with the courts and civil society/ rights defenders function.

มีคุณลักษณะของการประสานสัมพันธ์เชิงระบบที่เข้มแข็งมากขึ้นอย่างเด่นชัด นวัตกรรมเหล่านี้ไม่เพียงแต่เสริมสร้างบทบาทด้านรัฐสภาแบบดั้งเดิมและอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เข้มแข็งขึ้นเท่านั้น แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบันเริ่มมีบทบาทด้านการเชื่อมโยงในระบบการเมืองของประเทศผ่านกลไกความสัมพันธ์แบบใหม่กับศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การเริ่มมีส่วนร่วมในการสร้างระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมของรัฐให้มีความสอดคล้องให้เป็นเอกภาพ การให้ความสำคัญกับข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินมากขึ้น โดยการที่มีบทบัญญัติให้เสนอความร่วมมือและการเป็นตัวแทนให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการยุติกรณีการละเมิดกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพที่ได้รับการเปิดเผยซึ่งเป็นอำนาจที่มีอิทธิพลต่ออำนาจบริหารของรัฐ หมายความว่าปัจจุบันนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในด้านการควบคุมให้บรรลุเป้าหมายนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติงานตามแผนงานด้านการควบคุมดูแลของรัฐสภา รวมทั้งหน้าที่การควบคุมดูแลทั่วไป การติดต่อประสานงานโดยตรงกับศาลต่าง ๆ และหน้าที่ในการเป็นผู้ปกป้องคุ้มครองสิทธิและภาคประชาสังคม

The main activity of the classical parliamentary ombudsman institute is the control over the activities of the administration and its officials (its control extends to both the executive and the legislative branches). However, as mentioned above, the Uzbek ombudsman has a new mechanism of interaction with the courts, i.e. has a right to appeal to the courts in the interests of the citizens. Though, the representatives of the ombudsman or the ombudsman himself have right to participate in the court sessions as an observer.

So, proceeding from the present state of the human rights ombudsman institute in Uzbekistan, we may highlight that Uzbek ombudsman for human rights went beyond the traditional model. In any law this is not spelled out as a separate task, but by its nature the institution of the ombudsman in Uzbekistan is also closer to the institutes of civil society.

The Ombudsman of Uzbekistan has broad rights that give him independence from the parliament itself and therefore

กิจกรรมหลักขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแบบดั้งเดิมคือการกำกับดูแลการปฏิบัติงานภาครัฐ การปกครองและข้าราชการในสังกัด (ขยายการควบคุมครอบคลุมทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ) อย่างไรก็ตาม ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอุซเบกิสถานมีกลไกในการปฏิสัมพันธ์กับศาลในรูปแบบใหม่ กล่าวคือ มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อศาลในกรณีเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน เป็นต้น อีกทั้งผู้แทนของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินเองยังมีสิทธิเข้าร่วมในการพิจารณาคดีของศาลในฐานะผู้สังเกตการณ์ด้วย

ดังนั้น หากพิจารณาถึงสถานะปัจจุบันขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนในอุซเบกิสถาน เราอาจจะชี้ชัดได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนอุซเบกิสถานได้ก้าวผ่านจากรูปแบบดั้งเดิมแล้ว แม้ว่าไม่มีกฎหมายใดระบุรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจนี้ อย่างชัดเจน แต่ลักษณะการดำเนินงานขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอุซเบกิสถานนั้นใกล้เคียงกับองค์กรภาคประชาสังคมมากขึ้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินของอุซเบกิสถานมีสิทธิและหน้าที่ที่กว้างขวางซึ่งทำให้เป็นอิสระจากรัฐสภา จึงกล่าวได้ว่าองค์กรนี้ปฏิบัติงาน

one can assert that this institution works on the model of the parliamentary ombudsman, which assumes a wider range of powers than only the subject of parliamentary control. However, this complex nature comes from the parliamentary features and constitutional status of the Authorized person. In this connection, the place of the institution of the Authorized person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for human rights (ombudsman) has inter-system character and can be described as extended parliamentary ombudsman. Uzbek ombudsman is in the process of transition from the “rule of law” model to the “model of human rights”, the latter of which, in our view, is more appropriate to the provisions of the Paris principles.

## Conclusion

Clearly, each society has specific political system based on its constituent elements-traditions, institutions, political values, which are different from the state

ในรูปแบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจมากกว่าการควบคุมดูแลผ่านกลไกรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ลักษณะการทำงานที่ซับซ้อนนี้มีที่มาจากรูปแบบของรัฐสภาและสถานะของผู้มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น สถานะบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถานจึงมีบทบาทในการประสานสัมพันธ์ระหว่างระบบต่าง ๆ และสามารถกล่าวได้ว่าเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอำนาจเพิ่มขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอุซเบกิสถานอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบที่ยึดหลัก “นิติธรรม” ไปสู่รูปแบบที่ยึดหลัก “สิทธิมนุษยชน” ซึ่งตามความคิดเห็นของผู้เขียน รูปแบบหลังนี้มีความเหมาะสมมากกว่าตามบทบัญญัติของหลักการปารีสด้านสิทธิมนุษยชน

## บทสรุป

เป็นที่ชัดเจนว่าแต่ละสังคมย่อมมีรูปแบบระบบการเมืองที่มีลักษณะเฉพาะขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของสังคมนั้น ได้แก่ ขนบธรรมเนียมสถาบันต่าง ๆ ค่านิยมทางการเมือง ซึ่งแตกต่างกัน

to state. In this regard, the political system of Uzbekistan cannot be fitted as a general model for analyzing the political system of the countries of the world as a whole. This concerns the ombudsman model too. However, the main objective of the ombudsman institutions around the world is to help ensure that the state mechanism works correctly within the framework of law and human rights. In this connection, the analysis of the role of the ombudsman in the political system of the state through the case of Uzbekistan allowed us to determine that, regardless of which branches of power it was established, in fact ombudsman does not belong to only one branch of power. In terms of its functions and powers, ombudsman is inter-system body.

The phenomenon of the Ombudsman is a unique one. It is not an alternative to the prosecutor's office, police, judicial system or government itself. However, it concentrates in itself the power of legislative, energy of executive and the wisdom of the judiciary power. ■

ไปในแต่ละประเทศ ในกรณีนี้ไม่สามารถนำระบบการเมืองของอุซเบกิสถานมาเป็นรูปแบบทั่วไปเพื่อใช้สำหรับการวิเคราะห์ระบบการเมืองของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์หลักขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินทั่วโลก คือ เพื่อสร้างหลักประกันว่ากลไกของรัฐได้ดำเนินงานไปได้อย่างถูกต้องภายใต้กรอบกฎหมายและกรอบการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน จากการวิเคราะห์บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในระบบการเมืองในกรณีศึกษาของอุซเบกิสถานทำให้ระบุได้ว่า ในความเป็นจริงแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น ไม่ว่าจะได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยฝ่ายอำนาจใดก็ตาม หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินมาจากการที่เป็นองค์กรประสานสัมพันธ์ระหว่างระบบ

ปรากฏการณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะเฉพาะ ไม่ใช่หน่วยงานที่เป็นทางเลือกในกระบวนการยุติธรรมดังเช่นสำนักงานอัยการ ตำรวจ หน่วยงานยุติธรรม หรือรัฐบาล อย่างไรก็ตาม อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินให้ความสำคัญที่อำนาจนิติบัญญัติ ความสามารถของฝ่ายบริหาร และความเฉียบแหลมแห่งอำนาจยุติธรรม ■

## บรรณานุกรม

- Almond, G. A., Bingham Powell, G. 1966. Comparative Potties. Boston. Little, Brown & Company.
- Baglai M.V. 2000. Konstitutsionnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. Moskva. Norma.
- Charles Louis de Secondat, Baron de Montesquieu. 1777. Complete Works, vol. 1- The Spirit of Laws. London.//URL: [http://oll.libertyfund.org/titles/montesquieu-complete-works-vol-1-the-spirit-of-laws#lf0171-01\\_label\\_786](http://oll.libertyfund.org/titles/montesquieu-complete-works-vol-1-the-spirit-of-laws#lf0171-01_label_786)
- Dean M. Gottehrer, Michael Hostina. 2017. Essential Characteristics of a Classical Ombudsman.//URL:<http://www.usombudsman.org/essential-characteristics-of-a-classical-ombudsman/>
- G.Kucsko-Stadlmayer. 2009. The spread of the ombudsman idea in Europe. International Ombudsman Institute Paper.
- Mukhiidinov E.N. 2009. K voprosu opredeleniya mesta ombudsmana v sisteme organov gosudarstvennoy vlasti. Vestnik natsionalnoy akademii nauk Respubliki Kazaxstan. Vol.1: 54-58 pp.
- Solovyev A.I. 2000. Politologiya: Politicheskaya teoriya, politicheskie texnologii. Moskva. Aspekt Press.
- Speech of the Shavkat Mirziyoyev at the solemn ceremony of taking the office of the President of the Republic of Uzbekistan at the joint session of the Chambers of the Oliy Majlis on December 14, 2016. // URL:[https://nrm.uz/contentf?doc=482735\\_vystuplenie\\_shavkata\\_mirzieeva\\_na\\_torjestvennoy\\_ceremonii\\_vstupleniya\\_v\\_doljnost\\_prezidenta\\_respubliki\\_uzbekistan\\_na\\_sovmestnom\\_zasedanii\\_palat\\_oliy\\_majlisa\\_\(14\\_dekabrya\\_2016\\_goda\)&products=1\\_vse\\_zakonodatelstvo\\_uzbekistana](https://nrm.uz/contentf?doc=482735_vystuplenie_shavkata_mirzieeva_na_torjestvennoy_ceremonii_vstupleniya_v_doljnost_prezidenta_respubliki_uzbekistan_na_sovmestnom_zasedanii_palat_oliy_majlisa_(14_dekabrya_2016_goda)&products=1_vse_zakonodatelstvo_uzbekistana)

Talcott Parsons. 1971. The system of modern societies. 1<sup>st</sup> edition. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

The Constitution of the Republic of Uzbekistan

The Decree of the President of the Republic of Uzbekistan “On Actions Strategy for the Five Priority Areas of Development of the Republic of Uzbekistan” No.4947, from February 7, 2017.

The Law of the Republic of Uzbekistan “On the Authorized Person of the Oliy Majlis the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman)”, No 669-II, 2004.

The Law of the Republic of Uzbekistan “On Amendments and Additions to the Law of the Republic of Uzbekistan on the Authorized Person of the Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for Human Rights (Ombudsman)”, No441, 2017.

**หน่วยงานผู้แต่ง:** <sup>1</sup>สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

**Affiliation:** <sup>1</sup>The Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for human rights (Ombudsman)

**หน่วยงานผู้แต่ง:** <sup>2</sup>สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐอุซเบกิสถาน

**Affiliation:** <sup>2</sup>The Oliy Majlis of the Republic of Uzbekistan for human rights (Ombudsman)