

РАЗЛИЧНИ МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАПИ ЗА МЕРЕЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО

Катерина Шапкова Коцевска

Доцент, Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и
Методиј“ – Скопје, k.shapkova@pf.ukim.edu.mk

Апстракт

Во овој труд, се претставени главните предизвици при обидот да се квантифицира концептот на владеење на правото. Денес постојат неколку различни пристапи за изразување на владеењето на правото во различни земји во светот во текот на времето. Предмет на анализа на овој труд се следните четири индикатори: 1) Индексот „Владеење на правото“, објавен во рамки на базата на податоци Светски индикатори за управувањето од страна на Светска банка; 2) Индексот „Владеење на правото“ објавен од страна на проектот „World Justice“; 3) Групата на индикатори насловена „Владеење на правото“, која вклучува податоци за сопственичките права, судската ефективност и интегритетот на владата, објавени од страна на Херитиџ фондацијата во рамки на Индексот на економска слобода; и 4) Индикаторот „Владеење на правото“, содржан во Извештајот за граѓански слободи, што е подготвен и објавен од страна на Фридом Хаус. Фокусот на трудот е ставен на земјите од Западниот Балкан, преку користење на студии на случај и ситуациона анализа. Обезбедувањето на владеење на правото е еден од основните предуслови за интеграција во Европската Унија на земјите од овој регион.

***Клучни зборови:** Владеење на правото; Институции; Владин авторитет; Индекс на владеење на правото; Западен Балкан; ЕУ интеграција.*

DIFFERENT METHODOLOGICAL APPROACHES REGARDING MEASUREMENT OF RULE OF LAW

Katerina Shapkova Kocavska

Assistant professor, Faculty of Law Iustinianus Primus,
University Ss. Cyril and Methodius – Skopje
E-mail: k.shapkova@pf.ukim.edu.mk

Abstract

In this paper, we aim to present the major challenges in the attempt to quantify the concept of rule of law. At the present, there are several approaches for measurement of rule of law among different countries among time. This paper analyses four different indicators that are frequently used, including: (1) Rule of

Law index, published by the World bank in the Worldwide Governance Indicators database; (2) Rule of Law index published by the World Justice Project; (3) Rule of Law set of indicators, including property rights, judicial effectiveness and government integrity, published by the Heritage Foundation in the Index of Economic freedom; and (4) Rule of Law indicator integrated in the Civil Liberties report prepared and published by Freedom House. We focus on the Western Balkan countries, by using case studies and situation analysis. Assuring rule of law is one of the basic preconditions for EU integration of this region.

Key words: *Rule of Law; Institutions; Government authority; Rule of law index; Western Balkans; EU Integration.*

1. Вовед

Владеењето на правото претставува истовремено правен идеал и глобална политичка цел. Многу индивидуи, влади и организации ширум светот го поддржуваат овој концепт како камен темелник на модерните политички и правни системи. Исто така, владеењето на правото станува и основна компонента во меѓународните односи.

Специфично за овој концепт е тоа што не постои меѓународно прифатена дефиниција на овој поим. Иако правната литература изобилува со алтернативни погледи и ставови околу тоа што содржи владеењето на правото, сепак не постои општ консензус. Исто така, не постои согласност и околу прашањето што не претставува, односно кои практики ги исклучува владеењето на правото. Меѓутоа, и покрај овие дилеми, правните теоретичари и практичари се едногласни дека станува збор за исклучително важно прашање за демократските општества.

Карактеристика на времето во кое живееме е нагласената квантификација на општествените феномени и растечката потреба за мерења од најразлична природа. Во последно време се зголемува како побарувачката, така и понудата на нумерички индикатори. Денес, во рамки на повеќе истражувачки проекти, постојат повеќе од 150 индикатори кои се однесуваат на различни аспекти на формалните институции, вклучувајќи го и владеењето на правото. Дополнителен притисок за квантификација на правните феномени произлегува и од бројните програми за помош и обезбедување на владеење на правото преку кои беа алоцирани огромни финансиски средства. Широката транснационална мрежа, која се состои од практичари и промотори на владеењето на правото, билатерални донатори, меѓународни финансиски институции и приватно финансираните невладини организации, има издвоено значителни ресурси за поддршка на владеењето на правото.¹

Во овој труд се опфатени главните карактеристики на општо прифатените дефиниции за владеење на правото и се претставени клучните точки на судир во дебатата за потребата од постепено мериле за владеење на правото. При истражувањето на индексите и индикаторите кои се сретнуваат во литературата од оваа област беа

¹ Rajah, J., *Rule of Law as a Transnational Legal Order*, In *Transnational Legal Orders*, ed. Terrence Halliday and Gregory Shaffer, 2015, pp. 340-73. New York: Cambridge University Press.

идентификувани следните четири мерила: 1) Индексот „Владеење на правото“, објавен во рамки на базата на податоци Светски индикатори за управувањето од страна на Светска банка; 2) Индексот „Владеење на правото“ објавен од страна на проектот „World Justice“; 3) Групата индикатори насловена „Владеење на правото“, која вклучува податоци за сопственичките права, судската ефективност и интегритетот на владата, објавени од страна на Херитиџ фондацијата во рамки на Индексот на економска слобода; и 4) Индикаторот „Владеење на правото“, содржан во Извештајот за граѓански слободи, што е подготвен и објавен од страна на Фридом Хаус. Конкретните специфики на секој од овие индикатори, односно индекси се претставени на земјите кои припаѓаат на регионот на Западниот Балкан. Трудот завршува со заклучоци од спроведеното истражување.

2. Осврт на литературата

Во суштина, владеењето на правото претставува состојба во која граѓаните и владите ги почитуваат законите. Овој поим ја претставува врската помеѓу националните власти (пред сè, владата и останатите конституенти на различните нивоа на извршната власт, како и судската власт) и граѓаните, резидентите и останатите приватни актери во земјите, како што се здруженијата на граѓани и компаниите. Практично, владеењето на правото претставува начин на кој се донесуваат закони во општествата, начинот на кој се третираат осомничените за кривични дела, или пак начинот на кој се одредува висината и начинот на прибирање на даноците.²

Меѓутоа, освен врската меѓу властите и приватните субјекти во дадена земја, односно општество, овој поим ги опфаќа и релациите меѓу различните приватни актери. Во оваа смисла, владеењето на правото се поврзува и со начинот на кој се купува или продава некој имот, се утврдува надоместокот на штета како последица на сообраќајна несреќа, или пак се регулирани семејните односи, како на пример бракот, разводот или наследството. Владеењето на правото се однесува на врските меѓу оние кои се владеени и владетелите, како и врските меѓу приватните субјекти, односно физичките и правните лица (како на пример, здруженијата или трговските друштва).³ Карактеристично за овој концепт е постоење на систем во кој правото овозможува да се наметнат суштински ограничувања на државата и индивидуалните членови на владејачката елита.

Според овој пристап, владеењето на правото не го претставува само ограничувањето на овластувањата на владата, туку е посеопфатен концепт кој ги претставува и односите меѓу приватните субјекти. Но, сепак, суштинско е ограничувањето на политичките моќи на оној кој управува во општеството. Кога владата спроведува дадено овластување, таа мора да има надлежност за тоа, односно при спроведувањето на моќта, носителите на јавни функции мора да ги почитуваат законите.⁴ Идеите кои се овде презентирани се однесуваат на принципот дека политичката моќ мора да биде спроведена во согласност со законот, а не врз основа на

² The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and the Hague Institute for the Internationalisation of Law, *Rule of Law: A guide for politicians*, 2012. <https://rwi.lu.se/2017/03/rule-law-guide-politicians/>. Accessed 25 May 2019. p. 8-9

³ The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and Hague Institute for the Internationalisation of Law, *op. cit.* note 2.

⁴ The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and Hague Institute for the Internationalisation of Law, *op. cit.* note 2.

арбитражни критериуми или лични интереси. Дополнително, решавањето на конфликтите меѓу различни индивидуи, како и меѓу индивидуите и државата мора да бидат предмет на независна одлука, односно пресуда.

Во литературата од областа можат да се сретнат два алтернативни пристапи при дефинирањето на концептот владеење на правото. Првата е повеќе формалистичка, односно потесна дефиниција, додека втората претставува е поширока, материјална дефиниција. Формалистичките дефиниции се фокусираат на тоа дали постојат одредени правила во општеството, и дали тие правила се почитувани од страна на сите субјекти, вклучувајќи го и суверенот. Ова значи дека владата во сите свои акции е ограничена од страна на дадени правила кои се претходно објавени.⁵

Оваа варијанта на дефиницијата на владеење на правото, вообичаено се поврзува со класичната дефиниција дадена од страна на Лон Фулер, која во себе содржи осум процедурални претпоставки, односно барања за владеење на правото. Овие претпоставки вклучуваат: 1) генералност, односно правилата се независно применети; 2) јавност, односно правилата се јавно објавени; 3) перспективност, односно правилата не се менуваат ретроактивно; 4) јасност, односно правилата можат да бидат разбрани од сечија страна; 5) конзистентност, односно правилата не се меѓусебно контрадикторни; 6) усогласеност, односно правилата не можат да бараат однесување од субјектот кое е надвор од неговите можности; 7) стабилност, односно правилата не се предмет на честа измена; и 8) преклопување меѓу правилата онака како што се објавени и нивната фактичка примена.⁶ Оваа дефиниција дава процедурална рамка за правилата во општеството, односно законите и не навлегува во тоа дали истите се „добри“, „посакувани“ или „корисни“ закони во материјална смисла.

За разлика од формалните дефиниции на владеењето на правото кои се релативно неконтроверзни, постои суштинска расправа дали владеењето на правото треба да вклучува една или повеќе материјални вредности, и доколку да, кои вредности треба да бидат вклучени. Некои теоретичари аргументираат дека формалната дефиниција некогаш овозможува да се „владее преку правото“, односно предочуваат дека владата не е суштински ограничена во своите акции, се додека ја следат формата на законите.⁷

Материјалните дефиниции предвид земаат одредени права кои се фундаментални за владеењето на правото.⁸ Во оваа смисла, еден од основоположниците на австриската економска школа, Фридрих Хаек сугерира дека владеењето на правото „вклучува признавање на неotuѓивите, индивидуални права на човекот“⁹. Од друга страна, познатиот теоретичар на правото и филозоф, Роналд Дворкин објаснува дека владеењето на правото не е просто упатство, туку претставува концепт кој неопходно е материјален, и ги вклучува еднаквоста и правдата.¹⁰ Владеењето на правото е посакуван идеал, но неговата привлечност потекнува од неговата непрецизност, што дозволува

⁵ Hayek, F. A., *The Road to Serfdom*, Chicago: University of Chicago Press, 1944, p.63.

⁶ Fuller, L., *The Morality of Law*, New Haven: Yale University Press, 1969, p. 33-9.

⁷ Versteeg M., Ginsburg T., *Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators*, Law Soc Inq, 42, pp. 100-137.

⁸ Botero J.C., Ponce P., *Measuring the Rule of Law*, The World Justice Project, November 2011. <http://www.foldvary.net/econ200/measuring.pdf>. Accessed at 20 May 2019. p.4.

⁹ Hayek, F.A., *op.cit.* note 5, p.63.

¹⁰ Rodriguez D., McCubbins M., and Weingast B., *Rule of Law Unplugged*. Emory Law Journal, Year 2011, Volume 59, p. 1470.

секој од нас да проектира сопствено очекување за идеалната влада, под превезот на фразата владеење на правото.¹¹

Релативна еднозначност на поимот владеење на правото се смета дека е обезбедена во Извештајот на Генералниот Секретар на Обединетите Нации доставен до Советот за безбедност во 2004 година, каде е назначено дека: „Владеењето на правото се однесува на принцип на владеење/ управување според кој сите лица, институции и ентитети, јавни и приватни, вклучувајќи ја и државата, се одговорни пред законите кои се јавно објавени, еднакво спроведени и независни, и кои се во согласност со меѓународните норми и стандарди за човековите права. Исто така, потребни се мерки за да се обезбеди придржување кон принципите на супремација на правото, еднаквост пред законот, одговорност пред законот, правичност во примената на законот, поделба на овластувањата, учество во донесувањето одлуки, правна сигурност, избегнување на арбитражност и процедурална и правна транспарентност.“¹²

Во оваа насока е и дефиницијата која ја користи проектот „World Justice“, каде владеењето на правото е дефинирано како „систем базиран на правила, во кој се потврдени следните четири универзални принципи: 1) владата и нејзините функционери и агенти се одговорни пред законот; 2) законите се јасни, јавни, стабилни и праведни и ги почитуваат фундаменталните права, вклучувајќи ја и безбедноста на лицата и имотот; 3) процесите преку кои се донесуваат, администрираат и спроведуваат законите се отворени, праведни и ефикасни; и 4) пристапот до правда се обезбедува преку компетенти, независни и етички судии, адвокати и судски службеници кои ги има во доволен број и кои имаат адекватни ресурси и кои ги одразуваат контурите на заедниците на кои им служат.“¹³

Владеењето на правото има три конститутивни елементи: законитост, демократија и човекови права. Првиот елемент одговора на формалните дефиниции за владеење на правото. Овој елемент покажува дека правилата (законите) поседуваат одредени формални карактеристики, без да се навлегува во суштината на тоа што е уредено со конкретните закони. Второ, важен е и начинот на кој се носат законите. На пример, може да се јави ситуација кога законите се донесени на демократски начин, во општества каде не постои демократски политички систем. Или пак, во демократските општества, не сите закони ги креира законодавниот дом, односно некои од нив претставуваат транспонирање на меѓународни правни принципи. И трето, важен аспект е содржината на законите. Основно за владеењето на правото е да се почитуваат човековите права.¹⁴

Хашкиот институт за иновација на правото издвојува посебни предуслови за владеењето на правото на национално и меѓународно ниво. Така, на национално ниво, потребно е да се следат следните принципи: уставност, јавност, јасност, стабилност и да не постои ретроактивност, посебни одговорности на парламентот, дискреција,

¹¹ Rodriguez D., McCubbins M., and Weingast B., *op.cit.* note 10, p. 1458

¹² United Nations Security Council, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies: Report of the Secretary General*, August 23, 2004, p. 4.

¹³ Agrast, M., Botero, J., Ponce, A., *WJP Rule of Law Index 2011*, Washington, D.C.: The World Justice Project. https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Rule_of_Law_Index_2011_Report.pdf. Accessed at 19 May 2019.

¹⁴ The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and Hague Institute for the Internationalisation of Law, *op. cit.* note 2, p. 10-11.

поделба на власта, независно судство, механизми за решавање на спорови и др.¹⁵ Меѓународното право, пак, потребно е да биде јавно, достапно, јасно и перспективно, правосудниот систем да биде независен и непристрасен и да постои адекватна примена на донесените закони.¹⁶ Промоцијата на владеењето на правото се соочува со бројни предизвици кои се однесуваат на врската меѓу националното и меѓународното ниво. На пример, постоењето на силно, односно стабилно владеење на правото на национално ниво го зајакнува владеењето на правото и на меѓународно ниво, меѓународното право треба да ги почитува побарувањата поврзани со владеење на правото кои се наметнуваат од страна на домашното право, како и тоа дека и на двете нивоа се вклучени голем број на актери.¹⁷

Во моментов се случува револуција за мерење во областите на развој и управување, односно владеење. Овој феномен се забележува преку постојаното растење на бројот на нумеричките индекси за мерење на развојот и управувањето и следење на нивното влијание во области како корупција, човекови права, криминал и безбедност, како и владеење на правото.¹⁸

Иако, придобивките од објективно изразување и следење на квалитетот на институциите и владеењето на правото се од општ интерес, сепак овој процес се одвива релативно побавно од другите метрики во општествените науки. Индикаторите кои се користат да го прикажат владеењето на правото се критикувани по повеќе основи.¹⁹ Постојат неколку објаснувања на кои се должи ваквото однесување. Така, постои длабоко вкоренетата култура меѓу владините службеници и практичарите на правото за отпор кон мерења. Понатаму, постои перманентна злоупотреба на индикаторите од страна на креаторите на политики, со цел остварување лични цели. Официјалните статистики на земјите не се комплементарни со импресивниот развој на регионалните и меѓународните индикатори. Конечно, постои нееднаква дистрибуција на постоечките податоци за владеење на правото.²⁰ Со цел да се надминат овие препреки, корисно би било да се подобри прибирањето на податоци за владеење на правото и нивна анализа на национално ниво, да се осмисли систем кој ќе ги поттикнува владите и правосудството систематично и периодично да објавуваат податоци кои се однесуваат на владеењето на правото, како и да се мотивираат владите и останатите корисници на податоците за владеење на правото.²¹

¹⁵ The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and Hague Institute for the Internationalisation of Law, *op. cit.* note 14.

¹⁶ The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and Hague Institute for the Internationalisation of Law, *op. cit.* note 14.

¹⁷ Nollkaemper A., *The Nexus Between the National and the International Rule of Law*. In Juan Carlos Botero, Ronald Janse, Sam Muller and Christine Pratt UEds.), *Innovations in Rule of Law: A Compilation of Concise Essays*, 2012, New York: HiiL and The World Justice Project, pp.26-28.

¹⁸ Ignatieff M., and Desormeau K., *Measurements and Human Rights: Introduction in Measurements and Human Rights: Tracking Progress, Accessing Impact*, Carr Center for Human Rights Policy, 2005.

¹⁹ Davis, K.E., *Legal Indicators: The Power of Quantitative Measures of Law*. *Annual Review of Law and Social Science*, Year 2014, Number 10, pp. 37-52.

²⁰ Botero J.C., Martinez J., Ponce A., and Pratt C., *The Rule of Law Measurement Revolution: Complementarity Between Official Statistics, Qualitative Assessments and Quantitative Indicators of the Rule of Law*. In Juan Carlos Botero, Ronald Janse, Sam Muller and Christine Pratt UEds.), *Innovations in Rule of Law: A Compilation of Concise Essays*, 2012, New York: HiiL and The World Justice Project, pp. 9-10.

²¹ Botero J.C., Martinez J., Ponce A., and Pratt C., *op. cit.* note 20, p.10.

Втората сериозна критика на сметка на различните концепти и индекси за владеење на правото е поврзана со проблемот на концептуализација.²² Дobar концепт во општествените науки има неколку карактеристики, вклучувајќи кохерентност и корисност. Концептот треба да биде релативно јасен и разграничен од останатите концепти; подложен на принципот за мерење; и да може да се употребува при истражувања.²³

Исто така, при пресметката на индексите за владеење на правото се јавува проблем со агрегација, бидејќи се претпоставува дека е возможно да се агрегираат конфигурации на структури, општествени ставови и традиции. Понатаму, се јавува проблем поради субјективноста на добиените одговори, со оглед на тоа што значаен дел од организациите кои публикуваат податоци за владеење на правото користат анкети со странски инвеститори, кои може да бидат пристрасни и невалидни.²⁴

Иако, владеењето на правото како мерлив концепт се соочува со одредени предизвици, сепак погрешно би било да се негира неговата употребна вредност. Всушност, пожелно е да се интензивираат напорите да се развијат нови мерила кои се веродостојни, валидни и што е можно повеќе непристрасни. Многу научници и креатори на политики го поврзуваат владеењето на правото со бројни важни цели и вредности, како што се промовирање на правдата, подобрување на економскиот развој, градење на демократија и интензивирање на меѓународната соработка.²⁵

3. Владеењето на правото во земјите од Западен Балкан

Овој труд подетално ги анализира достапните податоци за владеењето на правото во земјите од Западен Балкан. Во оваа група ги вбројуваме следните држави: Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Македонија, Србија и Црна Гора.²⁶ Во анализата се претставени резултатите за владеењето на правото во овие шест земји содржани во рамки на четири општо прифатени индикатори за мерење на владеењето на правото: 1) Индексот „Владеење на правото“, објавен во рамки на базата на податоци Светски индикатори за управувањето од страна на Светска банка; 2) Индексот „Владеење на правото“ објавен од страна на проектот „World Justice“; 3) Групата на индикатори насловена „Владеење на правото“, која вклучува податоци за сопственичките права, судската ефективност и интегритетот на владата, објавени од страна на Херитиџ фондацијата во рамки на Индексот на економска слобода; и 4) Индикаторот „Владеење на правото“, содржан во Извештајот за граѓански слободи, што е подготвен и објавен од страна на Фридом Хаус.

²² Ginsburg, T., *Pitfalls of Measuring the Rule of Law*, Hague Journal on the Rule of Law, Year 2011, Vol. 3, No. 2, p. 269.

²³ Gerring, J., *Social Science Methodology: A Criterial Framework*, 2001, Cambridge: Cambridge University Press, p. 40.

²⁴ Ginsburg, T., *op. cit.* note 22.

²⁵ Hadfield, G. and Weingast B., *Microfoundations of the Rule of Law*, Annual Review of Political Science, Year 2015, Vol. 17, pp. 21-42.

²⁶ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, 2018. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf. Accessed 10 June 2019.

3.1. Индекс „Владеење на правото“ од Светските индикатори за управувањето на Светска банка

Почнувајќи од 1996 година, Светска Банка во рамки на проектот „Worldwide Governance Indicators“ (понатаму во текстот: WGI) објавува база на податоци која содржи податоци за неколку различни димензии поврзани со управувањето на економиите, односно земјите во светот. Така, во оваа збирка се објавени податоци кои ги тангираат следните области: јавност и отчетност; политичка стабилност и отсуство на насилство/ тероризам; ефективност на владата; регулаторен квалитет; владеење на правото и контрола на корупцијата. Во последниот објавен извештај што се однесува на квалитетот на управувањето, се вклучени повеќе од 200 земји, односно територии.

Во рамки на овој проект се прибираат податоци во врска со управувањето во земјите/териториите во светот од страна на голем број извори. Под управување, во рамки на овој проект, се подразбираат „традициите и институциите преку кои се остваруваат надлежностите“, односно во извештајот се следат процесите преку кои се избираат, следат и менуваат владите (извршната власт); капацитетите на владата ефективно да формулира и имплементира политики; како и почитувањето на институциите одговорни за управување со економските и општествените интеракции од страна на граѓаните и државата.²⁷

Димензијата „владеење на правото“ има за цел да ги прикаже перцепциите на агентите до кој степен имаат доверба и ги почитуваат општествените правила, со фокус на квалитетот на спроведувањето на договорите, сопственичките права, полицијата и судовите, како и веројатноста за криминал и насилство.²⁸

За конструирање на овој индекс се прибираат податоци од повеќе извори. Целта на овој пристап е да се прикажат перцепциите на различни групи на испитаници. Така, податоци се прибираат од различни анкети со индивидуи или домашни компании, како на пример Извештајот на Светскиот економски форум за Глобална компетитивност, Годишникот за светска компетитивност на Институтот за развој на управувањето, Светската Банка и Европската банка за реконструкција и развој, анкети за животната средина и перформансите на претпријатијата, Галуп прашалниците, Латинобарометар, Афробарометар и Америкабарометар. Понатаму, се користат информации од организации кои имале можност да работат во земјите кои се предмет на оценка, како на пример главните мултилатерални развојни агенции, како на пример Европската банка за обнова и развој, Африканската развојна банка, Азиската развојна банка и Светската банка. Дел од податоците употребени за конструирање на индексот потекнуваат од невладини организации, како на пример, Репортери без граници, Фридом Хаус и Бертелсман фондација. Важни информации се добиваат и од страна на провајдери на комерцијални деловни информации (на пример, Economist Intelligence Unit, Global Insight, и Political Risk Services).

Изворите се организирани во кластери кои одговараат на шесте димензии кои ги отсликува проектот. Притоа, за секој од кластерите е употребена статистичка

²⁷ Kaufmann D., Kraay A., and Mastruzzi, M., *The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues*, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, September 2010, p.4.

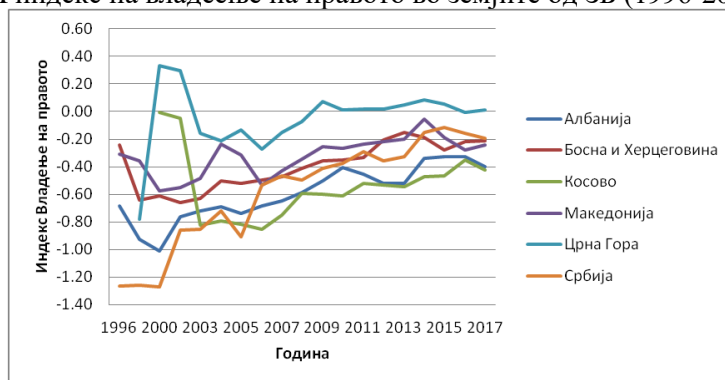
²⁸ Kaufmann D., Kraay A., and Mastruzzi, M., *op. cit.* note 27.

методологија „Модел на неопсервирани компоненти” со што се 1) стандардизираат податоците од различни извори во споредливи единици, 2) се конструира агрегатен индикатор за владеењето / управувањето врз основа на добиените варијабли и 3) се конструираат маргините на грешка кои ги означуваат непрецизностите при мерењето²⁹.

Индикаторите кои се пресметани со оваа методологија претставуваат стандардизирани нормални случајни варијабли со аритметичка средина еднаква на 0 (нула) и варијанса еднаква на 1 (еден). Дополнителна претпоставка е дека случајните грешки се независни меѓу различните извори. Вака пресметаните индикатори се претставуваат на скала во распон од -2,5 до 2,5, каде -2,5 го покажува најлошиот можен исход, додека 2,5 е најдобриот можен исход во рамки на даден индикатор. Друг начин на кој се претставуваат исходите во рамки на овој индикатор е преку перцентилни рангови, односно од 0 (нула) до 100 (сто), каде 0 ја покажува најлошата реализација, додека вредност 100 би добила најдобрата можна реализација на индикаторот.

Од особен интерес за истражувачките цели на овој труд е да се погледне движењето на Индикаторот за владеење на правото во земјите од Западен Балкан (понатаму во текстот: ЗБ). Во оваа група ги вбројуваме Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Северна Македонија, Црна Гора и Србија. Иако во рамки на проектот WGI се објавуваат податоци кои датираат од 1996 година, исклучок претставува релативно младата држава Косово, каде индикаторот владеење на правото датира назад до 2000 година. На сликата 1, е претставено движењето на индикаторот а владеење на правото на сите шест селектирани економии од ЗБ.

Слика 1. WGI индекс на владеење на правото во земјите од ЗБ (1996-2017)



Извор: Worldwide Governance Indicators.

Можеме да забележиме неколку заеднички особености во врска со владеењето на правото во посочениот регион. Така, првиот заклучок е дека на крајот на претходниот век и почетокот на овој век, беше забележано влошување во владеењето на правото во земјите од ЗБ. Ваквиот тренд во голема мера се должи на специфичниот политичко – општествен и економски амбиент во регионот во посочениот период. По надминување на овие турбуленции, можеме да констатираме дека се интензивира владеењето на правото во овие економии. Така, од 2005 година наваму, може да се забележи стабилен пораст на вредноста на овој индикатор, што сугерира дека земјите од ЗБ испорачуваат

²⁹ Kaufmann D., Kraay A., and Mastruzzi, M., *op. cit.* note 27, p.2.

подобри резултати во функционирањето на формалните и неформалните институции кои се земени предвид при пресметката на индикаторот.

Во 2017 година, највисок износ на индикаторот има Црна Гора, каде индикаторот владеење на правото прима вредност 0,01. Истовремено, за Црна Гора е карактеристично тоа што претставува единствена земја која остварува и остварувала позитивни вредности на индикаторот. Сите останати земји од регионот, иако во просек бележат пораст на вредноста на индикаторот ни времето, владеењето на правото е оценето со помала оценка од просечната ($\bar{x} = 0$).

Во однос на компарацијата меѓу различните земји, нема доволно докази да се извлечат силни заклучоци и препораки, со оглед на тоа 90% интервалите на доверба меѓусебно се преклопуваат.

3.2. Индексот „Владеење на правото“ објавен од страна на проектот „World Justice“

За разлика од претходното мерило, проектот „World Justice“ (понатаму: WJP) објавува индекс кој е целосно посветен на мерење и следење на владеењето на правото во земјите ширум светот. Последниот објавен извештај во 2019 година во рамки на овој истражувачки проект вклучува информации во врска со владеењето на правото кои се состојат од осум композитни фактори, кои се дизагрегирани во 44 специфични единични фактори³⁰. При подготовката на извештајот се користени повеќе од 500 варијабли, креирани врз основа на добиените одговори од страна на повеќе од 120.000 домаќинства и 3.800 правни експерти од 126 земји и територии.

За потребите на процесот на прибирање релевантни податоци во врска со како владеењето на правото е доживувано од страна на граѓаните и правните лица во различните земји во светот, WJP користи два извори: анкета за општата јавност (General Population Poll) и серија прашалници за квалификувани испитаници (Qualified Respondents' Questionnaires). Целта на овие прашалници е да приберат информации од граѓаните и професионалците во областа во врска со перформансите на владата и нејзините агенции, од една страна, како и оценка на генералната правна рамка во земјата.

Првиот прашалник (GPP) има за цел да прибере примарни податоци од населението во врска со нивните перцепции во однос на нивната комуникација со владата, комуникацијата со јавната администрација (бирокрацијата), нивото на корупција и подмитување, достапноста на алтернативните механизми за решавање на спорови, како и вообичаените кривични дела на кои е изложени. Овој прашалник е особено детален и содржи вкупно 127 прашања кои се однесуваат на перцепциите на населението, односно 213 прашања кои го отсликуваат нивното искуство, вклучувајќи ги и социо-демографските белези. Прашалникот е преведен на локалниот јазик, односно јазици, во секоја од земјите / териториите каде се спроведува истражувањето и истиот е

³⁰ WJP во овој извештај објавува и уште еден дополнителен фактор, со наслов *Фактор9: Неформална правда*, меѓутоа овој фактор е исклучен од агрегирањето на резултатите и ранговите на земјите во однос на владеењето на правото.

администриран од страна на водечка локална компанија за испитување на јавното мислење на примерок од 1000 испитаници.

Втората група на прашалници што се користат за потребите на ова истражување има за цел да прибере релевантни информации од експертската јавност, која има редовна комуникација и соработка со државните институции во земјите. Таргетираната експертска јавност е сегментирана на следните профили: експерти од областа на граѓанското, трговското право, кривичното право, уставното право, трудовото право и јавното здравје.³¹ Податоците се прибираат редовно, на годишно ниво. Испитаници се директори на адвокатски друштва, професори на универзитети и високи школи, истражувачки институти, невладини организации, како и останати практичари од областа на правото. За потребите на извештајот објавен во 2019 година, е одговорено на повеќе од 3.800 прашалници, што во просек значи дека во една земја имало по 30 испитаници кои поседуваат експертиза од областа на правото.

Откако ќе се прибрат потребите податоци, истите се обработуваат и се мапираат 44 единични фактори во рамки на индексот. Резултатите се мапирани на скала од 0 до 1, каде 0 претставува најслаба посветеност на владеењето на правото), додека 1 означува најсилна посветеност. Истите се агрегираат на ниво на земја со користење на непондерираните просечни реализации од испитаниците.³²

Околу реализацијата на овој индекс во земјите од ЗБ, беше забележано дека не се објавуваат податоци за сите земји од регионот. Имено, WJP објавува податоци единствено за Албанија, Босна и Херцеговина, Северна Македонија и Србија, додека од податочната база се исклучени Косово и Црна Гора. На следната слика (види слика 2) е претставено движењето на вака конструираниот индекс на владеење на правото во четирите посочени економии во периодот од 2014 до 2019 година. Можеме да забележиме определени обрасци во реализацијата на индексот. Имено, во посочениот период во сите селектирани економии се забележува стагнирање или опаѓање на владеењето на правото. Најголем пад е забележан во случајот на Република Северна Македонија, каде индексот во 2014 година изнесува 0,57, а во 2019 година 0,54. Сличен на македонскиот случај е и случајот на Босна и Херцеговина каде исто така е евидентиран пад на владеењето на правото во истражуваниот период. Од друга страна, во Албанија и Србија се забележува релативна стагнација кај вредностите на индексот на владеење на правото.

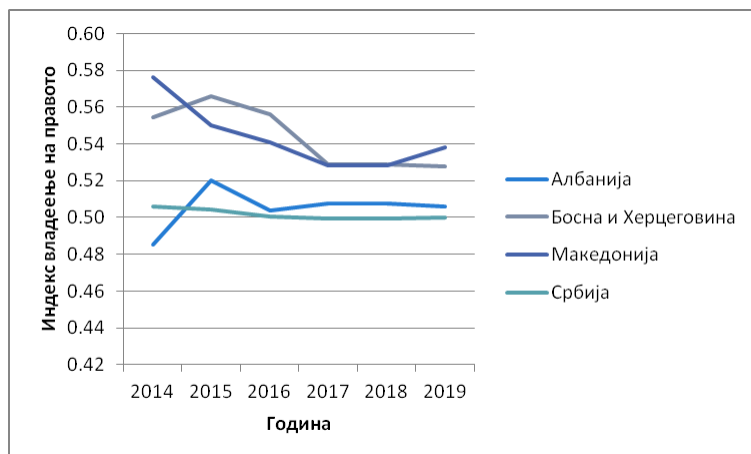
Сепак, иако овој индекс нуди солидна основа за детално понатамошно истражување на перцепциите и искуствата на агентите во различните земји, односно територии во светото, во врска со владеењето на правото, можеме да заклучиме дека временските серии кои се објавени од страна на WJP се релативно кратки и датираат само 5 години наназад. Исто така, за разлика од другите мерила за владеење на правото кои беа анализирани во овој труд кои опфаќаа податоци за околу 200 земји и територии, овој истражувачки проект вклучува само 126 јурисдикции. Со оглед на овие ограничувања, сметаме дека индексот на владеење на правото објавен од WJP има перспектива да се развие во сеопфатно и специјализирано мерило за владеењето на

³¹ World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2019, p. 161. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced.pdf>. Accessed 17 May 2019.

³² World Justice Project, *op.cit.* note 31.

правото, но во моментот корисниците на оваа податочна база треба да бидат многу внимателни при извлекувањето на заклучоци темелени на овој индекс.

Слика 2. Индексот за владеење на правото во земјите од ЗП според WJP, 2014-2019.



Извор: World Justice Project.

3.3. Група индикатори за владеење на правото објавени од страна на Херитиџ фондацијата

Херитиџ фондацијата, со седиште во Вашингтон Д.Ц., 25 години по ред го објавува Извештајот за индексот за економска слобода. Оваа фондација, економската слобода ја толкува во про-пазарна, капиталистичка смисла. Ваквото поимање на слободата, неизбежно доведува до испитување на поврзаноста и односите меѓу индивидуите и државата. Имено, државните интервенции, односно владината контрола која ја ограничува автономијата на индивидуата, претставуваат ограничување на економската слобода.³³

Индексот на економска слобода од Херитиџ фондацијата опфаќа четири аспекти, односно димензии на поврзаноста меѓу владините акции и индивидуалните слободи и права. Така, во рамките на овој Индекс се вклучени следните области: 1) *владеење на правото*, што опфаќа сопственички права, ефикасност на судовите и владин интегритет; 2) *големина на владата*, што опфаќа даночен товар, јавна потрошувачка и фискално здравје, 3) *регулаторна ефикасност*, што ги опфаќа деловната слобода, трудовата слобода и монетарната слобода; и 4) *отвореност на пазарите*, каде влегуваат слободата за тргување, инвестициската слобода и финансиската слобода. Секоја од овие варијабли се оценува на скала во распон од 0 до 100, каде 0 означува најлош можен исход, додека 100 е најдобар можен исход. Индексот се креира како просечна непондерирана оценка добиена од резултатите во секоја од одделните 12 категории.

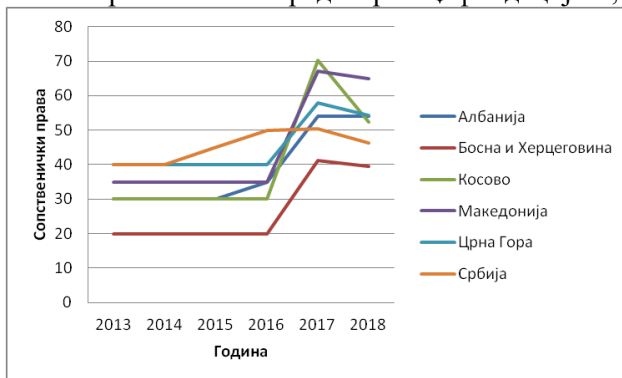
³³The Heritage Foundation, 2019 Index of Economic Freedom, 2019, p. 8. https://www.heritage.org/index/pdf/2019/book/index_2019.pdf. Accessed 2 June 2019.

Конкретно за компонентата Владеење на правото, која е еден од четирите столба на овој индекс, истата се пресметува како просечна оцена од следите три варијабли: сопственички права, судска ефикасност и владин интегритет.

Компонентата сопственички права покажува до која степен е дозволено на индивидуите да ја стекнуваат, поседуваат и уживаат во плодовите од приватната сопственост во рамки на правната рамка на земјата, како и да одговорат дали во земјата постојат правила (закони) кои се ефективно стапени во сила, а кои се однесуваат на сопственоста. Во оваа смисла, овој индикатор ја покажува и веројатноста да приватната сопственост биде експроприрана од страна на државата. Колку е поголема правната заштита на сопственичките права и колку е помала веројатноста за експропријација на имотот, толку вредноста на овој индикатор ќе биде поголема.

Во продолжение, на сликата 3 е претставено движењето на варијаблата сопственички права, кај земјите од ЗБ, вклучена во Индексот на економска слобода од Херитиџ фондацијата. Можеме да забележиме дека меѓу земјите во ЗБ регионот најслаба заштита на сопственичките права испорачува Босна и Херцеговина, додека најсилна заштита на правата постои во Северна Македонија. Исто така, може да се забележи слична насока на поместувања на заштитата на сопственичките права во целиот регион. Во секој случај, реализацијата на оваа варијабла покажува дека во просек во регионот постои простор за подобрување на заштитата на сопственичките права, со оглед на тоа што просечниот резултат во 2018 година изнесува 51,85.

Слика 3. Сопственичките права во ЗБ според Херитиџ фондацијата, 2013-2018



Извор: Index of Economic Freedom, Heritage Foundation.

Останатите две категории кои се користат за пресметка на Индикаторот за владеење на правото во рамки на овој индекс се судската ефикасност и интегритетот на владата. Херитиџ фондацијата почува за објавува податоци за судската ефикасност за земјите од регионот за во 2018 година. Со оглед на тоа што податоците за оваа категорија за земјите од регионот се релативно оскудни, истите ќе бидат изземени од понатамошна анализа во овој труд.

3.4. Индикаторот „Владеење на правото“ објавен од страна на Фридом Хаус

Конечно, последниот индикатор анализиран во овој труд е категоријата Владеењето на правото, која е објавена во извештајот „Слободата во светот“, во делот за граѓанските слободи, подготвен од Фридом Хаус.³⁴

Фридом Хаус редовно, на годишна основа, објавува извештај за политичките права и граѓанските слободи. Извештајот објавен во 2019 година содржи информации и објаснувања за вкупно 195 земји и 14 територии, што го прави овој извештај еден од најопфатните каталози за заштитата на човековите права. Методологијата која се користи за подготовка на Извештајот кореспондира на Универзалната Декларација за Човекови Права, усвоена од Генералното собрание на Обединетите Нации во 1948 година. Во оваа смисла, појдовна претпоставка при подготовката на Извештајот е дека лицата кои живеат во општества што се организирани како либерални демократии се најслободни.

Вкупно 10 индикатори се користат да ги отсликаат политичките права, односно 15 индикатори да ги отсликаат граѓанските слободи. Системот кој се користи за оценување на успешноста на секоја одделна земја, односно територија во заштитата на политичките права и граѓанските слободи е објаснет во продолжение.

На секоја од земјите / териториите и се доделува вредност за секој индивидуален индикатор (од вкупно 25), во распон од 0 до 4. Резултат 0 означува најнизок степен на слобода, додека резултат 4 покажува највисок степен на слобода. Политичките права се групирани во три под-категории: изборен процес (3 прашања), политички плурализам и учество (4 прашања) и функционирање на владата (3 прашања). Вкупниот број на поени кои земјата може да ги освои, согласно користената методологија, изнесува 40.

Граѓанските слободи, од друга страна се организирани во четири под-категории: владеење на правото (4 прашања), слобода на изразување и верување (4 прашања), права на здружување и организирање (3 прашања) и автономија и индивидуални права (4 прашања). Вкупниот број на поени кои може индивидуална земја, односно територија да ги освои изнесува 60.

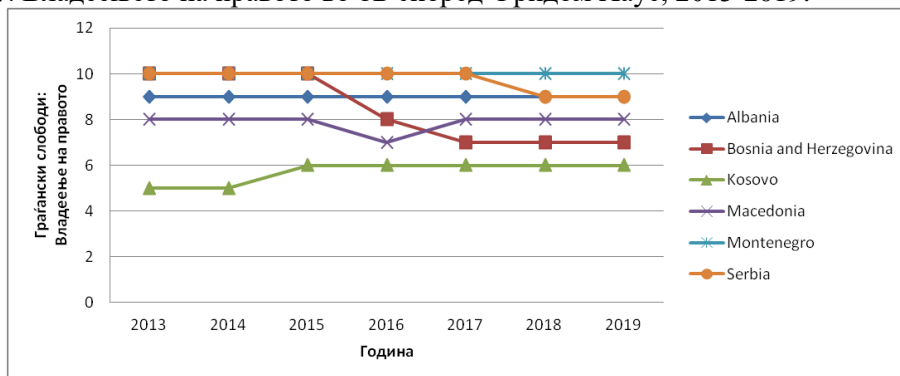
Водејќи се по истата логика, изразена во методологијата, максималниот број на поени кои може една земја да ги освои во рамки на категоријата владеење на правото изнесува 16, бидејќи оваа под-категорија вклучува четири прашања.

На сликата во продолжение (види слика 4) се претставени резултатите во однос на владеењето на правото кај земјите од ЗБ, во периодот од 2013 до 2019 година. Според овој индикатор најкревко владеење на правото има во Косово, со освоени 5 од вкупно 16 поени за оцена на оваа категорија. Најдобра реализација, пак, во 2019 година имала Црна Гора, со оцена 10 од вкупно 16. Северна Македонија има оцена 8, односно добила половина од вкупно можниот број на освоени поени во рамки на оваа категорија.

Од приказот може да се заклучи дека иако постојат одредени специфики и разлики меѓу земјите кои се оценети во рамки на овој Извештај, сепак постои простор за генерално подорување на владеењето на правото во ЗБ. Просечната оцена на регионот изнесува 8, што претставува средина од можната реализација.

³⁴Freedom House, *Freedom in The World*, 2019. https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf. Accessed 3 June 2019.

Слика 4. Владеењето на правото во ЗБ според Фридом Хаус, 2013-2019.



Извор: Freedom in the World, Freedom House.

4. Заклучоци

Анализата на владеењето на правото, која вклучуваше четири одделни мерила, применети на случајот на државите од регионот на Западниот Балкан резултираше со неколку заклучоци. Најпрво, можеме да забележиме дека сите анализирани индикатори кои се подготвуваат и објавуваат од страна на различни агенции, односно организации, во себе содржат материјална компонента, а не само формални правила, односно процедури. Вообичаено, владеењето на правото концепциски е поврзано со економската слобода. Ваквото поимање, од една страна дава дополнителен увид во функционирањето на институциите кои ја ограничуваат политичката моќ и го обликуваат дозволеното, односно прифатливото однесување меѓу приватните субјекти, меѓутоа, од друга страна, ваквите дефиниции, истовремено претставуваат и слаба страна на индикаторите. Како што беше покажано, постои отворена концептуална дебата околу дефинирањето на поимот и вредностите кои индикаторот ги интегрира.

Околу владеењето на правото во земјите од Западен Балкан, беше воочено дека постои сличен образец на однесување. Имено, не би било погрешно доколку наместо за индивидуални реализации на земјите, се разговара за регионални поместувања. Во основа, доцните 1990 и раните 2000 години ги карактеризираше пад на владеењето на правото, додека потоа до 2015 година индикаторите покажуваат дека во просек овие земји го подобруваат резултатот. Сепак, вредностите треба да бидат земени предвид со доза на внимателност, со оглед на тоа што временските серии кои се користат се релативно кратки. Поради оваа причина, најдобро решение за прикажување на владеењето на правото во земјите од ЗБ регионот го посочуваме индексот за владеење на правото во рамки на Светските индикатори за управувањето објавени од Светска банка, кој датира од 1996 година.

Конечно, иако мерењето на владеењето на правото се соочува со бројни предизвици, како од теоретска, така и од практична причина, сепак сметаме дека претставува интелектуален обид кој заслужува внимание и поттик за понатамошно унапредување со цел да се обезбеди еднозначно и објективно следење и мерење на формалните институции во оваа област.

Користена литература

- Agrast, M., Botero, J., Ponce, A., *WJP Rule of Law Index 2011*, Washington, D.C.: The World Justice Project.
https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP_Rule_of_Law_Index_2011_Report.pdf. Accessed at 19 May 2019.
- Botero J.C., Martinez J., Ponce A., and Pratt C., *The Rule of Law Measurement Revolution: Complementarity Between Official Statistics, Qualitative Assessments and Quantitative Indicators of the Rule of Law*. In Juan Carlos Botero, Ronald Janse, Sam Muller and Christine Pratt UEds.), *Innovations in Rule of Law: A Compilation of Concise Essays*, 2012, New York: HiiL and The World Justice Project, pp. 9-10.
- Botero J.C., Ponce P., *Measuring the Rule of Law*, The World Justice Project, November 2011. <http://www.foldvary.net/econ200/measuring.pdf>. Accessed at 20 May 2019.
- Davis, K.E., *Legal Indicators: The Power of Quantitative Measures of Law*. *Annual Review of Law and Social Science*, Year 2014, Number 10, pp. 37-52.
- European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, 2018. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf. Accessed 10 June 2019.
- Freedom House, *Freedom in The World*, 2019. https://freedomhouse.org/sites/default/files/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf. Accessed 3 June 2019.
- Fuller, L., *The Morality of Law*, 1969, New Haven: Yale University Press.
- Gerring, J., *Social Science Methodology: A Criterial Framework*, 2001, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ginsburg, T., *Pitfalls of Measuring the Rule of Law*, *Hague Journal on the Rule of Law*, Year 2011, Vol. 3, No. 2, pp. 269-280.
- Hadfield, G. and Weingast B., *Microfoundations of the Rule of Law*, *Annual Review of Political Science*, Year 2015, Vol. 17, pp. 21-42.
- Hague Institute for the Internationalisation of Law, *Rule of Law: A guide for politicians*, 2012. <https://rwi.lu.se/2017/03/rule-law-guide-politicians/>. Accessed 25 May 2019.
- Hayek, F. A., *The Road to Serfdom*, 1944, Chicago: University of Chicago Press.
- Ignatieff M., and Desormeau K., *Measurements and Human Rights: Introduction in Measurements and Human Rights: Tracking Progress, Accessing Impact*, Carr Center for Human Rights Policy, 2005.
- Kaufmann D., Kraay A., and Mastruzzi, M., *The Worldwide Governance Indicators, Methodology and Analytical Issues*, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team, September 2010.
- Nollkaemper A., *The Nexus Between the National and the International Rule of Law*. In Juan Carlos Botero, Ronald Janse, Sam Muller and Christine Pratt UEds.), *Innovations in Rule of Law: A Compilation of Concise Essays*, 2012, New York: HiiL and The World Justice Project, pp.26-28.
- Rajah, J., *Rule of Law as a Transnational Legal Order*, In *Transnational Legal Orders*, ed. Terrence Halliday and Gregory Shaffer, 2015, pp. 340-73. New York: Cambridge University Press.

- Rodriguez D., McCubbins M., and Weingast B., *Rule of Law Unplugged*. Emory Law Journal, Year 2011, Volume 59, pp. 1455-1494.
- The Heritage Foundation, *2019 Index of Economic Freedom*, 2019. https://www.heritage.org/index/pdf/2019/book/index_2019.pdf. Accessed 2 June 2019.
- The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and the United Nations Security Council, *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post Conflict Societies: Report of the Secretary General*, August 23, 2004.
- Versteeg M., Ginsburg T., *Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators*, Law Soc Inq, 42, pp. 100-137.
- World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2019. <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced.pdf>. Accessed 17 May 2019.

