
INSTITUTE FOR SOCIOLOGICAL, POLITICAL
AND JURIDICAL RESEARCH

UNIVERSITY "Ss. CIRYL AND METHODIUS" in SKOPJE

ANNUAL

2020

Volume XLIV

Number 1/2

Skopje, 2020

International Editorial Board:

Bojana Naumovska PhD, ISPJR - Macedonia
Mirjana Najchevska PhD, ISPJR - Macedonia
Stefan Bouzarovski PhD, University of Birmingham - United Kingdom
Ruzica Cacanaska PhD, ISPJR - Macedonia
Panajotis Cakiparologlu PhD, Palacky University Olomouc - Czech Republic
Wojciech Kotowicz PhD, University of Warmia and Mazury in Olsztyn - Poland
Reinhard Heinisch PhD, Paris-Lodron-Universität Salzburg - Austria
Nijaz Ibrulj PhD, University of Sarajevo - Bosnia and Hercegovina
Pande Lazarevski PhD, ISPJR - Macedonia
Vesna Zabijakin Chatleska PhD, ISPJR - Macedonia
Galina Ivanova Koleva PhD, Bulgarian Academy of Sciences - Bulgaria
Marijana Markovic PhD, ISPJR - Macedonia
Boris Nieswand PhD, University of Tübingen - Germany
Mina Petrovic PhD, University of Belgrade - Serbia
Eleonora Serafimovska PhD, ISPJR - Macedonia
Katerina Spasovska PhD, Western Carolina University - USA
Ilka Thiessen PhD, Vancouver Island University - Canada
Marcin Chelminiak PhD, University of Warmia and Mazury in Olsztyn - Poland

Editor-in-Chief:

Bojana Naumovska, PhD

Published by:

University "Ss. Cyril and Methodius" - Skopje
Institute for Sociological, Political and Juridical
Research – Skopje
www.isppi.ukim.edu.mk
Partizanski odredi bb, 1000 Skopje
Republic of North Macedonia
Tel. 02/3061-119
Fax. 02/3061-282
P.O. Box: 435

ISSN 1857-7350

ISSN 0350-1825

CONTENTS

FOREWORD	5
Bekim Nuhija, Stefani Stojchevska BOUNDARY DELIMITATION OF THE NEAR-SPACE ENVIRONMENT: AN INTERNATIONAL BLIND SPOT FOR MILITARY SPACEPLANE OPERATIONS...7	
Mirjana Najchevska THE PUBLIC OPINION SURVEY – 55 YEARS OF RESEARCH EXPERIENCE OF THE INSTITUTE FOR SOCIOLOGICAL, POLITICAL AND JURIDICAL RESEARCH ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ – 55 ГОДИНИ ИСТРАЖУВАЧКО ИСКУСТВО НА ИНСТИТУТОТ ЗА СОЦИОЛОШКИ И ПОЛИТИЧКО- ПРАВНИ ИСТРАЖУВАЊА	25
Vedije Ratkoceri CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF THE CHEMICAL CASTRATION IN THE RNM JUDICIARY	41
Petar Atanasov, Bojana Naumovska “MACEDONISM” AS NATIONALISM – BETWEEN THE NATIONAL IDENTITY AND POLITICAL REALITY „МАКЕДОНИЗМОТ“ КАКО НАЦИОНАЛИЗАМ – МЕЃУ НАЦИОНАЛНИОТ ИДЕНТИТЕТ И ПОЛИТИЧКАТА РЕАЛНОСТ	51
Bekim Nuhija, Stefani Stojchevska SPACE DIPLOMACY: A MECHANISM FOR PREVENTING ASAT SHOW OF FORCE AND HOSTILE OPERATIONS AGAINST FOREIGN ORBITING SATELLITES	73
Pande Lazarevski, Jadranka Denkova CIVIL DISASTERS AND CATASTROPHES MITIGATION SYSTEM – INSTITUTIONALS CHALLENGES СИСИТЕМ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ЦИВИЛНИ НЕСРЕЌИ И КАТАСТРОФИ – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРЕДИЗВИЦИ	95
Bojana Naumovska, Milka Dimitrovska DILEMMAS CONCERNING THE MACEDONIAN ELECTORAL MODEL: FROM SINGLE ELECTORAL CONSTITUENCY TO OPEN LISTS	107
Pande Lazarevski, Nikola Gjorgon THE ROLE OF SCIENTIFIC NETWORKS AND NATIONAL COORDINATION IN PREVENTION OF REDUCTION OF DISASTERS RISKS УЛОГАТА НА НАУЧНАТА ВМРЕЖЕНОСТ И НАЦИОНАЛНАТА КООРДИ- НАЦИЈА ВО НАМАЛУВАЊЕТО НА РИЗИЦИТЕ ОД КАТАСТРОФИ	119

FOREWORD

Dear readers,

It is with great pleasure that I present to you the 44th volume of the Annual of the Institute for the Sociological, Political, and Juridical Research in the 55th year of existence of the Institute. It has been a long and arduous journey both for the Institute and for the Annual in this half a century in which we have faced great many obstacles that we managed to successfully overcome. In the past few years the Institute has been able to employ a new cohort of young scientist who greatly strengthen our work in the many fields that the Institute is engaged with and in the near future we expect their work to be present in this very publication.

In this particularly challenging pandemic year the Institute has been able to withstand the great difficulties and yet to continue the regular activities. This issue of the Annual reflects this long history as a leading national research institution for public opinion surveys covering the wide array of interest and important social topics. Few papers emphasize on risk management and security issues, both global and local, as well as individual. One paper tackles the identitarian challenges of Macedonianennes, as another one deals with the possibility for a fairer and probably more democratic electoral model appropriate for the Macedonian society. The eight selected works offer interesting perspective on these important topics and we do hope that you will find them inviting and deserving your academic attention.

Since we launched the Annual as international interdisciplinary journal we insisted that the texts should be on English language, but this year we decided to allow papers to be published in Macedonian language as well. Another, far more important shift in the editorial policy of the Annual is that from the next issue we will start with special issues on particular topics, allowing for more profound engagement with some pressing academic and social problems. With this we hope to attract wider audiences of more specialised interest and to provide a platform for more exhausting view of certain themes.

Editor-in-chief

Bojana Naumovska PhD

Bekim Nuhija, Associate Professor

b.nuhija@seeu.edu.mk

Stefani Stojchevska, Postgraduate Student

ss26215@seeu.edu.mk

Faculty of Law – South East European University
Tetovo, Republic of North Macedonia

**BOUNDARY DELIMITATION OF THE NEAR-SPACE ENVIRONMENT:
AN INTERNATIONAL BLIND SPOT FOR MILITARY SPACEPLANE
OPERATIONS**

Abstract

This paper examines the continuous legal issue of the boundary delimitation of the notorious emergence of the near-space environment, which particularly focuses on the utilization of spaceplanes as hybrid aerospace vehicles for rigorous military application. With the recent international acknowledgment of the Air Force's X-37B military spaceplane, the near-space environment can be perceived to possess significant potential for various military operations. However, international law is currently dealing with two crucial issues which manifest lack of legal definition in regards to: 1) the identification of military spaceplanes as hybrid space objects, and 2) the notion of "Aerospace Law" as a new legal regime applied to suborbital flights for military purposes. Consequently, due to its combined atmospheric features of both airspace and outer space, the near-space environment is not yet properly regulated in terms of military application. The lack of legislation contributes for near-space to be regarded as an international blind spot, allowing sovereign states to perform military operations above their airspace and even above the airspace of another state, often without permission or acknowledgement. Legal clarification would offer international law the application of various rights and obligations addressed to a large specter of aircrafts, aerospace vehicles and space objects to distinctively operate in all three zones.

Keywords: Military, spaceplane, near-space, delimitation, aerospace

INTRODUCTION

The interests of the international community for airspace utilization, and consequently, its legal regulation, began with the early emergence of air transport. Planes, as it is commonly known, were primarily used in warfare both as a means of attack and as a means of defense. With the advent of the first aircraft, regardless of its ultimate purpose, the issue of airspace regulation was raised, which was originally covered by the 1919 Paris Convention and more recently, the 1944 Chicago Convention.

According to Article I of the Chicago Convention of 1944, which has been ratified by practically all the States concerned with aviation, other than the States behind the Iron Curtain, it is definitely established that the various States have complete and exclusive sovereignty over the air space above their territory. (Honig 1956)

And while nowadays the notion of civil aviation accentuates the utilization of planes as a means of transport that effectively connected nations, this does not necessarily mean that we should underestimate the current rules of international air law, where a particular state has sovereignty over airspace and moreover, the ongoing tendencies of states to simultaneously define their sovereignty of airspace specifically for military purposes and defense, in general. Complementary to this scenario, the innovational emergence of artificial satellites, similarly to the previous emergence of aircraft, posed the necessity of regulating the position of the cosmos. In the early days of space exploration, Soviet doctrine and practice ordinarily held that there are no existing rules for the Cosmos at present.¹ Therefore, the rules of the airspace cannot be applied to the cosmos, which is quite understandable since both environments differ drastically and are regulated by special legal regimes. Manifesting both air law and space law in practice as separate legal regimes, still does not guarantee the international community regarding its delimitation. And while this is usually perceived from the aspect of civil aviation, on the other hand, the practical application of military aviation is even more difficult to define, as well as differentiate from civil aviation, which is simultaneously one of the main purposes of this paper. For that reason, scientific and legal issues concerning a precisely defined delimitation of where airspace ends and outer space should focus on the application of theories with the purpose to attempt to define the limitation of the concept of air space, even though the delimitation of the atmosphere itself may represent difficulties originating from various factors and circumstances, all due to the additionally arisen complexity of absence of clarity.

LIMITATION OF THE CONCEPT OF AIR SPACE REGARDING STATE SOVEREIGNTY

Throughout history, the dependence of man regarding the acknowledged geographical and physical space of our planet has been manifested by his attempts to study and research

¹ This is prior to the emergence of the 1976 Outer Space Treaty. National doctrines and practice could not be regarded as potential sources of space law. In fact, the original sources of space law during the early period of space exploration were based upon scientific and technological progress and discoveries.

the various environmental planetary “spheres” in order to complement his optimal utilization and government. What derives from this sort of understanding is how a certain geographical area is perceived to have a relevant impact upon implications concerning military, political and economic needs. In order for us to determine the reference of the term “*air space*”, it is necessary to primarily to take into consideration the various interpretations of the supposed sovereignty, since state sovereignty over outer space is generally prohibited. In other words, the point at issue is whether the air space should be deemed to extend to infinity or whether it must be regarded as being limited. (Honig 1956)

When it comes to the first assumption - air space being infinite, the notorious, yet antique principle of common law *Cujus est solum ejus est usque ad coelum* - (Latin for “whoever’s is the soil, it is theirs all the way to Heaven and all the way to Hell”) can serve as a background of legal analysis for the application method, or rather the lack of application method concerning the definition of the concept of air space. This rule worked well enough for centuries because it only came up when, say, someone built a structure or owned a tree that overhung someone else’s land, or when someone provocatively held his arm over his neighbor’s fence. With the dawn of flight, though, the old rule became problematic. (Mises 2011)

While the *Ad Coelum* doctrine may not be perceived as practical, still that does not mean that its legal utilization has come to a complete end – this principle in modern law can still be applicable, although quite limited. However, with the emergence of air and space travel, and regarding the concept of air space, along with that, this principle is undoubtedly deemed unfavorable. Namely, it contains many non-practical issues of state sovereignty; Since the title to land was recognized by the sovereign, it followed logically that the sovereign who recognized private title to the land and the sky above it had jurisdiction not only over the land within his realm, but also over the air above it *ad infinitum*. Thus sovereignty was considered to be without vertical limit. (Gangale 2018)

Complementary to this statement, it can be presumed that the application of this principle to regarding military aviation is equal to civil aviation, where the nature and purpose of the aircraft is not sufficient to result in state sovereignty alternations and exceptions. This can be additionally explained by one of the major differences between air law and space law. Namely, states tend to enjoy “complete and exclusive sovereignty” over their territorial air space, while state sovereignty over outer space is prohibited by law, as appropriately stated in Article II of the Outer Space Treaty:

“Outer Space, including the Moon and other celestial bodies, is not subject to national appropriation by claim of sovereignty, by means of use or occupation, or by any other means” (Outer Space Treaty 1967)

Therefore, if it is presumed that state sovereignty extends to infinity, which also includes outer space it cannot be legally possible for a certain state to exercise its sovereignty in space, as it does within the limits of its air space. This leads us to the analysis of the other point at issue which presumes the limitation of the air space represents a more plausible concept, even though it also contains multiple difficulties, but not as much as the previously discussed principle. This is due to the fact that their differences are derived from contrasting backgrounds and timelines which manifested unassociated technological developments regarding air travel and space travel – the *Ad Coelum* doctrine was primarily suitable as

a principle utilized in basic property law regulations, while the limitation of the air space is considered as more complicated due to the structure of the atmosphere itself. However, in terms of the recognition of state sovereignty, the existence of the concept of air space being limited is guaranteed. Furthermore, the near-space environment seems to represent an additional difficulty because of its “complicated” mergence into interplanetary space, thus being impossible to specifically determine at what altitude does the air completely disappears. Military doctrine, however, cannot be only regarded from a geographical point of view, but also from a legal standpoint. The distance at which the gravitational attraction of the earth in relation to the sun in zero might well be calculated for a certain place inside an imaginary sphere enclosing the earth at that distance could be then designated as the air space. This would have to be internationally agreed upon. But a purely scientifically determined boundary, one which is fixed by nature, will never lead to a solution of practical value. (Honig 1956)

This would mean that any boundaries or spherical limitations, perceived from a legal standpoint, are arbitrary, which leads us to the notion of the 100-km altitude, ever since named the “*Karman Line*”² came, thus into existence as the boundary separating Aeronautics and Astronautics. (Fédération Aéronautique Internationale 2004)

Concerning its adoption regarding international standards, the Karman Line holds a great deal of importance for legal measures, although its nature can still be described as arbitrary – as aircraft and spacecraft are regulated by contrasting treaties and are simultaneously subjected to fall under different jurisdictions. In other words, with reference to spaceplane activities included in suborbital flights, the legal utilization of the Karman line as an attempt to define a boundary is autocratic and unrestrained in relation of any authority derived from state sovereignty.

Freedom of overflight is another limitation. The legal status of the near-space regime is a gray area that is not directly directed addressed by treaty or policy. Near-space is not a new legal regime; the question is only whether it falls under air law, where nations claim sovereignty, or space law, where overflight rights exist. Due to the lack of clear legal precedent governing the near-space regime, there is considerable disagreement over whether overflight rights exist. (Wang 2011)

DEFINING THE NEAR-SPACE ENVIRONMENT WITHIN THE ATMOSPHERIC STRATIFICATION – A GEOPOLITICAL APPROACH

The composition of Earth’s atmosphere represents a layer of gases, retained by Earth’s gravity. Although *air*³ is the general term that is used to generally describe the composition of Earth’s atmosphere, the system of formation of these various layers of gas allows the practice of atmospheric stratification, since Earth’s atmosphere does not end abruptly at

² The Karman Line is appropriately named after Theodor von Karman (1881-1963), who successfully managed to calculate the altitude at which Earth’s atmosphere becomes too thin to support aeronautic flights.

³ Clear gas in which allows for living things, including human beings, to breath and live properly. It is known to have no color, odor, shape, or volume. However, it has weight and mass.

any given attitude. The notion of atmospheric stratification is theoretically utilized due to the fact that density and air pressure gradually decrease with altitude in the atmosphere. Distinguishing atmospheric layers is primarily done by a classification regarding altitude. The Earth's atmosphere has four primary layers:

- * The Troposphere: 0-10 Miles
- * The Stratosphere: 10-31 Miles
- * The Mesosphere: 31-51 Miles
- * The Thermosphere: 53-375 Miles (NASA 2013)

This rather neutral and objective characteristic of natural background tends to negatively reflect upon the delimitation between airspace and outer space, regarding both aspects of law and engineering. Additionally, due to the Exosphere being represents the upper limit of Earth's atmosphere and simultaneously containing most of the satellites orbiting Earth, its excluding from the atmospheric stratification can be noted due to the fact that it does not represent the near-space environment.

Respectively towards the atmospheric and legal position of the near-space environment, the simultaneous issue upon the delimitation of airspace and outer space has contributed for the arising of many approaches, theories and ideologies. There have been two primary schools of thought with regards to this issue:

1. the *functionalist approach*, which maintains that the nature of the activity rather than the location of the activity should be the determinant; and
2. the *spatialist approach*, which proposes setting a measurable physical boundary.

The problem with the functionalist approach, however, is the assumption that objective assessments can be made regarding which activities qualify as air or space activities. The problem worsens as new and emerging technologies pose new ambiguities. Near space, the primary area in question, falls between approximately 20 and 200 kilometers, and is a range in which a variety of emerging activities are likely to take place. (DiPaolo 2014)

Nevertheless, both approaches do not seem to do any justice regarding the near-space environment and military spaceplane operations within that atmospheric zone. Namely, spatialism tends the acknowledgement of a fixed line of physical nature – a settlement of altitude, which is impossible to measure in a precise manner due to the air being rarified to the point where it is no longer existent. On the other hand, functionalism presumes that if any type of aircraft is in question, air law applies and in contrast, if the certain vehicle in question has the purpose to conduct activities in outer space, then space law applies. Therefore, the emergence of aerospace vehicles – such as spaceplanes – which have the capacity to operate both as an aircraft and a spacecraft, pose as an inconsistent type of vehicles that can be subjected to either existing legal regimes. Furthermore, the reference of the near-space environment could be presumed to be treated as an intermediate region. However, it might be possible for the root of this issue to be properly analyzed by a geopolitical approach with the posing of two concepts: Geopolitics of Airspace vs. Astropolitics, in connection with military purposes and strategies. At the heart of any serious geopolitical analysis is

the question of the power and borders of states that in any final instance are enforced by military power. (Bergesen 2018)

Increasing dynamics of technological advances and development is what primarily inspires the ongoing progress in the ultimate use of air force, thus setting a claim of superiority of aviation power by the geopolitics of airspace – emphasizing discoveries with reference to air attack capabilities and weaponry; Since the beginning of the history of aviation, the use of aircraft for military purposes revealed an efficient and dangerous weapon in the arsenal of a State. First it was used as observatory post, and then the aircraft took a more active role in combat until it became a destructive and deadly weapon. The definition of military aircraft in international law is not clear as States only wish to regulate international civil air navigation and not state aircraft. On the other hand, the Law of armed conflict defines the status of every aircraft with their respective duties and rights in the conduct of hostilities. (Tremblay 2003)

However, it is more complicated to pin military purposes in the domain of outer space, since its legal regime – space law, since in geo-strategy and geopolitics the utilization of outer space is primarily oriented toward scientific research, maintaining telecommunications, navigation and navigation systems, intelligence and reconnaissance, i.e. gathering information on the conditions and deployment of ground forces for strategic purposes, cartographic and meteorological data for peaceful purposes and for the general use of mankind. In fact, low-Earth orbit positioned satellites can be easily used for espionage, particularly through satellite images of the positions of military units and terrorist groups often carry out military attacks. This being said, it could be concluded that potentially emerging military spaceplane operations do not possess strictly defined characteristics that would allow them to be a part of either the geopolitics of airspace, or even more likely as a part of astropolitics. In other words, the military utilization of spaceplanes in regards to the general notion of geopolitics needs to be properly analyzed, as it would be quite convincing to follow the same issues as the question of the delimitation of the near-space environment. Consequently, if we presume the establishment of a newly founded concept or theory of geopolitics – “*Geopolitics of Near-Space*”, it should be able to establish, support and implement the military-security capabilities and strengths of States based on the atmospheric location of their hybrid – aerospace vehicles – operating in the near-space environment. The understanding of governing forces that would provide for the development of geopolitics as a scientific discipline in order to conceptualize the study and explanation of the distinguishing characteristics and features of military spaceplanes, as well as the region of the near-space environment and its implications.

THE POTENTIAL OF NEAR-SPACE FOR MILITARY SPACEPLANE OPERATIONS

Scientists, legislators, military personnel, politicians, academics and even ordinary civilians often develop and manifest tendencies towards a fixed mindset regarding the notion of outer space as a specific location (although the term itself can be extremely

vague). They perceive a multitude of possibilities for its ultimate utilization – during both peacetime and wartime. On the other hand, it is necessary to realize the potential of the near-space environment for the application of military aerospace operations via spaceplanes. In fact, battlespace awareness at an operational level has always includes military spaceplanes and thus guarantees these military characteristics to be more prominent in the future. Unlike reusable space vehicles designed for commercial or scientific applications, a military spaceplane would complete missions including transportation, force projection, reconnaissance, and deployment of space assets supporting the strategic and tactical goals of theater commanders. Reliable access to space will drastically change how military goals are achieved. (Rothermel 1997)

Manifestations of hostile behavior between countries, such as engaging into combat, is characteristic regarding the state of belligerency between two or more entities – sovereign states. As such, international law guarantees for belligerent nations to invoke the right of self-defense under Article 51 of the United Nations Charter:

“Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security. Measures taken by Members in the exercise of this right of self-defence shall be immediately reported to the Security Council and shall not in any way affect the authority and responsibility of the Security Council under the present Charter to take at any time such action as it deems necessary in order to maintain or restore international peace and security.” (United Nations Charter 1945)

Still, this international right cannot provide us with an appropriate answer regarding the arising question: *How is the near-space environment utilized and legally regulated during wartime?* Nonetheless, it is believed that near-space has been a cultural blind spot – too high up for an aircraft, but too low for satellites. (Tomme 2012)

The usage of the term “*cultural*” does not seem to exactly define the access of near-space as a type of a military zone from a global standpoint, but rather manifests a “privilege”, usually that of a superpower like the U.S. to conduct various military operations. In other words, the near-space being referred to as a cultural blind spot only emphasizes the relation to the military behavior of a specific society or nation to conduct power superiority, dominance and control. Instead, the near-space environment should be analyzed to be able to support its representation as an *international* blind spot, meaning that military forces of numerous sovereign states which possess the scientific and technological advancements of military spaceplanes, should be able to utilize the near-space environment. Of course, this simultaneously includes various operations during peacetime as well, especially of commercial, scientific or transport background. However, international law has the purpose of discovering why the near-space environment is referred to as a blind spot in the first place. Namely, due to its seemingly combined atmospheric features of both airspace and outer space, the near-space environment, which is also regarded as the mesosphere, is not yet properly regulated in terms of military application. The lack of legislation, therefore, allows for sovereign states to perform military operations above their airspace and even above the airspace of another state, often without permission or acknowledgement.

Another potential likelihood, however, is for near-space to be considered as a military no-fly zone during wartime. Being terminologically comparable to a military exclusion zone (MEZ), no-fly zones, as a modern phenomenon, represent a segment of airspace established by military power, where certain aircrafts are not allowed to fly, specifically during wartime. During armed conflict, the establishment of an exclusion or no-fly zone is governed by international humanitarian law and other applicable rules of international law. The extent, location, and duration of the zone, and enforcement measures, are limited to those required by military necessity or the need to safeguard protected persons and objects. (Gill and Fleck 2010)

As mentioned, no-fly zones are characteristic in practice for being applicable regarding to airspace. However, the near-space environment being included within aerospace is still not properly regulated regarding military utilization, but that does not serve as an exclusion from the possibility of it being regarded as a no-fly zone during wartime. Furthermore, as they are not established in international airspace, the establishment of no-fly zones by a belligerent over its own or enemy territory is relatively uncontroversial. (Gill and Fleck 2010)

Aerospace activity, in other words, supports multiple applications, including applications of military background. This concept alone allows for the opportunity of near-space to be associated or compared to certain “classifications” that are currently characteristic for airspace. This alludes that the near-space environment, regarding the application of military spaceplane operations, might be deemed as “*special use aerospace*”, which is already the case with airspace, and can be consisted, among other types, of a military operation area (MOA);

Even though the definition of a MOA explained as “airspace established outside Class A airspace to separate or segregate certain nonhazardous military activities from IFR Traffic and to identify for VFR traffic where these activities are conducted”, the identification of a MOA located in near-space would have certain fundamental changes, compared to the previous definition. In other words, significant atmospheric differences between airspace and aerospace as well as common presence of civilian or commercial air traffic contributes for the redefinition of near-space as an area being utilized for a similar goal for which a MOA ordinarily stands for. To illustrate, air traffic is non-existent in near-space and the only objects that primarily access near-space are balloons, sounding rockets and rocket-powered aircraft. As a result, the mesosphere is jokingly referred to as the “ignosphere” – it has always been tough for researchers to access and so has been largely ignored. (Discover 2016)

This is one of the main reasons why, unlike in airspace, a specific area in near-space identified as a MOA would not have as one of its primary purposes to separate military activities from regular air traffic. However, the terminology might not be necessary to bare any changes since the expression “military operation area” would undoubtedly clarify that a particular segment of near-space is being used for the conduct of military operations, potentially by military spaceplanes for the most part. If we hope for military spaceplanes to be present in near-space more often, then it would be necessary to develop appropriate concepts and legislation. Furthermore, since operational military doctrine includes the application of military aviation in the realm of aerial warfare, it is also important to consider

the simultaneous involvement regarding the utilization of military spaceplanes in the near-space environment. This would be achieved through the establishment of an “*Aerospace force*” in its literal meaning of location reference, with the purpose of manifesting aerospace superiority in the near-space environment in regards to one or multiple sovereign states during wartime. The already existing notion of an aerospace force, which may refer to as a military branch responsible for both air and space warfare, should not be confused with the abovementioned proposition. Namely, air and space warfare represent separate and drastically different environments that guarantee potential for military application. Since near-space is not developed enough to be familiarized with officially acknowledged military application, the term aerospace force would still represent a military branch that is capable of the manifestations of air and space warfare due to their limitation connection and atmospheric association. If we presume near-space’s future military utilization, then it would be necessary to appropriately separate three existing types of forces:

- **Air Force** (a military branch that conducts aerial warfare)
- **Aerospace Force** (a military branch that conducts aerospace warfare)
- **Space Force**⁴ (a military branch that prepares for or conducts space warfare)

Consequentially, the establishment of such a military force would automatically promote “*aerospace superiority*” – an equivalent to the general notion of air superiority. Various levels of air superiority could be used in an attempt to make a comparative application of the potential level of aerospace superiority. There are three degrees of air superiority:

- **Air Parity** – the lowest form of control, where a side only holds control of skies above friendly troop positions.
- **Air Superiority** – that degree of dominance in the air battle of one force over another which permits the conduct of operations by the former and its related land, sea and air forces at a given time and place without prohibitive interference by the opposing force.
- **Air Supremacy** – that degree of air superiority wherein the opposing air force is incapable of effective interference. (Royal Air Force 2013)

Identical enough, the utilization of military spaceplanes during wartime could assimilate such levels of aerospace superiority regarding its domain in the near-space environment. But in spite of this, the notion of aerospace superiority might not be able to be fully manifested due to its immediate relation to the “aerospace warfare” concept, which would still be questionable from a legal perspective. This observation is primarily triggered by the landing of the U.S. Air Force’s secret X-37 spaceplane after record-breaking 780 continuous days in orbit. Namely, the secrecy of X-37B’s military operation in orbit contributed for the development of many speculations among space experts regarding its true purpose, even though it has been officially announced by the Air Force that the military spaceplane in

⁴ Not to be confused with the United States Space Force as a strictly national military branch. The general term “Space Force” refers to various national military branches of identical purpose.

question will help to “*test experimental electronics and oscillating heat pipe technologies in the long-duration space environment.*” (The National Interest 2019)

One of the common speculations concerning X-37B is the presumption of its capacity to be loaded with satellites, which opens the possibility to also be loaded with weapons, whenever necessary. However, the Air Force denies that the X-37B has ever carried weapons. Overtly arming a spacecraft would be a violation of the 1967 Outer Space Treaty. (The National Interest 2019)

Nevertheless, if we were to put the Air Force’s X-37B military spaceplane aside, it is also of equal importance to generally analyze other potential vehicles or hybrid space objects appropriate for operating in the near-space environment for military application from the standpoint of their advantages and disadvantages. Additionally, this could indicate on what to expect in terms of advanced military spaceplane development. For instance, near-space vehicles need to be flexible, replaceable, and cost-effective, otherwise, their use may be very limited in military applications. (Wang 2011)

Correspondingly, their construction should be appropriately designed for the near-space environment. Even though these vehicles are of a hybrid nature that does not mean that they should be technologically or even legally forced to “fit in” in accordance to the already defined objects, such as spacecrafts or aircrafts, rigorously. This attempt leads to nothing more than inefficient performance as a consequence. Vehicles quickly become unmanageable for repetitive and hasty military use if we try to consistently reach high altitudes. This is perhaps why the Air Force Scientific Advisory Board recently considered near-space vehicles higher than 30 km “not viable” in the near future. However, this unfortunately leaves near-space vehicles in the altitude region that will probably make them more susceptible to enemy attack. (Wang 2011)

In respect of military spaceplanes, their exposure, comparatively to other near-space vehicles, also allows for them to be prone to enemy attack. Particularly during warfare, it would be expected for military spaceplanes to be treated as potential targets from the perspective of foreign military aircraft, as non-military aircraft tend to avoid areas where hazardous military activities are conducted. On the other hand, the design of a military near-space vehicle should not represent the only factor to be relied upon. Specific characteristics of the near-space environment, which from an objective standpoint are interpreted as neutral, could rather pose as advantages or disadvantages for the operation of military spaceplanes. In particular, the weather in near-space might be perceived as an advantage, as there are no clouds, thunderstorms, or precipitation in near-space. Although the air density in near-space is very low, wind is still an important environmental factor. Wind in near-space varies with altitude, time of year, and latitude, generally increasing with both latitude and altitude. In higher near-space there is no appreciable wind. (Wang 2011)

Consequently enough, commercial and military interests have begun to develop operating systems in near-space (at an altitude of roughly twenty to eighty kilometres). Such systems include suborbital vehicles, stratospheric balloons, pseudo-satellites and high-altitude drones. Operations in near-space are a potential threat for air traffic beneath and for the public on ground, in case of failures or malfunctions. They are also a threat for space outbound and returning traffic. (Space Legal Issues 2019)

International legislation should hold the necessity and responsibility of properly addressing the abovementioned issues in order to guarantee national and international safety. Moreover, failures and malfunctions are not the only “concerns” when it comes to the applications of military spaceplanes – not only would their purpose would be to perform military operations toward air traffic below the mesosphere, but could also pose as a newly arising and potential anti-satellite weapon, both during peacetime (toward domestic satellites) and during wartime (toward foreign satellites). This being said, the emergence of legal tools to guarantee space safety appropriately regarded to space traffic management, whether it is orbital or through aerospace.

LEGAL ANALYSIS OF THE IDENTIFICATION OF A MILITARY SPACEPLANE AS A HYBRID SPACE OBJECT

The next crucial step towards the utilization of military spaceplanes is asking how the international legal regulation will manage to appropriately identify them as recognizable and acknowledged means in warfare. Identical to aircrafts, since their immediate utilization in warfare, it has become a consequential obligation for legislators to properly regulate various types of spacecrafts as well. One way to answer the question as to which regime of law applies is to ask what type of vehicle is being considered – is it an aircraft, or a spacecraft, or an aerospace vehicle? This is the *functionalist* approach to the problem. (Jakhu et al., 2011)

Despite the functionalist approach being previously mentioned in this paper, it was also simultaneously established that it does not do any justice for spaceplanes as legal objects, nor for the near-space environment whatsoever. Namely, even though it might seem straight forward enough to differentiate aircrafts from spacecrafts and simultaneously determine whether they fall under the legal regime of air law or space law, when it comes to hybrid space objects, such as military spaceplanes, it is predominantly necessary to determine the operational concept of a spaceplane. Also, it is worth mentioning that the concept of a spaceplane does not represent something new in the scientific field. In fact it has been brought up even before the space age however, due to the lack of development spaceplanes in general and their complex nature, were not yet regarded as potential objects for operation; From the technological aspect of aircrafts, the words “all type of aircraft” are broad enough to include balloons, dirigibles, airplanes, seaplanes, helicopters, jets, gliders, etc. but would probably exclude spacecraft. (Tremblay 2003)

This broad classification mainly focuses on objects that are most appropriate for operating in airspace, irrelevant of their purpose. And since military spaceplanes operate in near-space and also have the ability to perform earth-to-orbit missions, rather than being limited only to earth-to-earth mission, it would not be ultimately suitable for them to be regarded specifically as aircrafts and be subjected to air law. On the other hand, the 1972 Liability Convention makes it even more difficult to determine whether space law could potentially apply and regulate spaceplanes as space objects, since it does not contain an explicit definition. Namely, this instrument only explains that the term “space object”

includes component parts of a space object as well as its launch vehicle and parts thereof. (Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects 1972)

Hence, neither air law nor space law can entirely identify them as hybrid space objects and therefore, as part of international legal regulation. Being technologically identified as aerospace vehicles, it is necessary to analyze the definition of spaceplanes from a non-theoretical standpoint: - a spaceplane is quite simply a vehicle that can fly as both an airplane in the atmosphere – generating lift from its wings – and as a spacecraft in a vacuum using rocket propulsion. No spaceplane has yet been built that can both take off and land as an ordinary plane and also travel into space. (AmericaSpace 2013)

Additionally, three successfully operational types of spaceplanes have been developed so far – the Space Shuttle, Buran and the Boeing X-37. However, in regards to military spaceplanes specifically, only the Air Force's X-37B military spaceplane is currently recognized as such. There are also certain models of spaceplanes, such as *Space Rider* and *Dream Chaser*, which are still under development and is therefore unknown whether they will be of military application in the future. Since the technological and applicative existence of military spaceplanes is acknowledged, another relevant question arises: *Can we differentiate non-military spaceplanes from military spaceplanes, speaking from a legal standpoint?*

Military aircraft must bear both nationality marking and marking as military aircraft, although the two can be combined into a distinctive single mark. The markings should be sufficiently visible from multiple angles to distinguish the military aircraft from other State aircraft and from civil aircraft. Despite the requirements that markings be visible, a number of States employ subdued or other low-visibility markings, particularly on special operations aircraft. State practice evidences no serious objection to such markings. (Gill and Fleck 2010)

By comparative legal regulation, identical requirement could be presumed for military spaceplanes, when recognized as official means of warfare. In other words, military spaceplanes could also bear national markings and markings as military spaceplanes. It points out a representation of the nationality and purpose of the vehicle. However, this requirement might not always be applicative in practice, as States do not necessarily follow these requirements. Since military spaceplanes are specifically used for special operations in near-space, it would be less likely for them to bear visible markings. But in order for these requirements to even be considered in the first place, the registration of military spaceplanes might pose a serious issue. This conclusion is essentially derived from the current problems that international law faces with regards to satellites and other space objects for military application. Namely, while registration of civil satellites has been furnished with some general details, till today, none of the Parties have described the objects as having military functions despite the fact that a large number of such objects do perform military functions as well. In some cases, the best they have done is to indicate that the space objects are for their defense establishments. Moreover, the number of registrations of space objects is declining. (Jakhu et al., 2018)

In addition to the registration issue, the Air Force's X-37B military spaceplane serves as an actual manifestation, which did not go completely unnoticed. Jonathan McDowell, an astronomer at Harvard-Smithsonian Center for Astrophysics, tweeted concerns that “top

secret (even TS/SCI) does not trump international law and treaty”. His issue is that over 90 percent of satellites are registered, and these satellite deployments with the X-37B were not reported – meaning this could be the first time that “either the USA or Russia has blatantly flouted the Convention.” (Observer 2019)

One may speculate in regards to the utilization of the 1974 Convention on registration of objects launched into outer space as a background for the registration of military spaceplanes. Some could deem this suggestion as understandable and even logical. Introduced by the UN in 1974, the convention is based on the 1967 Outer Space Treaty, which requires that all objects launched into space must be registered “to the greatest extent feasible and practicable”. (South China Morning Post 2019)

However, it may be argued about space planes being launched into “outer space”, since according to the characteristics of the near-space environment (and the term itself) implies that spaceplanes technically are not launched into outer space, which could still count as air space. Furthermore, Article II of the 1974 Convention on registration states that: “*when a space object is launched into Earth orbit or beyond, the launching State shall register the space object by means of an entry in an appropriate registry which it shall maintain.*” (Convention on registration of objects launched into outer space 1974)

The reference of Earth’s orbit and beyond indicates the high indications of space objects being identified as vehicles who only intend to pass through near-space, unlike spaceplanes. On the other hand, spaceplanes can be utilized for either earth-to-earth missions or earth-to-orbit mission. This operational capacity represents another factor that contributes for the lack of clarity in the identification of military spaceplanes as a type of vehicle. If a spaceplane will at all times be used for earth-to-orbit missions, and at other times for earth-to-earth missions, then the vehicle should be registered as both a space object and as an aircraft. Such dual registration has been advocated by some jurists, but is subject to criticism as being complicated and apt to lead to confusion, especially when the appropriate liability regime must be determined. (Kelly 1998)

This legal issue could only lead towards an “in-between” solution - the acknowledgement of the registration of aerospace vehicles, which would instinctively include spaceplanes for military application. This being said, the overall arguments established above lead us to the next point of reason;

CONCLUSION: THE NOTION OF “AEROSPACE LAW” – A NEW LEGAL REGIME APPLIED TO SUBORBITAL FLIGHTS FOR MILITARY APPLICATIONS

All of the arguments mentioned in this paper so far, indicate towards a betwixt proposition which should guarantee the avoidance of confusion and legal issues in general regarding the potential application of military spaceplanes. The frequent utilization of the near-space environment and the emergence of appropriate aerospace vehicles, spaceplanes in particular, manifest the need for the birth of a new legal regime as an intermediate between air law and space law. Both the existing regimes of air law and space law were developed at a time

when the technology for Earth-to-Earth aerospace movements did not exist yet. Thus, there is not yet a unified or integrated regime of aerospace law, and there appears to be much overlap and inconsistency between the regimes of air law and space law. (Jakhu et al., 2011)

It would be highly unpractical for space law to apply regarding military spaceplanes, as their ultimate purpose does not contain performing any missions strictly in outer space whatsoever. An identical perspective of impracticability can be pointed out in terms of air law, since military spaceplanes are designed to predominantly operate in near-space, rather than air space. But, the extant legal regimes present just a binary option: only airspace or outer space law can apply; there is presently no established regime for aerospace vehicles. The existing theories provide no definite or universal guidance for the operation of aerospace vehicles, particularly in the gray area between air and space law. (Space Legal Issues 2019)

There have been numerous attempts to legally define the near-space environment in theory, which are similar to the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) and propose to regard near-space as the region between “high seas” and “territorial seas”. Still, the emergence of the aerospace region legally recognized and regulated an intermediate zone would be necessary, as military spaceplanes would not be the only vehicles performing suborbital flights. Commercial and military interests have begun to develop operating systems in Near-Space. Such systems include suborbital vehicles, stratospheric balloons, pseudo-satellites and high-altitude drones. Some will operate a few minutes, hours, weeks, months, or years. (Dempsey and Manoli 2018)

The security concerns of states as regards the lack of a boundary certainly could be magnified by the advent of spaceplanes. These hypersonic vehicles could be used to rapidly enter another state’s territory to conduct surveillance or other military operations without permission from the state to do so. Likewise, the fears that spaceplanes could be used by some states to rapidly overfly another state’s territory without authorization are valid. However, a boundary between airspace and outer space would neither prevent these types of activities from occurring nor render them any more unauthorized than they already are. (Kelly 1998)

The concept of a boundary would indicate the existence of an imaginary line, as referred to the infamous Karman Line, with the purpose of attempting to mark the limits of the separate areas of airspace and outer space, when the atmospheric structure itself implies that there should be an intermediate zone. Furthermore, as there is great potential for military spaceplane operations to become more and more frequent in practice, their rigorous aerospace positioning in the near-space environment should create the necessity to not only regulate military application during peacetime and wartime, but to also ensure specific rules of liability, safety, and more importantly, space traffic management. This aspect of space safety concerns both orbital and aerospace safety. Accordingly, the capability of military spaceplanes to perform earth-to-earth and earth-to-orbit operations, allows for space traffic management to further develop advanced legal tools for the regulation of suborbital flights for military application.

BIBLIOGRAPHY

AmericaSpace. *A Brief History of Spaceplanes*. Available at: <https://www.americaspace.com/2013/06/10/a-brief-history-of-spaceplanes/> (accessed 4 January 2020)

Bergesen, A. (2018) "From Geopolitics to Astropolitics". In: Bergesen, A., Suter, C. (ed.) *The Return of Geopolitics*. Zweigniederlassung Zürich: Lit Verlag, p.169

Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects, 1972

Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space, 1974

Dempsey, P. S. and Manoli, M. (2018) "Suborbital Flights and the Delimitation of Air Space Vis-à-vis Outer Space: Functionalism, Spatialism and State Sovereignty". *Annals of Air and Space Law*, vol. XLII, p. 235

DiPaolo, A.J., 2014, 'The Definition and Delimitation of Outer Space: The Present Need to Determine where "Space Activities" Begin?', *Annals of Air and Space Law*, vol. XXXIX, pp.628-629

Discover. *Reusable Rockets Set to Explore the 'Ignorosphere'*. Available at: <https://www.discovermagazine.com/technology/reusable-rockets-set-to-explore-the-ignorosphere> (accessed 22 February 2020)

Fédération Aéronautique Internationale. *Presentation of the Karman separation line, used as the boundary separating Aeronautics and Astronautics*. Available at: <https://web.archive.org/web/20110809093537/http://www.fai.org/astronautics/100km.asp> (accessed 18 February 2020)

Gangale, T. (2018) *How High the Sky?: The Definition and Delimitation of Outer Space and Territorial Airspace in International Law*. Leiden, Netherlands: Brill Nijhoff

Gill, T.D. and Fleck, D. (2010) *The Handbook of the International Law of Military Operations*. NY, United States: Oxford University Press

Honig, J. (1956) *The Legal Status of Aircraft*. Dordrecht, Netherlands: Springer Netherlands

Jakhu, R.S., Jasani, B. and McDowell, J.C. (2018) "Critical Issues Related to Registration of Space Objects and Transparency of Space Activities". *Acta Astronautica* 143: 406.

Jakhu, R.S., Sgobba, T. and Dempsey, P.S. (2011) *The Need for an Integrated Regulatory Regime for Aviation and Space: ICAO for Space?*. Heidelberg, Germany: Springer-Verlag Wien

Kelly, E., 1998. *The Spaceplane: The Catalyst for Resolution of the Boundary and 'Space Object' Issues in the Law of Outer Space?*, Master's Thesis, McGill University, Montreal

Mises Daily Articles 2011, *Who Owns The Sky?*, 18 April 2011. Available at: <https://mises.org/library/who-owns-sky-0> (accessed 17 February 2020)

NASA. *Earth's Upper Atmosphere*. Available at: https://www.nasa.gov/mission_pages/sunearth/science/mos-upper-atmosphere.html (accessed 5 January 2020)

Observer. *Secret Military Spaceplane Lands After Record-Breaking 780 Days in Orbit*. Available at: <https://observer.com/2019/10/secret-air-force-spaceplane-x37b-record-breaking-orbit/> (accessed 20 February 2020)

Outer Space Treaty 1967

Rothermel, S.A. 1997. 'Architecture, Design, and Implementation of a Rapidly Prototyped Virtual Environment for a Military Spaceplane', Master's Thesis, Air Force Institute of Technology, Ohio

Royal Air Force. *Air Power Definitions and Terms*. Available at: https://web.archive.org/web/20130928003407/http://www.raf.mod.uk/rafcms/mediafiles/374F7380_1143_EC82_2E436D317C547F5B.pdf (accessed 22 February 2020)

South China Morning Post. *Does US space plane X-37B mark start of new military frontier?*. Available at: <https://www.scmp.com/news/china/military/article/3035417/does-us-space-plane-x-37b-mark-start-new-military-frontier> (accessed 22 February 2020)

Space Legal Issues. *The Delimitation between Airspace and Outer Space*. Available at: <https://www.spacelegalissues.com/the-delimitation-between-airspace-and-outer-space/> (accessed 18 February 2020)

Tomme, E.B. (2012) *The Paradigm Shift to Effects-Based Space: Near-Space as a Combat Space Effects Enabler*. Maxwell AFB, Alabama: Airpower Research Institute

The National Interest. *The U.S. Air Force's Secret X-37B Space Plane: A War Machine?*. Available at: <https://nationalinterest.org/blog/buzz/us-air-forces-secret-x-37b-space-plane-war-machine-69861> (accessed 22 February 2020)

Tremblay M (2003) *The Legal Status of Military Aircraft in International Law*. Montreal, Canada: Library and Archives Canada

United Nations Charter 1945

Wang W (2011) *Near-Space Remote Sensing: Potential and Challenges*. Heidelberg, Germany: Springer-Verlag

Mirjana Najchevska, PhD

Institute for Sociological, Political and Juridical Research,
University “Ss. Cyril and Methodius” in Skopje
najce2000@yahoo.com

**THE PUBLIC OPINION SURVEY – 55 YEARS OF RESEARCH
EXPERIENCE OF THE INSTITUTE FOR SOCIOLOGICAL, POLITICAL
AND JURIDICAL RESEARCH**

**ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ – 55 ГОДИНИ ИСТРАЖУВАЧКО ИСКУСТВО
НА ИНСТИТУТОТ ЗА СОЦИОЛОШКИ И ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА**

Abstract

The “voice” of the citizen(s) ought to be heard in the processes of decision making; on national level there are several means / institutes supposed to procure that. Public opinion is only one among many of the means / ways of expressing opinion.

In Macedonia there is a several decades of history of scientific research of the public opinion, while the Institute for Sociological, Political and Juridical Research (hereinafter: ISPJR), as higher educational and university institution, is one of the first institutions applying this research – since 1972.

Parallel to the data base, the Institute has been building a corpus of methodological techniques, instruments, procedures researching public opinion, thus creating collective experience conveyed and improved by several generations of scientists and experts.

Unfortunately, in the last years there is growing lack of interest on the side of the State in taking advantage of the ISPJR capacities in the area of researching the public opinion, followed by lack of any sort of support in the meaning of securing regular financing for periodical survey of the public opinion.

This lack of interest of the State for supporting such a project and taking advantage of the data acquired by surveying and analyzing the public opinion is even by itself rather concerning and indicative.

Keywords: Public opinion survey, voice of the citizen, ISPJR, Republic of North Macedonia

ВОВЕД

Еден од суштинските елементи на демократијата е власта да се интересира за мислењето и за ставовите на граѓаните и да сака да ги слушне/разбере нивните пораки. Јавното мислење се поврзува со политичката култура¹, со влијанието кое може да го оствари врз политичкото одлучување² и со потребата од давање гласност на јавноста³. Во секој случај се идентификува како значајна и потребна алатка на демократијата.

Како поим се профилира во политичката мисла во периодот меѓу 17 и 18 век.⁴ Уште во 18 век почнуваат да се формулираат теории според кои јавното мислење е корисен контролен механизам на авторитетот на тие кои се на власт и кои управуваат со државата. (На пример: Jeremy Bentham, 1748–1832).⁵

Во анализата не навлегуваме во дефинирањето на поимот на јавното мислење (за што постојат многу различни мислења и теориски несогласувања),⁶ а ќе користиме една од најсимпликуваните дефиниции која го определува јавното мислење како “Заеднички преференци на луѓето за работи кои се однесуваат на власта и политиките”.

Современата демократска држава воспоставува различни и многубројни канали низ кои ја остварува комуникацијата со граѓаните со цел идентификување на нивните потреби и интереси, детектирање на незадоволството и идентификување на најдобрите развојни правци. Јавното вреднување, како суштински елемент во делувањето на државата, повторно добива во значење и актуелност.⁷

Партиципативната демократија како збир од повеќе елементи (искажување на мислењето, влијание врз процесите на одлучување, видливи промени кои соодветствуваат на искажаното мислење и контрола на формалниот доносител на одлуката) е втемелена во поимањето на современата демократска држава.⁸ Меѓутоа, во моментот не постојат обврзувачки меѓународни документи кои би обезбедиле властите во конкретна држава да ги вклучуваат граѓаните во процесите на одлучување.

“Гласот“ на граѓанинот (граѓаните) треба да биде слушнат во процесите на одлучување и на национално ниво постојат повеќе алатки/институти кои би требало да го обезбедат ова. Јавното мислење е само една од овие алатки/начини за искажување на мислењето и воспоставување на врска меѓу искажаното мислење и актуелните случувања/политики/законски решенија.

1 Robert S. Erikson, John P. McIver and Gerald C. Wright, Jr. (1987), *State Political Culture and Public Opinion*, *Science Review* Vol. 81, No. 3 (Sep., 1987), pp. 797-814

2 Paul Burstein, (2003), *The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda*, *Political Research Quarterly*, Volume: 56 issue: 1, page(s): 29-40, March 1, 2003

3 Stacy G. Ulbig, (2008), *Voice is Not Enough: The Importance of Influence in Political Trust and Policy Assessments*, *Public Opinion Quarterly*, Volume 72, Issue 3, Fall 2008, Pages 523–539

4 Vincent Price, (2007), *History, Philosophy of Public Opinion and Public Opinion Research*, https://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-assets/19016_book_item_19016.pdf

5 *The Works of Jeremy Bentham*, Volume 9, *Constitutional Code*, стр. 158

6 <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100353599>

7 Tina Nabatchi, *Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values*, *Public Administration Review* Volume 72, Issue 5, pages 699–708, September/October 2012

8 Carole Pateman (2012). *Participatory Democracy Revisited. Perspectives on Politics*, 10, pp 7-19. doi:10.1017/S1537592711004877.

Според Светското здружение за истражување на јавното мислење⁹, јавното мислење е критичка сила која што го обликува и го преобразува општеството. Според ова здружение, основна цел на овој вид истражувања е да се овозможи да биде слушнат гласот на индивидуите, на граѓаните, на групите и заедниците. Истражувањето на јавното мислење треба, пред сè, да го подобри донесувањето на одлуките (како на централно, така и на локално ниво).

Власта која не сака ни да го слушне мислењето на граѓаните, која не ја интересираат нивните ставови и која избегнува секаков облик на критика, не го поддржува систематското и научно сондирање на јавното мислење.

По природата на нештата демократските процеси ги поттикнуваат граѓаните да формираат мислења за различни нешта. Скоро секоја област која е опфатена со активностите на извршната или законодавната власт може да биде предмет на јавното мислење (пред нешто да биде направено, во текот на одредена активност или откако нешто ќе биде направено). Зависно од демократскиот систем, јавното мислење може но не мора да изврши влијание врз деталите на поголем број од политиките на државата, меѓутоа, во секој случај тоа треба да ги постави границите во рамките на кои треба да делуваат политичарите, односно да предупреди кога овие рамки не се почитуваат.

Во тоталитарните држави, може да се случи многу луѓе да имаат спротивно мислење од она на власта и да се спротиставуваат на политиките на власт, меѓутоа да се плашат да го изразат ова дури и во најтесните кругови. Во такви случаи многу ретко може да се добие јавно мислење кое е спротивно на она на власта. Најчест начин на камуфлирање на вистинското мислење е со давање социјално посакувани одговори кои потоа имаат повеќе пропагандна отколку било каква друга функција.¹⁰

Властите кои сериозно настојуваат општеството да функционира како демократско, имаат и многу сериозен пристап кон истражувањето на јавното мислење, како една од алатките во остварувањето на доброто владеење.

Според канадската влада, на пример: истражувањето на јавното мислење е активност за анализа која подразбира планско собирање податоци, мислења, перцепции, однесувања, ставови, чувства, идеи, реакции, од било која целна група со помош на истражувачки алатки.¹¹

Норвешката влада практикува редовно испитување на јавното мислење и ги споделува податоците со централната и локалната власт¹², додека пак во Швајцарија истражувањето на јавното мислење се третира како рамноправен институт со сите останати институти на непосредната демократија.¹³

9 <http://wapor.org/constitution/>

10 <https://www.gesis.org/fileadmin/upload/SDMwiki/BognerLandrockResponseBiasesinStandardisedSurveys.pdf>

11 <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/about-canada-revenue-agency-cra/public-opinion-research-executive-summaries.html>

12 <https://www.opengovpartnership.org/members/norway/commitments/NO0022/>

13 <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-5829.html>

Јавното мислење се истражува и од страна на¹⁴ на ЕУ и постепено станува значајна компонента во процесите на одлучување.

ИСТОРИЈАТ И ИСКУСТВА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО НА ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО РАМКИТЕ НА ИСППИ

Во Македонија има повеќедецинска историја на научно истражување на јавното мислење, а Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања (понатаму во текстот – ИСППИ), како високонаучна и универзитетска институција, е една од првите институции која го изведува ова истражување (од 1972 година).

ИСППИ е формиран од страна на Владата на тогашната Социјалистичка Република Македонија во 1965 година, како самостојна научно-истражувачка институција која, покрај научниот, ќе има и општествено-апликативен ангажман. Голем дел од истражувањата кои се прават во периодот од формирањето на ИСППИ до осамостојувањето на Република Македонија, се поврзани со потребите и барањата на тогашната структура на управување (на макро или микро план).

Во периодот од над четириесет години во Институтот е создадена импозантна база на податоци за ставовите и мислењата на граѓаните за најразлични прашања поврзани со одлуките кои се носат на централно и локално ниво, политичките движења и ситуации, проблеми со кои се соочуваат индивидуите и заедниците во Република Македонија, потреби и интереси на граѓаните и критички ставови за начинот на нивното задоволување.

Покрај самата база на податоци, во Институтот е изграден и корпус од методолошки техники, алатки, процедури за истражување на јавното мислење и создадено е колективно искуство кое се пренесува и надградува од повеќе генерации на научни и стручни работници.

Истражувањата на јавното мислење се изведуваат како самостојни истражувања за конкретни теми (иницирани од самите научни работници), како составен дел на пошироките истражувачки проекти и програми кои се изведуваат со цел трасирање на патот на одредени општествени промени, иницирање или потврда на одредени политики на државата и како дел од идејата/обидот за развој на партиципативната демократија во СФРЈ и во СРМ во седумдесеттите години на минатиот век.¹⁵

Истражувањето на јавното мислење во рамките на ИСППИ, може да се проследи како посебен случај на континуиран развој на идејата за искористување на овој вид истражувања во креирањето или барем, поткрепата на политиките на државата, и како начин на соработка на државните и научните институции.

ИСППИ започнува со истражување на јавното мислење (1972 година) со изведување на неколку тематски сондажи на јавното мислење и градуално

¹⁴ https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb70/eb70_fyrom_nat.pdf

¹⁵ Leonardson G., Mircev D., (1979), A Structure for Participatory Democracy in the Local Community: The Yugoslav Constitution of 1974, Comparative Politics Vol. 11, No. 2 (Jan., 1979), City University of New York, pp. 189-203

формулирање на посебна методологија со цел натамошен систематски пристап кон овој вид истражувања.

ИСППИ за прв пат го истражува јавното мислење како систематско испитување (воспоставувајќи го на ниво на годишна сондажа на мислењата и ставовите на граѓаните) во 1974 година. Од 1974 година се до 2014 година, ова истражување се спроведува на годишно ниво (со неколку помали прекини). Во секое од истражувањата (сондажите) на јавното мислење се вклучуваат поголем број научни и стручни работници од ИСППИ и од други научно-истражувачки и високообразовни установи. Дел од нив го сочинуваат константното јадро на истражувањето (пред сè, поврзани со изработката и развојот на истражувачката методологија), а дел се поврзани со конкретните теми кои се опфаќаат во одделни години.

Според истражувачките извештаи, првата сондажа на јавното мислење е направена “... по пат на стандардизиран прашалник на 1062 испитаника кои се избрани со примена на двостепен стратификуван примерок...”.¹⁶ Самите извештаи детално ја објаснуваат користената методологија, ги даваат границите на веродостојноста на податоците и ги анализираат добиените податоци на ниво на дескрипција (а во останатите истражувања кои се поврзани со овие податоци и на ниво на квалитативна анализа).

Во првата публикација објавена во 1975 година дадено е опширно образложение за теоретскиот пристап и за поимот јавно мислење, кое се покрива со дефиницијата “јавното мислење ги опфаќа ставовите и мислењата на поголем дел од населението за општествено важни прашања и тоа ставови и мислења што луѓето се спремни отворено да ги изнесат“. Апликативната вредност на истражувањето, генерално е одредена со тоа што е дефиниран став дека сондажите на јавното мислење се прават со цел да им се овозможи на различни институции и организации да ги дознаат мислењата и ставовите на граѓаните (што може да се искористи за адресирање на актуелни и акутни проблеми), како и за подолгорочно следење на одредени прашања со цел градење на долгорочни политики и стратегии.

До 1995 година истражувањето на јавното мислење е дел од редовната програма на ИСППИ која е финансирана со буџетски средства (преку Министерството за образование и наука). Во овој период, најголеми корисници на податоците и анализите добиени со сондажата на јавното мислење се органите на централната власт и локалната самоуправа, синдикатите, специфични државни институции во доменот на конкретни прашања и други високообразовни и научни институции.

Од 1995 година, јавното мислење станува истражувачки проект кој се изведува по нарачка на надворешни нарачателите и најчесто е тематски фокусирано на потесна област (од интерес за конкретен нарачател).

Треба да се одбележи дека во досегашната историја на истражување на јавното мислење во ИСППИ, во ниту еден момент, владејачките структури не прибегнале кон спречување на истражувањето во целина или, пак, истражувањето на конкретна тема, на објавување на добиените податоци, не прибегнале кон казнување на

¹⁶ Во прилог се дадени сите истражувачки извештаи поврзани со истражувањето на јавното мислење на кои се повикува трудот, а нивните хард копии можат да се најдат во библиотеката на ИСППИ.

истражувачите, кон прикривање на резултатите или, пак, кон негирање на добиените податоци или направените анализи.

И во текот на изминатите години, Институтот не наишол на поголеми пречки во изведувањето на теренскиот дел на истражувањето. Уште повеќе, дури и кога станува(ло) збор за многу сензибилни теми, граѓаните биле многу волни да го дадат своето мислење и биле многу отворени во критиките и идентификувањето на проблемите со кои се соочуваат.

Меѓутоа, во изминатите години отсуствува интересот на државата за искористување на капацитетите на ИСППИ со цел истражување на јавното мислење и отсуствува било каква поддршка во насока на обезбедување средства за редовна сондажа на јавното мислење. Уште повеќе, во 2015 година за прв пат јавното мислење не е спроведено заради законски пречки за негово изведување (неможност да биде ангажирана анкетарска мрежа заради блокади направени од страна на Министерството за финансии).

Ваквата ситуација е дотолку позагрижувачка во услови кога отсуствуваат широки јавни расправи за политиките и конкретните решенија кои ги носи власта, како и во услови на дестимулирана партиципативност на граѓаните, кога јавното мислење и ставовите и мислењата искажани во рамките на сондажата на јавното мислење имаат исклучително значење и многу видливи последици.

Отсуството на интерес на државата за поддршка на еден ваков проект и искористување на податоците добиени во рамките на сондажата и анализата на јавното мислење, е само по себе загрижувачко и индикативно.

ТЕМИ

Во севкупниот период на истражување на јавното мислење во ИСППИ, можат да се идентификуваат два најчести начини на спроведување (структуритање) на истражувањето:

- како систематско истражување на поширока општествена област, со акцент на некои специфични теми, но и со можност за споредбена анализа и воспоставување на трендови на развој/назадување;
- како истражување на конкретни теми (со локално или потесно значење), кои се во моментот исклучително актуелни или кои се потребни заради градење на специфични политики и стратегии на конкретен нарачател на истражувањето.

Истражувањето најчесто се прави на примерок од 1100 - 1300 лица (во зависност од бројот на население согласно последниот попис на населението), во рамките на кој се покриени различни етнички заедници, се води грижа за соодветната возрасна застапеност, застапеноста по пол, припадност на политичка партија, место на живеење.

Во истражувањата на јавното мислење, не само што не се избегнуваат прашања кои се однесуваат на актуелно сензибилни теми, а кои се однесуваат на остварувањето на власта, туку, напротив, се инсистира на ваков вид теми и се стимулираат граѓаните да го искажат своето мислење. За остварување на ова, посебно е важна довербата која што се гради меѓу граѓаните и ИСППИ како научна/ универзитетска структура, што создава и атмосфера на сигурност во која можат да се добијат релевантни, а не социјално посакувани одговори.

Во различни години и периоди, на површина излегуваат специфични проблеми, конфликтни ситуации или активности за кои се бара мислењето на граѓаните. Меѓутоа, самата сондажа следи и одреден корпус од прашања кои се повторуваат во секој истражувачки циклус, а со цел следење на долгорочниот развој на одредена материја и воочување на развојните трендови и долгорочни импликации на одредени политики. Токму овој елемент на континуитет кој го обезбедува ИСППИ, како дел од Универзитетот “Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, е посебност која овозможува долгорочно следење на одредени процеси, развојно поставување на сондажите и вкрстување на податоците.

Во рамките на првото систематско истражување на јавното мислење спроведено во 1974 година, опфатени се седум области (уставните промени, актуелниот конгрес на СКМ и СКЈ, изборите, стопански прашања, работните односи и вработувањето, животниот стандард, меѓународните односи).

Покрај овие поопшти теми, меѓу темите кои се истражуваат преку сондажата на јавното мислење, на пример, е и прашањето за одговорноста, со посебен осврт на одговорноста за повреда на етичките норми. Само како пример, во 1974 година 39% од граѓаните се изјасниле дека се согласуваат со ставот дека нема доволно одговорност за проневери, нечесно работење, поткуп, ... (посебно кога станува збор за функционери и државни службеници). Граѓаните искажале и многу критички ставови во однос на успешноста на справувањето со прекршувањата на законите, отсуството на соодветно санкционирање и отсуството на последици за тие кои го прекршиле законот.

Во 1978 година, меѓу другите прашања, се издвојува и прашањето поврзано со социјалните разлики. Дури 40% од прашаните се искажале дека социјалните разлики се зголемуваат. Голем број од испитаниците (34%) мислат дека основна причина за овој проблем е зголемувањето на разликата меѓу најниската и највисоката плата. Граѓаните се изјасниле дека не се вложуваат доволно напори за адресирање на овој проблем.

Во 1979 година јавното мислење, меѓу другото, се однесува на мислењата и ставовите на граѓаните за критичкиот пристап на медиумите (средствата за јавно информирање) и поставено е прашање: “Колку често критиката изнесена во весниците, радиото и телевизијата помага во надминување на проблемите кои се критикуваат?”. Над 45% од граѓаните одговориле позитивно на ова прашање, наспроти 25 кои се искажале негативно и 2% кои мислат дека воопшто нема критика во медиумите.

Во 1981 се поставени прашања кои се однесуваат на ставовите и мислењата на јавноста, меѓу другото, и за задоволството од службите и установите и услугите

кои граѓаните ги добиваат од нив. Граѓаните го изнесуваат својот став и за митото и корупцијата и во ова истражување над 54% од испитаниците се изјасниле дека, според нив, најважните работи во животот можат да се решат само со пријатели и врски, а над 44% дека митото и корупцијата се многу раширени. Најголем број од граѓаните искажале став дека проблемот на митото и корупцијата може да се реши со построги и поголеми казни. Во однос на можните злоупотреби на функциите од страна на функционерите, 30% од испитаниците искажале мислење дека носителите на јавни функции ја искористуваат функцијата за лични цели, а 40% дека функционерите остануваат неказнети тогаш кога ќе го прекршат законот, затоа што имаат добри врски и никој ништо не им може.

Во 1983 година граѓаните биле прашани за нивното мислење за иницијативата за распишување стабилизационен заем (за кој позитивно се искажале), за избраните функционери (каде што 30% изразиле незадоволство од изборите и изразиле недоверба кон избраните лица), за меѓунационалните односи (кои биле позитивно оценети повеќе од страна на членовите на СК, отколку на оние кои не се членови).

Во 1986 година граѓаните, меѓу другото, биле запрашани за односот меѓу социјалните разлики и привилегиите, а во истражувањето на јавното мислење за 1987 година за нивното мислење во врска со многу конкретен и проблематичен случај - “интервенцијата на милицијата во Вевчани“. Во врска со овој настан, граѓаните изразиле спротивно мислење од она дадено во официјалните известувања на надлежните органи. Според податоците, 34% воопшто не ја оправдуваат оваа интервенција, а 20% можат да најдат само делумно оправдување. Според граѓаните, немало соодветно информирање од страна на јавните гласила.

Во истражувањето на јавното мислење во 1988 година се опфатени мислењата за стандардот, за стопанскиот криминалитет, за СК, за национализмот, за штрајковите, за новите општествени движења.

Во истражувањето на јавното мислење во 1988 година изведен е заклучок дека “... во јавноста доаѓа до натамошно смалување на прагот на толерантност за грешките во општествениот развој, дека расте критичноста на масите, луѓето се ослободуваат од митот за непогрешливоста на “Партијата“ и на нејзиното раководство и дека се освојува слободата за јавно артикулирање на сопственото мислење и за неговото вклучување во напорите за остварување на општествените промени“. Во истото истражување “... како последна капка во преполнетата чаша од незадоволството на членовите на СК денес, кои се одлучуваат да истапат од него, најчесто е сознанието за моралните девијации на некои долгогодишни функционери на СК, односно разочарувањето во луѓето на кои долги години им верувале ...“.

Истражувањето на јавното мислење за 1989 година се однесува на “Односот на граѓаните во СР Македонија кон прашањата на општествено-економскиот развој и стопанската реформа во земјата“. Во рамките на ова истражување опфатени се 11 теми поврзани со актуелните општествено-политички настани (правна држава, трансформацијата кон повеќепартиски ситем, проблемите на националната хомогенизација, демонстрациите на Албанците, одговорноста за еколошката катастрофа на Дојранското езеро), протестните собири, меѓунационалните односи, односот кон постоечката казнена политика, информирањето, интерперсоналното

комуницирање, објективноста на јавните гласила, барометар на задоволства и користењето на слободното време. Заклучоците кои се изведуваат се критички, го изразуваат незадоволството на граѓаните од одредени политики и се доставуваат директно до владеачките структури со цел постапување по нив.

Во 1989 година, во рамките на истражувањето на јавното мислење, меѓу другите, посебно место имаат прашањата кои се однесуваат на протестните собири чиј број се зголемува и формулирани се заклучоци како: “Масовните протестни собири јавноста ги оценува, пред сè, како социјално мотивиран акт условен од раширената социјална безнадежност на работните луѓе и граѓаните“.

Овој краток преглед на различните теми кои биле опфатени со сондажата на јавното мислење во периодот пред осамостојувањето на Република Македонија и промената на политичкиот систем, укажуваат на традиција на истражување на јавното мислење, на градење богата база од податоци за перцепциите, ставовите и мислењата на граѓаните за исклучително важни прашања од политичкиот и секојдневниот живот и посебно во моменти на клучни квалитативни промени во општествените односи.

По осамостојувањето на Македонија, истражувањето на јавното мислење не се изведува на годишно ниво и не е во функција на градење политики, стратегии или одлуки на централно или локално ниво.

Постепено, тоа станува избор на самата институција (дали ќе истражува или не) и со многу мало влијание во процесите на одлучување.

Како истражување на јавното мислење со поширок опфат, за последен пат е спроведено во 1995 и 1998 година (Јавното мислење за општествените и економските реформи во Македонија). Во 1998 година е истражувано Јавното мислење за собраниските избори.

Истражувањето на јавното мислење кое се изведува во годините по осамостојувањето на Република Македонија и промената на политичкиот систем, се обработуваат потесни (поединични) области и теми од интерес за нарачателите на сондажите на јавното мислење стануваат: реформите во јавната администрација и социјалните и економски реформи, локалните избори во 2000-та година, одделни кампањи кои се водат во државата (“Цело е кога има се“, “Биди за“), за полицијата, корупцијата, ...

ЦЕЛ

Од почетокот на изведувањето на истражувањето на јавното мислење тоа има неколку цели (теориско-истражувачки и апликативни).

Од теориско-истражувачки аспект, истражувањето на јавното мислење уште од самиот почеток е насочено кон развој на најсоодветна методологија која ќе овозможи достап до голем број индивидуи и ќе обезбеди добивање релевантни податоци за перцепциите, мислењата и ставовите на граѓани од најразлични социјални, општествени, образовни групи, со различни стилови на живеење, различни

политички, идеолошки и филозофски определби, различни уверувања, различна етничка припадност... Врз основа на кумулираните сопствени искуства и искуствата во истражувањето на јавното мислење во други држави, изграден е специфичен пристап кој го подига нивото на веродостојност на собраните податоци и дава можност за сериозни стручни и научни анализи, односно, изведување на научно базирани заклучоци и препораки.

Од апликативен аспект, истражувањето на јавното мислење е насочено кон обезбедувањето неколку цели.

Прво, тоа е можност граѓаните да го кажат своето мислење за актуелни, значајни теми, кои имаат влијание врз нивните животи.

Второ, тоа е начин владеачката структура да го слушне мислењето на граѓаните и да ја сообрази политиката која ја гради со искажаните потреби, интереси на граѓаните.

Трето, тоа е начин на контрола над власта. Имено, со искажувањето на незадоволството од одредени политики/акции на власта и/или со поддршката на политики и акции со поинаква содржина од оние кои се спроведуваат, граѓаните ги поставуваат рамките на делувањето на власта и ја трасираат насоката на натамошниот развој.

Само како пример, во 1984/85 година актуелно е прашањето за одговорноста во врска со пропаѓањето на проектот ФЕНИ (проект базиран на ветувања за големи промени, економски просперитет и вработување на голем број луѓе, кој набрзо пропаѓа). Проектот претставен како “грандиозен извозно ориентиран објект”, а кој се потпира врз неверодостојни податоци и манипулација на јавноста, претставува проблем за кој се бара мислењето на јавноста (со цел да се димензионира одговорноста, но и да се спречи ваква инвестиција во иднина). 81,5% од јавноста се искажала за нужно испитување и истерување до крај на одговорноста на сите оние кои се поврзани со овој проект. Според најголем број од граѓаните “случајот ФЕНИ не е завршен сè додека не се расчисти и прашањето за одговорноста“. Овој став понатаму се рефлектира врз практичното водење.

Или, на пример, во 1986 година се води широка расправа за позитивните и негативните аспекти од отворањето на нуклеарни електрани во Република Македонија. Дискусиите се водат околу економските, еколошките, безбедносните, но и политички аспекти на еден ваков потег. Токму јавното мислење искажано од страна на граѓаните кои остро се спротиставуваат на идејата (75% се против изградба на нуклеарни централи), го поместува тежиштето во насока на отфрлање или одлагање на оваа можност.

По осамостојувањето во голема мера е запоставен развојот на методологијата во истражувањето на јавното мислење и, посебно, отсуствува компарацијата на податоците врз основа на систематско следење на одредени области (преку повторување на истоветни или слични батерии со прашања).

НОВИ ТРЕНДОВИ ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Во Македонија се прават многу анкети, од различни субјекти и на различни начини.¹⁷ Најголем број од анкетите (кои во повеќе наврати се нарекуваат истражувања на јавното мислење) се спроведуваат од страна на здруженија на граѓани или независни истражувачки центри како дел од проекти поддржани од надворешни донатори.

Нема пракса на барање истражувања на јавното мислење од страна на Владата или некоја друга државна институција/структура пред изработка на стратегии, донесување на акциони планови или одлучување за конкретни нешта кои ги засегаат интересите на граѓаните во потесна заедница.

Во овој контекст, не смее да се мешаат научно истражување на јавното мислење со телефонски анкети, анкети кои се прават без примена на соодветна методологија, без соодветен примерок и на крај без научна анализа на добиените податоци.

Неофицијалните анкети на гласачите (пробните гласања кои се прават за да се измери расположението на гласачкото тело) и други ненаучни анкети, се базираат на неселективно собирање на мислењата на луѓето, додека одговорната анкета се базира на научен метод на создавање примерок, собирање на податоци и анализа. Во најдобар случај овие анкети успеваат да ги рефлектираат само погледите на оние кои ќе изберат да одговорат (што само по себе зависи од многу фактори). Меѓутоа, ваквите анкети можат лесно да бидат искористени како алатка за спин, од страна на оние кои сакаат да манипулираат со јавното мислење. Вообичаено, овој вид анкети немаат статистичка значајност која се постигнува преку докажани методи за изработка на примерок.

Не секоја анкета претставува научно истражување на јавното мислење. За да биде такво, треба да исполнува одредени услови.

Поставувањето на прашањата бара знаење и посебна вештина со цел да се избегнат двосмислени прашања, нејасни прашања, прашања кои предизвикуваат негативен или позитивен впечаток. Неутралноста на прашањата е исклучително важна.

Може да станува збор за аматерска работа или намерна дисторзија.

Примерокот мора да биде направен по случаен избор. Случаен избор воопшто не значи ненаучен, туку избор кој дава еднаква шанса на секого да биде испитаник во рамките на јавното мислење.

Самото истражување или анкета треба да се направи со адекватен број испитаници со што се намалува грешката на примерокот.

Меѓутоа, најважен елемент во истражувањето на јавното мислење е анализата. Научното истражување на јавното мислење подразбира таков вид анализа која

17 Само како пример: Институт за демократија (<https://idscs.org.mk/mk/%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B5%D1%9A%D0%B5/>); МЦМС (<https://mcms.mk/mk/za-nasata-rabota/istrazuvana-i-publikacii/lista-na-istrazuvana-i-publikacii/1852-javnoto-mislenje-za-politichkata-kriza-vo-makedonija.html>); Агенција за администрација (http://aa.mk/arhiva-9ebadfd0-c631-4766-bbf7-3853c86fb027-ns_article-anketa-za-ispituvanje-na-javnoto-mislenje-za-rabotata-na-agencijata-za-administracija.nspix); Институт за европска политика (<https://epi.org.mk/post/13824>); Институт за политички истражувања (<https://ipis.org.mk/%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B6%D1%83%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B0/>), ...

добиените податоци ги става во конкретен контекст, ги поврзува со други (претходни или актуелни) податоци, им дава теориска основа. На овој начин се релативизираат или потенцираат податоците добиени од анкетите, се идентификуваат трендови на развој и се нудат заклучоци кои понатаму можат да бидат искористени во градењето на политики, стратегии и конкретни решенија.

ЗАКЛУЧОК

Истражувањето на јавното мислење е дел од развојот на партиципативната демократија. Подготвеноста на една владејачка структура да ги базира своите одлуки и да ги гради, односно да ги редуцира политиките/активностите, меѓу другото, и врз основа на податоците за искажаните мислења, перцепции и ставови на граѓаните, сè повеќе станува репер за демократичноста на таа владејачка структура.

Напуштањето на партиципативната демократија, централизацијата на процесите на одлучување (кои ја исфрлаат јавната расправа дури и од Собранието), вообичаено го прават истражувањето на јавното мислење небитно (посебно како систематско, научно фундирано и неутрално од аспект на политичките влијанија). Во вакви ситуации истражувањето на јавното мислење останува единствено на ниво на алатка во партиската борба за себепрезентирање и нема никакво суштинско значење во креирањето на политиките насочени кон задоволување на потребите и интересите на граѓаните.

Неискористувањето на капацитетите на високообразовните и научни установи, кои се финансираат од буџетот на државата во областа на истражувањето на јавното мислење, претставува голем пропуст за сите владејачки структури во Македонија и индицира назадување во развојот на партиципативната демократија.

BIBLIOGRAPHY

Erikson R., McIver J., Wright G., (1987), State Political Culture and Public Opinion, *Science Review* Vol. 81, No. 3 (Sep., 1987), pp. 797-814

Burstein P., (2003), The Impact of Public Opinion on Public Policy: A Review and an Agenda, *Political Research Quarterly*, Volume: 56 issue: 1, page(s): 29-40, March 1, 2003

Ulbig S., (2008), Voice is Not Enough: The Importance of Influence in Political Trust and Policy Assessments, *Public Opinion Quarterly*, Volume 72, Issue 3, Fall 2008, Pages 523–539

Price V., (2007), History, Philosophy of Public Opinion and Public Opinion Research, https://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-assets/19016_book_item_19016.pdf

The Works of Jeremy Bentham, Volume 9, Constitutional Code, стр. 158

<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803100353599>

Nabatchi T., Putting the “Public” Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values, *Public Administration Review* Volume 72, Issue 5, pages 699–708, September/October 2012

Pateman C., (2012). Participatory Democracy Revisited. *Perspectives on Politics*, 10, pp 7-19. doi:10.1017/S1537592711004877.

World Association for Public Opinion Research (WAPOR), <http://wapor.org/constitution/>

https://www.gesis.org/fileadmin/upload/SDMwiki/BognerLandrock_Response_Biases_in_Standardised_Surveys.pdf

Bogner K., Landrock U., (2016), Response Biases in Standardised Surveys, *GESIS Survey Guidelines*. Mannheim, Germany: GESIS – Leibniz Institute for the Social Sciences. doi: 10.15465/gesis-sg_en_016

Изданија на ИСППИ во кои се содржани истражувањата на јавното мислење

- ГЛЕДАЧИТЕ ЗА ЕМИСИИТЕ НА ТЕЛЕВИЗИЈА СКОПЈЕ, ИСППИ, 1969
- ГРАЃАНИТЕ НА СКОПЈЕ И ИЗБОРИТЕ ВО 1967 ГОДИНА , ИСППИ, 1969
- ГРАЃАНИТЕ, САМОУПРАВУВАЊЕТО И ПОЛИТИКАТА, ИСППИ, 1971
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СР МАКЕДОНИЈА ВО 1974 и 1975, ИСППИ 1975
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СР МАКЕДОНИЈА ВО 1976 и 1977, ИСППИ, 1977
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СР МАКЕДОНИЈА ВО 1978, ИСППИ, 1979
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СР МАКЕДОНИЈА ВО 1979, ИСППИ, 1980
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СР МАКЕДОНИЈА ВО 1980, ИСППИ, 1981
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СРМ ЗА ЕКОНОМСКАТА СТАБИЛИЗАЦИЈА , ИСППИ, 1981
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СРМ ВО 1981, ИСППИ, 1982
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СРМ ВО 1982, ИСППИ, 1983
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СРМ ВО 1984, ИСППИ, 1985
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СРМ 1986, ИСППИ, 1987
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СРМ ВО 1988, 1989

- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО СР МАКЕДОНИЈА ВО 1990
- ШТРАЈКОВИТЕ И ОПШТЕСТВЕНИОТ СИСТЕМ, ИСППИ, 1991
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА ОПШТЕСТВЕНИТЕ И ЕКОНОМСКИТЕ РЕФОРМИ ВО МАКЕДОНИЈА, ИСППИ, 1995
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА СОЦИЈАЛНИТЕ И ЕКОНОМСКИТЕ РЕФОРМИ ВО Р. МАКЕДОНИЈА, ИСППИ, 1998
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА КАМПАЊАТА „ЦЕЛО Е КОГА ИМА СЕ“ , ИСППИ, 1999
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА ЛОКАЛНИТЕ ИЗБОРИ, ИСППИ, 1999
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА КАМПАЊАТА „БИДИ ЗА“ , ИСППИ, 2001
- ПОЛИТИЧКОТО ЈАВНО МИСЛЕЊЕ , ИСППИ, 2001
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА ПОЛИЦИЈАТА, ИСППИ, 2004
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА, ИСППИ, 2004
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА ЛОКАЛНИТЕ ИЗБОРИ , ИСППИ, 2005
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА КОРУПЦИЈАТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, ИСППИ, 2006
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА ПРОЦЕСОТ НА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА, ИСППИ, 2006
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО 2012, ИСППИ, 2012
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ЗА СОЦИЈАЛНИТЕ И ЕКОНОМСКИТЕ ПРАШАЊА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, ИСППИ, 2015
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО 2014, ИСППИ, 2015
- ЈАВНОТО МИСЛЕЊЕ И ПЕРЦЕПЦИИТЕ НА МАКЕДОНСКИТЕ ГРАЃАНИ ЗА БАРАТЕЛИТЕ НА АЗИЛ И МИГРАНТИТЕ, ИСППИ, 2015

Vedije Ratkoceri, PhD

Assistant professor of criminal law and security
Law Faculty, South East European University – Tetovo
Republic of North Macedonia
v.ratkoceri@secu.edu.mk

CHALLENGES IN THE IMPLEMENTATION OF THE CHEMICAL CASTRATION IN THE RNM JUDICIARY

Abstract

Nowadays in contemporary states, one of the most controversial issues in terms of fighting and prevention of sexual abuse of children and pedophilia remains, without a doubt, the adequate treatment of perpetrators of these crimes. It has been proven that imprisonment alone, even the long-term, is not an adequate treatment for pedophiles and does not prevent them from repeating the crime once they are released. Therefore, early on, penalties and other measures are envisaged in various criminal legislation, to prevent pedophiles from sexually abusing children. Initially it was the treatment of abusers with physical castration, which without a doubt as a barbaric method today has no place in contemporary criminal legislation (since it involves the removal of the human organ). This outdated method today has been replaced by modern, humane and highly efficient methods that are widely used in various countries, such as psychological treatments and medical-pharmacological treatments or otherwise known as chemical castration. Following these contemporary and scientific trends for a more efficient fight, in 2014 the RNM also incorporated in its legislation the medical-pharmacological treatment for sexual abusers of children under 14 years of age. However, even to this day the measure is not being implemented in our judiciary. Through this research we have tried to highlight the challenges, weaknesses and problems that makes chemical castration impossible to implement in our judicial practice.

Keywords: Chemical castration, pedophilia, child sexual abuse, judiciary, security measures

INTRODUCTION

Sexual abuse of children is undoubtedly one of the worst and most serious crimes with long-term consequences mostly for the victim and his family and social circle. Childhood from medical, psychological and pedagogical disciplines is considered a crucial period for the future development of children as individuals and as citizens. But, unfortunately, children are often victims of abuse, including sexual abuse.

In the daily vocabulary the sexual abuse of children is also known as pedophilia, while individuals who commit sexual abuse against children are known as pedophiles. However, the medical and psychological literature reveals distinct differences between these two terms and we will try briefly to make clear the difference between pedophile and sexual abuser. According to the Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-IV; 1), pedophilia is considered a mental disorder. As a particular paraphilic disorder, pedophilia is a desire or preference for sexual relations with prepubertal children (Winslade, Stone, Smith-Bell, & Webb, 1998). According to the American Psychiatric Association pedophilia is defined as intense and persistent sexual interest in prepubescent children (Stevens 2001). The Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders gives the following criteria for pedophilia (Winslade, Stone, Smith-Bell, & Webb, 1998): 1) An impairment lasting at least 6 months, with recurrent and intense sexually arousing fantasies, sexual urges, or behaviors that involve sexual activity with a prepubescent child or children (generally age 13 years or younger); 2) Fantasies, sexual urges, or behaviors that cause clinically significant distress or impairment in social, occupational, or other important areas of functioning; and, 3) The impaired person is at least aged 16 years, and at least 5 years older than the child or children. From these definitions, it is clear that a pedophile is not a sex offender until he engages in a legally proscribed act (Absent the act, a person cannot generally be compelled to undergo treatment or otherwise be charged with a crime or be incarcerated simply because the person has a pedophilia disorder) see (Winslade, Stone, Smith-Bell, & Webb, 1998). The literature of the field distinguishes and categorizes four categories of child sexual abusers. Fitzgerald (1990) divided sex offenders into four types: Type I – denies the commission of the crime or the criminal nature of the act; Type II – confesses to the commission of the crime, but places the blame for the crime on nonsexual or non-personal forces, such as alcohol, drugs, or stress; Type III - is the violent criminal who is motivated by nonsexual gain, such as anger, power, or violence; Type IV- is the paraphiliac who exhibits a pattern of sexual arousal, erection and ejaculation, which is characterized by a specific fantasy or its actualization (Fitzgerald 1990). The categorization of child molesters is very important because as we can see from this categorization not every child sexual abuser is appropriate subject to medical-pharmacological treatment (chemical castration). Of the four different types of sex offenders, only Type IV offenders (paraphiliacs), »feel remorse or guilt« and are »unable to 'control' [their] behavior». Therefore, only Type IV offenders will respond to medical-pharmacological treatment because the other three types either deny their behavior (Type I), project blame for their behavior (Type III), or enjoy exercising violent urges (Type VI), thus not admitting that their behavior is out of control or inappropriate (Peters, 1993). Accordingly, chemical castration laws should only apply to paraphiliacs (Type IV) and

should not apply to the other three types of sexual offenders, because the treatment may not reduce their recidivism rates (Peters, 1993).

The term »chemical castration« describes a medical treatment that uses anti hormonal drugs to block the release of hormones, resulting in significantly lower testosterone levels and sex drives in men (Murray, 1998). Chemical castration is used to reduce sexual urges. This type of castration is performed by taking a class of drugs called anti-androgens in tablet or injection form and does not involve the removal of the testes (Russell, 1997). Chemical castration is one of the most effective and least restrictive ways to help treat child predators and keep children safe (Tullio, 2009). In certain legislations chemical castration has been introduced as a sanction (USA, Poland, Estonia etc.) while in others (Great Britain, Germany etc.) is used as a medical therapy for perpetrators of sexual acts with their consent (Kambovski, 2015).

INCORPORATION OF THE CHEMICAL CASTRATION IN THE CRIMINAL LEGISLATION OF RNM

With the Amendments to the Criminal Code in February 2014 in our legislation was introduced a new security measure called “Medical-pharmacological treatment”, which is also known as “chemical castration”. This measure in the form of medical treatment was introduced in order to reduce the cases of pedophilia, in particular to serve as prevention of recidivism for these offenses.

Chemical Castration in the Criminal Code of RNM

The security measures are imposed in addition to the main punishments and are intended to avoid the dangerous situation in which the perpetrator has committed the criminal offense. Until 2014, the Criminal Code provided three security measures: 1. Compulsory psychiatric treatment and care in a health facility, 2. Compulsory psychiatric treatment at liberty, and 3. Compulsory treatment of alcoholics and drug addicts (Article 61 of the CMM).

The Criminal Code of the Republic of Macedonia in the Article 65-a states that to the perpetrator of sexual assault against a child under 14 years old, when there is a risk of further commitment of such offenses, the Court can impose a measure of medical-pharmacological treatment (paragraph 1). So, this measure is provided only for the criminal offense “Sexual assault against a child who has not attained 14 years” provided in the Article 188 of the Criminal Code.

The imposition of this measure requires the approval of the perpetrator of the criminal offense, so its implementation is voluntary. The “reward” for voluntary submission to such medical treatment is the reduction of the imprisonment sentence, respectively the convict will suffer half of the sentence. Thus, if the criminal offense is punishable by life imprisonment, the court may sentence the perpetrator to 40 years in prison; if the criminal offense is punishable by 40 years, the court may impose a sentence of 20 years of

imprisonment, and if a sentence of 20 years is envisaged, the court may impose a minimum sentence of imprisonment provided for the criminal offense, but always and only if the perpetrator agrees to be subjected to the treatment of chemical castration which will last until the end of his life or a specific time period that according to the court's assessment it is necessary to extend the treatment (paragraphs 2,3 & 4 of Article 65 of the CCM).

Unlike other security measures in our legislation, which are executed before the perpetrator is sentenced to imprisonment, the measure of pharmacological-medical treatment will be executed after serving the prison sentence, ie after the perpetrator is released. Treatment will be performed in specialized medical institutions. Supervision over the implementation of treatment is performed by the Directorate for the Execution of Sanctions, which at least once every 6 months notifies the court of the execution of this measure and for the need to continue or discontinue treatment (paragraph 5).

While, in principle, chemical castration is applied on a voluntary basis, namely with the consent of the perpetrator, the application will become a mandate or obligatory in cases when the perpetrator, after giving consent and suffering punishment is not subject to chemical castration, or when voluntarily abandons the treatment. In these cases, the court may order that the measure be enforced by force in a health institution or other specialized institution (paragraph 6 of Article 65 of the CCM). Meanwhile, when dealing with recidivism, namely in cases when the perpetrator will repeat the criminal offense after serving the sentence for the same criminal offense, the court, without the consent of the perpetrator, will obligatorily impose the measure of medical-pharmacological treatment (paragraph 7 of Article 65 of the CCM).

Chemical Castration in the Law on Execution of Criminal Sanctions

The procedure of execution of the security measure of medical-pharmacological treatment is regulated by the Law on the Execution of Criminal Sanctions of the Republic of Macedonia with the changes made to this law in November 2014 where as a novelty was incorporated an entire chapter, Chapter XXI-a titled "Medical-pharmacological treatment of perpetrators of the sexual offense assault against a child who has not attained 14 years". This law regulates which institutions are responsible for the execution of this measure, who has the obligation to supervise the execution of this measure, how is the procedure of execution and other relevant issues regarding chemical castration (see also Ratkoceri V. 2017).

Hence, according to Article 257 of this Law, the measure of medical-pharmacological treatment of the perpetrator of the criminal offense »sexual assault on a child under 14 years of age« is executed in specialized medical institutions. Which are these specialized institutions and the manner of execution of this measure, the law in this article stipulates that it will be regulated with a Directive by the Minister of Health.

The institution responsible for the execution of this measure is the Directorate for the Execution of Criminal Sanctions in cooperation with the Correctional Institutions - prisons and Specialized medical institutions. Thus, the Correctional Institutions have the obligation

to immediately after serving the sentence of imprisonment of the convict to send to the Directorate for Execution of Criminal Sanctions the court decision by which the person in question was imposed this measure (paragraph 1 - Article 257- b). The manner in which this data will be submitted will be regulated more closely by an Act brought by the Minister of Justice (paragraph 4 - Article 257-b). Furthermore, this Directorate sends such a court decision to the specialized medical institution before starting the preparatory phase for the release of the convicted person in order to perform the analysis and its preparation for medical-pharmacological treatment (paragraph 2 - Article 257- b). Implementation of the measure will begin after serving the prison sentence (paragraph 3 - Article 257-b).

For the beginning and the course of the execution of the medical-pharmacological treatment measure, the specialized medical institution has the obligation to notify the Directorate for the execution of criminal sanctions every six months, while this Directorate can request information from the medical institution outside this deadline regarding the health situation of the person to whom this measure is applied as well as for the results from the application of the measure, while on the other hand, the Directorate for Execution of Criminal Sanctions notifies the court at least once every six months for the execution of the measure or for the need of its continuation or its termination (Article 257-v).

In cases when the person who has to undergo treatment for justified reasons does not appear for the treatment, it is obliged to justify his absence within three days from the day when he had to undergo treatment in the specialized medical institution, to justify its absence and notify the institution. After receiving this justification, the Health Institution appoints a new term for the implementation of the measure and notifies the Directorate for the execution of sanctions.

The specialized medical institution has the possibility to extend the medical-pharmacological treatment of the person in question if he / she brings evidence that he / she is in hospital or a case of death of a close family member has occurred. This prolongation can last at most until the end of hospital treatment, respectively up to 3 days from the day of death of a close family member (Article 257-d). Also, the person who must undergo the treatment, has the obligation to notify the specialized Medical Institution of any change of residential address (Article 257 - g).

If the convicted person is not subject to the application of the measure for unreasonable reasons or if three days have passed from the day he had to appear at the health institution, the institution has the obligation to notify the Directorate for the execution of criminal sanctions within 48 hours. For such refusal or unreasonable absence of treatment, the Directorate will notify the competent court for the execution of the sanction without delay. The court, in order to execute the measure without delay, will bring an arrest warrant, which it will hand over to the police. If the person is unavailable to the authorities, the court will issue a warrant for the finding and arrest of the person. All expenses for such arrest shall be borne by the convicted person (Article 256-gj) and the costs for the execution of the medical-pharmacological treatment shall be borne by the Budget of the Republic of Macedonia (Article 257 -e).

CHALLENGES OF APPLICATION OF CHEMICAL CASTRATION IN RNM

To this date, chemical castration has not been imposed in the Courts of the Republic of Northern Macedonia (neither on a voluntary basis nor on a mandatory basis). We suspect that in court practice to date, after six years since incorporating this measure into our legislation, there has been no case of recidivism of the criminal offense of child sexual abuse under the age of 14 (to impose this measure on a mandatory basis).

As early as 2014, the authors Tupanceski and Kiprijanovska in the cited work had expressed their scepticism about the implementation of this measure. The scepticism of the authors in question has to do precisely with the effects that the implementation of this measure is expected to have, although they have openly supported this legal initiative to fight pedophilia in our country. Their scepticism derives precisely from the legal solution of the CCM and LECS on this issue, which according to them have some essential anomalies, where they especially emphasize:

- This is the only provision of the general part of the CCM that deals only with an incrimination from the special part of the CCM which is Article 188, in principle, the provisions of the general part of the IMC relate to all provisions of the separate part.
- One of the biggest weaknesses of the measure is that it will be executed after serving a prison sentence, which means that it can be done even after 40 years of committing a criminal offense (!) - then what is this ratio legis of this provision?
- Also, the court is obliged to prove »the dangerous situation of the perpetrator who in the future will commit such criminal offenses«, which is not at all easy!
- In terms of basic human rights, especially problematic is Article 7 of the provision where recidivists can be imposed this measure without consent, etc (Tupanceski, N., & Kiprijanovska, D. (2014).

In addition, what we have found in this regard is that the CCM does not specify who should notify the perpetrator of the possibility of choosing the pharmacological treatment. That is, who informs the perpetrator what chemical castration is, what are the side effects of this procedure, what are its benefits if it is subjected to treatment, is it a procedure that causes pain and so on, so that the perpetrator has the opportunity to think and then decide on the treatment. We think that at this point, the perpetrator should consult with the relevant medical staff who will notify him in details and based on this then the perpetrator will decide whether to undergo treatment or not (in cases where this measure is foreseen to be imposed on a voluntary basis).

Second, according to Article 257-a of the LECS, the measure of medical-pharmacological treatment against the perpetrator of the criminal offense under Article 188 is executed in Specialized medical institutions. Which institutions are these specialized institutions and the manner of the execution of this measure, the law in this article stipulates that it will be regulated by a Directive (Instruction) to be brought by the Minister of Health. This Instruction (Directive) of the Minister is still missing. So, we do not have data which drug will be used in RNM, in which health institution will be administered, in what time intervals (weekly,

monthly, etc.) will be administered, will it be injectable therapy or oral therapy, who are the doctors that will administer it, etc. If we do not know these essential information, then the judge (assuming that he must ask the perpetrator if he wants to undergo the treatment) will not be able to inform the perpetrator with the necessary information in order to ensure his informed consent.

Chemical castration has been incorporated since 2014. However, it still stands as a treatment written on paper but not applied in practice, for many reasons. We consider that even the legal regulation regarding this treatment has certain weaknesses and as a consequence, even if it is implemented, it may prove ineffective. Among the recommendations issued for RNM from this research we will single out:

- The treatment (chemical castration) should be started before the perpetrator is released from prison (because the effect of the medication does not start immediately and the perpetrator may commit sexual abuse again during the time he has been released from prison and the effect of the treatment has not started).
- The minimum age of the perpetrator who can undergo chemical castration should be determined, which according to scientific medical recommendations should be at least 25 years of age (because otherwise it interferes with the health development of the individual).
- Regarding the suitability for chemical castration, it should be determined the category of sexual abusers - pedophiles - against whom chemical castration will be imposed, respectively in the CCM to be specified “qualified sexual abusers of children” implying here that it should be determined that the person in question should be diagnosed as paraphilic.
- It could also be added that since the CCM does not stipulate that chemical castration can only be imposed on diagnosed paraphiliacs to whom it also has an effect, there is a risk that the child’s non-paraphilic sexual abuser will not serve the sentence in full by admitting to undergo a treatment which is not even proven to have an effect on him.
- The CCM needs to determine (designate) a medical evaluation by a team of experts for the individual who has committed sexual abuse of the child/children and to assess his / her mental state, starting at the court procedure.
- Predicting a comprehensive program for sexual abusers – which would be implemented in specific institutions (neither prison nor psychiatric hospital; hospital-prisons).
- Regarding the mandatorily application of chemical castration for recidivists, it should be taken into account that all world studies conclude that the drug and the procedure of chemical castration is ineffective in cases when it is not voluntary and that the mandatory application conflicts with human rights.
- International researches have shown that medical-pharmacological treatment without psychological treatment it is not effective that’s why we highly recommend treating pedophiles with medical-pharmacological treatment and psychological treatment along together.

CONCLUSIONS

It is evident that the Republic of Northern Macedonia has taken all necessary legal measures to toughen criminal policy in sentencing and preventing the criminal offenses of child sexual abuse. However, the situation in practice is different. A tendency of the judiciary to impose lower penalties for these criminal offenses has been observed (for more see Ratkoceri (2018)). Furthermore, there is not enough research that shows the real extent of these acts in our country, nor there are researches that shows the recidivism rate of sexual abusers in RMV.

Regarding the place of chemical castration in our legislation, as a security measure, we consider that this is the most adequate solution for this treatment, to avoid viewing it as a punishment; in favour of this goes the adequate language used in the CCM starting from the naming “medical-pharmacological treatment” up to the emphasis given by the CCM where it says that the abuser “will be subjected” to pharmacological treatment and does not say “will be punished” with a medical pharmacological treatment, so the CCM clearly states that it does not provide it as a sentence for the perpetrator.

Despite international data proving the need for psychiatric diagnosis and treatment, most sex offenders convicted of sexual offenses against children in the RNM are released from prisons (after serving their sentences) without any diagnostic, medical or psychological evaluation and without any treatment. Diagnosis and treatment can help the perpetrator (offender) improve the quality of his life after being released from prison, treat their possible illnesses and, most importantly, prevent recidivism. In short, despite some progress, R. of North Macedonia still has work to do to meet international legal, medical and ethical standards of care for this category of perpetrators.

BIBLIOGRAPHY

Darjee, R., & Quinn, A. (2020). Pharmacological Treatment of Sexual Offenders. *The Wiley Handbook of What Works with Sexual Offenders: Contemporary Perspectives in Theory, Assessment, Treatment, and Prevention*, 217-245.

Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, DSM-5 (5th edn, American Psychiatric Association 2013)

Fitzgerald, E. A. (1990). Chemical Castration: MPA Treatment of the Sexual Offender. *18 Am. J. Crim. L. 1 1990-1991* , 18:1 (1990), 1-57

Igoumenou A. (2020) The Use of Medication for the Treatment of Sex Offenders: Ethical Issues and Controversies. In: Igoumenou A. (eds) *Ethical Issues in Clinical Forensic Psychiatry*. Springer, Cham

Journal of International Law, 1997, ISSN: 0194-1879.

Kambovski, V. (2015). *Komentar na Krivicniot Zakonik na Republika Makedonija* (Vol. II). Skopje: Matica.

Law on Amendments and Addendums of the Law on Execution of Sanctions, Official Gazette of RNM No. 166/2014

Law on Amendments and Addendums of the Penal Code of RM, Official Gazette No. 114/09-14, 2009

Law on Amendments and Addendums of the Penal Code, Official Gazette of RNM No. 27.2014

Murray. (1998). California's Chemical Castration Law: A Model for Massachusetts? *Criminal and Civil Confinement*, [Vol. 24:729].

Peters, K. A. (1992-1993). Chemical Castration: An Alternative to Incarceration (comments). *Duquesne Law Review*, 31 (2), 307-328.

Ratkoceri V (2018) – Chemical castration as a criminal sanction, PhD Thesis, Available at: https://repository.seeu.edu.mk/sites/thesis/ThesisSharedDocs/DR_107190.pdf

Ratkoceri V. (2017) Chemical Castration as a security measure in the criminal legislation of the Republic of Macedonia. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, Volume 3 (2), pp. 356-360. ISSN: 2149-5939.

Russell, S. (1997). "Castration of repeat sexual offenders: an international comparative analysis". Houston

Stevens, D. J. (2001). *Inside The Mind of Sexual Offenders: Predatory Rapists, Pedophiles, And Criminal Profiles*. Lincoln: Authors Choice Press.

Tullio, E.M. (2009). Chemical Castration for Child Predators: Practical, Effective, and Constitutional, 13 CHAP. L. REV. 191 Available at: <http://digitalcommons.chapman.edu/chapman-law-review/vol13/iss1/7>

Tupanceski, N., & Kiprijanovska, D. (2014). New Safety Measure In The Criminal Code Of The Republic Of Macedonia "Medical-Pharmaceutical" Treatment – Its Context And Implications. *1.02 Scientific Review Article UDC 343.541:343855*, 271-278.

Winslade, W. T., Stone, H., Smith-Bell, M., & Webb, D. M. (1998). Castrating Pedophiles Convicted of Sex Offenses against Children: New Treatment or Old Punishment, *51 SMU L. Rev.* 349 (1998), 351-410

Petar Atanasov, PhD
atanasovmk@gmail.com

Bojana Naumovska, PhD, Associate Professor
bojana@isppi.ukim.edu.mk
Institute for Sociological, Political and Juridical Research,
University “Ss. Ciryll and Methodius” in Skopje

**“MACEDONISM” AS NATIONALISM – BETWEEN THE NATIONAL
IDENTITY AND POLITICAL REALITY**

**„МАКЕДОНИЗМОТ“ КАКО НАЦИОНАЛИЗАМ – МЕЃУ
НАЦИОНАЛНИОТ ИДЕНТИТЕТ И ПОЛИТИЧКАТА РЕАЛНОСТ**

Abstract

The subject of analyses of this paper are the attitudes, perceptions and the feelings of high educated young Macedonians regarding their Macedonian national identity. We will be presenting the answers of generation born in 1980s, in the Republic of Macedonia, young people with university degrees and higher, mostly well situated and having successful professional careers. The main subject of research are their perceptions and feelings regarding their Macedonian National Identity and their ethno-cultural belonging. The theme is recently redebated especially after the signing of the good neighborly relations agreement between Macedonia and Bulgaria and the ‘Prespa Agreement’ with Greece and the eventual attempts for ‘final resolution’ of the ‘Macedonian Question’. We will argue that the attitudes, perceptions and the feelings for their own national identity are filled with strong affections, that the Macedonian identity is equally powerful and active as the other Balkan national identities, that probably the ‘Makedonism’ as nationalism did not succeed to achieve more significant development prior the end of the 19th and the beginning of the 20th centuries and that is why the Macedonian state project was late. The Macedonian national/state identity, even after 75 years of existence, is still in process of stabilization. In the analyses we use the data from the original research, which is conducted by qualitative approach, through organizing four focus groups in Skopje, with 28 participants.

Keywords: ‘Makedonism’, Macedonian national identity, ethno-cultural belonging

ВОВЕД

Во осумдесетите години на дваесетиот век, поради познати причини, во југословенската социјалистичка федерација започна најголемата економска криза, која траеше повеќе години и која прерасна во политичка криза, која, пак, предизвика дезинтеграција на тогашната федерација. За разлика од генерациите од 60-те и 70-те, кои живеела во стабилен општествен контекст, во држава во која благосостојбата на работникот беше почитувана уставна категорија, во која културниот идентитет и развој на Македонците¹ беше во целосен подем, генерацијата од 80-те живееше во веќе нестабилно општество, со циклични политички кризи и со бурни историски случувања. По 1991 година и по осамостојувањето на Република Македонија (денес Република Северна Македонија)², духовите на етничкиот национализам на целиот Балкан повторно се разбудила. Истовремено, во неколку наврати, повторно се актуелизира прашањето за македонскиот национален идентитет.

„Македонизмот“, како термин, никогаш не бил истакнат поим ниту во јавниот политички живот во Македонија, ниту во научните кругови во државата и покрај повеќедецениското постоење на Македонија како политички субјект и како национален/државен идентитет. Претпоставуваме дека „македонизмот“ треба да го означува македонскиот национализам, но чудно е што, како термин, многу ретко се употребува. Можеби затоа што Македонците во поновата историја доцна ја создале својата национална држава и веќе не можеле да развиваат експанзионистички национализам кој би овозможил градење на нација со поголема територија. Или, пак, македонскиот национализам немал „амбиции“ за проширување и асимилација кон поширокото христијанско население кое 500 години на Балканот тивко живеело во Отоманската империја. Кога се будат национализмите кај малите народи на Балканот, во еден процес кој траел неколку децении, се урива Отоманската дефиниција на идентитет, која била дефинирана исклучиво според верската припадност, а национализмите се ставиле во функција на стратегиите на царските дворови или политичките влади во соседните држави – Србија, Грција и Бугарија.

Овој термин, или појавата на терминот „македонизам“, претставувал закана за аспирациите и за геостратешките интереси на соседните новоформирани држави, во еден регион каде долго време владееле неколку империи, каде половина век се граничеле два моќни воено-политички блока и каде националните соништа на малите балкански нации сè уште се живи. Политиката или политичките водства на државите на Балканот се обидуваат и во почетокот на 21. век „конечно“ да го решат македонското „територијално прашање“, но не може да го разрешат „македонизмот“ како национализам, кој е иманентен и кој, во содејство со културниот проект на еден народ, го дава секогаш истиот производ - модерна европска нација. Притоа, мора да истакнеме дека при формирањето на западноевропските нации доминирале процесите на инклузивност, при што се создале поголеми држави од слични и различни етнички

1 Во овој текст со терминот Македонци ќе бидат именувани етничките Македонци од Република Македонија (денес Република Северна Македонија).

2 Оттука натаму во текстот државата со официјално име Република Северна Македонија ќе се именува само како Македонија.

ентитети, се разбира, многу често и со помош на воени средства или принуда. Така настанал граѓанскиот модел на национализам познат во теоријата како граѓански национализам - *civic nationalism*. Кога овој процес, кој започнал кон почетокот на 18. век и сè уште трае, се спроведувал во втората половина на 19. век и почетокот на 20. век на Балканот, доминирале процесите на ексклузивност и на етничко чистење. Притоа, се создале помали држави со „хомогено“ етничко население, често со поддршка или со помош на големите европски држави, кои сакале да имаат влијание во овој тогаш стратешки многу важен дел од Европа. Се разбира, и овие процеси биле помогнати од скромните воени арсенали на малите балкански држави. Така настанал етничкиот модел на национализам познат во теоријата како *ethnic nationalism* - етнички национализам (Smooha, 2002). За разлика од слабоста на „македонизмот“ како национализам, кај другите балкански народи национализмот бил стимулиран и поддржан од државните политики кои сакале да создадат нации по урнекот на англиската и француската нација. Резултатите од овој историски след на настани и околности ни се добро познати.

Македонскиот национален идентитет доживеал целосен развој во Републиката која станала федерална единица во време на југословенскиот проект. Без силен национализам и со богат етно-културолошки развој, државниот проект на македонската нација бил успешно граден. Независно дали нацијата е со подлабоки или со послаби етнички корени или етногенеза, Ентони Смит (Smith, 1986), автор на еминентни теории за национализмот, тврди дека националните проекти и на малите европски народи се просперитетни држави (Словенија, Естонија) и дека не се со ништо помал емоционален идентитетски набој во самопрезентирањето. Исто како и големите и моќни европски културни нации. Ентони Смит, во своите повеќегодишни истражувања на национализмот, докажува дека националниот идентитет не може да се создаде од ништо, *ex nihilo*.³ Секогаш постои некаква културолошка есенција или материја од која започнува градењето на речиси секоја национална држава.

Кај Македонците во регионот ваков културолошки материјал постои во изобилство, како што истакнал и самиот Блаже Конески, кој напишал дека со сето она што го имаме како културен идентитет „немало никаква потреба за толку долго чекање за создавање на нашата нација и национален идентитет“. Исто така, познати се и зборовите на Крсте Мисирков кој полагал големи надежи во големите држави да помогнат во создавањето на „автономијата на Македонија“ која, според него, „во однос на културата стои многу повисоко отколку околните држави пред сто години, кога тие ја добија својата независност“ (Вамваковски, 2012). Само прашање е сега на „градителите“ на националниот идентитет, како што тврди еден од учениците на Смит, Оливер Цимер (Oliver Zimmer), кои и какви ресурси и на кој начин ќе се употребат во создавањето на националниот проект и како овие елементи ќе се вградат во „националната“ држава. Теоријата и практиката ни даваат многу докази и експликации за овие теми и само е прашање на научната (или, пак, политичката) интерпретација како одредени „експерти“ ќе ги анализираат или толкуваат елементите

³ Меѓу основните модели, земени како примери и кај Смуха и кај Смит, се израелската и грчката нација низ вековите, а од модерните, како најистакнати, англиската и француската. Но, еднаква важност му се придава на секој успешен национален проект, западен или источен.

на нацијата или националниот идентитет. Се чинеше дека Македонија ги употреби сите свои „аргументи“ како противтежа или противдоказ на „научните“ теории за нејзина негација или за апсолутно непостоење на Македонците. Но, политичките лидери решија овие прашања да се затворат и да се продолжи понатаму за да се промовира државата како просперитетна, пред сè, во заедничкиот политичко-економски проект на европските народи – Европската Унија. Сета оваа елаборација е во функција на објаснување на контекстот во кој се наоѓале и денес се наоѓаат Македонија и Македонците, како основен супстрат и причина за постоење на државата. Сепак, на Балканот тој мир обично трае само до следната временска непогода.

Овој труд ќе ги анализира ставовите, перцепциите и чувствата кај припадниците на помладите генерации Македонци. Во најголем дел ќе бидат презентирани ставовите кај припадници на генерацијата родени во 1980-те, во Македонија, денес веќе високообразовани млади луѓе, претежно добро ситуирани или со свои успешни професионални кариери. **Главен предмет на истражување се ставовите на генерацијата родени во 1980-те за македонскиот национален идентитет, чувствата за нивната етничка или културна припадност, како и нивните размислувања за тоа како го доживуваат националниот идентитет.** Особено ова е актуелно по потпишувањето на договорите за добрососедство на Македонија со Грција и со Бугарија и обидите за „конечно“ разрешување на „македонското прашање“. Во трудот се користени резултати од оригинално истражување, кое е спроведено преку квалитативен пристап, имено, преку организирање на четири фокус групи во Скопје, со вкупно 28 учесници. Истражувањето за овој труд беше спроведено во ноември и во декември 2019 година, а фокус групите беа реализирани во Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања од страна на авторите на оваа статија. Темите и прашањата беа поврзани главно со идентитетот на младите и со односот кон македонскиот национален идентитет⁴. Фокус групите беа водени според техниката на насочено групно интервју, пришто за време на интервјуата се користени и инструменти кои им беа презентирани на интервјуираните. Притоа, од учесниците се бараше да размислат и да дадат свој став за презентираниите инструменти, да направат споредба со македонскиот национален идентитет, како и да искажат сопствено мислење за нив. Во наредните страници ќе бидат презентирани и анализирани податоците добиени од ова квалитативно истражување. Но, најпрвин да дадеме кратко теоретско објаснување за националниот идентитет.

За националниот идентитет во општествените науки има опширна литература. (Atanasov, 2004) Независно од авторите или нивните гледишта, во најголем дел аргументациите се дека тој е органски поврзан со нацијата, дека главно произлегува од државата во која таа нација живее и најчесто го носи името на нацијата – Германија/Германци, Италија/Италијанци, Франција/Французи, Грција/Грци, Хрватска/Хрвати,

4 Прашања за фокус групите за националниот идентитет: Колку идентитети имате?, Кој идентитет е за вас најважен?, Зошто на луѓето им е важен националниот идентитет?, Воопшто, кои се според вас Македонците?, Кои ни се корените?, Што се термините нација, национален идентитет, национализам?, Формирање на македонскиот национален идентитет?, Кој елемент е најважен: историја, култура, политика, економија?, Дали кај нас се совпаѓаат политичката и културната матрица?, Што имаме денес - политичка или културна нација, или двете?

Ирска/Ирци итн. Наш предмет на интерес во овој труд беа дефинициите за етничката заедница и националниот идентитет кои се користени во истражувањето, преземени од делото „Националниот идентитет“ (National Identity) на Ентони Смит (Anthony D. Smith)⁵. Категоријата на нацијата е главно објаснета кај модернистите во нивните теории за национализам (Gellner, 1983; Anderson, 1983) и се дефинира претежно преку субјективните белези, додека етно-симболистите и авторите на теоријата за етничка демократија (Смит, Смуха) нацијата и национализмот ги објаснуваат примарно преку објективните белези, при што нацијата често ја сметаат или ја анализираат како бесконечна и безвременска. Оттука, елементите на политиката и националноста (културата), како што ги подразбира Ернест Гелнер (Ernest Gellner), дека во случајот со нацијата „политичката и националната единица треба да бидат конгруентни“, се во одредена смисла и неразделиво, политички. Така, кога се борат за некој конкретен национален идентитет, луѓето истакнуваат политички барања. Ова е теоретската основа врз која се заснова анализата на ставовите од истражувањето за македонскиот национален идентитет.

Генерално, трудот ќе биде структуриран во три дела. Прво, ќе се анализираат прашањата и одговорите за идентитетите генерално, вклучувајќи ги и одговорите за значењето на националниот идентитет за поединецот, како и за неговата потреба за припадност на голема група каква што е нацијата. Второ, ќе се презентираат одговорите за тоа што претставува етно-културниот идентитет, а што државниот идентитет, како и за поклопувањето на политичката и културната единица во секоја модерна европска нација. Трето, ќе бидат изложени ставовите на испитаниците по прашањето дали денес македонскиот национален идентитет е загрозен. Целокупниот материјал од фокус групите е рефлексива во контекст на ставовите и чувствата на учесниците во фокус групите за македонскиот национален идентитет и за „македонизмот“, како лајтмотив на ова истражување.

ЗА ИДЕНТИТЕТИТЕ ГЕНЕРАЛНО

Во современото општество сите ние се наоѓаме или живееме во многу различни улоги и сме носители на различни идентитети. Некои од теоретичарите на современиот идентитет успеале да идентификуваат над 20 улоги во кои секојдневно остваруваме односи со други поединци или групи. Во текот на животот доаѓа до промена на важноста на одредени идентитети. Често, некој од претходните важни идентитети се заменува со некој нов, поизразен или поистакнат.

Во спроведените фокус групи ова прашање беше отворено прашање и за него се даваа слободни објаснувања:

⁵ Беа презентирани дефинициите за етничката заедница и за национален идентитет на Ентони Смит (Anthony D. Smith) од неговата книга National Identity (1991), University of Nevada Press, Reno, Las Vegas, pp. 14, 21.

„Имам многу идентитети: како економист, банкарка... чувствувам припадност кон моето семејство. Истовремено сум скопјанка, спортист... Македонка сум дефинитивно!“

„Претставник на академската заедница, професор, државјанин на Република Македонија. Исто така сум родител, во голем дел од денот, сопруга, партнер, дете на моите родители. Чувствувам припадност кон градот...“

„Имам некој семеен идентитет. Идентитет поврзан со културата, со уметноста, случувањата... некој социјален идентитет. Нерелигиозна сум дефинитивно...“

Како резултат од овој дел од интервјуто добивме повеќе одговори кои може да ги групираме, при што ќе констатираме присуство на **четири категории на идентитет** кај оваа урбана образована популација:

- еден од поизразените идентитети е **родовиот** (особено кај жените):

„Родовиот е најистакнат, најмногу од сè. Идентитет како ќерка на моите родители. Порано професионалниот ми беше јак, сега не. Сопруга, возач, пешак, велосипедист... Родовиот ми е најсилен.“

„Имам идентитет како жена, како црвенкоса... потоа како наставник, родител, скопјанка. Во текот на денот сум најмногу родител и наставник.“

- доста изразен е и **семејниот идентитет**, особено **родителскиот**:

„Најсилно е тоа што сум во текот на денот, професионалниот и родителскиот идентитет. Другите доаѓаат до израз со текот на настаните.“

„Сè е во зависност од периодот во животот. Сега доминира семејниот, како мајка, професионалниот (порано како ученик, сега како вработена).“

- **професионалниот идентитет** е изразен со висок интензитет:

„Професионалниот идентитет ми е многу важен. Повеќе сакам да ме гледа некој како човек што вози велосипед, отколку како Македонец. Повеќе кажува за мене едното од другото. Припадник сум на регионот, дел од културата на Балканот...“

„Жена, скопјанка, некако прво ми паѓа на памет. Можеби денес професионалниот идентитет ми е најистакнат. Порано ми беше поизразен националниот...“

- како идентитет е значаен и **просторниот или местото на живеење**, како и припадноста на градот:

„Од колективните идентитети го чувствувам европскиот, чувствувам и идентитетска поврзаност со регионот... Територијалниот ми е многу важен (маалото, средината, градот).“

„Најизразен ми е професионалниот идентитет. Изразен ми е и локалниот идентитет (скоро преселен во Скопје, доаѓа од друг град).“

Овие одговори ни покажуваат дека во спроведените фокус групи, кај оваа урбана популација, најизразени идентитети се **личниот** (родовиот), **активниот** (родителскиот, професијата) и **просторниот** (градот/местото каде живееме). Се работи за идентитети кои се дефинирани и се долготрајни и кои на носителите им даваат чувство на стабилност во општественото живеење. Тоа се идентитети кои се веќе вградени делови од личноста и кои се носат без да се проблематизираат, затоа што се веќе усвоени. Како што истакна еден од учесниците, „сите споменати идентитети бараат различно однесување во различно време“.

Што се однесува до националниот идентитет како колективен идентитет, тој се јавува често и во одговорите на отворените прашања. Сепак, интервјуираните искажуваат различен однос кон овој идентитет. Се јавува едно двојство како на внатрешен, така и на надворешен план. Внатрешниот елемент е стабилен, бидејќи најверојатно е наследен и со него или во него се расте. Но, надворешниот аспект е веќе исполнет со емоции и е импулсивен, тој е и реактивен, особено националната припадност преку односот кон политичките случувања. Како што е тоа случај со македонскиот идентитет кој е „нападнат“, барем според одговорите на некои од интервјуираните соговорници. Според учесниците во фокус групите, националниот идентитет избива на површината секогаш кога е „оспорен“:

„Кога некој идентитет е нападнат, тогаш се активира.“

„Националниот ми е секундарен, иако избива на површина кога е оспорен.“

„Имавме прекршување на идентитетот кај мојата генерација, од Југословени во Македонци.“

„Националното чувство ми е многу тешко да го дефинирам.“

Некои, пак, не се идентификуваат со колективните идентитети, независно од перцепциите за тоа дали тие ни се „одамна дадени“ или „секојдневно ги ресоздаваме“. Можеби според начинот на живот, немаат потреба од истакнување на својот национален идентитет:

„Се занимавам со анализа на општеството и сум дел од полиберални кругови. Колективните идентитети ми се далечни.“

„Јас сум растен со силно национално чувство. Тоа е променето во последните години. Сега повеќе се идентификувам со вредности, со лични карактеристики.“

ЗА НАЦИОНАЛНИОТ ИДЕНТИТЕТ

Нацијата и националниот идентитет се релативно јасни и препознатливи категории. За нив интервјуираните имаа готови ставови, формирани со години наназад.

Учесниците во фокус групите слободно ги искажуваат перцепциите за нив во кои има многу различни елементи. Тука и нема погрешни одговори. За национализмот, пак, теоретските знаења се очигледно поскромни, а ставовите се главно дека е тоа нешто што е негативно. Направивме обид да се добијат одговори од кои би се видело дали за интервјуираните овие три категории - нацијата, националниот идентитет и национализмот, имаат некаков временски редослед на појавување или дали некоја од нив произлегува од другата. Ке ги прикажеме, најпрвин, одговорите на отворени прашања во однос на поединечните категории за нацијата, национализмот и националниот идентитет, потоа одговорите за значењето на националниот идентитет за поединецот, а на крај и одговорите за потребата од припадност на една голема група каква што е нацијата:

За нацијата, национализмот и националниот идентитет:

„Од нацијата произлегува националниот идентитет, а од националниот идентитет - национализмот. Национализмот е неопходен за да се формира државата, свеста на населението дека треба да се формира државата.“

„Нација е заедница или група на луѓе во една држава која се управува на демократски, но и на недемократски начин. Национален идентитет е игра на чувства на луѓето, на нацијата, за тоа колку таа нација се самовреднува себе си. Од тука доаѓа и национализмот, како чувство на супериорност во однос на другите.“

„Примерот со Франција и петте јазични групи е доста сликовит. Имало некој кој рекол: јас сега ќе им го вградам национализмот во главите и ќе создадеме идентитет.“

„Во коренот на зборот нација е натио, род. Национализмот би бил идеологија за дејствување за афирмирање на родот. Национализам е градење на идентитет, раскажување на нашата колективна приказна, што правеле нашите претци итн. Националниот идентитет е идентификација со приказната за заедништвото.“

„Сите категории се поврзани со државата. Како се создаваат државите, така се создаваат и идентитетите. Прво се создава нацијата, а потоа идентитетот. Постои чувство на посебност и различност. Инаку, национализмот како термин не е негативен, не значи дека си против некого, туку дека си ја сакаш својата нација.“

„Најважна алатка била појавата на печатот, па заедно со масовното образование тоа се инструментите за градење нации-држави... Модерните држави најчесто се основани врз културата, така се формирани сите држави, потоа е описменувањето, па кодификување на јазикот...“

Значењето на националниот идентитет:

„Можеби дава некоја традиција, култура, корени, дека не почнува само од тебе. Дека сме продолжение на својата група.“

„Имам многу убаво чувство дека сум од Македонија. Припаѓам тука, има историја, многу далечна историја каде што имало култура, образование... имало просветители. Имало стари градови, архитектура, патишта... и тоа е позитивно.“

„Кога не ни се признава јазикот, историјата, културата... кога луѓето се чувствуваат нападнати толку повеќе го браниме националниот идентитет.“

„И јас се натажувам на химната. Можеби химната не прави емотивни, ранливи. На пример, кога се изведуваат на фудбалските натпревари, многу е емотивно, се возбудуваме сите. Кога играат Борусија, Јувентус... “

„Мене историјата ми предизвикува емоции. Химната е приказна... како сме стигнале до овде. „Денес над Македонија се раѓа...“. Тоа е желба, надеж, борба, оспорување од сите страни. Го доживувам целиот товар на таа песна и ми прави емоции...“

„Сите премрежја и борби до тогаш, веројатно тоа е препознавање на себе и сочувствување и идентификување со тие приказни. Прераскажувањето... постои приказна. Низ образованието и воспитувањето се пренесуваат приказните од претходно, како сме стигнале до овде, се романтизираат нештата... “

„Порано беше популарно да бидеме граѓани на светот. Сега сè се смени. И кај мене се смени... Трагањето по себе, по корените. Политичката состојба те тера да си го бараш идентитетот и да размислуваш за тоа, кој си, што си.“

За потребата за припадноста на колективен идентитет:

„Независно на кој идентитет припаѓаш, политичка партија, семеен, национален... Луѓето имаат потреба да бидат заштитени, да бидат сигурни, безбедни, во група... “

„Луѓето имаат силна потреба да припаѓаат на некоја група, национална, на пример. Дава чувство на гордост... Мислат дека е нешто специјално и значајно...“

„Општеството генерира слаби единки, мора да бидат во група за да се заштитени. Но, има и други групи. Јас сакам да се идентификувам со самосвесни луѓе.“

Од претходните одговори може да се констатира колку темата за нацијата и националниот идентитет, како и потребата за припадност кон колективните идентитети е сложена и ги надминува индивидуалните животни циклуси.

МЕЃУ ЕТНИЧКИОТ И НАЦИОНАЛНИОТ ИДЕНТИТЕТ

Во овој дел ќе ги анализираме одговорите на прашањата за кои се употребени инструменти и за кои од учесниците се бараше да се изјаснат откако им беа презентирани одредени сознанија. Главно се тоа три инструменти: дефиницијата за етничката заедница на Ентони Смит, исто така, неговата дефиниција за националниот идентитет, како и теоријата на Ернест Гелнер дека политичката и културната единица во концептот за нацијата мора да се конгруентни, да се поклопуваат.

Етничкото потеклото на Македонците

Прашањата за етногенезата на еден народ или една нација се секогаш интересни од аспект на науката. На ова прашање учесниците во фокус групите најпрвин се запознаваа со дефиницијата за етничкиот идентитет, преземена од книгата на Ентони Смит, за „Националниот идентитет“. Имено, дека постојат шест главни атрибути на етничката заедница: „1) колективно конкретно име, 2) мит за заедничко потекло, 3) споделувани историски сеќавања, 4) специфични културни елементи, 5) поврзаност со својата ‘домовина’, и 6) чувство за солидарност со голем дел од популацијата.“ (Smith, 1991) Прашањето бараше поширок одговор, каква што е темата за етничкото потекло на Македонскиот народ:

„Многу сум размислувал за ова. До ден денес колективно име немаме. Името Македонија и поимот Македонци и како ќе се дефинираме можеби е еден романтичарски занес на нашите преродбеници кои трагале по одговорот кои сме ние. Слушајте сега, овде сме ние една голема група од Галичник до Берово, зборуваме исто, јадеме исто сирење... Најпознато големо име било само Македонија... Името е продукт на нечија имагинација.“⁶

„Колективно конкретно име имаме. Имаме чувство и поврзаност со името Македонија. Мит за заедничко потекло се изгради за Александар, но тоа е како потекло на сите од територијата, а не само на етничките Македонци. Како заедничко потекло на сите што живееме овде. Споделување на историски сеќавања... ова го немаме затоа што нашите историски лекции се нафрлени информации со многу дупки. Имаме несоодветни информации и не можеме да повториме три реченици кои сме, што сме. Тоа ни недостига.

⁶ Токму за ова зборува Андерсон. Види во Benedict Anderson (1983) *Imagined communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*.

Културните елементи ги имаме и се негуваат. Чувството за солидарност го имаме, особено како помала етничка група во поголемиот свет.“

„Нашата култура е зачнувана во црквите во времето под турско ропство. Но, преку црквите имаа влијание и државите од каде потекнуваат црквите - Грчка патријаршија, Бугарска ехзархија, Српска патријаршија... Генерално, на народот им се предавани моралните вредности... но, и идентитетот на царштината која владеела. Не е далеку времето и има живи луѓе кои се сеќаваат на начините и методите со кои се служеле властите спрема различно говоречкиот народ во смисла на физичко насилство, тепање, забрана за говорење дома, мавање со коприва по устите. Тоа траело долго време. Значи не може да зборуваме за културни елементи и пишани книги, затоа што народот на овие простори го немале тој момент. За првпат нешто се случува кога Цепенков и Жинзифов почнале да ги пренесуваат народните умотворби од баба, дедо, зачувани од колено на колено...“

„Мислам дека најважна карактеристика на една етничка заедница е некое конкретно колективно име. Митот за заедничко потекло, споделувани сеќавања со сите народи и народности што живееле тука. Заедно се живеело и со маките и со радостите. Специфичните културни елементи се генерално мелтинг пот. Ние не се разликуваме многу во доживувањата од Холандија, Германија, ги имаме истите вредности. Има сличности во начинот на комуникација, иститот тип на омраза, радост... Културните елементи го систематизираат изразот. Чувството за солидарност може да се однесува и за некој што не е дел од твојот народ. За човечноста, дека може да помогнеш некому. Името е клучно затоа што ако се тргне името, кај човекот секогаш постои потреба да се издвои како група и различно да се опходува во однос на останатите.“

„Името Македонија толку било јако што кој и да дошол сакал да се идентификува со истото. Името секогаш се користело... јачината на митот е толку јак што елитите немале потреба во 19 век да градат друг и цела таа линија на генеза завршува со формирањето на државата... Да немало предзнак Македонија, немало да се приклучуваат луѓе во национално ослободителната борба, бидејќи не била социјалистичката идеја таа која го придвижувала народот, туку формирањето на своја македонска држава... Сите сакаат да се идентификуваат со територијата Македонија.“

Подобро образованите Македонци можат да ја следат етногенезата, која не е тешко да се поврзе. Меѓутоа, свесни се дека кај повеќето народи овие процеси биле слични и може да се идентификуваат националните наративи. Во дел од изјавите на учесниците во фокус групите се говореше дека во нашиот случај „митот за заедничко потекло е присутен“ и дека тој мит го носиме во нас. Еден од учесниците кажа дека во поново време се наметнува тезата дека како народ сме дошле од некаде, „дека Словените дошле преку Карпатите... Тоа е мислам измислено“. Еве уште неколку од ставовите за етничкото потекло:

„Од тоа што сме го учеле (во учебниците имаше дека сме биле потомци на Александар Македонски), пишувавше дека Египет е последното македонско кралство... Потоа се зборуваше за населувањето на Словените и како останало името Македонија... потоа процесот на мешање на народите... дека има нешто поклопување со Бугарите... Мене сè уште не ми е јасно како останало името.“

„Античките Македонци ги изучуваме дека живееле на оваа територија, дека со преселбата на народите античките народи се повлекуваат кон брегот, а доминираат (се населуваат) словенските елементи кои биле многу побројно племе... Би требало кај нас да доминира словенскиот фактор... но, денес овие работи не се битни... Нашата политичка историја се врзува со Југославија и со Бугарија. Името Македонија не е доминантно цело време.“

„Митот за заедничко потекло... сметам дека така настанала приказната за Словените за да се чувствуваат дека имаат исто потекло со народите на овие територии... не верувам дека дошле од зад Карпатите со сламки преку Дунав... немале потреба да се селат... Јас верувам во автохтоноста на населението... Создаден е мит дека Балканскиот полуостров е најотворен и составен од различни народи.“

„Сите народи имаат приказна дека се чисти по потекло... Македонците се етничка заедница со 2 карактеристики, јазик и мит за заедничко потекло, кој е сега предмет на дебата... копаме по минатото, бараме да бидеме први што денес ќе ни даде право на нешто... Би сакал споделувањето на секавањата за антифашистичката борба да се поприсутни... Градењето на митот со Александар започна со Циле (Васил Тупурковски – поранешен висок југословенски политичар) и неговите книги во 90-тите.“

Македонскиот национален идентитет

И на ова прашање учесниците во фокус групите најпрвин се запознаваа со дефиницијата за националниот идентитет преземена од книгата на Ентони Смит, за „националниот идентитет“. Имено, дека постојат пет карактеристики на националниот идентитет: 1) историска територија, заедничка татковина, 2) заеднички митови и меморија, 3) иста масовна јавна култура, 4) исти права и должности за членовите, 5) заедничка економија и за членовите.“ (Smith, 1991) Прашањето беше уште посложено и бараше одредени предзнаења за елементите на македонскиот национален идентитет:

„За сите елементи имаме дилема. Како за историска територија сè уште се расправаме до каде била Македонија, наш ли е Солун? Комшиите се уште вршат приток за некои отворени прашања. За Гоце Делчев сè уште се расправаме. До вчера беше друго. Немаме исти права и должности, некако не сме еднакви.“

„Ние можеби не сме отскокнале од етничката заедница многу. Имаме национален идентитет, историска територија и заедничка татковина која што сè уште е во рамки на дефинирање и секој ја кажува својата вистина. До заедничката вистина сè уште не сме дошле. А враќајќи се наназад кон етничката заедница, колективно конкретно име сè уште немаме, бидејќи сме сведоци на менување на нашето име. Зборуваме сега за нас од кај Карпатите, за словенските племиња, па 1000 години напред, Југославија, па НРМ, па СР Македонија, излеговме од БЈРМ, па сега имаме Република Северна Македонија. Ние сè уште ниту овој елемент не сме го издефинирале.“

„Како заеднички митови и меморија... митови, ОК имаме, на пример, владетелите од пред турското ропство, последниот е Марко Крали. Сега зборувам за заедничка заедница и сеќавања, Филип II, Александар Македонски, Цар Самоил, Марко Крали, Тито и Киро Глигоров. Масовна јавна култура имаме, но не за добро, туку за лошо и таа го кородира општеството. Исти права и должности за членовите немаме, затоа сме земја која што има многу сива економија. По мене, ние не сме на ова ливче.“

„Постооењето на националниот идентитет не го исклучува чувството на припадност кон етничката заедница. Може паралелно да постојат. Од наведеното на второто ливче е најзначајно - исти права и должности, за да се даде поддршка на сите останати елементи. Ако нема исти права и должности, ако не функционира правната држава и правниот систем, ништо друго не може да се очекува дека ќе постои.“

„Заедничка економија немаме, имаме интеграција од 40-60%. Немаме заедничка интеграција од, на пример, 90-100%... во оваа држава немаме заедничка економија и движење на капитал и луѓе. Има многу стопански комори. А просторот е мал. А петтиот елемент значи дека луѓето се движат и соработуваат. Значи, нема една целина.“

„Бидејќи е држава со повеќе етникуми имаме проблем со сите од овие, државата ја држи поставеноста во меѓународниот поредок... се справаме за сè... Можеби имаме само иста масовна и јавна култура.“

„Сите држави се дефинирани од меѓународниот поредок, секаде има локални култури: Јужна и Северна Италија, Швајцарија, Белгија... само ние немаме матична држава... сите малцинства имаат друга држава, само ние Македонците немаме, а Македонија е мултиетничка...“

ДАЛИ СЕ ПОКЛОПУВААТ ПОЛИТИЧКАТА И КУЛТУРНАТА ЕДИНИЦА?

Ова беше едно од поспецифичните прашања во истражувањето, пришто, на учесниците им беше побарано мислење за теоријата на Ернест Гелнер дека во една нација политичката и културната единица треба да се поклопуваат, доколку се

сака да се изгради современа нација. (Gellner, 1983) Имено, современиот развој на нацијата, како европски модел на држава, бараше начин како да се создаде држава во која поголем дел од населението ќе се идентификува со таа држава. Примерите на европскиот континент се многубројни, од мали, средни до големи држави. Модерните нации се создале кога се поклопиле културата (националноста) и политиката на еден простор. Некој ги ангажирал културните елементи и ги споил со политиката и така се создале сите модерни нации во втората половина на 18. век и 19. век во Европа. Европските нации, како Франција и Англија, се создале кога на еден одреден простор се совпаднале културата и политиката.

Може да се тврди, како што некои и тврдат, дека етничките/културните категории им претходат на националните/државните идентитети. Некои тврдат дека националните/државни идентитети се поскорешна појава која не е постара од два века. Во постоечката литература, комплицирано е да се следи теоретската заднина на националните/државните идентитети. Полесно е да се следат темите во кои може да се најдат опширни елаборации за ова прашање. Еден можен начин е да се преиспита теоријата преку четири теми: заемното дејство на културата и политиката, дихотомијата на етничкото и граѓанското, субјективните/објективните карактеристики и структурата наспроти човековото дејствување. Низ овие теми може да се претстават комплексноста и мултидимензионалноста на процесите од кои „се раѓаат“ националните идентитети. (Атанасов, 2017)

Се бараше мислење за тоа каков е нивниот став за оваа теоретска претпоставка во македонскиот случај? Имено, дали кај нас се совпаднале овие две матрици:

„Кај нас политиката и културата се поддржуваат, но во еден негативен контекст. Едната ја храни другата, кога тркалото врти обратно. Општеството оди кон распад, деструктивност. Не знаеме дали имаме полоша политика или култура. Како да тркалото во кое сме влезени, не враќа назад, не може да го застанеме и да го придвижиме во вистински правец.“

„Немавме континуитет, културниот развој ни е прекратен во тие неколку векови под турско ропство. Повеќе имало застој отколку развој. Имаме некои траги на културата...“

„Мислам дека едното го слабее другото. Во Македонија последните години не слушам ништо македонско. Малку политиката е појака, повеќе се галами и сè помалку има креирање на македонски национален идентитет.“

„Тие што не воделе низ историјата, кај нив повеќе преовладувало чувството за индивидуалност, отколку за колективно добро. Не изработувале планови и стратегија за тоа како да се работи. За една или повеќе години, без разлика дали сте лево или десно ориентирани. Тој после вас треба да ја продолжи таа стратегија. Досега имавме доволно време од 1991 да направиме вистинска стратегија, тринаесет години...“

„Кај нас не мањкаат овие работи, има национални стратегии како општествен договор, меѓутоа, во нивните политички битки веројатно ги напуштаат тие ориентири. Се губат по патот...“

„Сите тие (Американците) имаат слика од Абрахам Линколн, иако сега е Доналд Трамп во Белата куќа. Некој од татковците на нацијата, како што ги викаат, оставил нешто во наследство. Лично мислам дека тоа кај нас не е направено заради отсуство на визија и отсуство на работа. Да се сработи сето тоа, да се имплементираат тие стратегии и да се види резултатот, тоа е работа.“

„Имаме значи културна нација. Тоа не се брише. Песните, поезијата, прозата, музиката, тоа не се губи. Кога ќе се симне вревата, тоа ќе остане. Сè што е направено со емоција и квалитетно не се губи. Ова е направено во социјализмот: детски емисии, песни, литература, има инпут на квалитет и се направени со чувство на идентитет... за политичка нација, не знам.“

„Како и во сите држави, луѓето се социјализирани националниот идентитет да им биде важен, особено по 1991 година. Овој идентитет што го имаме е научен идентитет, како секој друг национален идентитет, преку образованието, литературата, медиумите... Иако можеби нема разбирање што точно се случило, независноста се чувствува и не се обрнува внимание на вистинските работи, како влегувањето во ново уредување кое треба да биде поправедно. Излезе дека независноста не е доволна за да имате држава, потребни се и други работи.“

На крајот од интервјуата уште една тема се наметна како актуелна што предизвикува голем интерес во јавноста. Тоа е темата која најкусо би можела да се елаборира преку прашањето „дали е загрозен македонскиот национален идентитет?“. Според учесниците во фокус групите порано имало поголеми интелектуалци за разлика од сегашните квази интелектуалци кои успеаја да го деградираат и тоа што овие претходно ги имаат направено со години. Историски факт е дека на почетокот на 19 век преродбениците успеале нешто да направат, пробале да создадат подобар живот со идеите и знаењето кое им било на располагање. А тоа било скромно знаење, но со голема визија да се изгради автономија (република) во која сите народности што постојат на оваа територија ќе живеат еден достоинствен живот и човечки правдини. Тие биле замаецот, интелектуалци членови на ВМРО, ТМРО... кои што започнале да го шират тоа чувство на припадност на посебност во однос на другите народи околу нас. Освен оние кои биле „хонорирани“ од министерствата во Белград, Софија или Атина и кои работеле на некои други „национални“ проекти. Разликите, пак, меѓу христијанското население на Балканот и не биле толку големи, особено меѓу мнозинското словенско население по потекло, сите биле христијани (рисјани). Идентитетот го дефинирал моментот и местото на раѓање и црквата каде сте биле крстени. На Балканот доминирала Отоманската империја и муслиманите, но веќе постоеле неколку мали кралства поддржани од големите сили. Да си рисјанин и да се родиш во Битолскиот вилает значело да живееш на село, да си сиромав и да плаќаш

данок на локалните чауши и на Султанот. Развојот на трговијата и на економијата доцнел во однос на европските држави. Дел од македонските интелектуалци што барале слобода од ропството, а потоа автономија, во нивните глави постоела идеја која била блиска до социјалистите и во која подобриот живот бил послена идеологија од национализмот. Членовите на Македонската револуционерна организација, со нивната оригинална идеја за ослободување од османлиското ропство, биле интелектуалци со поттик да се создаде нешто ново, како што пишува Пери Данкан. Иако, според него, нивна најголема слабост била неписменото селско население кое било недоверливо и тешко се револуционализирано. Потоа, истото се обидувале да го направат преку членството во комунистичката партија, независно дали хабот бил Софија или Белград. По Втората светска војна особено интелектуалците писатели и уметници оставиле голем белег со формирање на национални установи од култура, универзитет, образовни институции, МАНУ. Оваа оставштина е денес нашиот темел и основа на нашата нација и национален идентитет. Да не биле овие интелектуалци, историјата веројатно би била поинаква.

Одговорите на прашањето дали е загрозен македонскиот национален идентитет се движеа во следнава насока:

„Тоа е смешно, идентитетот е динамичен и како може да биде загрозен... Сепак, има технички грешки во обраќањето на странците кон нас (на пример, идентитетот го именуваат како северномакедонски). Има работи кои се случуваат, а не се така предвидени во договорот (Преспанскиот договор)!“

„Со промената (на името) идентитетот не е загрозен, битни се внатрешните карактеристики на појавата... Попогубен е начинот на однесување на политиката во државата, кон своите граѓани.“

„Јас исто мислам дека името не е идентитет. Не се чувствувам загрошено воопшто. Тоа што го сменија името е за да имаме подобар живот во иднина. Како испадна на крајот... крајот не доаѓа. Порано сум се трескала, а сега сум помека. Порано сум се карала за името. Сега ми е сеедно. Јас одам на лево... сите на десно.“

„Имаме етнички и граѓански (политички м.з.) идентитет... Името на државата да се изедначи со една етничка група е една работа... Но, не значи дека промената на името ќе го загрози идентитетот на еден етнички идентитет.“

„Веќе не е загрозен, сега е уништен. Беше загрозен пред 10 години, кога беше предмет на пливање... Мене лично не ми е загрозен идентитетот како Македонка. Прифатив дека сме Северна Македонија, не го негирам тој факт. Но насилно е сменет идентитетот. Мозочно сме силувани. Така е уништен, повреден е...“

„Можеби не е загрозен, но секако е доведен во прашање! После 30 години се доведуваат во прашање одредени работи, почнуваме да се преиспитуваме што сме... јазикот не бил наш, црквата... сега сè се проблематизира.“

„Тоа што денес сме Северна Македонија неминовно ќе доведе да сме Северномакедонци, сакале или не ќе се наметне, и нормално е од името да ти произлезе идентитетот... Прво биле Славомакедонци, па Македонци и како понатаму како Северна Македонија.“

„Се проблематизира за идните генерации, дали е загрозен времето ќе покаже... За нас е утврдено, но како ќе биде за новите генерации, како ќе биде кога ќе излезат надвор од држава Северна Македонија?“

„Не е проблем како ќе се викаме ако тоа сами го одлучиме. Македонија, Маседонија, Македонија. Наметнат ни е договор како согласна страна во име на розевата иднина, со страната која сме ја одоброволиле. На сметка на тоа нашите официјални институции да бидат Северна Македонија. Многу работи се нејасно дефинирани, округло, па на коше.“

„И Преспанскиот договор е од мака и од нужда. Доволно политичарите и историчарите не отруја со идентитетот. Ни напишаа приказни со кои не можеме да се носиме. Немаме мускули за Александар. Требаше да се убеди народот, а не да се силува. Сега остана чувството на пораз и апатија...“

„Јас мислам дека изворот на ова е фрустрацијата и незадоволството околу прифаќањето на туѓата волја како ние да се викаме, тоа не е наш избор... тоа е дразбата. Имаме акт на силување и уцена... пазар. ОК... Каузата е ЕУ и НАТО, подобар живот, подобри услови за заедницата и подобри шанси за идните генерации... Меѓутоа горчината од настанот на оваа генерација ќе и остане. Не сум рамнодушен. Тоа сè е до чинот, до тоа како ова ќе се разреши.“

„За мене името е идентитет. Ако е потребата од внатре е едно, ако е наложено и е со сила е друго. За начинот како тоа се направи е силување на демократијата. Тоа не е добра основа за понатаму.“

„Поткрепено со најновите настани кога ми го сменија името против моја волја. Јас со тој идентитет завршив.“

ЗАКЛУЧОК

Во текстот аргументиравме дека ставовите и чувствата кај голем број Македонци се исполнети со силни емоции за сопствениот идентитет и дека и македонскиот идентитет е исто така структуриран и активен како и другите балкански национални идентитети, дека „македонизмот“ можеби не успеал да доживее свој целосен развој во втората половина на 19 и почетокот на 20 век и поради тоа задоцнил македонскиот национален проект, како и дека македонскиот државно/политички идентитет, и покрај 75 годишно постоење, сè уште е во процес на потрага по своите етнички корени или стабилизирање. Како може да се дефинира националниот идентитет или

„македонизмот“ денес? **„Македонизмот“ во овој труд се сфаќа како национализам и како идеологија на изграден македонски национален идентитет, но пред сè, како припадност кон македонската етничка нација.** Овој труд е мал придонес во една тема која овде само се актуелизира – „македонизмот“. Ќе бидат потребни уште истражувања за современиот „македонизам“ и за националниот идентитет кај Македонците, за да може тој поцелосно да се елаборира и да се теоретизира. Ќе презентираме само неколку искажувања од досега објавени анализи или коментари за оваа тема.

Ќе почнеме со изјавата на Метју Нимиц, долгогодишен преговарач за разликите околу името меѓу Македонија и Грција. Тој се прашува, „Како може тие да го променат нивното име? Како народ, тие се идентификуваат себе си како Македонци, како претходно и нивните родители, баби и дедовци и претходните генерации. Тие имаа уникатен јазик со кој се гордееја и литературна традиција и тој јазик беше Македонски, широко признат насекаде низ светот како нивен јазик. Сè на сè, „македонизмот“ беше во суштината на нивниот идентитет. (Nimetz, 202) Тој се прашува дали договорот со кој се затвора прашањето е успех или неуспех, дали со ова се затвора македонското прашање од 1880-те, за ова ќе се изјаснат следните генерации. Од една страна, Тодор Чепреганов, историчар од Македонија, се прашува во еден свој труд зошто на ниту една конференција до Јалта Македонија ја немаше како субјект во меѓународните договори? Несомнено, подвоеноста и неединството во редовите на македонското национално револуционерно движење беше една од причините големите сили да не калкулираат со Македонија како држава. Во основа го немаше македонскиот национален елемент (национализмот), кој можеше да се наметне во редовите на македонското национално и револуционерно движење, кое ќе имаше еден заеднички центар од каде ќе биде раководено, ќе имаше единствен национален идентитет, а не подвоен, и ќе се дистанцираше од поддршката на Бугарија и од борбата за обединување со Бугарија или за автономија како чекор за обединување со Бугарија. Сигурно дека ниту една од големите сили не беше подготвена да прифати формирање на таква држава. Македонија во сите договори беше само субјект. (Чепреганов, 2013) Во еден друг труд, Чепреганов елаборира странски дипломатски извори чиј заклучок бил дека „сепак, Македонците не се хомогена нација“. Македонските Словени, најголемата етничка група, претставува одвај 30% од целокупното население. Македонскиот национализам е многу неприроден. Тие се група на народ поврзан со географскиот фактор, со слична општествена структура и историско минато. Тие не се формирани во цврста национална единица. (Чепреганов и Николова 2018)

Од друга страна, друг историчар од Македонија цитира делови од делото на Мисирков. Дека „тој (Мисирков) полагал големи надежи во големите држави да помогнат во создавањето на „автономијата на Македонија“ која, според него, **„во однос на културата стои многу повисоко, отколку околните држави пред сто години, кога тие ја добија својата независност“.** Според Мисирков, **„автономијата на Македонија ќе биде најдоброто разрешување на македонското прашање, како за самите Македонци, така и за Србија и за Грција и за Бугарија и за европскиот мир“** (Вамваковски, 2012). Уште еден добар познавач на македонската историја, Лоринг Данфорт, пишува дека конструкцијата на македонскиот национален идентитет

започнала во втората половина на 19 век со првите експресии на македонскиот етнички национализам од страна на мал број на интелектуалци како Крсте Мисирков, кој во 1903 година повикал на „признавање на Словените во Македонија како посебна националност – Македонци“. Во тоа време, големото мнозинство од словенско-зборувачкото население од Македонија биле неписмени селани со целосно нејасна развиена свест за национален идентитет. Чувствата за национален идентитет меѓу селаните биле површни и можеле да се поврзат со образовната и религиска пропаганда или, едноставно, со тероризмот. (Danforth, 1995) Данфорт пишува дека од антрополошка перспектива релативно поново создавање на Македонската држава и конструкцијата на Македонската нација, во споредба со другите Балкански примери, не значи, како што тврдат грчките националисти, дека Македонската нација е „вештачка“, додека Грчката нација е „оригинална“. Ниту значи дека Македонскиот национален идентитет е само „замислен“. Но, минатото е минато, а сегашноста е пред нас, затоа еве еден интересен цитат од една од фокус групите со млади високообразовани интелектуалци:

„Сите процеси се секаде исти. Денес би требало да доминира грижата за човековите права, подобрите услови за живот. Би сакала повеќе да доминира чувството на солидарност.“

Како **резиме** на овој теоретско-истражувачки труд, може да заклучиме, барем според теоријата и практиката, дека најпрвин се „мобилизира“ идејата на национализмот, а потоа се гради нацијата, но националниот идентитет е присутен од почетокот до крајот на процесот. Чувството дека сте посебен, дека вашата заедница има многу заеднички карактеристики, субјективни и објективни, во голема мера ја мотивира желбата за еманципација на вашиот народ. „Македонизмот“ како национализам бил неразвиен, недоволно зајакнат и недоволно „организиран“. Затоа македонскиот идентитет е постојано негиран или биле создавани пречки за неговиот развој. Затоа што кога национализмот е силен и со јасна визија, никој не може да ве спречи да се борите до крај за создавање на вашата нација. Иако во светот денес постојат многу национални идентитети, не сите изградиле нација-држава. Да не зборуваме дека за националниот проект била потребна организирана војска, мотивирана да „освојува“ во името на вашата идеологија или национална кауза. Притоа, големината на освоената територија зависи и од политиката и од црквата и од војската. Кога имате развиен национализам (книги, литература, образование, митови, организатори, агитатори, медиуми), кога имате чувство дека заслужувате и се борите за вашата „држава“, кога имате профилиран идентитет, вие сте учесник во создавањето на историјата. Постојат многу европски примери за тоа. Ние сме само еден од нив.

Како што пишува Улф Брунбауер (Ulf Brunnbauer), западен историчар, бидејќи во историските извори ‘Македонците’, особено како етничка група, се ретко спомнувани, македонските историчари применија пристап кој еднакво добро им беше познат на нивните грчки, бугарски и српски колеги, т.е. да ги заменат називите ‘христијани, грчки православци, бугарски егзархисти’, кои обично се користеле за именување на православната популација од регионот за време на отоманското владеење, со називот ‘Македонци.’ (Brunnbauer, 2004) Сепак, тоа е само еден мал дел од задачата која била многу, многу посложена.

BIBLIOGRAPHY

Anderson, B. (1983), *Imagined communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Verso Editions and New Left Books, London.

Atanasov, P. (2004) “Macedonian National Identity: Quantitative Differences Between Unitary and Subaltern National Myths and Narratives”, *Discussion Paper 32 – South East Europe Series, Centre for the Study of Global Governance*, London School of Economics and Political Sciences, <http://www.lse.ac.uk/Depts/gobal> .

Атанасов, П. (2017). *Македонски мултиетнички јазли: битка за едно или две општества*. Скопје: Просветно дело, стр.80.

Brunnbauer, U. (2004) ‘Historiography, Myths and the Nation in the Republic of Macedonia’ pp. 165-200 кој е публикуван во Brunnbauer, U. (ed.) *(Re)writing history: Historiography in Southeast Europe after Socialism*, New Brunswick and London: Transaction Publish)

Danforth Loring M. (1995), The Macedonian minority of Northern Greece, *Cultural Survival Quarterly Magazine* <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/macedonian-minority-northern-greece> *Cultural Survival Quarterly Magazine* June 1995 Author [посетена на 15.03.2020]

Gellner, E. (1983), *Nations and Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press.

Nimetz, M. (2020). The Macedonian “Name” Dispute: The Macedonian Question - Resolved? *Nationalities Papers*, 48(2), 205-214. doi:10.1017/nps.2020.10

Smootha , S. (2002), “The model of ethnic democracy”, *Nations and Nationalism*, Volume 8, Issue 4.

Smith, D. A., (1986), “*The ethnic origin of nations*”.

Smith, D. A. (1991), *National Identity*, University of Nevada Press, Reno, Las Vegas, pp. 14, 21.

Вамваковски, Д. Љ. (2012). „Грчката мегали идеја и Османлиска Македонија: појава, дилеми и флукутации“, Институт за национална историја, *ГЛАСНИК*, 56(1-2), Скопје, 71-88.

Чепреганов, Т. (2013). Од Сан Стефано до Букурешт. *БАЛКАНОТ: ЛУЃЕ, ВОЈНИ И МИР* (стр. 83-87). Скопје: Институт за национална историја - Скопје.

Чепреганов, Т., & Николова, С. (2018). Македонија и Македонскиот идентитет во британската и во американската дипломатска кореспонденција (1941-1945). *ГЛАСНИК*, 62(1-2), 139-156.

Bekim Nuhija, Associate Professor
b.nuhija@seeu.edu.mk

Stefani Stojchevska, Teaching Assistant
s.stojchevska@seeu.edu.mk
Faculty of Law – South East European University
Tetovo, Republic of North Macedonia

SPACE DIPLOMACY: A MECHANISM FOR PREVENTING ASAT SHOW OF FORCE AND HOSTILE OPERATIONS AGAINST FOREIGN ORBITING SATELLITES

Abstract

With the Space Race becoming a distant memory for most space-faring nations, scientists and legislators would think that humanity currently opts for a more peaceful future concerning space advancements and technology. The hidden purposes of the beginning of the Space Race, however, seem to be forgotten by the international community – if humanity strived toward the dominance of outer space, then what is stopping it from continuing to make various efforts for the same goal in the present? Space diplomacy, for that matter, is considered a tool in the field of Astropolitics in order to improve the international relations, suspicions, indirect hostile threats and political tensions between space-faring nations. Our extraterrestrial environment has never been the same since the Sputnik-era, with multiple satellites, space telescopes and spacecrafts primarily launched in low-Earth orbit, as well as ground-based space weapons. Hence, this paper aims to define ASATs within the classification of space weapons, interpret the necessity of their demonstration as an excuse for practicing space warfare, as well as to analyze the contradictory legal area of ASAT utilization regarding space diplomacy.

Keywords: Space, diplomacy, warfare, ASAT, weaponization

INTRODUCTION

Science diplomacy can be properly described as a general reference to the use of scientific, technological and academic collaborations among countries, regions and societies to address common issues and to build international partnerships. Experts use a wide variety of definitions for this concept, nevertheless, science diplomacy has become an umbrella term that includes several kinds of research-based, scientific, academic and engineering exchanges among nations and societies. Science diplomacy is not new, but it is more important than ever due to the scientific dimension of the current global challenges. No nation-state can tackle any of these challenges alone, thus their foreign policy needs to integrate new tools for a world of increasing scientific and technical complexity. At the same time, scientific values of rationality, transparency, impartiality and universality provide a non-ideological environment that contributes to the free exchange of ideas, helps to underpin a better global governance and build trust between nations. The soft power of science enables participation and diffusion of tensions, thus contributing to innovation, alliances, and peace. (SciTech DiploHub n.d.)

Additionally, with space sciences and technology becoming more prominent among spacefaring nations, it is not unexpected for both scientific and diplomatic aspects to continue promoting international partnership in order to address space-related issues and concepts. When scientists come together for complex multi-national projects in astronomy or physics, their nations devise diplomatic agreements on management and financing. And when political relations between two nations are strained or broken, joint research efforts can give them a way to keep talking – and to build trust. (Twas n.d.).

The concept of *Space Diplomacy*, therefore being originally derived from Science Diplomacy, has been discussed ever since the beginning of artificial satellite launching, in 1955 with the United States' first space policy to “endeavor to launch a small scientific satellite under international auspices, such as the International Geophysical Year, in order to emphasize its peaceful purposes”. However, regarding rocket priorities, quite separate from the International Geophysical Year (IGY), satellites clearly were linked to ballistic missiles and government considerations about the eventuality of humankind in space (National Security Council, 1955a):

The interference of such a demonstration of advanced technology and its unmistakable relationship of intercontinental ballistic missiles technology might have important repercussions on the political determination of free world countries to resist Communist threats, especially if the USSR were to be the first to establish a satellite. Furthermore, a small scientific satellite will provide a test of the principle of “Freedom of Space.” (Berkman et al., 2011:21)

Such tendencies dating even before the beginning of the infamous Space Race would only manage to disrupt international relations due to the emergence of hostile and military tensions among space-faring nations would only threaten the stability by the further promotion of conflict and warfare. However, another relevant factor to bear in mind is the fact that there are various national legal regulations concerning outer space affairs. Clear policy differences exist among the major space powers today on the aim of space diplomacy. But

there is widespread agreement on the fact that the status of space governance is problematic. As Indian ambassador Sujarta Mehta explained his country's viewpoint in mid-2012,

As this global common gets more populated and crowded, and as technology develops rapidly it becomes natural to ask if the current international legal framework on outer space [sic] devised at the dawn of the space age more than three decades ago is adequate to address space security challenges both contemporary and future.

But India does not want to see the creation of an agreement like the 1970 Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, which gave a special status to those countries (unlike India) had already tested nuclear weapons before it was signed. India fears, for example, that if ASAT weapons tests are banned in space, it will be forever placed in a "second class" status in space. It therefore speaks of the need for what Ambassador Mehta called legally binding "non-discriminatory" measures. But, then, what are the consequences if all countries insist on their right to conduct harmful kinetic ASAT tests in low-Earth-orbit? These are some of the dilemmas facing diplomats as they consider a new space treaty. (Moltz 2014)

Presuming that "all countries" only refers to space-faring nations due to their scientific and technological development, as well as their economic capacity to financially support the manifestation of ASAT tests, there needs to be an analysis of correlation between the laws of physics and the international regulations of space law, regarding the answer to this not so straight-forward question. Namely, we should ask ourselves whether the term "harmful" refers to potentially hostile international relations among space-faring nations, foreign orbiting satellites and other space objects being destroyed or brought down, or polluting the space environment within the low-Earth-orbit in the process, since it is clear that there are multiple consequences of conducting ASAT tests which possess a fairly destructive characteristic. Therefore, although there might be a possibility to legally allow space-faring nations their supposed right to conduct harmful kinetic ASAT tests in low-Earth-orbit, this dilemma is simultaneously more dependent of technologically-developmental and environmental consequences, rather than legal aspects. Namely, there is a chance for this right to be fairly limited, given the fact that the ease of simply shooting down a national orbiting satellite and its ultimate effects upon the space environment in orbit, which could additionally contribute for the limitation of ASATs utilization, keeping in mind that such actions, of severe enough, may result in conducting international crimes committed by one or multiple space-faring nations. As for the latter considering of a new space treaty, given the fact that the Outer Space Treaty (OST) was officially brought in 1967 and is currently more than fifty years old, therefore allowing its consideration. The Outer Space Treaty, like all international law, is technically binding to those countries who sign up to it. But the obvious lack of "space police" means that it cannot be practically enforced. So a country, individual or company could simply ignore it if they so wished. Implications for not complying could include sanctions, but mainly a lack of legitimacy and respect which is of importance in the international arena. However it is interesting that, over the 50 years of its existence, the treaty has never actually been violated. Although many practical challenges have been made – these have always been made with pars of the treaty in mind, rather than seeking to undermine it entirely. (The Conversation 2017)

This should not be entirely confused with the understating that the OST is not currently facing specific challenges that come with the ever-growing aerospace developments, including the utilization of ASATs. For instance, in 2007 China was thought to have violated the treaty when it shot down one of its own weather satellites with a “ground-based medium-range ballistic missile”. This was seen as “aggressive” by Japan, but since the missiles did not come under the definition of “weapons of mass destruction”, it was found that it did not violate the treaty. There was, however, international outcry because of the debris cloud it caused within the orbit. (The Conversation 2017)

Considering that the OST contains certain loopholes and is facing various challenges originating from the modern issues within space law, it might be less likely for it to actually address the legal dilemmas concerning the utilization of ASATs due to the arising of environmental and technological problems, instead of problems of legal characteristic and background. While nations have managed to successfully destroy or bring down their own registered dysfunctional national satellites by the utilization of ASATs, in order to address such activities toward foreign orbiting satellites and other space objects, it might be useful to revise the concept of the “Freedom of Space” doctrine and analyze whether a proper correlation can be found concerning the assumed politicization of science via ASATs. From before the beginning of the space age, U.S. leaders sought to ensure the rights of free passage of spacecraft anywhere in the world. In a critical document, “*Meeting the Threat of Surprise Attack*,” issued on 14 February 1955, a group of academics, industrialists, and the military, working at the request of President Dwight D. Eisenhower, raised the question of the international law of territorial waters and airspace, in which individual nations controlled those territories as if they were their own soil. That international custom allowed nations to board and confiscate vessels within territorial waters near their coastlines and to force down aircraft flying in their territorial airspace. But outer space was a territory not yet defined, and the United States called for it to be recognized as free territory not subject to the normal confines of territorial limits. “*Freedom of space*” was extremely significant to those concerned with orbiting satellites, because the imposition of territorial prerogatives outside the atmosphere could legally restrict any nation from orbiting satellites without the permission of those nations that might be overflowed. U.S. leaders thought that the Soviet Union might clamor for a closed-access position if the United States was the first to orbit a satellite. President Dwight D. Eisenhower, committed as he was to development of an orbital reconnaissance capability to spy on the Soviet Union as a national defense initiative, worked to ensure that no international bans on satellite overflights occurred. (American Foreign Relations n.d.).

In the modern era, however, the distance between multiple national reconnaissance satellites seems to represent a more relevant issue, rather than the concern of overflight occurrences, as well as a potentially crucial factor regarding the consideration of the “Freedom of space” concept recognized in a different perspective. Namely, it is suspected that the reason for two or more (reconnaissance) satellites being relatively close to each other regarding distance while originating from different countries could indicate “threatening” purposes. For instance, it was recently reported that a Russian satellite has positioned itself uncomfortably close to an American spy satellite in orbit around Earth, leading space trackers to speculate that the foreign vehicle is doing some spying of its own. The Russian

spacecraft is meant to inspect other satellites, and experts in the space community believe it may now be keeping a watchful eye on the secretive US vehicle. But the motivation behind this in-space stalking is still unknown. (The Verge 2020)

The term “uncomfortably close” might indicate that nations that launch orbiting satellites also expect foreign space-faring nations to respect their “space and privacy” during their particular space activities, respectively, while orbiting in the same plane. Regarding such unusual maneuvers, concerns have been raised about what satellites *could* do to one another in space if they got close enough. The Defense Department has sounded the alarm about satellites ramming into other satellites, spraying them with chemicals, or shooting them with lasers in order to destroy them. That kind of in-space warfare hasn’t quite happened yet, but it’s certainly on the radar of the US government. Plus, there isn’t a set protocol about what to do when another country’s satellite gets too friendly. *“One of the big concerns is that we don’t have any agreed rules or norms about how these close approaches should be done,”* says Weeden. *“That means an increased risk someone might get the wrong perception about what’s going on, perhaps even mistaking it for an attack.”* (The Verge 2020)

Regarding identical scenarios, although space-faring nations cannot officially accuse one another of in-space stalking, since such activities are not necessarily perceived as illegal, the speculations as to what could possibly represent the motivation for this, which simultaneously refer to causing severe damages or destruction of the stalked satellite, presume primarily hostile intentions instead of peaceful intentions. Continuously, such allegations are more than likely to result in aggravating international relations, therefore requiring the intervention of space diplomacy in order to attempt to maintain scientific collaborations among space-faring countries in the field of space exploration, as well as addressing such a serious space-related issue in order to build trust. Due to a specific protocol not yet being set in regards to foreign satellites getting too close to an already orbiting national (reconnaissance) satellite, space diplomacy could officially establish a system of rules governing diplomatic occurrences. Furthermore, space law could even potentially determine a specific distance legally recognized in relation to more than one satellite in the same orbit, however, it would be necessary to acknowledge which distances would be internationally perceived as “uncomfortably close”, in the first place. For instance, in the case of Kosmos 2543 and USA 245 previously mentioned, the two satellites range between 150 to 300 kilometers apart at any given time, which essentially makes them neighbors in the vast area of low Earth orbit. Kosmos 2542 *is* slowly drifting away, but it will be within a direct line of sight of USA 245 for weeks or even months. (The Verge 2020)

While the trailing foreign satellite in question does not yet represent a potential object to conduct space-to-space warfare, a more active potential approach could violate the OST in a more realistic manner. Up until now, few and only rather minor issues have arisen in the application of international space law, which would lead to a diplomatic frown. Amongst them are sometimes a lax registration of space objects, but this does not shake the foundations of space law. Neither have astronauts stranded nor have objects which have fallen on Earth not been identified and their return has been requested. One could argue that anti-satellite tests might only require advance consultations to discuss possible harmful interference with other space activities. Does that mean that space law does not need enforcement today or in the future? (Schrogl 2016)

Given that space-faring nations have already conducted ASAT tests independently, which resulted in harming the space environment and international relations, space diplomacy might represent the appropriate method in order to eliminate the possibility for the occurrence of such harmful interferences with other space activities, without them necessarily escalating into international conflicts under suspicions of the potential weaponization of outer space, which still differs from the concept of militarization of outer space, already being conducted and manifested. However, the practice of military uses of outer space in the fields of communication, positioning, remote sensing, electronic intelligence etc. has been conducted in view of the postulate of peaceful uses. But where does military use turn into non-peaceful use? Is it the attack on a space object of another State? (Schrogl 2016)

This question would represent the combination of militarizing outer space simultaneously through the concept of weaponizing outer space, since military and intelligence space object such as national satellites, have been used for peaceful purposes so far. In order to attack a space object of another State, the ultimate utilization of either Earth-to-Space or Space-to-Space weapons would be necessary to conduct such a deliberately hostile action. The militarization of the cosmos involves mainly two types of risk that seem to be interconnected: the first being that of a political nature, concerning relationships between States; and the second dealing principally with the environment (terrestrial and cosmic). In completing this picture, one cannot discount the importance of technological developments, which characterizes the most important activities of any State; being fundamental at the international level for varying outcomes, and essential for the completion of military projects. Given the impossibility of clearly addressing all elements indicated (due to the vast number of States and objectives present in the international context), it would seem necessary to clearly identify the limits to the areas of application on the subject. (Space Legal Issues 2019)

Technological developments regarding space objects and space weapons in relation to the conducting of space diplomacy can be perceived to be analogous to the utilization of science as a tool of diplomacy, given that outer space does not only represents the farthest limitation of a region which is not yet entirely regulated by international space law, but also the farthest limitation of our current scientific achievements and overall understanding in the specific area of space sciences. Namely, space is the final frontier in international diplomacy. When economical, political, military, or even cultural methods fail to build international cooperation and unify a divided world, space cooperation endures. (Diplomatic Courier 2018)

DEFINING ASATS WITHIN THE CLASSIFICATION OF SPACE WEAPONS

It is no secret that besides the continuous goals of exploring outer space, mankind simultaneously has tendencies to imagine the possibility of its hostile militarization, mainly through the utilization of space weapons. After land, water and air, space became a focus for military use in the 1950s, driven by the rivalry between the nuclear

superpowers, the United States and the Soviet Union. But right from the start, research into military uses was accompanied by efforts to control arms in space. In response to new technological capabilities, such as the potential development of “killer satellites” and other anti-satellite weapons, growing importance has been attached to the conversation on the need to agree space arms control for the 21st century. (Warpp Info n.d.)

Since the Sputnik era, concepts and ideas for legally controlling orbits around planet Earth, but also the desire of one of the greatest space powers to dominate space have inspired the appearance of space weapons – weapons attempted to be used while conducting extraterrestrial warfare. However, the term “space weapon” is not defined within any international treaty, international customary law, or domestic US law. While treaty and customary law do provide some guidance on the legality of weaponization, no comprehensive definition of “space weapon” is provided. *The importance of defining a space weapon cannot be understated; for whoever defines space weapons defines the debate of weaponization.*

The question of what constitutes a “space weapon” is a matter of degree. One can theorize that a broad definition of space weapon would include terrestrial and space-based systems with the capacity to destroy, damage or interfere with a space asset or Earth-based asset from space. Conversely, a narrow definition of space weapon would limit its application to systems in space whose designed purpose is to physically destroy or damage an object in outer space. One of the major difficulties in defining “space weapon” is that many space systems designed for peaceful purposes have the *capacity* to destroy or interfere with another object or being in space or in the Earth environment. (Mineiro 2008)

The concepts of space weapons and the weaponization of outer space are simultaneously intertwined but only by the potentiality of such space weapons actually being utilized in order to damage or destroy another State’s space object. Space weapons include, on the one hand, armed systems like weaponized satellites stationed in space and armed orbital gliders circling the Earth for long periods. Such systems may be designed for space-to-space attacks and/or space-to-Earth attacks. On the other hand, there are Earth-to-space missiles, which must also be classified as space weapons since they could be used against satellites. Land-launched weapons like intercontinental ballistic missiles that are directed at targets on Earth are, by contrast, not normally classed as space weapons, although they do pass through space. Nor do passive systems, primarily satellites, with militarily uses in space count as space weapons, even though they play a key role in military surveillance, communication and navigation. (Warpp Info n.d.)

Putting undefined classifications aside, there are opposing opinions regarding space weapons as technological advancements. Moreover, space law should be able to primarily define “space weapon” in a precise manner, in order to conclude whether ASATs are included in such a legal definition and more importantly, whether the future and deliberately hostile utilization of ASAT aimed to destroy or damage another State’s satellite would even be considered as a manifestation of the concept of the weaponization of outer space;

Senator Charles Robb from Virginia, a member of the Senate Armed Services Committee, feels that developing space weapons would be a “mistake of historic

proportions” because it would trigger an arms race in space. Other states would develop space weapons to counter those of the US. Then the US would have to develop intricate countermeasures. Colonel (Ret, USAF) Sam Gardiner, a war gaming expert, notes that “if you defend the satellite, you widen the war” such that the solution becomes the problem. (Gleason 2002)

Due to the fact that space-faring nations already possess space systems that are capable of causing damage, destruction or interference regarding another State’s space object, the additional development of space weapons would only represent the exaggerated extension of outer space as a national security priority. Forty-nine countries have put 2,732 satellites in space which support military operations in various fashions across imagery, communication, navigation and weather forecasting. The problem is that since the OST did not define peaceful purposes, each country applies its own definition. General Fogelman stated in 2001 that the US has certainly militarized space, however we have not weaponized space. The question is where should the international community draw the line between militarizing and weaponizing space? (Gleason 2002)

In reality, outer space is already both militarized and weaponized, technologically speaking, with the main difference being that while the militarization of outer space is actively recognized and accepted in the international community, the weaponization of outer space is not perceived as being conducted due to its passive activity so far. Put in another way, the weaponization of outer space will not be actively recognized and accepted as an official occurrence in the international community until our current space systems are eventually utilized in order to destroy or damage another State’s space object. Therefore, the international community should draw the line between militarizing and weaponizing outer space the moment when space systems that are seemingly developed for peaceful purposes, are utilized in order to damage, destroy or interfere another State’s space object, particularly including foreign intelligence satellites. The problem with international space law is that it constantly tries to recognize and potentially regulate the definition of space weapons and the consequential weaponization of outer space as a concept that is thought to be expected any time soon, when space diplomacy should originally be focused regarding this question because outer space is already passively weaponized. How nations act in space matters far more than how they define space weapons. A treaty banning space weapons remains a distant goal. There are other ways, far more realizable, to strengthen norms for responsible space-faring nations – including the norm of not using satellites for target practice. (Arms Control Wonk 2010)

It should be the priority of space diplomacy to observe how space-faring nations utilize their national space systems and ASATs, not just toward their national space objects, but toward foreign space objects as well. However, given that ASATs represent potential space weapons due to their technological capacity, another relevant question simultaneously arises from this argument: Where does this put ASATs regarding the extremely thin lines between militarizing and weaponizing outer space?

The ultimate utilization of ASATs for either peaceful or hostile purposes is what blurs the lines between the militarization and weaponization of space in a non-traditional manner, since it is not even necessary to bring weapons into space in the first place.

Respectfully, there are three types of space weapons, classified by two main aspects: their placement and the location of their target, being either terrestrial or extraterrestrial:

- * **Earth-to-space weapons** (weapons that have the capacity to attack space systems, such as satellites orbiting in space, from the Earth)
- * **Space-to-space weapons** (weapons on orbiting space systems that have the capacity to attack other orbiting space systems, such as satellites)
- * **Space-to-earth weapons** (weapons placed on a space system, including orbital weaponry and orbital bombardment, that have the capacity to attack certain targets on Earth, or disable missiles traveling through space, shot from ground-to-space weapons)

According to the abovementioned classification of various space weapons, we can determine that ASATs belong to the type of Earth-to-space weapons, meaning that they are specially designed to destroy or damage orbiting satellites for strictly strategic military purposes, even though space warfare has not been utilized yet, but still these space weapons are in existence, mainly originating by the contesting future major space powers during the Cold War, remaining under development even today. Regarding Earth-to-space weapons, ASATs primarily represent surface-to-space and air-to-space missiles, primarily developed by the United States, Russia and the China as the currently dominant space-faring nations. Recently, India has also managed to join this selected group of nations with a similar technology. Namely, India has successfully demonstrated its capability to intercept a satellite in outer space based on indigenous technology, by the conduct of Mission Shakti, an anti-satellite missile test, from Dr APJ Abdul Kalam Island launch complex. The test was successful on all parameters. India has made it clear that its space capabilities aren't directed against anyone and the government is committed to safeguarding the country's national security interest. (The Economic Times 2019)

In hypothetically conducted space warfare, ASATs possess the technological potential of being considered as a method of destroying and bringing down opponent's satellites and or other hostile spacecrafts and space systems without the actual need to go to and eventually place space weapons, simultaneously not violating Article IV of the OST:

"States Parties to the Treaty undertake not to place in orbit around the Earth any objects carrying nuclear weapons or any other kinds of weapons of mass destruction, install such weapons on celestial bodies, or station such weapons in outer space in any other manner" (United Nations 2002)

Taking this in consideration, the only current space powers that possess ASATs are the USA, Russia and China, as well as India, where an increased likelihood of conflict or war to occur between them is possible, however, if another non space-faring nation comes to an argument with them, the likelihood of such a concept is less assumable due to the previous manifested show of force with ASAT, thus creating a supposed reputation of international dominance enjoyed by the selected group of nations.

INTERPRETING THE NECESSITY OF ASAT DEMONSTRATION AS AN
EXCUSE FOR PRACTICING SPACE WARFARE

It is generally presumed that the actions of the few space-faring nations that have previously managed to shoot down their own satellites in orbit with the utilization of anti-satellite weapons are internationally recognized as a *show of force* - a military operation deliberately manifested during seemingly peaceful times in order for them to be perceived among themselves as an intimidating opponent in potential space warfare. According to the DOD Dictionary of Military and Associated Terms, a show of force is described as “*an operation planned to demonstrate United States resolve that involves increased visibility of United States deployed forces in an attempt to defuse a specific situation that, if allowed to continue, may be detrimental to United States interests or national objectives.*” (OC, Incorporated., United States., & United States 2020)

However, such indirect and passive provocations when aimed deliberately toward satellites of another State represent active and hostile demonstrations of a space force capacity that are no longer recognized as a force (power) projection, but as a utilization of military force; Military doctrines can be categorized as fundamental, environmental and organizational. The first category, fundamental doctrine, includes premises and beliefs about the purpose of the military, the nature of war, and the relationship of the military instrument of power to other power instruments. The second category is environmental doctrine or the best way to employ forces in a particular environment (land, air, sea, or space). The third category of doctrine is organizational doctrine. This doctrine deals with the organization of military forces and defines the mission of the various organizations and institutions. Environmental military doctrines often include the word power in their title, whereas a space power doctrine describes the most appropriate way to employ space forces. (Benkö and Schrogl 2005)

According to Baldwin, power is a relational concept and “*can be defined broadly to include all relationships in which someone gets someone else to do something that he or she would not otherwise do. Both positive sanctions (actual or promised rewards) and negative sanctions (actual or threatened punishments) are means to exercise power.*” States exercise their power through a number of means, but all these means have been categorized into four broad areas: economic, diplomatic, informational, and military. (Whiting 2002)

International relations among space-faring nations through ASAT utilization and identical extraterrestrial actions manifest the competitive reality of the space community and give the phrase “peaceful purposes” an almost superficial perception and meaning. How a space-faring nation exercises power through means of space systems and ASATs for seemingly peaceful purposes, should serve as an indicator of achieving a diplomatic effect. In relation to the utilization of ASATs as a hostile attack toward foreign orbiting satellites, such actions can be described as a method that the space force would choose to employ. Regarding the high-ground doctrine, the development of space based ballistic missiles defense devices still remains an option which the United States does not want to foreclose. Also, earth-oriented space weapons are not being ruled out as a possible future arms alternative. (Benkö and Schrogl 2005)

The transitioning status of shooting down dysfunctional satellites as a show of force into a utilization of military force contributes for the drastic changes regarding international relations in both scenarios. Firstly, shooting down national orbiting satellites causes space-faring nations to view such actions as continuously building up political tension, as well as an indirect threat of foreign military forces in the future. In other words, anti-satellite capabilities are seen as a passively-hostile warning toward foreign orbiting satellites. For instance, in May 2013, the Pentagon suggested that a high altitude Chinese sub-orbital space launch—claimed to be a scientific mission by China—was in reality the first test of an anti-satellite (ASAT) interceptor that would reach all the way to geo-synchronous earth orbit. Previously, on January 11, 2007, China had successfully launched an ASAT missile against one of its own low earth orbit (LEO) weather satellites. These and other Chinese actions have provoked strong concerns within the U.S. about China’s motivations. While these concerns have some validity, all U.S. military satellites are not equally vulnerable to a Chinese ASAT attack. Furthermore, the benefits from an ASAT attack are limited and would not confer decisive military advantage in every plausible conflict. (The Diplomat 2014)

As the Pentagon maps out strategies and tactics to defend its satellites, military lawyers are actively investigating how international law applies to outer space.

“Any operation in outer space must comply with the same law that is applicable to other domains, like sea, air and ground warfare,” said Michael Hoversten, chief of space, cyber, international, and operations law at Air Force Space Command headquarters at Peterson Air Force Base, Colorado.

As with other uses of military force, actions in space are restricted by international rules. If U.S. satellites were attacked, there is no ambiguity, he said. *“The right to use force in self defense applies.”* (Space.com 2018)

Additionally, anti-satellite weapons have also posed an indirect threat to U.S. satellites, because orbital debris, or “space junk,” from damaged and destroyed spacecraft could collide with other satellites in orbit. Moreover, satellites and technology in low Earth orbit have become increasingly more valuable as tech advances and as countries increasingly adopt space technologies for national security purposes. (Space.com 2020)

Reconnaissance, communication, and navigation satellites are not only the backbone in a war on Earth, but would also play a key role in space war. The destruction of satellites used in conventional war or the threat by anti-satellite weapons (ASATs) could substantially alter the strategic balance and require the application or preventive or preemptive measures, both passive and active, offensive and defensive. Satellites can be hardened against interference or attack to some degree but at a high price and with a considerable residual risk of vulnerability. Warning times could shrink to minutes. ASATs can attack any space object, including space-based ballistic missile defense (BMD) components, which would severely affect the operability of the affected missile defense system and could provoke a preemptive attack. (Benkö and Schrogl 2005)

ASATs may be perceived as an easier method to eliminate defunct satellites however satellite operators have multiple options to eliminate a defunct satellite in orbit at the end of its mission. In other words, satellite operators can choose between de-orbiting the satellite, leaving the satellite in its current orbit or move the satellite to a graveyard orbit. Instead of being de-orbited, most satellites are either left in their current orbit or moved to a graveyard

orbit, a practice which was characteristic in the past, since early satellites were rarely designed to be de-orbited. Additionally, ASATs originate from the contesting future major space powers during the Space Race, which indicates that space-faring nations have serious intentions to continue what they have started in the past, and that is to develop endangering methods in order to gain dominance, control, power and a superior status among other nations.

In attempts to legally solve this matter, the European Union, The United States, Japan and Australia have endorsed an International Code of Conduct to establish rules of the road for responsible space-faring nations. The most crucial norms in need of strengthening are debris mitigation, traffic management procedures to avoid collisions, and restraints on harmful, purposeful interference against satellites. (E-International Relations 2012)

However, the rules prescribed within the International Code of Conduct for Outer Space Activities lay upon a primarily voluntary basis and are therefore, not legally binding, although open to all States. Regarding its current status, the EU's draft International Code of Conduct initially received mixed reactions in the international community. Several emerging space powers expressed concerns about not being involved in the process from the outset. Substantive issues with the draft center on its vague terminology and lack of definitions, the degree to which it is legally binding, concerns that it would limit freedom of action in space for military and intelligence activities, and suspicions that it is "arms control in disguise." (Security World Foundation 2014)

Consequentially, banning all military capabilities that can be directed against satellites isn't feasible. Banning "dedicated" ASAT capabilities – those specifically designed for use against satellites – isn't consequential, because much of the latest anti-satellite capabilities would remain untouched. Additionally, the vulnerability of satellites and the dangers to manned space flight place all space-faring nations in the same dilemma. Destroying someone else's satellite doesn't help, because your own satellites can be placed at risk by this act – either because of uncontrollable space debris, or because your own satellites can't be defended against counter-attacks. (E-International Relations 2012)

Space-related diplomatic initiatives do not have to necessarily promote legally nonbinding guidelines for the utilization of ASATs, as that is the case with the International Code of Conduct for Outer Space Activities. Space assets, just as other military forces, can exert power to achieve diplomatic effects. When deliberating how military space assets might do this, the most apparent manner is through dissemination of high-resolution imagery that can then be used to influence a diplomatic situation. (Whiting 2002)

Perhaps the international community cannot entirely rely upon space diplomacy in order to solve anti-satellite tests as debris-producing actions however it should serve as a priority, nonetheless. Future attacks upon orbiting satellites could be carefully calculated and based on previous or current relations between the major space forces or with other countries, respectfully. That way, the chosen opponent is shown that the only option he has left is to respond to the attack, thus engaging in a war with the provoking nation. Space diplomacy, in this phase, is often perceived as too late to interfere, as it should have been conducted previously to act as a mechanism to prevent the two countries from provoking each other to start a war, which must be considered as a last option.

THE CONTRADICTION LEGAL AREA OF ASAT UTILIZATION REGARDING SPACE DIPLOMACY

In relation to the international community, space security is tending to become more dependent on space diplomacy due to rising conflicts and political tensions among space-faring nations who are significantly relying on space assets to support their military purposes and extraterrestrial governance. Additionally, the competition between them also contributes for arising international conflicts that may potentially result with the hostile utilization of ASATs aimed toward foreign orbiting satellites. Space diplomacy, however, seems to be understood and manifested differently among each space-faring nation. Diplomacy has an important role to play in U.S. space security interests, and it is unfortunate that in recent years the United States has not made more use of it. Three broad approaches exist: dialogue, voluntary cooperation regimes, and formal agreements. Dialogue on space weapons has been minimal, though there has been more in non-weapons areas, such as debris. (MacDonald 2008)

Another issue regarding space diplomacy in relation to space security interests is that it often emphasizes banning space-based weapons while simultaneously excluding ASATs in that category in order to prevent the weaponization of outer space. Although this may be a result of a different perception of such an occurrence, it has already been passively conducted in our practical reality without the necessary need to place weapons in outer space. In relation to potential diplomatic negotiations concerning the utilization of ASATs, dialogues on both space weapons and orbital debris as areas, should be combined and thus given a tactical and strategic approach characterized by the intention of successfully managing international relations between space-faring nations in order to preserve and protect the extraterrestrial environment, as well as the orbiting satellites and other space objects within. And while most broad approaches mentioned above stand on a voluntary basis, it seems that only formal agreements would actually have an obligatory role to enforce the protection of the most crowded orbits from space debris. However, such international agreements should not focus on the banning of weapons in space since ground-based ASATs obviously does not fit that categorization while simultaneously causing damages and political tension, but also because it is necessary for space-faring nations to possess technology that would allow them to manifest their right to defend themselves from foreign hostile actions aimed toward their national satellites orbiting in space, but rather on the limitations of the utilization of ASATs.

National space program developments are essential for the exploration of outer space from a technological perspective and allows for individual space-faring nations to simultaneously ensure their national space security interests, and they often necessarily include certain non-technological aspects for that matter. An important aspect of the growth of China's space program is its expanded cooperation with space actors other than the United States. Such "space diplomacy" is a calculated approach to draw other space actors closer through science and technological diplomacy and to reduce China's dependence on US technology and its associated technology restrictions. (Harding 2013)

Within an identical context, regarding Chinese diplomacy and the area of space-based weapons, China has preferred a comprehensive arms control approach to space security for a number of years. China and Russia have joined together in the UNCD to promote a treaty to ban all weapons in space. The stated purpose of their proposal, which aims to prohibit space-based weapons and the use of force against outer space objects, was to close the gap in existing international space law. China has said its proposal seeks to prevent the deployment of weapons in outer space. Notably, China itself has conceded the difficulty of verifying such an agreement. The paper that China and Russia provided at the UN analyzed the feasibility of a verification regime for a future legal instrument. It offered the view that a verification regime in a future treaty applicable to outer space would be highly complicated and would encounter formidable technological and financial challenges. The United States has rejected the China-Russia approach, and it is highly unlikely the U.S. senate would ratify any agreement that was not shown to be effectively verifiable. (MacDonald 2008)

Not only concerning international space law issues concerning space security, other rising space-faring nations consider space diplomacy as one of their highest priorities by identical motivations as China, that is, in order to manifest scientific and technological developments and progress in the field of extraterrestrial exploration, but also to enforce national strengths among each other, they perceive space diplomacy as the most effective and appropriate method within the international community. Japan has historically sought to extend its regional influence through Official Development Assistance (ODA). A number of officials have identified space as an important new area for Japanese ODA. Diet Member Kawai, for example, views space diplomacy as “the most important aspect” of Japan’s space policy and argues that JAXA should provide launch access, satellites, and training to other countries in Asia via ODA. To date, such efforts have had mixed success. (Moltz 2011)

Moreover, North America and Asia in this context should not represent the only continents associated with space diplomacy negotiations within the international community. Besides individual national methods of space-faring nations in relation to ASAT utilization and the concept of the weaponization of outer space, countries that possess sufficient economic, scientific and technological capacities and strengths to manifest progress regarding space exploration, such as the member-states of the European Space Agency, should also have a word concerning the legal policy-building issue of ASAT utilization. In other words, since space security now holds a central position in space diplomacy, Europe needs to play a prominent role on the international scene, as a promoter of a clear, united and consisted “European way”. (Burger and Bordacchini 2019)

On the other hand, however, space policies and diplomacy in relation to space security do not seem to entirely involve or consider developing countries. Although this might be partially understandable due to the fact that developing countries are not recognized as space-faring nations and do not play a relevant role regarding space exploration, both the benefits and perils of outer space should be distributed internationally, with the main focus on emphasizing the benefits and understate the perils by all means possible. However, there will always be an obvious difference between space-faring nations and developing nations in terms of international influence determined by various economic, scientific, military and technological capacities, particularly in the area of possessing and manifesting strong ASAT

abilities. Those countries that are capable of investing in space assets will continue to spend precious resources in order to produce the appearance of being more advanced and more like the developed space actors than their less space-fortunate neighbors or competitors. In the world of international diplomacy, appearances can make all the difference. As the final frontier of the international system as we currently know it, space policy will continue to play an integral role in changing and perhaps equalizing the national security and development goals for the countries of the developing world in the twenty-first century. (Harding 2013)

Attempts of equalizing the concept of space security within the international community, however, would likely require the practical manifestation of diversification, as the necessary measures and proceedings of diversifying the participation of multiple states in the process of policy-building of the utilization of ASATs, irrelevant of their classification and recognition in international relations, by legal, economic, scientific, technological, political and military perspectives. Identical to standard definitions, diversification calls for cooperation between the actors and stakeholders involved. On a second level, such cooperation can lead to an improved coordination of activities. One step further, coordination may provide for harmonization of activities and the development of a coherent legal framework. Finally, the different components of the legal framework could be integrated into a single corpus. (Benkö and Schrogl 2005)

Bearing this in mind, another consequential question simultaneously arises, and that is whether the principle *par in parem non habet imperium* (lat: “equals have no sovereignty over each other”) could be expected to apply to space-faring nations in terms of space security and ASAT utilization;

It is suggested that diversification can lead to conflicts of competencies and legal instruments. The sometimes broad competencies of international organizations may overlap quite easily. Each international organization, however, builds its own legal system and the principle *par in parem non habet imperium* does not apply to the relationship among two international organizations. A body of one organization therefore cannot decide on the lawfulness of an action by another organization. (Benkö and Schrogl 2005)

Similarly enough, any space-faring nation possessing technological ASAT capacities would promote its own national policy for the utilization of ASATs, including on an international level. However, we should consider whether all space-faring nations would really be considered as equals, regarding technological ASAT capabilities and strengths. By terms of international relations, the primary reasons why diversification would lead toward conflicts of competencies and legal instruments are:

- (1) Attempts to establish a technological ASAT hierarchy;
- (2) Attempts to avoid the corpus of international space law;

Space-faring nations are constantly tending to technologically improve their national systems of ASATs in order to be considered more powerful among their rival nations, thus establishing dominance within international relations. Additionally, space-faring nations are continuously analyzing the capabilities, strengths, flaws and weaknesses of the utilization of foreign ASATs, as well as simultaneously determining whether such passively-hostile actions would represent a national threat. In other words, attempting to establish a technological

hierarchy consequentially influences the course of international space security legislations and would result with individual space-faring nations avoiding the corpus of international space law regarding the issue of ASAT utilization - because a single international legislation is not yet regulated, concerning the matter of issue. Moreover, regarding the concept of diversification in relation to space diplomacy, international space legislators should ask themselves why a certain space-faring nation would attack another State's space object or satellite. More importantly, when should this deliberately hostile action even occur - before or after the occurrences of unsuccessful space diplomacy negotiations? And where would the ultimate utilization of ASATs targeted toward foreign satellites and space objects should be classified regarding such dilemma?

As previously mentioned, ASATs are generally classified as space weapons according to acknowledged definitions, as well as their utilization being considered as debris-producing and international political tension-building actions among space-faring nations instead of representing a simple and effective method of eliminating defunct orbiting satellites from a technological aspect. In other words, such show of force only manages to manifest destructive capabilities which would seem to decrease the likelihood of ASATs being perceived as a beneficial, rather than a hostile technology. However, in order to perceive the utilization of ASATs as a non-hostile action in a passive manner (currently) and in an active manner (potentially in the future), the key is to understand the difference between a method of eliminating a defunct orbiting satellite, on one hand, and the indirect utilization of a space weapon, on the other, both legally and technologically speaking. In other words, ASAT utilization is currently perceived as military action in order to show force, as well as a threat to foreign (space-faring) nations, thus manifesting destructive capabilities. However, if the utilization of ASATs was to be defined as a method of eliminating defunct satellites, ASATs would no longer be necessarily considered as space weapons. In order to achieve this, ASATs would have to primarily meet certain standards as the means of not to be considered as dangerous weapons by not causing harm or damages and to continue being utilized toward the nation's own defunct satellites;

Regarding ASAT and the OST, it has been concluded that "non-nuclear ASAT weaponry is... legal". Bruce Hurwitz concludes that since ASATs are not weapons of mass destruction they are legal according to the letter of the OST. Considering the spirit of the law, "the conclusion appears to be that anti-satellite weapons are legal, *de lege late*, but should be illegal, *de lege ferenda*." The type of ASAT system being considered becomes critical. While there is no formal delimitation of outer space, earth orbit is most often considered outer space. Therefore, an orbital (space-based) defense would be subject to international law, where a ground-based system would not. (Johnson-Freese 2000)

This argument still manages to only partially contribute regarding the overall perception of ASAT utilization as a non-hostile action, since such actions could only emphasize the dilemma of space security versus space control, that is, in what legal manner do both concepts apply in relation to ASAT utilization. Contradictory to the principles and purposes of space security, space control is the ability to deny the enemy use of a region of space for a specific period; it does not require absolute control of space. (Petersen 1991)

The "regional" prohibition within the active extraterrestrial environment during wartime is understandable to be legally and practically manifested, identical tendencies are

simultaneously manifested during peacetimes, not entirely related to the utilization of ASAT. Given that no foreign orbiting satellite has been shot down by rival space-faring nation in practice, a mild comparison of “regional prohibition” during peacetime can be made by recalling the recent event of the suspected in-space stalking of the American satellite USA 245 by the Russian satellite Kosmos 2543. There are no necessary regional restrictions legally recognized by international space law concerning the orbiting of satellites, which allow for a foreign satellite to orbit significantly close to the satellite of another space-faring nation without any violations. However, that does not mean that such extraterrestrial behavior does not cause any reactions from the space-faring nation that suspects of in-space stalking. On the contrary, the action of tailing a foreign (spy) satellite arise political tension, suspicions and threats of espionage and deteriorated international relations in general. Such negative reactions and responses only prove that even during peacetime, space-faring nations are bothered by the lack of regulations concerning “territorial” prohibition that applies to specific distances in orbit to be applied in practice. Moreover, space control doctrine recognizes the environmental possibilities and limitations of warfare in space and provides ample foundation for the development and employment of space war-fighting weapons. (Petersen 1991)

In immediate relation to ASAT utilization, however, our main concern is how space diplomacy would implement its ultimate purpose regarding the indirect weaponization of space manifested by ground-based weapons. For decades the bulk of the world’s legal and diplomatic space experts focused on how to institutionalize the ‘use of outer space for peaceful purposes’ in the ‘common interest of all mankind’. These international experts formed an influential international community of individuals, ideas and international agreements that have sought to advance ‘peaceful’ uses of space – and ban the ‘militarization’ of space (Von Bencke 2007)

There seems to be a somewhat of a disagreement regarding the question whether outer space should be used for peaceful purposes, by supporting the concept of space being used in the common interest of mankind, but not in a way to be established in practice as a special part of an official organization. However, how else would this protective notion be put in force and be taken seriously otherwise, other than simply being institutionalized with formal agreements? The concept to advance peaceful uses of space imagined of being just an informal principle depending on nations for it to be applied gives them the option to not respect the common heritage of mankind, thus endangering it, no matter the reasons. In terms of emphasizing the concept of banning space militarization, even in the field of international space law, this is considered difficult, taking ASATs in consideration, due to the fact that space weapons such as ASATs are already a reality. Weapons that do not exist are easier to ban than systems fielded or under advanced development. Once nations possess weapons, laws cannot guarantee that those weapons will not be used. (Petersen 1991)

Powerful space-faring nations did not simply develop ASATs as space weapons for them to be banned by international space law. Logically, there is a great chance for them to violate existing international space law regulations and rely upon the concept of technological, scientific and economic power, rather than the concept of legislation. Possessing any kinds of space weapons complies with the nation’s intentions to gain space control, thus obtaining the option of dominance over other countries. Previous events have indeed witnessed the

utilization of ASATs, allowing for the expectation to be used again in near future. And while international space law may not be so influential to entirely prohibit the use of ASATs, it can still limit that possibility, or change its purposes to be of a more peaceful character. Though our intentions in securing space control may be to preserve the peace, reasonable parties will be able to consider such activities potentially more offensive and destabilizing than missile defense. (Von Bencke 2007)

Such national intentions are completely expected given that every space-faring nation has the right to defend itself from threatening dangers upon it and its orbiting space object. Regarding ASATs and unprovoked use to show force, however, there is a shift of differences between securing space control, on one hand, and a nation's option for missile defense, on the other. Such concepts cannot be legally perceived as identical, but rather as complementing in order to fulfill the primary purpose of gaining space control. By demonstrating ASAT (military) capabilities, concerned space-faring nations imply their intentions of gaining space control in relation to rival space-faring nations, as well as other less technologically developed countries. This method, however, manifests the opposing concept of diversification, as previously mentioned, regarding space exploration and developing objects, weapons and technologies specifically meant for the extraterrestrial environment. Space exploration, in a certain manner, might be perceived as a big international "business" where multiple space-faring nations are constantly trying to enlarge their range of weaponry (ASATs) within the weaponization of outer space as a controversial field of operation in space diplomacy, simultaneously being partially contradictory to the concept and purpose of space security.

CONCLUSION

Space legislators have often questioned where the international community should draw the line between militarizing and weaponizing space. The classification of ASATs as ground-based space weapons, however, has proven that outer space is already technologically militarized and weaponized. While the militarization of outer space is accepted in the international community, the weaponization of outer space is not perceived as being conducted due to its passive activity and will not be recognized until our current space systems are utilized to destroy or damage another State's space object. Therefore, space diplomacy aims to interpret the necessity of ASAT demonstration as an excuse for practicing warfare in the future, analyze its contradictory area of conduct, as well as to prevent its rather provoking and threatening purpose in the field of international space law. In other words, space diplomacy has legal potential to serve as a mechanism to prevent ASAT show of force by powerful space-faring nations and performing hostile operations against foreign orbiting satellites, along with the general concept of national dominance over outer space, as well as the likelihood of actively recognizing the already existing weaponization of outer space in order to conduct space warfare.

BIBLIOGRAPHY

American Foreign Relations. *Outer Space – The freedom of space doctrine*. Available at: <https://www.americanforeignrelations.com/O-W/Outer-Space-The-freedom-of-space-doctrine.html> (accessed 17 July 2020)

Arms Control Wonk. *What is a Space Weapon?* Available at: <https://www.armscontrolwonk.com/archive/402665/what-is-a-space-weapon/> (accessed 16 July 2020)

Benkö M. & Schrogl U, K (2005) *Space Law: Current Problems and Perspectives for Future Regulation*. The Netherlands, Utrecht: Eleven International Publishing

Berkman A.P., Lang M.A., Walton D. W.H., & Young O, R (2011) *Science Diplomacy: Antarctica, Science, and the Governance of International Spaces*. Washington, DC: Smithsonian Institution Scholarly Press

Burger E & Bordacchini G (2019) *Yearbook on Space Policy 2017: Security in Outer Space: Rising Stakes for Civilian Space Programmes*. Switzerland, Cham: Springer

Diplomatic Courier. *To Infinity and Beyond: Space Diplomacy and The New Space Age*. Available at: <https://www.diplomaticcourier.com/posts/to-infinity-and-beyond-space-diplomacy-and-the-new-space-age> (accessed 19 July 2020)

E-International Relations. *Space Diplomacy and an International Code of Conduct*. Available at: <https://www.e-ir.info/2012/06/21/space-diplomacy-and-an-international-code-of-conduct/> (accessed 17 July 2020)

Gleason, D.L (2002) *Geopolitical Aspects of Weaponizing Space*. Carlisle, Pennsylvania: U.S. Army War College

Harding R, C (2013) *Space Policy in Developing Countries: The Search for Security and Development on the Final Frontier*. New York, NY: Routledge

Johnson-Freese J (2000) *The Viability of U.S. Anti-satellite (ASAT) Policy: Moving Toward Space Control*. Colorado Springs, CO: USAF Academy, Institute for National Security Studies

MacDonald B.W (2008) *China, Space Weapons, and U.S. Security*. New York, NY: Council on Foreign Relations

Mineiro M.C (2008) *The United States and the Legality of Outer Space Weaponization: A Proposal for Greater Transparency and a Dispute Resolution Mechanism*. *Annals of Air and Space Law*, (33), 441-466

Moltz J.C (2011) *Asia's Space Race: National Motivations, Regional Rivalries, and International Risks*. New York, NYC: Columbia University Press

Moltz J.C (2014) *Crowded Orbits: Conflict and Cooperation in Space*. New York, NYC: Columbia University Press

OC, Incorporated., United States., & United States. (2020). *DOD Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff.

Petersen S.R (1991) *Space Control and the Role of Antisatellite Weapons*. Maxwell Air Force, Alabama: Air University Press

Schrogl U, K (2016) Space Law and Diplomacy. *Eleven Journals*, 1(/), 1-16

SciTech DiploHub. *What is Science Diplomacy? An Introduction*. Available at: <http://www.scitechdiplohub.org/what-is-science-diplomacy/> (accessed 20 July 2020)

Secure World Foundation. *Draft International Code of Conduct for Outer Space Activities Fact Sheet*. Available at: https://swfound.org/media/166384/swf_draft_international_code_of_conduct_for_outer_space_activities_fact_sheet_february_2014.pdf (accessed 18 July 2020)

Space.com. Russia tests anti-satellite missile and the US Space Force is not happy. Available at: https://www.space.com/russia-anti-satellite-missile-test-2020.html?utm_source=notification (accessed 15 July 2020)

Space.com. Sorry Sci-Fi Fans, Real Wars in Space Not the Stuff of Hollywood. Available at: <https://www.space.com/39273-real-wars-in-space-not-science-fiction.html> (accessed 15 July 2020)

Space Legal Issues. *Freedom and The Militarization of the Cosmos*. Available at: <https://www.spacelegalissues.com/freedom-in-space-law-and-the-militarisation-of-the-cosmos/> (accessed 15 July 2020)

The Conversation. *The Outer Space Treaty has been remarkably successful – but is it fit for the modern age?* Available at: <https://theconversation.com/the-outer-space-treaty-has-been-remarkably-successful-but-is-it-fit-for-the-modern-age-71381> (accessed 19 July 2020)

The Diplomat. *China's Deceptively Weak Anti-Satellite Capabilities*. Available at: <https://thediplomat.com/2014/11/chinas-deceptively-weak-anti-satellite-capabilities/> (18 July 2020)

The Economic Times. *Explained: What's Mission Shakti and how was it executed?* Available at <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/explained-whats-mission-shakti-and-how-was-it-executed/articleshow/68607473.cms> (accessed 15 March 2021)

The Verge. *A Russian satellite seems to be tailing a US spy satellite in Earth orbit*. Available at: <https://www.theverge.com/2020/1/31/21117224/russian-satellite-us-spy-kosmos-2542-45-inspection-orbit-tracking> (accessed 16 July 2020)

Twas.org. *Science Diplomacy*. Available at: <https://twas.org/science-diplomacy> (accessed 18 July 2020)

United Nations (2002) *United Nations treaties and principles on outer space: Text of treaties and principles governing the activities of states in the exploration and use of outer space, adopted by the United Nations General Assembly*. New York: United Nations.

Von Bencke M.J (2007) Call to Action: A Space Diplomacy Offensive. *High Frontier, The Journal for Space & Missile Professionals*, 3 (2), 45-47

Warpp Info. *Space Weapons*. Available at: <http://warpp.info/en/m7/layers/space-weapons> (accessed 19 July 2020)

Whiting S, N (2002) *Policy, Influence, and Diplomacy: Space as a National Power Element*. (A thesis presented to the faculty of the school of advanced airpower studies for completion of graduate requirements). Air University Maxwell Air Force Base, Montgomery, Alabama.

Pande Lazarevski, PhD

Institute for Sociological, Political and Juridical Research,
“Ss. Cyril and Methodius University” in Skopje,
pande.lazarevski2@gmail.com

Jadranka Denkova, PhD

University “Goce Delchev” - Shtip
Faculty of Law,
Department for Public Administration and Administrative Law
jadranka.denkova@ugd.edu.mk

**CIVIL DISASTERS AND CATASTROPHES MITIGATION SYSTEM –
INSTITUTIONAL CHALLENGES**

**СИСТЕМ ЗА СПРАВУВАЊЕ СО ЦИВИЛНИ НЕСРЕЌИ И
КАТАСТРОФИ – ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПРЕДИЗВИЦИ**

Abstract

Analytically and empirically, the national security system should rely on three pillars: the first for assessing and dealing with military risks and hazards, the second for assessing and dealing with risks and dangers of internal security character - disturbing public order and peace, dealing with organized crime and terrorism and the third pillar, for assessing and dealing with civilian risks and dangers. The focus of this paper is the third pillar, with emphasis on the need to overcome the existing institutional parallelisms and establish a single institutional solution with competence in the field of design and implementation of preparations and approach to dealing with civil disasters and catastrophes. In this way, the entities and resources at all levels would be united with competencies in the field of prevention of civil risks and dangers, as well as early warning, coping and overcoming the

consequences of the situation. In this sense, we refer to the expert dimension when it comes to assessing the resilience of the community in the event of disasters of various natures, while appreciating the exposure, institutional capacity to respond to given circumstances, and the vulnerability of the community affected by such disasters. It is not less important the unification of decision-making and the disposal of resources as well as overcoming the dualism of coordination and command functions (present in the current set-up with artificially divided competencies in two state administration bodies). With the possible institutional reconfiguration and operational-functional set-up in the domain of assessment and management of civil risks and dangers (based on a paradigm different from the current one, ie substitution of the partial with holistic approach), a new quality in the field of effectiveness or capacity would be established. Namely, it would help achieve efficiency in terms of the ratio of engaged and used resources on the one hand and, on the other hand, as well as efficiency in terms of overcoming the parallels in personnel and material-technical plan, especially in conditions of scarce resources.

Keywords: Civil disasters and catastrophes; vulnerability and resilience to civil risks and dangers; holistic approach

ВОВЕД

Осврнувајќи се кон институционалната поставеност на системот за превенција од цивилни ризици и опасности како и рано предупредување, справување и надминување на последиците при настаната ситуација, целта на овој труд не е навраќање на претходно веќе елаборирани теми, туку актуелизирање на институционални решенија што можат да бидат полезни во иднина.

На 22 април 2005 година, Собранието на Република Македонија го донесе Законот за управување со кризи (“Службен весник на Република Македонија“ бр. 29/05) со кој се уредува Системот за управување со кризи, и тоа: организацијата и функционирањето, одлучувањето и употребата на ресурсите, комуникацијата, координацијата и соработката, процена на загроеноста на безбедноста на Републиката, планирањето и финансирањето, како и други прашања сврзани со системот за управување со кризи¹. Во мај 2004 година, Собранието го донесе Законот за заштита и спасување², со кој се уредува системот за заштита и спасување на луѓето, животната средина, материјалните добра, природните богатства, животинскиот и растителниот свет, и културното наследство од природни непогоди и други несреќи во мир, вонредна состојба и воена состојба во Републиката.

По донесувањето на законите, нивната имплементација помина и низ фаза на евалуација во практиката при која се покажаа повеќе недоследности³. За време на

1 Редакциски пречистениот текст на Законот за управување со кризи (објавен во Службен весник бр. //) ги опфаќа: основниот текст на Законот, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.29/05, Законот за изменување и дополнување на Законот за управување со кризи, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.36/11, Законот за изменување на Законот за управување со кризи, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.41/14, Законот за дополнување на Законот за управување со кризи, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.104/15, Законот за изменување на Законот за управување со кризи, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.39/16 и Законот за изменување и дополнување на Законот за управување со кризи, објавен во „Службен весник на РМ“ бр.83/18, во кои е означено времето на нивното влегување во сила и примена.

2 Редакциски пречистениот текст на Законот за заштита и спасување (објавен во Службен весник бр. //) ги опфаќа: основниот текст на Законот, објавен во “Службен весник на РМ“ бр.36/04, Законот за изменување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на РМ“ бр.49/04, Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на РМ“ бр.86/08, Одлуката на Уставниот суд У.бр.178/2008 објавена во “Службен весник на РМ“ бр.85/09, Автентично толкување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на РМ“ бр.114/09, Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на РМ“ бр.124/10, Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на РМ“ бр.18/11, Законот за изменување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на РМ“ бр.41/14, Законот за изменување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на РМ“ бр.129/15, Законот за изменување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на РМ“ бр.71/16 и Законот за изменување и дополнување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на РМ“ бр.106/16, во кои е означено времето на нивното влегување во сила и примена.

3 Воочените недоследности, кои најмногу доаѓаа до израз во остварувањето на функционалното единство на двата органи, упатуваа на потреба од дополнителни законски решенија што би се однесувале на:

- превенција на цивилни ризици и опасности и рано предупредување, справување и надминување на последици од цивилни несреќи и катастрофи;
- управувачки комитет со системот за управување (или поточно, справување) со кризи;
- прогласување кризна состојба;

катастрофалните шумски пожари во 2007 година⁴, но и последователни опасности, на површина излезе функционалната нелогичност на институционалниот паралелизам со бројни испреплетувања и преклопувања на надлежности. Тоа се одрази на повеќе нивоа вклучително и при остварувањето на меѓународните контакти и претставувањето на државата во меѓународни тела, придонесувајќи за ривалитет и континуиран судир на ингеренции наместо институционална синергија диктирана од природата на проблемите од јавен интерес.

Оваа недоследност е адресирана во повеќе наврати. Така, во четвртото ревидирано издание на Националната платформа за намалување на ризици од катастрофи од 2019 година се констатира дека “има дуализам, ривалитет и некоординираност на главните носители за дејствување во услови на криза. Тоа произлегува пред сè од законските решенија, но и од постоењето на две самостојни и целосно одвоени институции: Центар за управување со кризи и Дирекција за заштита и спасување.” (НПДРР 2019). Притоа се потенцира неопходноста „овие две институции да дејствуваат синхронизирано, што не може да се обезбеди со постоечкиот систем за кризи.“ (НПДРР 2019). Според Националната платформа, оваа несинхронизираност „директно се одразува врз дејствувањето и ефикасноста на системот за управување со кризи.“ (НПДРР 2019). Се препорачува ново законско решение „со кое ќе се воспостави единствен систем за управување со кризи, заштита и спасување и интегрирање на расположливите капацитети и ресурси на сите административни нивоа, како и сеопфатен пристап за поефикасно и поефективно намалување на ризиците од катастрофи.“ (НПДРР 2019).

И Европската комисија во својот последен извештај за напредокот на Република Северна Македонија силно ја охрабрува државата „да ги имплементира препораките од анализата од 2018 година, вклучително и преку унапредување на соработката и координацијата меѓу Дирекцијата за заштита и спасување и Центарот за управување со кризи“. (European Commission 2020, 93).

Потребата од надминување на опишаната ситуација уште тогаш (а особено после кризата со пожарите од 2007 година) наметна размислувања за спојување на двете постојни дирекции (Центар за управување со кризи и Дирекција за заштита и спасување) во повеќе насоки. Едно од размислувањето беше нивно обединување во едно ново Министерство за вонредни и кризни состојби а друго беше воспоставување Секретарјат при Владата за вонредни и кризни состојби, и во двата случаи како дел од институционалната структура на системот за национална безбедност.

Првата опција, со воспоставување посебно министерство, поаѓаше од усогласување на дотогаш утврдените ингеренции на двата органи, но, иако идејата беше министерот да има и ранг на потпретседател на Владата надлежен за вонредни и кризни состојби, сепак остануваше концепциски заробено во парцијалниот третман на проблематиката, особено што зависно од природата на настаните, активна улога би имале и другите министерства и самостојни органи на државна управа.

- заштита и спасувањето при настанати природни или од човек предизвикани загрозувања на животот и здравјето на граѓаните и на материјалните добра, во мирнодопски и воени услови.

4 Имајќи предвид дека авторот на овој труд ја извршуваше функцијата директор на Центрот за управување со кризи од 2006-2010 година, изнесените согледувања се од прва рака.

Втората опција значеше воспоставување Секретаријат за вонредни и кризни состојби при Владата (по углед, на пример, на Секретаријатот за евроинтеграции) со кој би раководел потпретседател на Владата и кој би имал надлежност да ги интегрира напорите на сите субјекти на национално и локално ниво, владини (се мисли на сите министерства и самостојни органи на управа) и оние што не се дел од владините структури, кога станува збор за превенција од цивилни ризици и катастрофи како и рано предупредување, справување и надминување на последиците при настаната ситуација.

Како трет пат беше избрано воспоставувањето на Национална платформа за намалување на ризиците од катастрофи и воспоставувањето функција Национален координатор за имплементација на Националната платформа. Како механизам што пружа координација и дава политички насоки во доменот на намалување на ризиците, Националната платформа беше обмислена да обезбеди интегриран, ефикасен и ефективен пристап за превенција, рано предупредување, справување и надминување на последици од природни и од човек предизвикани несреќи и катастрофи, притоа обезбедувајќи функционално единство на државната власт, локалната самоуправа, НВО, академската и бизнис заедницата (Лазаревски, Ѓоргон, Талески 2010). Нејзиниот холистички пристап подразбираше активна вклученост на целата Владата но и целокупните институционални капацитети и ресурси со кои располага земјата, наспроти парцијалноста својствена на институционалната поставеност на министерствата, фокусирани врз јасно определените ресорни надлежности.

Целта на горенаведените размисли беше реално да се воспостави конзистентен систем за справување со цивилни ризици и опасности како еден од столбовите на системот за национална безбедност, притоа спојувајќи ги управувачката и оперативнотехничката функција (што ќе може самостојно да одлучува и самостојно да раководи со силите за заштита и спасување) во врска со превенцијата, раното предупредување, справување и надминување на последиците од цивилни несреќи и катастрофи.

Во насока на претходно кажаното, упатуваме на можни решенија што би се однесувале на системот за превенција на цивилни ризици и опасности и рано предупредување, справување и надминување на последици од цивилни несреќи и катастрофи, односно со цивилни кризни ситуации и кризи како дел од единствениот систем за национална безбедност, притоа ставајќи акцент врз: организацијата и функционирањето на системот; подготвувката за извршување на нивните функции, односно задачи за превенција и справување со кризни ситуации, кризи и кризни состојби; прибирање, чување и ракување со информации што се однесуваат на превенција и надминување на последици од настанати цивилни несреќи и катастрофи; планирањето и финансирањето на системот во целина и на субјектите што го сочинуваат во редовни околности и во случај на негово активирање; проценка на загрозеност на животите, здравјето и добрата на граѓаните и на материјалните добра; одлучувањето и употребата на ресурсите; прогласување на кризна состојба (на дел или на целата територија на државата) како последица од од настанати цивилни несреќи и катастрофи; проценка и пресметка на финансиските импликации од настанати цивилни несреќи и катастрофи; комуникацијата, координацијата и соработката на предметно надлежните субјекти ангажирани согласно закон или

по основ на договорно преземена обврска; информирањето и оспособувањето на граѓанството; стручно оспособување и обука на лицата со надлежности во домен на превенција на цивилни ризици и опасности и рано предупредување, справување и надминување на последици од цивилни несреќи и катастрофи; како и остварување на меѓународна соработка како и други прашања поврзани со цивилни ризици и опасности и цивилни несреќи и катастрофи.

Евидентно од наведеното, системот би го сочинувале органите на државната власт⁵ (во тој контекст се гледа и на силите за заштита и спасување⁶, полицијата и Армијата која ги става во функција како поддршка на цивилните структури декларирани капацитети и ресурси предвидени за случај на цивилни несреќи и катастрофи), органите на општините и на градот Скопје⁷, јавните претпријатија, јавните установи и служби и трговските друштва од посебно значење (врз претходно утврдени договори) за работа во кризна состојба⁸.

5 Министерствата и другите органи на државната управа, како и координирано со нив локалните власти во рамките на законските овластувања, во врска со мерките и активностите за превенција, рано предупредување и справување со кризни ситуации, кризи и кризни состојби во делокругот на својата надлежност, донесуваат процедури со кои поблиску се уредуваат:

- Овластувањата и одговорностите на органот, на организационите единици, органите во состав и на функционерите и вработените поединечно;
- Постапките во кои органот, неговите организациони единици и органите во состав, функционерите и вработените ги остваруваат овластувањата, ги исполнуваат одговорностите и даваат извештај за работењето;
- Критериумите врз основа на кои се определува успешноста во остварувањето на надлежностите на органот, неговите организациони единици и органи во состав, функционерите и вработените;
- Показателите (индикаторите) врз основа на кои се препознава постигнатото во остварувањето на надлежностите на органот, неговите организациони единици, органите во состав, функционерите и вработените;
- Инструментот преку кој се утврдуваат показателите од претходната алинеа, начинот на евидентирање и контролниот механизам;
- Постапката и методологијата за планирање на материјално-технички и финансиските средства за реализација на мерките и активностите
- Регрутирањето, селекцијата, оспособувањето и усовршувањето на кадрите ангажирани на работи и работните задачи;
- Евидентирањето, обработката, чувањето и достапноста на класифицирани информации;

Други документи и акти во делот на превенција, рано предупредување и справување со кризни ситуации, кризи и кризни состојби.

6 Со својата формалната структура и намена, системот на раководење и командување, бројноста и опременоста и оперативни-тактичките процедури, Силите за заштита и спасување, се оперативниот сегмент непосредно ангажиран во ситуации кои налагаат нивно активирање заради избегнување на ризици по здравјето и животот и загрозување на материјалната инфраструктура како и отстранување на последиците при настанати цивилни несреќи и катастрофи.

7 Заради ефикасна превенција и рано предупредување од можни кризни ситуации и кризи, локалната самоуправа, како впрочем и централната власт, може и треба да врши проценка на ризиците и опасностите на локално ниво.

8 Ако сакате само да го кажете системот за организациска структура не и заради функционална смиреност со нужни финансиски импликации, ќе започнете да го активирате ако сакате да ги утврдите организационите единици или работните места кои ќе бидат подготвени и ќе ангажираат во врска со

Граѓаните, здруженијата на граѓаните и Црвениот Крст, академската заедница, невладините и хуманитарните организации, средствата за јавно информирање и други правни лица секако дека можат да учествуваат во превенција на цивилни ризици и опасности и рано предупредување, справување и надминување на последици од цивилни несреќи и катастрофи, доброволно и договорно.

Притоа, секако дека за правилно разбирање и консеквентно постапување согласно определеното со законските решенија неопходно е и еднозначно и конзистентно користење на поимите кои се користат.

Разбирливо, наведените структури на државната власт и локалната самоуправа, заради превенција, рано предупредување и справување со цивилни несреќи и катастрофи и надминување на последиците од нив, треба да располагаат со овластувања и институционален, кадровски, материјално-технички и финансиски капацитет за следење на состојбите и појавите кои можат да доведат или да ги засилат негативните последици од цивилни несреќи и катастрофи; проценување на загроеноста од можни цивилни несреќи и катастрофи на конкретни подрачја, како и планирање на постапките за справување со последиците односно санирање на последиците од цивилни несреќи и катастрофи како и планирање на финансиите потребни за превенција, рано предупредување, справување и надминување на последици од цивилни несреќи и катастрофи.

Согласно генералниот концепт содржан во Националната платформа, во извршувањето на работите во врска со превенција на цивилни ризици и рано предупредување, справување и надминување на последици од цивилни несреќи и катастрофи, се налага неопходноста од реализација на активности што се однесуваат на подготовка на стратегија за кризна состојба (за превенција од ризици и опасности и справување со несреќи и катастрофи); подготовка на План за кризна состојба (што имплицира координација со предметно надлежните органи на управа, изработката на методологиите за процена на цивилните ризици и опасности; изработка и ажурирање на процена од цивилните ризици и опасности по животите, здравјето и материјалните добра како и координација на поединечни платформи за превенција и справување со несреќи и катастрофи во рамките на Националната платформа, вклучително и подготвување на заштитата од био hazard, гео hazard, хидро hazard, индустриски и техничко-технолошки hazard, безбедноста на информатичката инфраструктура и телекомуникациите, на сообраќајната и комуналната инфраструктура, на станбените и јавните објекти, на материјално-културното наследство и обезбедување енергетската безбедност и радиолошка сигурност); организација и подготовка на системот за управување со кризни состојби и предлагање мерки за негов развој и усовршување; планирање на потребите и изработка на финансиски планови и програми за потребите при настаната кризна состојба; организирање единствена база на податоци за ресурси, настани, појави и процеси за потребите на субјектите во системот за превенција од цивилни ризици и опасности и рано предупредување, справување и надминување на последици од

превенција, рано предупредување, управување и надминување од цивилни несреќи и катастрофи, како и начинот на подготовка, динамиката на подготовките и висината на подолу за учење во подготовките.

цивилни несреќи и катастрофи; планирање резерви, материјално обезбедување и здравствена заштита при кризна состојба; пополнување и материјално техничко опремување и спроведување единствен систем за обука, тековно оспособување и усовршување на силите за заштитата и спасувањето, организира и спроведува обуки и вежбовни активности на органите на државната управа и локалните самоуправи, трговските друштва, јавните претпријатија, установи и служби; организира и подготвува набљудување и известување и тревожење; организирање врски за раководење за потребите на управувањето со кризни состојби; организира и спроведува информирање на јавноста; организирање, во соработка со академската заедница, научно-истражувачка работа за потребите на системот за управување со кризи, како и остварување на меѓународна соработка за потребите на системот за управување со кризи;

Заради планско, навремено, целесообразно и координирано донесување на одлуки, насоки и препораки за преземање на мерки за превенција на цивилни ризици и опасности, како и за рано предупредување, справување и надминување на последици од цивилни несреќи и катастрофи, битен аспект на целиот систем е изработката и донесувањето збирна процена за загроеноста од сите цивилни ризици и опасности, како дел од единствената Процена за загроеноста на националната безбедност на Републиката што ја донесува Владата. Процената претставува документ врз кој се темелат плановите и програмите за подготовка на субјектите во системот, заради преземање на превентивни, оперативни и други мерки и активности. Тука треба да се нагласи и потребата, како највисок авторитет во овој контекст, Владата, на предлог на органот за кој зборуваме, би требало да ги пропише методологијата и начинот на изработка на процената од цивилните ризици и опасности, нејзината содржина, структура, начинот на чување и ажурирање, како и определувањето на субјектите на кои им се доставува целосна или извод од Процената.

Вонредна или кризна состојба на дел или на целата територија на Републиката прогласува Владата, на предлог на предметно надлежниот орган (министерство или секретаријат при Владата) пришто би се активирале планот и ресурсите за таква намена⁹, со тоа што при настанување на цивилни несреќи и катастрофи, можно е активирање, од страна на предметно надлежниот орган, на однапред подготвени и определени планови и ресурси и пред донесувањето на одлуката за прогласување на вонредна или кризна состојба од страна на Владата, што таа би го потврдува или отповикува веднаш штом ќе биде во можност да се состане.

Заради преземање на мерки и активности за превенција од цивилни ризици и опасности и рано предупредување во случај на цивилни несреќи и катастрофи, сите учесници во системот, неопходно е да обезбедат континуирана меѓусебна комуникација, координација и соработка за прибирање на податоци и информации,

⁹ Активностите на субјектите при настанување на цивилни несреќи и катастрофи се уредуваат со план, а содржината, роковите и редоследот на постапките се уредуваат со стандардни оперативни процедури. Системот се активира, а мерките и активностите се спроведуваат заради превенција или заради непосредна заштита на животите, здравјето и добрата на граѓаните и на Републиката. Стандардните оперативни процедури и спроведувањето на планираните мерки и активности при активирање на системот се задолжителни за сите субјекти кои го сочинуваат системот.

нивна анализа, доставување и информирање за ризиците и опасностите кои можат да ги загрозат животите, здравјето и добрата на граѓаните и на Републиката.

Заради следење на состојбите и идентификување на настаните, појавите и процесите кои претставуваат цивилни ризици и опасности, а со цел преземање на мерки за превенција, рано предупредување и справување со цивилни несреќи и катастрофи, предметно надлежното министерство или Секретаријат при Владата ќе треба да организира и набљудување, известување и тревожење.

Предмет на инспекциски надзор е примената на пропишаната регулатива од страна на органите на државната управа и органите во состав, локалната самоуправа, јавните претпријатија, установи и служби, и трговските друштва од посебно значење, а во врска со мерките и активностите за превенција на цивилни ризици и опасности и рано предупредување и справување со цивилни несреќи и катастрофи.

Инспекцискиот надзор во врска со остварувањето на надлежностите во делот на подготовка, превенција на цивилни ризици и опасности и рано предупредување и справување со цивилни несреќи и катастрофи, би се однесува особено на:

- нормативно-правната уреденост на мерките и активностите за подготвеност и за оперативност;
- планската уреденост на обезбедувањето и одржувањето на ресурсите;
- планската уреденост на остварување на функцијата на утврдените носители на јавни овластувањат;
- евиденцијата на состојбите, настаните и процесите од значење за оценување на подготвеноста и на оперативноста;
- документираноста на евидентираниите состојби, настани и процеси од значење за оценување на подготвеноста и на оперативноста на утврдените носители на јавни овластувањат во контекст на подготовка, превенција на цивилни ризици и опасности и рано предупредување и справување со цивилни несреќи и катастрофи.

Со горенаведеното во целина, се операционализира воопштената Национална платформа за намалување на ризици од катастрофи, со обезбедување на интегриран, ефикасен и ефективен пристап за превенција, рано предупредување, справување и надминување на последици од природни и од човек предизвикани несреќи и катастрофи, притоа обезбедувајќи функционално единство на државната власт, локалната самоуправа, јавните претпријатија и установи и однапред утврдените трговските друштва, како и академската заедница, невладиниот сектор и верските заедници.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Со предложените решенија (од кои минаа повеќе од 10 години) требаше да биде регулиран пристапот кон превенција, рано предупредување, справување и надминување на последиците од цивилни несреќи и катастрофи, но и подготовките на носителите на јавни овластувања за постапување при такви околности. Таквите решенија требаше да дадат одговор на следните прашања: организацијата и функционирањето; одлучувањето и употребата на ресурсите; комуникацијата, координацијата и соработката; процена на загроеноста од цивилни несреќи и катастрофи; планирањето и финансирањето; стручно оспособување и обука; како и други прашања поврзани со организираното функционирање на взаемно зависни субјекти на државно и локално ниво кои координирано вршат прибирање, обработка и анализа на информации, обезбедуваат нивно чување и ракување и изготвуваат процени врз основа на утврдени методологии за процена на ризици и опасности, ги предвидуваат финансиските импликации во секоја област одделно, вршат планирање и обезбедување на сите потребни ресурси и нивно мобилизирање, распоредување и ангажирање зависно од потребата, а согласно однапред утврдени процедури, во врска со превенцијата, рано предупредување, справувањето и санирањето на последиците од цивилни несреќи и катастрофи.

Покрај тоа со предложеното требаше да се остварат следните придобивки:

- воспоставување целосен и комплексно интегриран систем како единствена платформа за превенција, рано предупредување и справување и надминување на последиците од цивилни несреќи и катастрофи;
- затворен круг на одговорност со јасно дефинирани надлежности и одговорност на секој учесник во системот во контекст на сите настани, појави и состојби кои можат да доведат до цивилни несреќи и катастрофи;
- континуитет во раководењето во сите услови на загроеност.

Од посебна важност за функционирање на целиот систем, е тоа што требаше целосно да биде извршена деперсонализација на донесувањето на одлуките, односно тие да се донесуваат врз основа на стандардни оперативни процедури и недвосмислени индикатори содржани во методологиите за процена на целиот спектар предвидливи ризици и опасности.

Со посочените решенија се ценеше дека јасно се определуваат носителите на јавни овластувања, односно нивната подготвеност и активирање за постапување во сите фази во домен на превенција, рано предупредување и справување и надминување на последиците од цивилни несреќи и катастрофи .

Сепак клучно е тоа што со посочениот начин требаше да се обезбеди непротивречно поврзување и обединување на она што се нарекува систем за управување со кризи со системот за заштита и спасување, како подсистеми на системот за превенција на цивилни ризици и опасности и рано предупредување, справување и надминување на последици од цивилни несреќи и катастрофи.

БИБЛИОГРАФИЈА

Влада на Република Северна Македонија. (2019). Национална платформа за намалување на ризици од катастрофи. Четврто ревидирано издание.

Закон за управување со кризи. “Службен весник на Република Македонија“ бр. 29/05; бр.36/11; бр.41/14; бр.104/15; бр.39/16; бр.83/18.

Закон за заштита и спасување. “Службен весник на РМ“ бр.36/04; бр.49/04; бр.86/08; бр.124/10; бр.18/11; бр.41/14; бр.129/15; бр.71/16; бр.106/16.

Одлука на Уставниот суд на Република Македонија. У.бр.178/2008 објавена во “Службен весник на Република Македонија“ бр.85/09.

Автентично толкување на Законот за заштита и спасување објавен во “Службен весник на Република Македонија“ бр.114/09.

Лазаревски, П., Ѓоргон, Н., Талески, М. (2010). Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и од катастрофи. Скопје: Центар за управување со кризи.

European Commission. (6.10.2020). North Macedonia 2020 Report. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/north_macedonia_report_2020.pdf>.

Bojana Naumovska, PhD, Associate Professor
bojana@isppi.ukim.edu.mk

Milka Dimitrovska, LL.M, Research Assistant
milka.dimitrovska@isppi.ukim.edu.mk
Institute for Sociological Political and Juridical Research,
Ss. Cyril and Methodius University in Skopje,

DILEMMAS CONCERNING THE MACEDONIAN ELECTORAL MODEL: FROM SINGLE ELECTORAL CONSTITUENCY TO OPEN LISTS

Abstract

The Republic of North Macedonia has ensured certain legal preconditions for real pluralism, but practice has shown that the current electoral rules significantly constrain these possibilities (especially when it comes to parliamentary representation of the smaller parties). Two substantial proposals for changes in the electoral system have gained traction in the past years: move towards a single (national) electoral constituency instead of the present six; and the move from closed-list proportional representation to preferential voting via open lists. These proposals are backed by the idea that the current electoral system is characterized by a certain deficiency regarding realistic transposing of citizens' votes in representative mandates, as well as by the fact that smaller political parties rarely achieve parliamentary representation through the present electoral rules. By imploring content analysis of both theoretical and empirical literature, using the primary data of interviews conducted with a small number of small parties' leaders as well as by using the comparative method, the authors present relevant argumentation for each of the aforementioned proposals and ultimately provide respective solutions that should be further researched and could provide basis for legislative interventions in the Electoral code of the Republic of North Macedonia.

Keywords: pluralism, representation, single electoral constituency, open lists

INTRODUCTION

Political pluralism and proper citizens' representation are immensely important preconditions for contemporary democratic functioning. The Republic of North Macedonia (hereon: RNM) has ensured certain legal preconditions for real pluralism, however its electoral models are under constant revision since the Macedonian electoral system is still developing its features, among which two evolving conceptual entities arise as subjects of particular interest of the expert and political public – the prospective of a single (national) electoral constituency instead of the present six; and the move from closed-list proportional representation to preferential voting via open lists. In order to fully focus on these two proposals, other electoral system's elements will be considered as constants in the paper. The current unfavourable circumstances and challenges concerning elections are dominantly rooted in the non-satisfactory social and economic progress produced by the parties dominant in the political arena for several decades i.e. since the state's independence, but can be manifested through the low trust of the Macedonian citizens in the Assembly of RNM, various forms of deficiencies and irregularities in the electoral process, political bargaining etc. Therefore, it is of salient importance to determine whether the electoral system and the social circumstances ensure wholesome pluralism and manifestation of the citizens' preferences in the Assembly of RNM through realistic transposition of the votes in representative mandates, and true equality of each citizen's vote, i.e. to determine what would be the optimal electoral model in this current political context.

To this end, in the following paper, theoretical and comparative background will be provided regarding the factors influencing representation, along with several relevant representative features of the electoral systems in general and specific legislative recommendations concerning current Macedonian electoral model.

FACTORS AND SIGNIFICANCE OF THE SMALL PARTIES' ENTRY IN THE REPRESENTATIVE HOUSE

Although traditionally, the vast part of political science concerns the parties of influence, the postmodernism initiates paying attention to the smaller political parties and the interests they represent. Smaller parties are related to advocacy of a certain agenda or a cluster of narrower areas of political significance but they can be ethnic parties as well, thus representing the interests of the smaller non-majority communities in the country. The electorate of the smaller parties is usually considered as a barometer that indicates public dissatisfaction of the political system (Donovan 2000).

Important legal and political factors that influence the establishment, development and entering of the smaller parties in the parliament are the type of political system, population size, level of economic development of the state, electoral model and citizens' satisfaction of the large parties. Namely, the bigger state population (Horowitz & Browne 2005) and the higher the gross domestic product, the smaller the success of smaller parties, while the success of the smaller political parties in the majority electoral systems is directly correlated

to the failure of the big parties (Gerring 2005). As well, smaller parties have lesser chances for success compared to the big ones in a presidential system because the focus is on a certain limited number of presidential candidates (Gerring 2005).

Especially significant for the paper's argumentation is the Lijphart's paradigm which states "the position of the smaller parties in a particular political system is largely dependent on the electoral model used at that point in time" (Lijphart 1994).

IMPACT OF THE ELECTORAL SYSTEM ON THE PARLIAMENT'S STRUCTURE

Electoral systems have double effect, effect on the voter and on the number of selected parties that acquire the status of legislative ones (Naumovska 2011). According to Sartori, the electoral systems define the way votes are calculated into mandates (proportionally or not) thus influencing the behavior of the voters, *inter alia* on whether the voter would vote for a party or a person (Sartori 2008). Beside the voters, the small parties themselves are influenced by the electoral system and can decide not to nominate their own candidate in the single-mandate electoral constituencies (Borisyuk et al., 2007).

Various electoral principles impact the proportional representation differently. The majority system in one electoral turn and the plural electoral model (model of relative majority) foster perpetuity of the dual party system in the state on account of the multiparty system and they function rather in the direction of stability than of the representative democratization of the system, while the proportional system favors multipartism. The majority systems could be appraised for their advantages, some of which are the simplicity when voting, stability of government, moderate political behavior etc. (Nolen & Kasapovic 1997). However, the proportional models ensure greater representation of the smaller parties in the parliament, unlike the mixed and the majoritarian ones in which there is a disproportion between the electoral votes share and the parliamentary mandates won. This assertion is supported by empirical evidence provided by Rae and Sprague separately. The latter has precisely determined the bias for entering into parliament for third parties. Thus, the use of proportional formulae used for transposition of votes into mandates leads to the possibility of the smaller parties to win one eighth of the votes in order to win a parliamentary mandate, while according to the majoritarian principles they should win one third of the votes to ensure a mandate (Gaber & Jovevska 1997).

Within the frame of a semi-proportional system the odds of the smaller parties are increased by the adoption of the system of single transferable vote (STV), supported by the institutional rules related to STV (Karakamiseva 2004).

According to Nolen and Kasapovic, the superiority of the proportional in comparison to other systems in the heterogeneous societies derives *inter alia* from the fact the proportional system fulfils the requirement for fair representation of minorities to which priority should be given in such societies. These authors consider as significant advantage of the proportional system its capacity for consideration of social changes and new political currents when transposing the votes into mandates (Nolen & Kasapovic 1997).

Duverger also sets the “law” that the proportional model of representation creates preconditions for establishment of multiparty system. He also states that the electoral systems shape the party systems which further define political systems. In the triangle electoral/party/political systems the middle member manifests as a consequence of the first and a cause for the third (Kasapovic, foreword Nolen 1992). Sartori largely supports the Duverger’s “laws” (Nolen 1992). Solely, according to Sartori, the introduction of the proportional model does not cause an increased wave of newly formed relevant parties, it merely eliminates the consequences of the previously enacted model (Sartoti 2008).

Currently, in the European practice, the disproportion between the won votes and parliamentary seats is differently manifested. For instance, the greatest disproportion is documented in the United Kingdom and the smallest one in Netherlands, a country that uses proportional system with a single constituency (Naumovska 2011).

The various countries’ empirical elaboration of the electoral systems’ elements such as electoral formula, size of electoral constituency, electoral threshold, manner of voting, type of candidate lists etc. also define pluralism. Exemplary, the electoral thresholds feature many countries with proportional system. The thresholds vary from 0.67% in the Netherlands to 5% in the Czech Republic, Poland and Germany eliminating extreme multipartism. Basically, the higher the threshold, the bigger the obstacle for entering in the parliament of the small parties.

As per elaborated, each element of the electoral technique holds significance and influences the realization of the electoral right, which means that it substantially affects the way of upholding the democratic principles. Still, in this instance, the focus is reduced to the issue of the creating of electoral constituencies and candidate lists, analyzed further.

A SINGLE ELECTORAL CONSTITUENCY

The electoral constituency as an electoral dimension is of a great importance for democracy, especially considering its creation and size. The most important aspect that the electoral constituency should provide is the ensuring of substantial equality of citizens’ votes, i.e. to comply the maxima ‘one vote to each citizen, each vote equal value’.

The size of the constituency is defined by the number of mandates deriving from it. Bigger constituencies are more compliant to the proportional model, while the majoritarian model functions with single-mandate electoral constituencies. The bigger the electoral constituency, the higher the number of mandates deriving from it, subsequently, the highest the level of proportionality. For instance, the Netherlands and Israel function as a single electoral constituency (in the former 150 representatives are elected and in the latter 120). As well, the smaller the constituency, the larger the number of “lost” votes. Small electoral constituencies have the same effect as the high thresholds: both limit proportionality and the chance for the small parties to obtain parliamentary seats; with the augmentation of the electoral constituencies and the diminishing of the thresholds, the proportionality and the odds of the small parties improve (Naumovska 2011).

As far as the size of the electoral constituency in the proportional system is concerned, both Sartori and Lijphart concur that the countries with small or medium-sized constituencies have the smallest proportionality which could lead to “punishment” and eventual elimination of the small parties.

According to Lijphart the two most important dimensions of the electoral system with great consequences for proportionality and electoral results as well as for the party systems are the electoral formula and the size of the electoral constituency (Lijphart, 1994).

In the analysis of the European countries regarding the size of the electoral constituencies, it could be deduced that the proportional representation is most adequately applied in the Netherlands since the entire state is a single constituency in which 150 representatives are elected, unlike Spain which also uses the proportional model, but its territory is divided into fifty two constituencies from which on average seven parliamentarians are elected and the latter is rather constraining. Since each country’s social and political context is different, a specific country overview is needed to establish the proper electoral system parameters.

The Republic of North Macedonia as a single electoral constituency

When RNM is specifically regarded as a single electoral constituency, it is necessary to underline that several electoral systems with various subcategories could prove to be functional, i.e. would produce favourable results. However, the question is what would be the most optimal solution for RNM considering the current circumstances?

Given the previous elaboration, the proportional system that is already in place in RNM is the best foundation for further upgrade and alteration towards greater representation. Since RNM is a small country, it can be organized both as several and as a single electoral constituency. Namely, the current electoral model containing six electoral constituencies is highly representative and since smaller parties usually make coalitions with the bigger national parties, the former are often represented in the government and/or have a few parliamentary seats which ensures certain level of representation relative to their size and political legitimacy. However, according to concrete simulated calculations (Dimitrievski 2017), the model with a single constituency is even more representative and would produce greater pluralization and more realistic results regarding the manifestation of citizens’ will, since it would *de facto* lower the electoral threshold.

Within the research of Naumovska (2011) concerning the way electoral model influences political behavior and opportunities of smaller parties, several interviews with the leaders of some smaller parties of that period had been conducted. To the question whether it would be encouraging for the party to step out individually at elections if the whole territory of Macedonia represents a single electoral constituency, all respondents have answered accordingly, i.e. that such solution was in favour of their interests and that should be adopted as legislation. (Naumovska, 2011:216). Even though the idea for RNM as a single constituency has been discussed as a concept since the very independence of the country and has been further confirmed as beneficial for the parties that represent smaller interest groups in the society in the aforementioned research, still it gains traction these

recent years because at the moment, it is a concrete legislative initiative of the smaller parties supported not only by the expert public, but declaratively by some of the bigger parties' leaders as well.

As argued, RNM as a single electoral constituency is a model that has advantages since the concept itself means more literal transposition of the votes into parliamentary mandates. In this sense, the small parties and the smaller ethnic communities which are largely organized as small political parties could in a more compact manner realize their political interest and ensure parliamentary seat/s even when they do not have concentration of votes in a particular region. In that scenario, according to estimates and supported by the Dimitrievski's simulation (Dimitrievski 2017) of the previous elections, it is probable that the bigger parties such as SDSM, VMRO-DPMNE and DUI would win a few less mandates. Subsequently, the citizens that would have voted for a third option or a smaller party due to number of reasons (saturation of big parties' politics, preference of a certain small party focal issues on agenda etc.) would be properly factored. Eventually, medium-term, it is possible such third or fourth option to gain weight through the course of time which would ensure substantial and not only formal pluralism. Hence, the introduction of a single electoral constituency would not represent a radical change, however, it would be a serious step towards the improvement of democratic quality.

TYPES OF CANDIDATE LISTS

The types of candidate lists that should be used in a particular country is a more controversial issue, both due to their various forms of practicing and to the effects they can cause, therefore a close comparative overview regarding this issue is necessary.

The candidate lists can be closed (rigid) which means that the candidates are chosen by the order defined by the party and open (flexible) meaning that there is not any preordered ranking and that the voters could express their preferences by marking the names of the candidates (Sartori 2008).

Besides voting for lists, two other possible formulae are the free list and limited vote. The free list means that the voter has as many votes as there are candidates to be chosen (he/she can assign two votes to any candidate, but is allowed to cast his vote for a candidate of another political party as well). Unlike the free, the limited vote enables each voter to have more than one vote but less votes than the number of members of parliament that are to be voted.

Comparatively, certain states as Finland, Estonia, Switzerland and Poland use open lists with proportional representation where the candidates from the list that enter the parliament are elected by the voters, i.e. the voters define the order by voting for particular names on the lists. Other countries use voting combinations where the voting of a favourite can make a difference (as are Sweden, the Czech republic, Cyprus and Greece) by which the popular candidate can overrun the ones that the party has prioritized as higher on the list and to enter the parliament (the number of parliamentarians elected this way is around 5%) while in third countries such as Malta and Ireland, the system of single transferable

vote functions well (Naumovska 2011). Additionally, Belgium, Finland, Greece, Italy, Norway, Austria and Sweden provide preferential proportional lists where the voter decides on the order within the party candidates; in Switzerland and Luxembourg the preferences could be of different parties; combined system of proportionality with clear personalized method is at play in Ireland and Estonia, etc. (Jovevska & G. Damjanovska 2007).

Open or closed candidate lists in RNM

Open lists could contribute to democratization i.e. more precise and liberal reflection of citizens' needs as well as to decrease of the party's determination of candidates. Still, as far as open candidate lists in RNM are concerned there is space for additional analysis and empirical testing including a simulation for Macedonian circumstances, while a more theoretical argument will be presented in this paper.

Namely, unlike the closed lists that are created within the parties with ultimate approval by the party top, the advantages of open lists are related to decrease of the parties' capacity to define the candidates and increase such capacity of the citizens. That way it is possible for the party leading members or party's favoured persons not to overlap with the voters' favourites, the former could even drop out in the distribution of mandates by which the gain is a more precise picture and greater protection of citizens' interests and representation.

Open lists, eventually, lead to increase of the party focus towards the quality of suggested candidates, by which the structure in the lists is necessarily changed in favor of the candidates with higher professional and moral characteristics (Handgarther et al., 2019). In this sense, it is possible to instigate ethnically mixed candidate lists, which *inter alia* would have positive implications in direction of stepping towards civil society of equality of individuals and overpassing the consociational democracy in RNM since the latter consists inherent weaknesses regarding its sustainability, political efficiency and anachronisms when treating certain human rights as collective ones (Dimitrovska 2019). As far as the expected effects of these electoral solutions are concerned, as previously said, the proportional system, according to Nolen and Kasapovic, fosters greater parliamentary representation of the smaller ethnic parties in a heterogeneous society as the Macedonian one and currently, these standards for small ethnicities' representation should be ensured further by the introducing of the single electoral constituency. However, eventually, through the course of time and gaining societal maturity and fulfilling other parallel conditions for overpassing consociational democracy, the introducing of open lists would give positive incentive to pressuring the parties to incorporate within their candidate ranking lists representatives of different nationalities, with accent on the individual features of the person, setting the ethnicity as a secondary issue which would contribute to eventual fading of the ethnic character of the parties in RNM.

On the other hand, the open lists presuppose highly informed and election-wise educated citizens which are also acquainted with the suggested candidates, as well as

somewhat bigger burden to the technical aspect of the elections' holding which could pose a challenge in the Macedonian circumstances. Hence, the open lists are not as much compatible to the concept of the entire country as a single electoral constituency on the national level. As well, the open lists would pose a problem to the ensuring the legally stipulated quotas for gender equality in the Assembly.

The authors' stance is that the advantages of adoption of open lists outweigh the disadvantages, however, a careful approach is needed regarding the step towards adoption of the concept of open lists. Therefore, the preferential voting could be adopted but limited to one or a few of the candidates on national level, while on local level where the voters are more acquainted with the not so numerous candidates for municipal councilmen (which number in the Macedonian municipalities can vary from 9 to 33) there is a possibility for preferential voting with ranking of several candidates.

CONCLUSION

When deliberating substantial changes of the Electoral code, such as the ones analyzed in the paper: move towards a single (national) electoral constituency instead of the present six and the move from closed-list proportional representation to preferential voting via open lists, it is of immense importance to take into consideration the political and juridical stability, organizational and resource challenges, as well as the effects they could produce. Given that an elaborate study that would systematically analyze and compile all electoral aspects is lacking in the RNM, and that it is necessary for an electoral model to be practiced for a longer period of time in order for its effects to be estimated (Jovevska 1999), the authors pose scientific reserve regarding their conclusions in favour of such future study.

However, currently, within the existing Macedonian proportional electoral system with the D'Hont's formula, the adoption of the legislative solution of the RNM as a single electoral constituency would be highly beneficial in terms of providing lower threshold for entering of the smaller parties in the Assembly of RNM, thus providing more representative preconditions for realistic transposition of citizens preferences into parliamentary mandates ultimately advantaging the pluralism in the country.

The adoption of a certain form of open lists with preferential voting limited to one or several candidates in the RNM would foster greater freedom for expressing of citizens' preferences while decreasing the party's influence in the creation of candidate lists, thus impacting the quality of proposed candidates and improvement of certain civil society principles.

These solutions could significantly improve the democratic character of the prospective Macedonian electoral model by ultimate greater factoring of the Macedonian citizens.

BIBLIOGRAPHY

Blumenau J, Eggers AC, Hangartner D, Hix S (2017) “Open/Closed List and Party Choice: Experimental Evidence from the UK”. *British Journal of Political Science* 47 (04): 809-827.

Borisjuk G, Rallings C, Thrasher M, Kolk van der Henk (2007) “Voter Support for Minor Parties: Assessing the Social and Political Context of Voting at the 2004 European Elections in Greater London”. *Party Politics* 13(6): 669-693. SAGE Publications.

Димитриевски Д (2017) Пропорционалниот изборен систем во една изборна единица наспроти пропорционалниот изборен систем во повеќе изборни единици. Скопје: Парламентарен институт – Собрание на Република Македонија.

Dimitrovska M (2019) *From Consociational to Majority Democracy in the Republic of North Macedonia*. Berlin: LAP.

Donovan T (2000) “Mobilization and Support of Minor Parties: Australian Senate Elections”. *Party Politics* 6(4): 473-486. SAGE Publications.

Габер Д. Н., Јовевска А (1997) Дизајнирање изборен систем на Република Македонија. Скопје: Фондација Фридрих Еберт.

Gerring J (2005) “Minor parties in plurality electoral systems”. *Party Politics* 11(1): 79-107. SAGE Publications.

Hangartner D, Ruiz N.A., Tukiainen J (2019) “Open or Closed? How List Type Affects Electoral Performance, Candidate Selection, and Campaign Effort”. *Vatt Institute for Economic Research Working Papers* 120.

Horowitz S, Browne E (2005) “Sources of Post-Communist Party System Consolidation: Ideology versus Institutions”. *Party Politics* 11(6): 689-706. SAGE Publications.

IDSCS (2020) “What is the general perception of the citizens regarding the Assembly of the Republic of North Macedonia?”.

Јовевска А, Габер Д. Н. (2008) „Изборниот систем на Република Македонија – Актуелни дилеми“. Годишник на ИСППИ 2007. Скопје: ИСППИ.

Каракамишева Т. (2004) Избори и изборни системи. Скопје: Култура.

Kasapovic M, predgovor Nolen D (1992) *Izbornopravo I stranacki sustav*. Zagreb: Skolska knjiga,

Lijphart A (1884) *Electoral systems and Party Systems*. Oxford University Press.

Наумовска Б (2011) Влијанието на изборните модели врз помалите политички партии во Република Македонија. (докторска дисертација) Скопје: ИСППИ.

Нолен Д, Касаповиќ М (1997) Изборни системи во Источна Европа. Скопје: Фондација Фридрих Еберт.

Сартори Џ (2008) Компаративен уставен инженеринг. Скопје: Табернакул.

Pande Lazarevski, PhD

Institute for Sociological, Political and Juridical Research, “Ss. Cyril and Methodius”
University in Skopje
pande.lazarevski2@gmail.com

Nikola Gjorgon, PhD

“Ss. Cyril and Methodius” University in Skopje (alumni)
nikola.gjorgon@gmail.com

**THE ROLE OF SCIENTIFIC NETWORKS AND NATIONAL
COORDINATION IN PREVENTION OF REDUCTION OF DISASTERWS
RISKS**

**УЛОГАТА НА НАУЧНАТА ВМРЕЖЕНОСТ И НАЦИОНАЛНАТА
КООРДИНАЦИЈА ВО НАМАЛУВАЊЕТО НА РИЗИЦИТЕ ОД
КАТАСТРОФИ**

Abstract

Disaster risk reduction begins with right understanding of the nature of risks. Science has a key role to play in understanding risks and building resilience. As a result, scientific and academic communities on national, regional and global levels were included in the process of designing and implementation of the most relevant agendas such as the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. However, one of the greatest challenges to implementing the Sendai Framework is the “limited knowledge of existing networks between scientific research institutions and their active role in DRR research, capacity development, and other technical services.” This lack of coordination can lead to unnecessary and expensive repetition of research, duplication of activities, re-opening absolved questions, which can in turn negatively impact the policy-making process. We examine this challenge through the experience of the expert dimension of the Macedonian National Platform for Disaster Risk Reduction. In order to enable synergy between science

and decision-makers, the expert level consisted of a legal, socio-economic and academic-expert council. However, due to the discontinuity and years of stagnation in the development of the National Platform, the expert dimension and the academic and laboratory networks were neglected. For this reason, we raise the question of effective coordination of limited human, financial and material-technical resources and emphasize the link between the expert dimension and decision makers. While having in mind the lessons (not) learned so far, we contrast the science-based policies and the oportune political improvisations. Emphasizing the need for renewed netowrking of scientific and expert capacities for the purpose of disaster risk reduction, we point to two solutions. First, in order to use the limited resources in a effective and efficient manner, we propose using the existing, yet neglected national coordination mechanism. Second, establishing an academic Center of excellence as a platform of knowledge and skills that connects disaster risk reduction researchers and practitioners.

Keywords: Disaster risk reduction; Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030; scientific and academic network; National platform for disaster risk reduction; Center of excellence.

ВОВЕД

Намалувањето на ризиците од катастрофи се дефинира како концепт и практика што имплицира систематски напори за анализирање и намалување на причинителите на катастрофи; намалување на ранливоста на заедниците и животното опкружување во целина и на луѓето и нивната сопственост, поединечно, како и подготовки за превенција и намалување на разорните последици од настани загрозувачки по животот, здравјето и имотот на граѓаните и критичната јавна инфраструктура. Во таа смисла, темелното намалување на ризиците зависи од вклученоста на секој дел од општеството, секој сегмент од државата и секој дел од јавниот и приватниот сектор.

Намалувањето на ризиците од катастрофи започнува со правилно разбирање на природата на ризиците. На ризиците од катастрофи повеќе не се гледа како на просторно и временски статични и изолирани феномени, туку како на меѓузависни, комплексни и динамични. Климатските промени, неконтролираната експлоатација на ресурсите, загадувањето на животната средина, уништувањето на биодиверзитетот, рапидната урбанизација и зголемената социјална и економска нееднаквост придонесуваат кон поголема изложеност и ранливост на заедниците кон ризиците од катастрофи (UNDRR 2019, 79). Поради се поголемата меѓуповрзаност, една несреќа или катастрофа може каскадно да се прелее и предизвика дополнителни и непредвидливи последици. Пример за тоа се климатските промени, но и пандемијата на КОВИД-19 што иако започна како здравствена криза, многу бргу поприми економска, еколошка и социјална димензија.

Науката има клучна улога во разбирањето на ризиците и градењето отпорност кон нив. Меѓународните напори за намалување на ризиците се кристализираа за време на Меѓународната декада за намалување на природни катастрофи 1990-1999 (International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR) во рамките на која, на Светската конференција за намалување на ризици од катастрофи, одржана во Јокохама во 1994 година, се усвои “Стратегија и акционен план за побезбеден свет: насоки за превенција од природни катастрофи, подготвеност и справување со последици”. Меѓународната стратегија за намалување на катастрофи на Обединетите нации (United Nations International Strategy for Disaster Reduction - UNISDR)¹ во 2008 го воспостави Научниот и технички комитет (Science and Technical Committee), а веќе во 2009 година го издаде првиот Глобален Извештај за проценка на намалување на ризиците од катастрофи (Global Assessment Report – GAR). Со Рамката за акција од Хјого 2005-2015 (Hyogo Framework for Action - HFA) беше препознаена потребата од поголемо учество на науката во процесот на носење политики и одлуки. Поради тоа, UNISDR создаде амбиент за активно вклучување на научните и академски заедници на национално, регионално и глобално ниво во евалуацијата на нејзината ефективност (UNISDR 2011), како и дизајнирањето на последователната Рамка за намалување на ризици од катастрофи од Сендаи 2015-2030 (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030 – SFDRR).

¹ На 01.05.2015 година UNISDR е преименувана во UN Office for Disaster Risk Reduction - UNDRR.

Вклученоста на научната заедница е незаменлива за имплементација на првиот приоритет на Рамката од Сендаи, а кој се однесува на правилното разбирање на ризиците и нивно темелно намалување,²но и вториот приоритет што се однесува на јакнење на управувањето со ризици од катастрофи³ (UNISDR 2015, Paragraphs 24, 26). Имплементацијата на двата приоритети зависи од вмреженоста на научната и експертска заедница, и вложувањето во врвна, интердисциплинарна и мултидисциплинарна експертиза поткрепена со иновативни технологии и методолошки рамки.

Рамката од Сендаи повикува на партнерство меѓу науката и политиката. Притоа, Рамката упатува на „мултихазарден пристап и инклузивен и информиран процес на носење одлуки врз основа на отворена размена и ширење на расчленети податоци [...] како и врз основа на лесно пристапни, ажурирани, разбирливи, научно-втемелени информации за ризиците [...]“ (UNISDR 2015 Paragraph 19 g). Академските, научните и истражувачките центри и мрежи имаат незаменлива улога во системското намалување на ризиците од катастрофи преку проучување на факторите на ризици, подготовка на сценарија. Оттука, Рамката од Сендаи се залага за „промовирање и унапредување на дијалогот и соработката меѓу научната и технолошката заедница, другите релевантни чинители и носители на одлуки, а со цел да се овозможи носење на научно засновани политики и одлуки за менаџирањето/управувањето со ризиците од катастрофи.“ (UNISDR 2015 Paragraph 24 h). Притоа се нагласува дека правилното разбирање на ризиците на национално и локално ниво подразбира и „зајакнување на техничкиот и научниот капацитет за користење на постоечкото знаење и развој и примена на методологии и модели за проценка на ризици од катастрофи, ранливост и сложеност кон сите непогоди.“ (UNISDR 2015 Paragraph 24 j).

Сепак, според Aitsi-Selmi, Murray, Wannous et al. еден од најголемите предизвици за имплементација на Сендаи Рамката е „ограниченото знаење за постоечките мрежи меѓу научно-истражувачките институции и нивната активна улога во истражувањето на полето на намалувањето на ризиците од катастрофи, развој на капацитетите и други технички услуги.“ (Aitsi-Selmi, A., Murray, V., Wannous, C. et al. 2016, 6). Ваквата состојба на некоординираност може да доведе до непотребно и скапо повторување на веќе завршени истражувања, дуплирање на веќе превземени активности, отворање на веќе апсолвирани прашања, што потоа може негативно да се одрази на самиот процес на креирање политики.

2 „Политиките и практиките за менаџирање со ризици од катастрофи треба да се темелат на разбирање на ризикот од катастрофи во сите негови димензии на ранливост, капацитет, изложеност на луѓето и средствата, одликите на опасностите и животната средина. Таквото знаење може да се користи за проценка на ризиците, превенција и митигација како и за развој и имплементација на соодветна подготвеност и ефективен одговор кон катастрофите.“ (UNISDR 2015, Paragraph 23)

3 „Управувањето со ризици од катастрофи на национално, регионално и глобално ниво е од големо значење за ефективно и ефикасно менаџирање со ризиците од катастрофи. Потребни се јасна визија, планви, способност, насочување и координација во секторите и меѓу секторите, како и учество на релевантните чинители. Јакнењето на управувањето со ризици од катастрофи во насока на превенција, митигација, подготвеност, одговор, опоравување и обновување се нужни и поттикнуваат соработка и партнерство меѓу механизмите и институциите за имплементација на инструментите што се релевантни за намалување на ризици од катастрофи и одржлив развој.“ (UNISDR 2015, Paragraph 23)

Случајот со експертската димензија на македонската национална платформа за намалување на ризици од катастрофи може да послужи како илустрација. Во натамошниот текст ќе се осврнеме на следните прашања: Кои се досегашните искуства и научени лекции од вмрежувањето на научната и експертска компонента во насока на намалување на ризиците од катастрофи? Како, во услови на ограничени човечки, финансиски и материјално-технички ресурси, ефикасно и ефективно да се искористат капацитетите на македонската академска и научна заедница во правилното разбирање на ризиците? Како најдобро да се зајакне и формализира врската меѓу научната и академската заедница од една страна и носителите на одлуки од друга, со цел да се носат научно засновани политики и одлуки поврзани со намалувањето на ризиците од катастрофи?

ЕКСПЕРТСКАТА КОМПОНЕНТА НА НАЦИОНАЛНАТА ПЛАТФОРМА ЗА НАМАЛУВАЊЕ НА РИЗИЦИ ОД КАТАСТРОФИ

Надоврзувајќи се на Рамката за акција од Хјого 2005-2015, Рамката од Сендаи препорача процесите на научно и академско вмрежување да се одвиваат во рамките на националните платформи за намалување на ризици од катастрофи. Следејќи ги овие генерални насоки, во периодот од 2007-2009 година беше развиен македонски модел на Национална платформа за намалување на ризици од несреќи и од катастрофи (НП), како повеќечинителски национален механизам кој пружа координација и дава политички насоки во доменот на намалување на ризиците од катастрофи (Ѓоргон 2011, 132).⁴

Со цел да обезбеди интегриран, ефикасен и ефективен пристап за превенција, рано предупредување, справување и надминување на последици од природни и од човек предизвикани несреќи и катастрофи, НП вклучуваше експертска димензија. Со цел да овозможи синергија меѓу науката и носителите на одлуки, експертското ниво се состоеше од правен, економско-социјален и академско-експертски совет.⁵ Како рамка која ги обединува носителите на највисоките државни овластувања во респективните области, како и врвни претставници на академската и на бизнис - заедницата и на невладиниот сектор, советите требаше да овозможат:

⁴ За Националната платформа Академик Ѓорѓи Ефремов напиша: “Посебен впечаток остава систематичноста во приодот кон развивањето на Националната платформа, обединувајќи ги националните и меѓународните практики, теориската и методолошка издржаност и практичната употребливост на понудените системски решенија. Втемелена врз парадигмата на поврзани садови и добро осмислени трансмисии, комплексна во пристапот, но едноставна во институционалната архитектура, Националната платформа е всушност една исклучителна интегрирачка алатка која ја гарантира синергијата на сите чинители што ја сочинуваат. Во таа смисла не е ни чудо што во меѓународни рамки е препозната како референтен модел за конзистентен пристап кон превенцијата, раното предупредување и справувањето со широкиот спектар на ризици и можни несреќи или катастрофи.” (Лазаревски, Ѓоргон, Талески 2010.)

⁵ Притоа, со цел успешно да ги извршуваат горенаведените надлежности, неопходно беше воспоставување на секретаријати кои би пружале административно-техничка поддршка на работата на советите, со што би се надминале практичните пречки, и би се создале услови за нормално функционирање на советите.

- вмрежување на постоечкиот експертски капацитет и негово активирање и ставање во функција на имплементација на НП;
- премостување на јазот меѓу носителите на највисоките државни овластувања и врвните претставници на академската и бизнис заедница и невладиниот сектор, со што се обезбедува носење одлуки поврзани со намалувањето на ризиците од несреќи и од катастрофи втемелени на научна основа;
- да пружаат совети за прашања поврзани со примената на намалувањето на ризиците од несреќи и од катастрофи и нивните респектибилни области;
- да учествуваат во изготвувањето на стратегиите, политиките, плановите и легислативата и да даваат мислења за предложените стратегии, политики, планови и легислатива.

Притоа, беше согледана потреба од функционално обединување на националните капацитети со цел овозможување медицинска, техничко-технолошка и конструктивно-градежна форензика, форензика на животната средина и форензика на телекомуникациските и информатичките мрежи. Исто така, не помалку важно беше и настојувањето да се обезбеди синергија и функционалност на расположивите капацитети за комплексни истражувања, координација на активностите во вршењето на експертизи и лабораториски испитувања од значење за превенција на цивилните ризици и опасности и рано предупредување, справување и надминување на последици од цивилни несреќи и катастрофи. Со таа цел беше воспоставена академска мрежа од 79 институти, истражувачки центри и опсерватории при МАНУ, УКИМ, УГД и некои од приватните македонски универзитети, како и национална мрежа на 173 лаборатории при академски институции, министерства и органи на државна управа (Лазаревски, Ѓоргон, Талески 2010, 118-126). Процесот на вмрежување покажа дека државата располага со значаен капацитет.

Сепак, поради дисконтинуитет и неколкугодишна стагнација во развојот на НП (Lazarevski, Gjorgon 2019, 58), експертската димензија беше запоставена, а академската и лабораториската мрежа беа занемарени. Дури четвртото издание на НП од септември 2019 година одново ја реafirмира потребата од подобрување на „соработката и дијалогот помеѓу научните и технолошките заедници и другите релевантни институции со цел да се обезбеди и научен пристап во креирањето на политиките“ (НПДРР 2019).⁶

6 „За подобра превенција, процена на ризици и подготвеност за ефективен одговор на катастрофи од клучно значење е разбирањето на ризиците од катастрофи со сите нивни димензии и карактеристики, ранливоста и изложеноста на луѓето и имотот. За попрецизно да се разберат ризиците од катастрофи, потребно е (на национално и локално ниво) да се пристапи кон прибирање, анализа и користење на релевантни податоци и практични информации и нивно соодветно споделување, ширење и дистрибуција до различните категории на граѓани и институции, како и пристап и достапност до овие информации во реално време; да се вршат периодични процени на ризици, ранливост и изложеност на опасности и да се изработуваат мапи на ризици со употреба на современи информациски и комуникациски технолошки иновации, јавно да се објавуваат и објаснуваат материјалните и човечки загуби од катастрофите, преку споделување на искуства и научени лекции соодветно да се обучат и едуцираат владини претставници и претставници од локалната самоуправа, граѓанскиот и приватниот сектор за тоа какви активности да преземат, да се подобри

За одново да се направи овој значаен исчекор, неопходно е повторно вмрежување на постоечките ресурси и капацитети. За таа цел потребна е не само поголема видливост за постоечките научно-истражувачки мрежи, организации и центри, туку и поголема транспарентност околу нивната соработка со креаторите на политики и носителите на одлуки. Со вмреженоста и добрата комуникација и размена на информации за истражувањата и наодите се овозможува истражувачите да го надградуваат и прошируваат знаењето за ризиците од катастрофи, наместо секогаш да почнуваат од почеток. Но, освен подобрената комуникација во рамките на научната заедница, вмреженоста ја зголемува тежината на научниот аргумент во процесот на креирање политики и носење одлуки и може да придонесе кон поквалитетно формулирање на проблемите и решенијата.

Академските и истражувачки мрежи имаат клучна улога во намалувањето на ризиците од катастрофи: ангажирање, споделување на знаење, интеграција и партнерство, иновации, проценка на ризици, поддршка за истражувањето, овозможување на поврзаност меѓу науката и политиките како и поддршка за тематските платформи (UNISDR 2015). Притоа, предноста на добро-вмрежената национална мрежа се состои во нивниот увид и познавање на националните и локалните состојби на полето на ризиците од катастрофи, што им овозможува многу полесно, побрзо и попрецизно да ги проценат ризиците, да ги детектираат потребите, и да ги понудат своите согледувања на креаторите на политики и носителите на одлуки.

Во тој контекст, сугерираме воспоставување на академски „Центар за извонредност“ од широк профил, релевантен за намалувањето на ризиците од катастрофи. Центарот за извонредност би бил платформа на знаења и вештини која ги поврзува истражувачите и практичарите овозможувајќи интердисциплинарна соработка и употреба на најдобри практики, втемелени врз прецизни научни процедури и протоколи.⁷ Мисијата на Центарот за извонредност во домен на

соработката и дијалогот помеѓу научните и технолошките заедници и другите релевантни институции со цел да се обезбеди и научен пристап во креирањето на политиките.“ (НПДРР 2019)

⁷ Според член 23 од Законот за научно-истражувачка дејност. „Службен весник на Република Македонија“ бр. 46/2008, 103/2008, 24/2011, 80/2012, 24/2013, 147/2013, 41/2014, 145/2015, 154/2015, 30/2016 и 53/2016, „Научен центар на извонредност е научна установа или група истражувачи која по својата оригиналност, значење и актуелност на постигнатите резултати во научно-истражувачката дејност спаѓа во редот на најквалитетните установи или групи истражувачи во светот во рамките на своето научно подрачје. Научниот центар на извонредност треба во својата работа да има остварено: силна поврзаност меѓу знаењето, истражувањето и иновацијата, односно тесна врска меѓу истражувањето и бизнисот; фокусирана истражувачка програма која вклучува интердисциплинарни теми, применети и базични остварувања; да има капацитет да обезбеди динамична, флексибилна и атрактивна работна атмосфера која придонесува за високи постигнувања на индивидуално и тимско ниво; механизми за подигање нови генерации научно-технолошки таленти; како и способност за остварување на динамичен партнерски однос со државните органи и единиците на локалната самоуправа. Посебните критериуми за прогласување и надворешна евалуација на научните центри на извонредност врз основа на меѓународни стандарди, на предлог на Националниот совет, ги пропишува министерот. Научниот центар на извонредност го прогласува министерот на предлог на Националниот совет, во согласност со кандидираниите научни установи или групи истражувачи, на основа на исполнетоста на критериумите од ставовите 2 и 3 на овој член, вреднувањата од членовите 47 и 48 на овој закон и постапка која задолжително вклучува меѓународна оценка. Научниот центар на извонредност е субјект на континуиран мониторинг и периодична независна надворешна евалуација за да се обезбеди највисок квалитет на резултатите и најефикасно користење на ресурсите.

менаџирање со ризиците од катастрофи би била да овозможи синергија на научниците и практичарите, на теоријата, методолошките насоки и практиката во сите релевантни аспекти поврзани со отпорноста кон катастрофите и намалувањето на ризиците од катастрофи и нивните последици (преку подготвеност, превенција, способност за одговор и за опоравување). Во таа смисла, целите и задачите би биле да се влијае врз јавното и квалификуваното/стручното мислење и да го насочува вниманието на Владата, невладините чинители и академската заедница во насока на утврдување на постоечките празнини, на воспоставување на потребните критериуми, на создавање, развој и одржување на капацитет, на пружање експертиза, подигнување на јавноста и градење на однос во согласност со крајната цел – превенирање несреќите и природните непогоди да прераснат во катастрофи (бидејќи човечкиот однос и институционалниот капацитет се всушност клучните фактори кои овозможуваат несреќите да прераснат во катастрофи). Центарот на извонредност би требало да ја обезбедува врска и комуникација меѓу носителите на политички одлуки и експертската јавност, како и меѓу самата експертска и стручна јавност; да пружа совети за прашања поврзани со примената на намалувањето на ризиците од несреќи и од катастрофи и нивните респектибилни области; да учествува во изготвувањето на стратегиите, политиките, плановите и легислативата; да дава мислења за предложените стратегии, политики, планови и легислатива, а кои би биле доставени од страна на телата и органите на Националната платформа.

УЛОГАТА НА НАЦИОНАЛНАТА КООРДИНАЦИЈА ВО ВМРЕЖУВАЊЕТО НА НАУЧНИТЕ И ЕКСПЕРТСКИТЕ КАПАЦИТЕТИ

Поаѓајќи од поливалентност на ризиците, засегнатите целни групи и надлежните институции на државно и локално ниво, а со цел да се избегне создавањето на паралелни мрежи што независно едни од други би работеле на истата проблематика, неопходна е координација на повторното вмрежување на научните и експертските капацитети. Таа улога би можело да ја обавува националната координација за имплементација на НП за намалување на ризици од катастрофи. Националната координација како функција во рамките на Владата, формално беше воспоставена со именување на Национален координатор⁸ во април 2010 година, иако без јасно ниво дефинирани надлежности.⁹

Независната надворешна евалуација ќе истражува како научниот центар на извонредност ја исполнува својата цел, односно неговата ефективност, одржливост, ефикасност и релевантност на активностите со целите зацртани во Националната програма. Резултатите од евалуацијата ќе се објавуваат транспарентно. Научен центар на извонредност се прогласува за период од три години. По истекот на периодот од три години, врз основа на ново вреднување, може повторно да се прогласи за научен центар на извонредност, за три години.“

8 Во претходно спомнатата публикација (2010, стр. 9), веќе е посочено дека “се разгледува и потребата од воспоставување на функцијата Национален координатор за имплементација на Националната платформа, дополнително на Центарот за управување со кризи како самостоен орган на државна управа задолжен од Владата на Република Македонија да пружа стручна и административна поддршка на целиот процес и на Националната платформа во целина”.

9 Односот кон функцијата Национален координатор укажува на дијаметрално спротиставени видувања.

Првичната идеја беше Националниот координатор да ги координира сите активности и субјекти опфатени со НП за намалување на ризици од (цивилни) катастрофи¹⁰. Тоа значи да бидат координирани сите министерства и самостојни органи на државна управа и да се обезбеди стручна и административно-техничка поддршка и на локална самоуправа, како и координација во врска со ангажирањето на јавните претпријатија и трговските друштва и производствените капацитети од посебно значење, надвор од структурите на Владата.

Како систематски напор за анализирање и намалување на факторите што можат да доведат до катастрофи, намалувањето на ризиците од катастрофи подразбира постоење на силна експертска компонента. Бидејќи во меѓувреме не се прецизно утврдени надлежностите на Националниот координатор, цениме дека сеуште се актуелни размислите од времето кога беше воспоставена таа функција. Имено:

1. Националниот координатор за имплементација на НП би требал да ги следи: состојбите и процесите и да ги координира активностите и дава насоки до субјектите што ја сочинуваат НП; активностите за јакнење на институционалниот капацитет за експертиза заради намалување на ризици и за експертиза за утврдување на причинско-последичниот след на настани при несреќи и катастрофи; водењето на централен регистар на ресурси (организациски, човечки и материјално-технички) од значење за намалување на ризици од катастрофи и за одговор при нивно настанување и предлага до Владата мерки за негово унапредување.
2. Националниот координатор би требал да ја следи и да ја координира работата за изготвување: стратегии, политики и легислатива во функција на намалување на ризици од несреќи и катастрофи и за одговор при нивно настанување; методологии за проценка на ризици; проценки за ризици; сценарија и планови за одговор на ризици и опасности или настанати несреќи или катастрофи;

Имено, за разлика од второто издание на НП од 2009, при третото ревидирано издание на НП од 2011 година се проблематизира воспоставувањето на “дополнителна институција “Национален координатор” за имплементација на НП, со недефинирани функции и задачи и негово навлегување во надлежностите на институциите” (НПДРП 2011,). Во четврто ревидирано издание од 2019, пак, спротивно на претходното видување се упатува на “Надлежност на Националниот координатор за имплементација на Националната платформа за намалување на ризици од несреќии катастрофи на Република Северна Македонија”, таксативно набројувајќи дека Националниот координатор ”ја анализира и следи имплементацијата на Националната платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи, ја проучува и анализира системската поставеност на системот за кризи, подготвува анализи и информации за дејствувањето и функционалноста на системот за кризи, предлага решенија за обезбедување на поголема ефективност и ефикасност на системот за кризи, во соработка со субјектите на системот подготвува тригодишен Акциски план за развивање и јакнење на капацитетите на системот за кризи, имплементација на меѓународните стандарди за јакнење на отпорноста од катастрофи и друг вид на кризи, раководи со Комитетот за координација и имплементација на Националната платформа за намалување на ризици од несреќи и катастрофи, ја информира Владата на Република Северна Македонија за состојбите во системот за кризи, учествува во работата на Управувачкиот комитет и сл.” (Национална платформа за намалување на ризици од катастрофи 2019,).

10 Тоа значи вклучително и силите за заштита и спасување и други релевантни служби, како и инспекцискиот надзор во сите домени каде институционалните пропусти или грешки можат да резултираат со загрозување на здравјето и животот на граѓаните и на материјалните добра.

стандардни оперативни процедури (за превентивно следење и контрола на состојбите; за одговор при настанати несреќи или катастрофи)

3. Националниот координатор би требал да ја следи и да ја координира работата за развивање: единствен модел на оперативен систем за одговор при настанување на несреќи и катастрофи (Emergency Operation System & Incident Command System) и единствен систем за осигурување од последици од несреќи и катастрофи.
4. Националниот координатор би требал да ги следи и да ја информира Владата за состојбите и проблемите во домен на: кадровското екипирање и оспособување на институциите опфатени со НП, а во функција на намалување на ризици од несреќи и катастрофи и подготвеност за одговор во случај на нивно настанување; материјално-техничкото опремување на институциите опфатени со НП.
5. Националниот координатор би требал да доставува предлог за свикување на седници на органите и телата на НП и да предлага точки за дневниот ред.
6. Националниот координатор би требал да ги разгледува, да дава мислење и сугестии на предлог-верзиите што се доставуваат на разгледување и усвојување до Влада и тоа планот за работа на органите и телата на НП; финансискиот план за обезбедување на тековни активности (за намалување на ризици од несреќи и катастрофи) и за реагирање при вонредни настани (во функција и одговор во случај на нивно настанување), како и плановите за вежби и проверка на кадровскиот капацитет и материјално-техничката подготвеност за одговор при настанување на несреќи и катастрофи.
7. Националниот координатор би требал да обезбедува координација и соработка со НП на други земји и со меѓународни организации со надлежности во домен на намалување на ризици од катастрофи и да ја координира и следи соработката што институции ја остваруваат во тој домен со институции од други земји и со меѓународни организации.
8. Националниот координатор би требало да ја известува Владата и да предлага мерки во врска со предметите од негова надлежност; тековните состојби за превенцијата од настанување на несреќи и катастрофи; да ги спроведува одлуките на Владата и, во таа смисла, да дава насоки и рокови за реализација до субјектите што ја сочинуваат НП; да предлага до Владата измени и дополнувања на НП, како и да врши други работи во овој домен, а по налог на Владата.

Националниот координатор би требало да соработува и со институциите кои вршат проценка и утврдување на правните и финансиските импликации од цивилни ризици и опасности¹¹ (вклучително и осигурување од последици од цивилни

11 Наведеното имплицира експертиза во домен на утврдување на (1) трошокот за подготовка и превенција наспроти проценетата штета (изразена во пари) при настанување на цивилна несреќа или катастрофа; (2) направените трошоци при спроведување на мерки и активности за справување со настаната несреќа или

несреќи и катастрофи) како и со институции што имаат капацитет за форензичката реконструкција односно утврдување на причините и причинско-последичните врски при настанување на цивилни несреќи и катастрофи и на последиците од нив.

Наведеното упатува на улогата на Националниот координатор во остварувањето на координација на експертско ниво (при донесување експертски/стручни одлуки) како поткрепа на процесот на утврдувањето политики и како фактор на синергија при оперативното спроведување на донесените политички одлуки и редовното спроведување на законските надлежности.

ЗАКЛУЧОК

Кога би се обиделе уште еднаш да го прецизираме значењето на експертскиот пристап но и интегративната и насочувачка улога на функцијата Национален координатор, а во духот на препораките од Сендаи, би потсетиле на потребата од оптимализација при планирањето и ангажирањето на реално расположивите ресурси и надоместување на ограничувањата (во кадровска, материјално-техничка и финансиска смисла) преку систематско развивање експертиза во засегнатите области. Во таа смисла, постигнувањето на потребното ниво на ефективност и ефикасност на Националната координација при имплементацијата на Националната платформа логично е да се потпира врз изградениот капацитет за планирање и превземање реални чекори за превенција од евентуални природни и од човек предизвикани катастрофи, односно: методологиите¹² за предвидување на последици од катастрофи (вклучително и методологии за проценка на расположивиот капацитет за превенција и справување, како можна силна страна или слабост); наменските буџетски средства за намалување на ризикот од катастрофи; критериумите и индикаторите за мерење на ефикасноста на механизмите за намалување на ризикот од катастрофи на сите нивоа; воспоставуваните механизми во функција на отпорност на населените места кон природни и од човек предизвикани несреќи и ризиците за катастрофални последици што од нив можат да произлезат; подигнување на јавната свест за ризиците од катастрофи; како и сериозен третман на ризиците кои досега не го добива потребното внимание од различни причини, било заради проценката за

катастрофа наспроти штетата (изразена во пари) од настаната несреќа или катастрофа; (3) проценка и пресметка на непосредна штета во моментот; (4) проценка и пресметка на одложени штети и трошоци и (5) проценка и пресметка на индиректни штети и трошоци.

12 Методологии (во контекст на конкретната платформа) за проценка на ризици и опасности и последици од нивно настанување (Методологија за проценка на ризик од настанување на појави што имплицираат ризик и опасност; Методологија за проценка на отпорност и ранливост на заедницата; Методологија за проценка на фактичкиот и потребниот капацитетот на надлежните институции; Методологија за проценки на штети и загрозуеност при веќе настанати несреќи и катастрофи, како и Методологија за проценки на финансиски импликации), методологија за мапирање на ризици и опасности односно методологија за утврдување локација (каде); контекст што води кон создавање критична маса (како) и очекуван интензитет на појавата (колку), како и методологија за следење на критични фактори кои самостојно или во комбинација имплицираат ризик од настанување на несреќа или катастрофа.

занемарливост на веројатноста за нивното случување или заради реална неможност односно нерасполагање со капацитет за следење и справување со такви ризици.

Разбирливо, препораките дадени низ експертска призма (вклучително и дадените во овој труд) својата употребна вредност ја добиваат зависно од проценката на политичкиот фактор кој не секојпат има разбирање и интерес за проблематиката за која станува збор.

BIBLIOGRAPHY

Aitsi-Selmi, A., Murray, V., Wannous, C. et al. Reflections on a Science and Technology Agenda for 21st Century Disaster Risk Reduction. *Int J Disaster Risk Sci* 7, 1–29 (2016). <https://doi.org/10.1007/s13753-016-0081-x>

Влада на Република Северна Македонија. (2019). Национална платформа за намалување на ризици од катастрофи. Четврто ревидирано издание.

Центар за управување со кризи. (2011). Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од катастрофи. Трето ревидирано издание.

Законот за научно-истражувачка дејност. „Службен весник на Република Македонија“ бр. 46/2008, 103/2008, 24/2011, 80/2012, 24/2013, 147/2013, 41/2014, 145/2015, 154/2015, 30/2016 и 53/2016.

Ѓоргон, Н. (2011). Намалување на ризици од катастрофи: Европски искуства – македонски модел. Скопје: ИАА.

Lazarevski, P., Gjorgon, N. “National Platform for Disaster Risk Reduction 2009-2019: Continuity or Discontinuity?”. *International Yearbook. Faculty of Security – Skopje, University of “St. Kliment Ohridski”- Bitola*. 2019/2. DOI:10.20544/IYFS.39.2.19.P05

Лазаревски, П., Ѓоргон, Н., Талески, М. (2010). Национална платформа на Република Македонија за намалување на ризици од несреќи и од катастрофи. Скопје: Центар за управување со кризи.

IDNDR. Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation. World Conference on Natural Disaster Reduction. Yokohama, Japan 23-27 May 1994. URL: <https://www.preventionweb.net/files/8241_doc6841contenido1.pdf>.

UNISDR. (2005). Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience for Nations and Communities to Disasters. <<https://www.unisdr.org/2005/wcdr/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>>.

UNISDR. (2011). Hyogo framework for action 2005–2015: Building the resilience of nations and communities to disasters. Mid-term Review 2010–2011. <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/18197>. Accessed 08 Feb 2016.

UNISDR. (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. <http://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf>.

UNDRR. (2019). Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. <<https://gar.unisdr.org>>.

