

IZVJEŠTAJ

o sprovođenju Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja za 2018. godinu

1. Osnivanje Nacionalnog odbora

Vlada Crne Gore, na sjednici od 21. juna 2012. godine, na osnovu člana 107 Zakona o vazdušnom saobraćaju („Službeni list CG“, broj 30/12) donijela je Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazdušnom saobraćaju („Službeni list CG“, broj 42/12).

Dana 8. oktobra 2015. godine, Vlada Crne Gore donijela je Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazdušnom saobraćaju, objavljena u "Službenom listu CG", br. 62/2015 od 2.11.2015. godine, a stupila je na snagu 10.11.2015. godine. Stupanjem na snagu ove odluke prestala je da važi Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazdušnom saobraćaju ("Službeni list CG", broj 42/12).

Dana 27. septembra 2018. godine, Vlada Crne Gore je donijela Odluku o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazdušnom saobraćaju, objavljena je u "Službenom listu CG", br. 69/2018 od 25.10.2018. godine, a stupila je na snagu 2.11.2018. godine. Stupanjem na snagu ove odluke prestala je da važi Odluka o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazdušnom saobraćaju ("Službeni list CG", broj 62/15).

Pored obaveze, propisane zakonom, o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazdušnom saobraćaju (u daljem tekstu: Odbor za sigurnost), obaveza osnivanja ovog odbora proističe i iz Međunarodnih standarda i preporučene prakse (SARP-ovi) koji su sadržani u ICAO Aneksima Konvencije o međunarodnom civilnom vazduhoplovstvu-Čikaška konvencija: Aneks 1 – Vazduhoplovno osoblje - Izdavanje dozvola, Aneks 6 – Operacija vazduhoplova, Aneks 8 – Plovidbenost vazduhoplova, Aneks 11 – Operativne usluge u vazdušnom saobraćaju, Aneks 13 – Istraživanje vazduhoplovnih nesreća i nezgoda, Aneks 14 – Aerodromi, Aneks 19 – Upravljanje sigurnošću i ICAO dokumenta broj 9859, koji nalažu da države članice Organizacije međunarodnog civilnog vazduhoplovstva (ICAO-a), u okviru svog upravljanja sistemom sigurnošću, izrade Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja (U daljem tekstu: SSP) i definišu na državnom nivou odgovornosti tj. tijelo koje ima obavezu razrade i sprovođenja SSP-ija. Nadalje, Crna Gora, kao potpisnica Čikaške konvencije, obavezna je da primjenjuje član 37 ove konvencije koji glasi:

Svaka država članica dužna je da sarađuje u obezbjeđivanju najvećeg mogućeg stepena usaglašenosti u primjeni propisa, standarda, procedura i organizacija u vezi sa vazduhoplovom, vazduhoplovnim i drugim osobljem, vazdušnim putevima i pomoćnim službama po svim pitanjima u kojima će navedena usaglašenost olakšati i unaprijediti vazdušnu plovidbu.

Članovi Odbora za sigurnost su predstavnici Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Kontrole letenja Srbije i Crne Gore SMATSA doo Beograd, Agencije za civilno vazduhoplovstvo i glavni istražilac Nacionalne komisija za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova, vanrednih događaja koji ugrožavaju bezbjednost željezničkog saobraćaja i pomorskih nezgoda i nesreća.

Odbor u skladu sa Zakonom o vazdušnom saobraćaju, Odlukom o osnivanju Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazdušnom saobraćaju i Nacionalnim programom sigurnosti vazdušnog saobraćaja:

- predlaže Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja;
- usvaja Nacionalni plan sigurnosti;
- bavi se pitanjima koja se odnose na implementaciju SSP, uključujući definisanje prihvatljivog nivoa sigurnosti (ALoS) za Crnu Goru i predlaganja svih izmjena i dopuna programa kako bi bio ažuriran i relevantan;
- dostavlja godišnji izvještaj o sprovođenju Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja (u daljem tekstu: SSP) Vladi, do 31. marta tekuće za prethodnu godinu;
- razmatra izvještaje o nesrećama i ozbiljnim nezgodama i druge izvještaje koji se odnose na sigurnost vazdušnog saobraćaja;
- odlučuje o sprovođenju preventivnih mjera za ublažavanje rizika potencijalne opasnosti za sigurnost vazdušnog saobraćaja vazduhoplovnim subjektima određenim nacionalnim programom za sigurnost;
- utvrđuje i predlaže Vladi Crne Gore, kroz Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja, Politiku primjene propisa.

2. Rad Odbora za sigurnost

Tokom 2018. godine održane su dvije sjednice Odbora za sigurnost, i to 30. marta i 24. decembra.

Šesta sjednica, prethodnog saziva, Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću u vazдушnom saobraćaju, održana je 30. marta 2018. godine. Na ovoj sjednici je usvojen Izvještaj o sprovođenju Programa sigurnosti za 2017. godinu. Ovim dokumentom je dat pregled strateških pitanja u pogledu sprovođenja Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja i dokumenta nižeg reda koji proizilazi iz ovog dokumenta, Nacionalnog plana sigurnosti vazdušnog saobraćaja za period 2015-2018 godina. Na istoj sjednici je predstavljen Izvještaja o događajima za 2017 godinu. Ovim dokumentom je konstatovan porast prijava o događajima što je prije svega rezultat opšteg porasta sigurnosne kulture ali i posljedica stalnih aktivnosti Agencije na edukaciji vazduhoplovnih subjekata i povećanju pozornosti po pitanju događaja od značaja za sigurnost vazdušnog saobraćaja. Uočen je i trend porast broja subjekata koji prijavljuju događaje, a koji to prethodnih godina nisu praktikovali. Evidentan je i mali broj prijavljenih događaja sa učešćem bespilotnih letjelica, predstavnika generalne avijacije i populacije paraglajdera. Agencija razvija i realizuje pristup proaktivnog djelovanja u pravcu popularizacije dobrovoljnog prijavljivanja, što se i potvrđuje naporima učinjenim na pripremi, održavanju radionica, informisanju i edukaciji vazduhoplovnih subjekata.

Iz analize godišnjeg izvještaja uočljiv je trend porasta dobijenih prijava u 2017. godini, u odnosu na izvještavani period u prethodnim godinama, ali je i ovaj broj nedovoljan da bi nacionalni sistem prijavljivanja događaja davao potpuniji uvid u potencijalne opasnosti. U ovom dokumentu su konstatovane i mjere koje bi dovele do ostvarenja strateških ciljeva u dijelu prijavljivanja i analize događaja, kao i podizanja opšteg nivoa sigurnosti u crnogorskom vazdušnom prostoru. Takođe je, u ovom dokumentu, zaključeno da je sigurnost vazdušnog saobraćaja u Crnoj Gori na prihvatljivom nivou pri čemu bi povećan broj izvještaja o događajima i učešće većeg broja subjekata i lica u sistemu izvještavanja, dali još bolji i realniji uvid u stanje sigurnosti vazdušnog saobraćaja.

Na prvoj sjednici Odbora za sigurnost, u novom sazivu, održanoj 24. decembra 2018. godine, došlo je do usvajanja Nacionalnog plana sigurnosti vazdušnog saobraćaja, za period 2019-2023 godina. Pored ovog dokumenta došlo je i do usvajanja dokumenta „Sigurnosni indikatori“. Nacionalni plan sigurnosti vazdušnog saobraćaja proističe iz Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja i ovaj dokument predstavlja operacionalizaciju ciljeva postavljenih upravo njime. Ovaj dokument je usklađen sa Evropskim planom sigurnosti vazdušnog saobraćaja i u njegovoj razradi učestvovali i najvažniji vazduhoplovni subjekti. Dokumentom „Sigurnosni indikatori“ je usvojen set sigurnosnih indikatora čijim će se mjerenjem i praćenjem steći bolji uvid u nivo sigurnosti vazdušnog saobraćaja, i cilj je da se ovim aktivnostima jasno prepoznaju sigurnosni problemi i postave prioriteti u njihovom otklanjanju. Na ovoj sjednici je je predstavljen proces sertifikacije aerodroma u Tivtu i Podgorici. Konstatovano je da je Agencija završila proces sagledavanja stanja i ispunjenja regulatornih zahtjeva na ovim aerodromima. Broj konstatovanih neusaglašenosti je izuzetno velik a reakcija operatora aerodroma, AD Aerodromi Crne Gore, odnosno dinamika ovog procesa je nezadovoljavajuća. Jedan broj konstatovanih neusaglašenosti je krajnje ozbiljan i

zahtjeva hitnu reakciju operatora aerodroma te je u tom smislu zaključena potreba da Odbor informaciju o ovim okolnostima treba uputiti Vladi Crne Gore. Pored ove informacije predstavljena je i informacija o vazduhoplovnim preprekama. Proces konstatovanje vazduhoplovnih prepreka je okončan, ali dio vlasnika još uvijek nije realizovao naloge vazduhoplovnih inspektora. Agencija za civilno vazduhoplovstvo i dalje radi na intenzivnoj komunikaciji sa lokalnom samoupravom opština Tivat i Kotor, ali i sa Ministarstvom održivog razvoja i turizma, kako ne bi došlo do izdavanja ili odobrenja građenja objekata u blizini Aerodroma Tivat ili zemaljskog radio-navigacionog sredstva čiji bi eventualni položaj ili visina ugrožavalo sigurnost izvođenja operacija sa i na Aerodrom Tivat.

3. Implementacija Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja

Tokom 2018. godine je došlo do usvajanja drugog izdanja Nacionalnog plana sigurnosti vazdušnog saobraćaja, za period 2019-2023 godina. Dokument je doživio značajna poboljšanja u odnosu na prethodnu verziju ovog dokumenta a najznačajnije novine su da je dokument u potpunosti usklađen sa Evropskim planom sigurnosti vazdušnog saobraćaja za period 2018-2022 godina. U njemu su jasno predstavljene pojedinačne aktivnosti, te koji je status definisanih aktivnosti. U ovom dokumentu se po prvi put našla posebne poglavlje, definisano kao „aktuelni izazovi“. U vezi sa ovim adresirana su sledeća pitanja: Operacije bespilotnih vazduhoplova, Uticaj bezbjednosti na sigurnost - Strategija za cybersecurity, Novi modeli poslovanja, Gubitak radarske slike na pokazivačima kontrole letenje i Prosljeđivanje informacija o konfliktnim zonama. U odnosu na komponentu „Nacionalna politika sigurnosti i sigurnosni ciljevi“ u oblasti civilnog vazduhoplovstva je u protekloj godini nastavljen trend praćenja i usvajanja EU regulatornih okvira i donošenja regulatornih akata shodno prepoznatoj međunarodnoj praksi, u vezi sa odgovarajućim ICAO standardima i preporučenoj praksi. Na nivou EU ali i globalno, ICAO, došlo do smanjenja dinamike izmjene i donošenja novih regulatornih okvira i standarda jer je procijenjeno da bi se resursi trebali usmjeriti na promotivne i druge aktivnosti u cilju podizanja sigurnosne kulture. Taj model angažovanja odrazio se i na aktivnosti Agencije koja je kroz intenzivne aktivnosti komunikacije sa vazduhoplovnim subjektima, organizacije različitih vrsta radionica i obuka i medijsku kampanju takođe djelovala u cilju podizanja sigurnosne kulture vazduhoplovnih subjekata, ali i društvene zajednice. Ipak aktivnosti usvajanja novih i izmjena i dopuna postojećih regulatornih okvira, čiji je nosilac Agencija, i dalje karakteriše blizak kontakt sa vazduhoplovnom industrijom kako u fazi pripreme, tako i naročito u fazi implementacije regulatornih okvira. Implementacija regulatornih okvira koji su prenijeti iz EU zakonodavstva je i dalje na uzlaznom nivou, što se može konstatovati i kroz uvid u kvartalne izvještaje koje Evropska agencija za sigurnost vazdušnog saobraćaja upućuje Evropskoj komisiji i Agenciji, ali i kroz rezultate standardizacionih posjeta koje vrši Evropska agencija za sigurnost vazdušnog saobraćaja. I dalje kod dijela određenih vazduhoplovnih subjekata postoje elementi nerazumijevanja i neblagovremenosti implementacije regulatornih okvira i Agencija se u takvim slučajevima rukovodi Politikom primjene propisa deklarisanom kroz Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja. Protekle godine su okončane vrlo zahtjevne aktivnosti u odnosu na pripremu kontrolne psojete tima Međunarodne organizacije civilnog vazduhoplovstva, ICAO. Ovoj

aktivnosti su prethodile značajne aktivnost u cilju konstatovanje razlika u odnosu na ICAO standarde, popunjavanje upitnika o zadovoljenju standarda i preporuka ICAO-a i konačno dostavljanje dokaza o realizaciji korektivnih akcija preduzetih u odnosu na nalaze konstatovane tokom kontrolne posjete ICAO-a. Za očekivati je da ICAO, nakon kontrolne posjete, nakon provjera dostavljenih dokumenata i upitnika podigne stepen efektivne implementacije ICAO standarda i preporuka.

U oblasti „Istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda“ nastavljen je trend napretka u radu Nacionalne komisije za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova, vanrednih događaja koji ugrožavaju bezbjednost željezničkog saobraćaja i pomorskih nezgoda i nesreća, vanrednih događaja koji ugrožavaju bezbjednost željezničkog saobraćaja i pomorskih nezgoda i nesreća, čijem radu u oblasti vazdušnog saobraćaja snažnu podršku daje Agencija ali u granicama raspoloživih resursa i mogućnosti i Ministarstvo saobraćaja i pomorstva. Ova komisija je formirana 2014. godine i rad ovog tijela se intenzivirao kroz nekoliko istraga, adresiranjem i praćenjem reakcija u odnosu na sigurnosne preporuke upućene ka vazduhoplovnim subjektima i Agenciji, međutim i pored ovog postoji gotovo kontinuirana razmjena svih informacija od značaja za sigurnost vazdušnog saobraćaja sa Agencijom. Ova komisija, u mjeri raspoloživih resursa, obezbjeđuje, shodno Zakonu o vazdušnom saobraćaju, funkcionisanje sistema za istragu nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova, koji je usklađen sa međunarodnim dokumentima i standardima.

U odnosu na komponentu „Upravljanje sigurnosnim rizicima“ u većini oblasti postoje definisani regulatorni uslovi po pitanju uspostavljanja Sistema upravljanja sigurnošću. Regulatorni uslovi postoje u sljedećim oblastima vazduhoplovstva: operacije, aerodromi, licenciranje i pružanje usluga. Zahtjevi u pogledu uspostavljanja Sistema upravljanja sigurnošću u oblasti inicijalne i kontinuirane plovidbenosti još nijesu doneseni, jer se rješenje tog pitanja tj. donošenje propisa očekuje od strane Evropske Komisije, pa će nakon toga identični regulatorni okviri biti transponovani i u naš regulatorni sistem. Proces implementacije i postavljanja efektivnog sistema upravljanja sigurnošću je i dalje prepoznat kao jako izazovna aktivnost i iziskuje značajnu promjenu u svijesti i sistemu upravljanja vazduhoplovnih subjekata. Dinamika ispunjenja ovih zahtjeva je i dalje prilično spora, ali to se i očekivalo. Imajući u vidu iskustva država članica EU, ali i država članica ICAO, pa i iskustva država sa tradicionalno jakim vazduhoplovnim iskustvom, može se konstatovati da u ovom procesu treba biti strpljiv, istrajan i posvećen. U ovom dijelu i međunarodne organizacije i institucije ulažu velike napore koje se ogledaju u jako intenzivnim promotivnim aktivnostima, objavljivanju korisnih uputstava i organizaciji velikog broja sastanaka na temu „Sistem upravljanja sigurnošću“. Te aktivnosti provodi i Agencija te se pristupa ne samo nadzoru nego i svim drugim aktivnostima u vezi sa ovim pitanjem jako oprezno i sa puno posvećenosti jer u suprotnom nije za očekivati da će vazduhoplovni subjekti uspostaviti funkcionalan sistem upravljanja sigurnošću.

U dijelu komponente „Sigurnosne garancije“ postoji vrlo jak i razrađen sistem nadzora koji obavlja Agencija, a što je omogućeno prevashodno Zakonom o vazdušnom saobraćaju, ali i Zakonom o inspekcijskom nadzoru. Agencija vrlo agilno i shodno postavljenim prioritetima, a koji su u direktnoj vezi sa sigurnosnim rizicima, planira i realizuje kontinuirane i inspekcijske nadzore. Imajući u vidu brojne obaveze i kapacitete kojima raspolaže Agencija planira nadzore po prioritetima, u odnosu na konstatovane sigurnosne rizike, što predstavlja efikasan mehanizam u cilju održavanja i poboljšanja

dostignutog nivoa sigurnosti vazdušnog saobraćaja. U ove aktivnosti spadaju veoma značajne inspekcije vazduhoplova na platformi i to kako inspekcije stranih operatora vazduhoplova - SAFA inspekcije, tako i inspekcije crnogorskih operatora vazduhoplova - SANA inspekcije.

Nastavljen je trend poboljšanja u pogledu prijema i obrade izvještaja o sigurnosnim događajima. Ovo se prije svega ogleda u broju i sadržaju ovih izvještaja, ali i dostavljanju naknadnih analiza od strane vazduhoplovnih subjekata, što navodi na zaključak da vazduhoplovni subjekti i vazduhoplovno osoblje sve više postaju svjesni značaja ovog sistema. Nadalje, postoji aktivna saradnja Agencije i Komisije u pogledu razmjene ovih informacija ali i sama Agencija je uspostavila sistem obrade i analize izvještaja o sigurnosnim događajima. Ono što zahtijeva dalje poboljšanje u ovoj oblasti, tj. u ovoj komponenti, jeste da je potrebno uložiti još napora u cilju uspostavljanja efikasnog sistema dobrovoljnog obavješćavanja.

U komponenti „Promocija nacionalne sigurnosti“ postoje evidentni pokazatelji posvećenosti Agencije za civilno vazduhoplovstvo u pogledu stručnog osposobljavanja i usavršavanja njenih stručnih lica. U oblasti stručnog usavršavanja i obuke se investiraju značajna sredstva, jer takav pristup omogućava dostizanje odgovarajućih vještina i znanja što u konačnom dovodi do snažne kompetentnosti osoblja. Ova obuka se realizuje i u cilju osvježavanja znanja, ali i u slučajevima velikih regulatornih i drugih promjena. Organizaciona, finansijska i kadrovska stabilnost Agencije za civilno vazduhoplovstvo je pretpostavka za uspješno uspostavljanje sistema sigurnosti civilnog vazduhoplovstva. ICAO Annex 19-Safety Management, između ostalog, pred države članice ove organizacije postavlja obavezu da država mora ustanoviti relevantne vazduhoplovne vlasti ili agenciju podržanu sa dovoljnim brojem kvalifikovanog osoblja i u odnosu na to se moraju obezbijediti adekvatni finansijski resursi. Dosadašnja politika Vlade Crne Gore prepoznala je ove i slične međunarodne standarde, prepoznajući specifičnu poziciju Agencije, u organizacionom-pravnom pogledu i pogledu finansiranja, stvorila uslove za nesmetan rad Agencije u skladu sa zakonom i međunarodnim aktima. To je dovelo do evidentnog povećanja kompetentnosti Agencije i evidentnog povećanja nivoa sigurnosti vazdušnog saobraćaja u Crnoj Gori u vrlo složenim uslovima, a što je konstatovano u svim izvještajima međunarodnih vazduhoplovnih institucija.

Agencija ulaže i znatne resurse u promociju i komunikaciji sa vazduhoplovnim subjektima. Objavljivanje sigurnosnih informacija i komunikacija sa vazduhoplovnim subjektima je vrlo intenzivna i već godinama ona je stalnom porastu.

Sve u svemu, kada se sagledaju svi aspekti implementacije i sprovođenja Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja za 2018. godinu može se zaključiti da se on realizovao na zadovoljavajući način, što značajno doprinosi daljem napretku u sigurnosti vazdušnog saobraćaja.

PREDSJEDNIK
Nacionalnog odbora za upravljanje sigurnošću
vazdušnog saobraćaja

Zoran Kostić
Zoran Kostić