



Broj: 02/3-348/20-513/3
Podgorica, 23.03.2020. godina

IZVJEŠTAJ **o sprovođenju Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja za** **2019. 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 i 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 plovību.

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 (u daljem tekstu: Agencija) i glavni istražilac Nacionalne komisija za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova, vanrednih događaja koji ugrožavaju bezbjednost željezničkog saobraćaja i pomorskih nezgoda i nesreća (u daljem tekstu: Komisija).

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 2019. godine održane su tri sjednice Odbora za sigurnost i to 15. marta, 31. maja i 25. decembra.

Na sjednici Odbora za sigurnost, održanoj 15. marta 2019. godine, usvojen je Izvještaj o sprovođenju Programa sigurnosti za 2018 godinu. Na ovoj sjednici odbora, pored usvajanja pomenutog dokumenta, razmatrana su pitanja u vezi izuzetno važne kontrolne posjete državi Crnoj Gori od strane ekspertskeg tima Međunarodne organizacije civilnog vazduhoplovstva (ICAO). Uoči same kontrolne posjete stepen usaglašenosti Crne Gore, u oblasti civilnog vazduhoplovstva, sa ICAO standardima i preporukama je bio na nivou 64,71%, dok je nakon ove kontrolne posjete došlo do značajnog poboljšanja, odnosno, od strane ekspertskeg tima je konstatovan stepen usaglašenosti na nivou od 87,99%.

Ovaj rezultat je, ne samo bolji od onog što je prosjek na svetskom nivou 68,98%, već je ovaj rezultat veći i od prosjeka država koje su svrstane, od strane ICAO-a, u region koji geografski obuhvata države u Evropi, ali i od rezultata drugih država koje po svim parametrima spadaju u red najmoćnijih država u svijetu. Međutim, ova ICAO kontrolna posjeta te i završni izvještaj potencirali su i dva pitanja koja su aktuelna i čije bi rješavanje dodatno poboljšalo ukupni rezultat. Prije svega to je pitanje certifikacije međunarodnih aerodroma, Podgorica i Tivat. Pitanje certifikacije je bilo predmet razmatranja ove ali i preostalih sjednica Odbora za sigurnost tokom 2019. godine. Od predstavnika ICAO-a, ali i od strane Odbora za sigurnost i Agencije je u više navrata naglašeno da proces certifikacije aerodroma Podgorica i Tivat traje neprimjereno dugo. Ovo za posljedicu ima da je od strane ICAO ova oblast okarakterisana kao oblast u kojoj je potrebno napraviti značajan pomak u cilju implementacije zahtjevanih standarda i preporuka. Druga oblast koja je bila problematizirana od strane ICAO, jeste regulatorno uređenje i funkcionisanje Komisije. Ova oblast je globalno posmatrano takođe loše rangirana od strane ICAO-a, gotovo po istim pitanjima kako je to konstatovano u odnosu na našu državu. Tokom 2019. godine ICAO-u je upućen detaljan Plan korektivnih aktivnosti po svim pitanjima koja su ostala otvorena i očekuje se da taj dokument tj. prezentovane aktivnosti budu prihvaćene od strane ICAO-a. Zaključak je da se radi o izuzetno značajnom progresu Crne Gore u oblasti civilnog vazduhoplovstva, što je u konačnom dovelo do toga da se

Crnoj Gori na 40 zasjedanju Skupštine ICAO, održanoj krajem 2019. godine, dodijeljena plaketa, kojom se izražava priznanje za zapažene rezultate u posvećenosti i razvoju sigurnosti vazdušnog saobraćaja.

Na sjednici Odbora za sigurnost, održanoj 31.05.2019. godine, je predstavljen Izvještaja o događajima u 2018. godini i Informacija o certifikaciji aerodroma. U okviru tačke Izvještaja o događajima u 2018. godini posebno je istaknut problem udara ptica u oblasti Aerodroma Tivat. U vezi sa ovim pitanjem došlo je od usvajanja zaključka koji je rezultirao upućivanjem dopisa sa preporukom da Ministarstvo održivog razvoja i turizma, zajedno sa drugim resornim organima (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva), AD Aerodromi Crne Gore i lokalnim samoupravama Tivat i Kotor, preduzme kratkoročne i dugoročne aktivnosti na otklanjanju uzroka za povećano prisustvo divljeg svijeta (posebno ptica) na i oko Aerodroma Tivat. Ovim obraćanjem je istaknuto da se preporučuje hitno preduzimanje aktivnosti na uklanjanju deponija za odlaganje otpada, koje predstavljaju izvor hrane pticama, zbog čega one često prelijeću ili se zadržavaju na Aerodromu Tivat, čime se stvara neposredna opasnost i rizik za sigurnost izvođenja vazdušnih operacija na ovom aerodromu.

Na sjednici Odbora za sigurnost, održanoj 25. decembra 2019. godine, je, pored već uobičajene problematike certifikacije međunarodnih aerodroma, bilo je opet riječi o pitanjima upravljanja divljim svijetom, odnosno pitanjima u vezi povećanog rizika izvođenja operacija sa Aerodroma Tivat, a usljed prisustva ptica. Razmatrana je i inicijativa u vezi sa formiranjem Nacionalnog savjeta za dronove. Ekspanzija upotrebe dronova je evidentan proces i svakako činjenica koja donosi novi kvalitet vazdušnih operacija, ali isto tako ova vrsta operacija može predstavljati značajan sigurnosni i bezbjedonosni rizik, kako za operacije drugih vazduhoplova tako i po imovinu i lica na zemlji. Kao zaključak po ovoj tački dnevnog reda došlo je do upućivanja dopisa ka Vladi Crne Gore u cilju formiranja Nacionalnog savjeta za dronove, a što se posmatra kao svrsishodna reakcija na izazovu pred kojima se nalazi kompletna zajednica sa otvorenim pitanjima koja se nalaze, kako u oblasti sigurnosti i bezbjednosti vazdušnog saobraćaja, tako i u oblastima nacionalne bezbjednosti, slobodnog pristupa informacija i zaštite privatnosti, kao i pitanjima ugrožavanja života i materijalnih dobara na zemlji.

3. Implementacija Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja

Nacionalnim planom sigurnosti vazdušnog saobraćaja utvrđuju se aktivnosti i mjere za implementaciju Nacionalnog programa sigurnosti. Tokom 2019. godine je došlo do dalje implementacije mjera i aktivnosti predviđenih drugim izdanjem Nacionalnog plana sigurnosti vazdušnog saobraćaja, za period 2019-2023 godina, od 24.12.2018. godine. Agencija je nastavila sa praćenjem sigurnosnih indikatora na nacionalnom nivou i kroz aktivnosti nadzora nastavila provjeru da su i vazduhoplovni subjekti usvojili primjenjive sigurnosne indikatore. Tokom 2019. godine su okončane aktivnosti na razmatranju postavljenih nacionalnih indikatora i potreba njihovog usaglašavanja sa onim koji su definisani globalnim planom sigurnost ali i planom sigurnosti na nivou EU.

U prvoj polovini 2020. godine se očekuje usvajanje dokumenta sa revidiranim setom sigurnosnih indikatora. Promocija Sistema upravljanja sigurnošću (SMS-a) i uopšte pitanje regulatornog usaglašavanja vazduhoplovnih subjekata i Agencije predstavlja stalni izazov. U okviru Agencije je usvojen dokument kojim se na standardizovan način vrši procjena implementacije regulatornih zahtjeva u ovoj oblasti. Do kraja 2019. godine je shodno ovom dokumentu, listi provjere, izvršen nadzor kod većih vazduhoplovnih subjekata i konstatovano je stanje koje zahtjeva značajna poboljšanja u oblasti aerodroma, dok u oblastima pružanja vazduhoplovnih usluga i operacijama vazduhoplova je konstatovano zadovoljavajuće stanje. Sa ne manjim naporima se realizuju i promotivne aktivnosti kao što su obuka i edukacija i komunikacija, u vezi sistema upravljanja sigurnošću. Niz održanih radionica, sastanaka, obuka i komunikacija sa vazduhoplovnim subjektima su imale za cilj podizanje nivoa svijesti, znanja i usvajanja najboljih praksi u vezi sa implementacijom sistema upravljanja sigurnošću. Sve ove aktivnosti moraju imati kontinuitet i nije za očekivati da vazduhoplovni subjekti u kratkom vremenskom roku u potpunosti implementiraju efektivan sistem upravljanja sigurnošću. U tom pravcu potpuno su opravdane i razumljive preporuke koje stižu od strane ICAO ali i EASA a to je da u ovom procesu mora doći do fazne implementacije, u višegodišnjem periodu, i to naročito kod vazduhoplovnih subjekata koji nemaju prethodnog iskustva u vezi sa ovim regulatornim zahtjevima. Naredne i jako bitne stavke Nacionalnog plana sigurnosti vazdušnog saobraćaja su rizik od izlijetanja vazduhoplova sa poletno-sletne staze i rizik od neodobrenog izlaska na poletno-sletnu stazu. U komunikaciji sa operatorom aerodroma Podgorica i Tivta, pružaocem usluga u vazdušnom saobraćaju i operatorom vazduhoplova, Montenegro Airlines, Agencija pruža snažnu podršku radu timova zaduženim za sigurnosna pitanja na ovim aerodromima i u sklopu tih aktivnosti prati se implementacija preporučenih aktivnosti adresiranih kroz evropske planove i akte Agencije za civilno vazduhoplovstvo. U pogledu rizika od neodobrenog ulaska u vazdušni prostor takođe je predviđeno više aktivnosti pri čemu, iako je nosilac aktivnosti Agencija, to je potrebno i očekivano značajno veće učešće i drugih relevantnih institucija i organa, prije svega Ministarstva saobraćaja i pomorstva i vazduhoplovstva Vojske Crne Gore. Udar ptica i operacije bespilotnih vazduhoplova su prepoznati kao nacionalni rizik i dio aktivnosti u vezi sa ovim rizicima je već opisan u ovom Izvještaju.

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, nastavljeno je sa trendom smanjenja dinamike izmjene postojećih 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. Shodno pomenutom i aktivnosti Agencije su usmjerene u cilju kontinuirane i intenzivne komunikacije sa vazduhoplovnim subjektima, organizacijama različitih vrsta radionica i vrlo zastupljenu medijsku kampanju. 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 Agencija Evropske unije za sigurnost vazdušnog saobraćaja upućuje Evropskoj komisiji i Agenciji, ali i kroz rezultate standardizacionih posjeta koje

vršila Agencija Evropske unije za sigurnost vazdušnog saobraćaja. Ovi izvještaji prikazuju da je Crna Gora, u pogledu postignutog nivoa implementacije EU regulatornih okvira u oblasti civilnog vazduhoplovstva, iznad prosječnog nivoa ostalih monitorisanih država, u najvećem dijelu država članica EU.

U oblasti „Istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda“ nastavljen je trend napretka u radu Komisije, čijem radu u oblasti vazdušnog saobraćaja snažnu podršku daje Agencija 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. Pored ovog, postoji gotovo kontinuirana i otvorena 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 u priličnoj mjeri 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 u vazdušnoj plovidbi. Zahtjevi u pogledu uspostavljanja Sistema upravljanja sigurnošću u oblasti inicijalne i kontinuirane plovidbenosti doneseni su od strane Evropske Komisije krajem 2019. godine, pa će u narednom periodu doći do transpozicije ovih regulatornih okvira i u naš pravni sistem.

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 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 i Komisije 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. Ove obuke 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 statusno-pravnom pogledu i pogledu finansiranja, i time 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 2019. 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

