NACIONALNI PROGRAM SIGURNOSTI VAZDUŠNOG SAOBRAĆAJA

Treće izdanje, 2020

Milica

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj:07-3894
Podgorica, 6. avgust 2020. godine

MINISTARSTVO SAOBRAĆAJA I POMORSTVA
Gospodin Osman Nurković, ministar

PODGORICA

Na osnovu člana 10 Uredbe o Vladi Crne Gore („Službeni list CG", br. 80/08, 14/17 i 28/18), Vlada Crne Gore je, 6. avgusta 2020. godine, bez održavanja sjednice, na osnovu pribavljenih saglasnosti većine članova Vlade odlučila o Predlogu nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja, koji je dostavilo Ministarstvo saobraćaja i pomorstva.

S tim u vezi, Vlada je donijela sljedeći

Z A K LJ U Č A K

Vlada je donijela Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja.

GENERALNI SEKRETAR
Nataša Pešić

10.08.2020
348/20-07-5598/1

Sadržaj

Uvod ... 3

Značenje izraza ... 4

Skraćenice ... 7

1. Nacionalna politika sigurnosti i sigurnosni ciljevi ... 9

1.1 Pravni okvir (ICAO CE–1, CE–2) ... 9

1.2 ICAO okvir ... 12

1.3 Regionalni okvir – Evropski sistem civilnog vazduhoplovstva ... 12

1.4 Implementacija Nacionalnog programa sigurnosti ... 12

1.5 Organizacija sistema sigurnosti (Organi i institucije u Crnoj Gori nadležni za vazdušni saobraćaj (ICAO CE-3)) ... 13

1.6 Obuka i kvalifikacije zaposlenih u Agenciji (ICAO CE-4) ... 18

1.7 Istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda ... 18

1.8 Tehnička uputstva, sredstva za rad i dijeljenje informacija od značaja za sigurnost (ICAO CE-5) ... 19

1.8.1 Tehnička uputstva i sredstva za rad (*Technical guidance and tools*) ... 19

1.8.2 Dijeljenje informacija od značaja za sigurnost ... 19

1.9 Politika preduzimanja izvršnih mjera (*Enforcement policy*) (ICAO CE-8) ... 19

2. Upravljanje rizikom po sigurnost (*Safety Risk Management*) ... 21

2.1 Licenciranje, sertifikacija, autorizacija i postupak izdavanja odobrenja (ICAO CE-6) 21

2.1.1 Dronovi ... 22

2.2 Sigurnosni zahtjevi za Sisteme upravljanja sigurnošću vazduhoplovnih subjekata 22

2.3 Sporazum o djelotvornosti SMS-a vazduhoplovnih subjekata ... 23

2.4 Sigurnosno planiranje ... 25

3. Obezbjeđivanje sigurnosti (*Safety Assurance*) ... 26

3.1 Sigurnosni nadzor (ICAO CE-7) ... 26

3.2 Prikupljanje, analiza i razmjena sigurnosnih podataka ... 27

3.3 Nadzor Agencije nad oblastima koje zahtijevaju veću pažnju na osnovu sigurnosnih podataka (ICAO CE-7, CE-8) ... 28

4. Podsticanje sigurnosti (*Safety Promotion*) ... 29

4.1 Interna obuka, komunikacija i širenje saznanja o sigurnosti ... 29

4.2 Eksterna obuka, komunikacija i širenje saznanja o sigurnosti ... 30

Prilog 1 – Deklaracija Politike sigurnosti u vazdušnom saobraćaju ... 32

Prilog 2 – Deklaracija Politike preduzimanja izvršnih mjera ... 34

Na osnovu člana 106 stav 1 Zakona o vazdušnom saobraćaju („Službeni list CG“, broj 30/12 i 30/17), Vlada Crne Gore je, 6. avgusta 2020. godine, donijela

NACIONALNI PROGRAM SIGURNOSTI VAZDUŠNOG SAOBRAĆAJA

Uvod

Crna Gora je razvila Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja koji definiše regulatorne strukture i odgovornosti Crne Gore i ima za cilj da poboljša sigurnost civilnog vazduhoplovstva, uopšte. Prvo i drugo izdanje Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja Vlada Crne Gore je usvojila 2012. i 2017. godine. Implementacijom Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja Crna Gora je stekla dragocjeno iskustvo u pogledu načina ostvarivanja ciljeva utvrđenih Nacionalnim programom sigurnosti. Ovako stečeno iskustvo, od velike je koristi za ažuriranje Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja u svim fazama razvoja, planiranja i implementacije.

Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja je integrisani set propisa i pravila postupanja, utvrđen u cilju poboljšanja sigurnosti u vazdušnom saobraćaju. Aneks 19 Konvencije o međunarodnom civilnom vazduhoplovstvu (u daljem tekstu: Čikaška konvencija) postavio je standarde za nacionalne programe sa jasno naznačenom odgovornošću svih država članica Međunarodne organizacije civilnog vazduhoplovstvo (u daljem tekstu: ICAO) da sprovedu takav program. Osnov programa predstavljaju 8 kritičnih elemenata za sigurnost koje ICAO zahtijeva od država da upravljaju njima na efikasan način:

1. Primarno vazduhoplovno zakonodavstvo (*Primary aviation legislation*), CE-1
2. Specifični operativni propisi (*Specific operating regulations*), CE-2
3. Nacionalni sistemi i funkcije (*State system and functions*), CE-3
4. Kvalifikovano tehničko osoblje (*Qualified technical personnel*), CE-4
5. Tehničke smjernice, instrumenti i pružanje informacija od kritičnog značaja za sigurnost (*Technical guidance, tools and provision of safety-critical information*), CE-5
6. Obaveze koje se odnose na izdavanje dozvola, uvjerenja, ovlašćenja i odobrenja (*Licensing, certification, authorization and approval obligations*), CE-6
7. Obaveze koje se odnose na nadzor (*Surveillance obligations*), CE-7
8. Rješavanje sigurnosnih pitanja (*Resolution of safety issues*), CE-8.

Navedenih 8 kritičnih elemenata su inkorporirani u 4 komponente od kojih se sastoji Nacionalni program sigurnosti vazdušnog saobraćaja:

1. Nacionalna politika sigurnosti i sigurnosni ciljevi (*State Safety Policy, objectives and resources*)
2. Upravljanje rizikom po sigurnost (*State Safety Risk Management*)
3. Obezbjeđivanje sigurnosti (*State Safety Assurance*)
4. Podsticanje sigurnosti (*State Safety Promotion*)

Značenje izraza

Istraživanje (*Investigation*) je postupak utvrđivanja činjenica i okolnosti pod kojima se dogodila nesreća, nezgoda ili događaj koji ugrožava sigurnost, a uključuje prikupljanje i analiziranje informacija, radi utvrđivanja uzroka i, ukoliko je moguće, davanje sigurnosnih preporuka.

Operativno osoblje (*Operational personnel*) je osoblje koje je uključeno u vazduhoplovne aktivnosti i koje je u poziciji da prijavi sigurnosne informacije (događaje).

Nesreća (*Accident*) je događaj u vezi sa operacijom vazduhoplova, u slučaju vazduhoplova kojim upravlja pilot, koji nastane od trenutka kad se jedno ili više lica ukrca u vazduhoplov sa namjerom da obavi let do trenutka iskrcavanja svih lica iz vazduhoplova, ili u slučaju bespilotnog vazduhoplova, od trenutka kada je vazduhoplov spreman za pokret u svrhu leta i trenutka kada je osnovna pogonska grupa je prestala sa radom, pri čemu je:

a) smrt ili teška tjelesna povreda nastala kao posljedica toga što se:

— lice nalazilo u vazduhoplovu, ili

— u direktnom kontaktu sa bilo kojim dijelom vazduhoplova, uključujući i djelove koji su se odvojili od vazduhoplova, ili

— je bilo direktno izloženo mlaznom udaru, izuzev ako su povrede nastale zbog prirodnih uzroka, samopovređivanjem ili su ih nanijela druga lica, ili kada su nanesene slijepim putnicima koji se skrivaju izvan područja koje je putnicima i posadi uobičajeno na raspolaganju; ili

b) događaj u kojem je vazduhoplov ili njegova struktura oštećena tako da negativno utiče na strukturalnu snagu, rad ili letne karakteristike vazduhoplova — te su potrebne veće popravke ili zamjena oštećene komponente, osim za oštećenja ili prestanak rada motora koja se odnose samo na jedan motor, uključujući njegov poklopac ili dodatke, odnosno propelere, vrhove krila, antene, davače, davače napadnog ugla, gume, kočnice, oklope, mala udubljenja ili rupe na površini vazduhoplova;

c) kao i događaj u kojem je vazduhoplov nestao ili je potpuno nedostupan.

Nezgoda (*Incident*) je događaj koji nije nesreća, a vezan je za operacije vazduhoplova, koji utiče ili je mogao uticati na sigurnost operacija.

Opasnost (*Hazard*) je stanje ili predmet koji ima mogućnost da izazove ili doprinese izazivanju nezgode ili nesreće vazduhoplova.

Ozbiljna nezgoda (*Serious Incident*) je nezgoda koja uključuje okolnosti koje ukazuju da je postojala velika vjerovatnoća događanja nesreće, a koja je povezana sa operacijom vazduhoplova i koja se desila, u slučaju vazduhoplova sa posadom, od trenutka kada se neko lice ukrca u vazduhoplov sa namjerom da obavi let do trenutka iskrcavanja svih lica iz vazduhoplova ili u

slučaju bespilotnog vazduhoplova, od trenutka kada je vazduhoplov spreman za pokret u svrhu leta do trenutka vraćanja vazduhoplova u stanje mirovanja na kraju leta i osnovna pogonska grapa grupa je prestala sa radom.

Sigurnost (*Safety*) je stanje u kojem se rizici vezani za vazduhoplovne aktivnosti, koje se odnose na, ili su u direktnoj podršci sa operacijama vazduhoplova, umanjuju i upravljaju na prihvatljivom nivou.

Sistem upravljanja sigurnošću (*Safety Management System*) je sistematski pristup upravljanju sigurnošću vazdušnog saobraćaja uključujući potrebne organizacione strukture, odgovornosti (*accountabilities*), politike i procedure.

Djelotvornost SMS-a (*Safety Performance*) predstavlja dostignuća države ili vazduhoplovnog subjekta iz oblasti sigurnosti kako je to određeno njihovim sigurnosnim ciljevima i indikatorima.

Teška tjelesna povreda (*Serious injury*) je povreda koju je lice pretrpjelo u nesreći i koja ima za posljedicu:

(a) hospitalizaciju dužu od 48 sati, a koja je počela u roku sedam dana od dana kada je lice pretrpjelo povredu;

(b) prelom bilo koje kosti (osim jednostavnih preloma prstiju na ruci ili nozi ili nosu);

(c) posjekotine koje uzrokuju teško krvarenje, oštećenje živaca, mišića ili tetiva;

(d) povrede bilo kojeg unutrašnjeg organa;

(e) opekotine drugog ili trećeg stepena ili svaku opekotinu koja zahvata više od 5 % površine tijela;

(f) Provjereno izlaganje zaraznim materijama ili štetnom zračenju.

Indikator sigurnosti (*Safety Performance Indicator*) predstavlja parametar zasnovan na podacima koji se koristi za praćenje i procjenu indikatora djelotvornosti SMS-a.

Cilj sigurnosti (*Safety Performance Target*) je planirani ili namjeravani cilj, države ili vazduhoplovnog subjekta, za indikator(e) djelotvornosti SMS-a u određenom vremenskom periodu.

Rizik po sigurnost (*Safety Risk*) je kombinacija vjerovatnoće ili učestalosti ponavljanja određene opasnosti i ozbiljnost posledice koju ta opasnost može da izazove.

Sigurnosni podaci (*Safety Data*) predstavljaju određen niz činjenica ili skup sigurnosnih vrijednosti prikupljenih iz različitih vazduhoplovnih izvora, koji se koristi u svrhu održavanja ili poboljšanja sigurnosti.

Sigurnosne informacije (*Safety Information*) predstavljaju sigurnosne podatke, obrađene, organizovane ili analizirane u datom kontekstu, korisnom za svrhe upravljanja sigurnošću.

Sigurnosni nadzor (*Safety Oversight*) obuhvata aktivnosti koje se sprovode radi provjere usaglašenosti vazduhoplovnih aktivnosti pojedinaca ili organizacija sa nacionalnim ili međunarodnim zakonima i pravilima koja se odnose na sigurnost.

Nadzor (*Surveillance*) obuhvata aktivnosti kroz koje država proaktivno provjerava, putem inspekcija i provjera, da vazduhoplovni subjekti—nosioci licence, potvrde, ovlašćenja ili odobrenja kontinuirano ispunjavaju utvrđene uslove i funkcije na nivou kompetentnosti i sigurnosti, zahtijevane od strane države

Nacionalni program sigurnosti (*State Safety Programme*) je integrisani skup pravnih akata i aktivnosti usmjerenih na upravljanje sigurnošću civilnog vazduhoplovstva u državi članici.

Umanjenje rizika (*Risk mitigation*) je proces uključivanja odbrambenih ili preventivnih kontrola-mjera sa ciljem umanjenja ozbiljnosti i/ili vjerovatnoće planiranih posljedica opasnosti.

Vazduhoplovni subjekti (*Service Providers*) su pravna lica koja vrše stručno osposobljavanje vazduhoplovnog osoblja koja su tokom pružanja usluga izložena riziku sigurnosti, operatori vazduhoplova, pravna ili fizička lica za održavanje, organizacije odgovorne za dizajn, tip i/ili proizvodnju vazduhoplova, operatori aerodroma i pružaoci usluga u vazdušnom saobraćaju - ATS i drugi subjekti određeni Nacionalnim programom sigurnosti vazdušnog saobraćaja.

Skraćenice

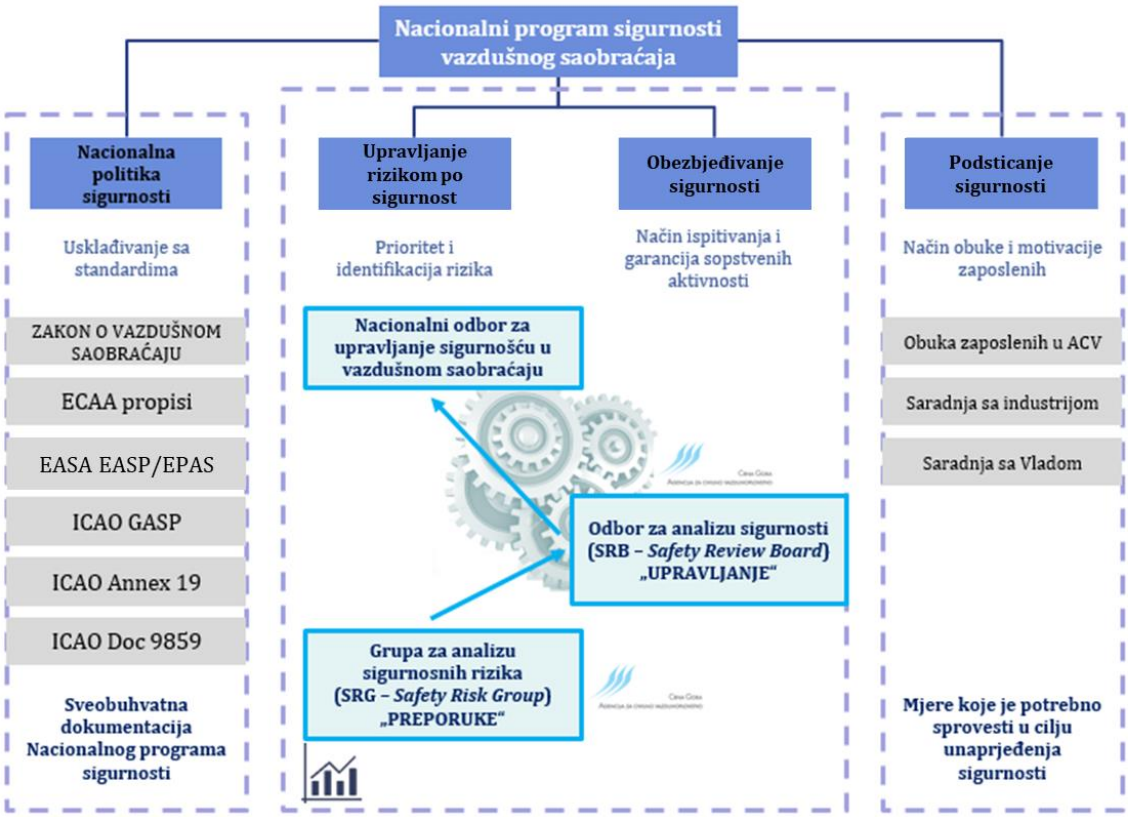
ALoSP	Acceptable Level of Safety Performance
AMC	Acceptable Means of Compliance
CE	Critical Element
CS	Certification Specifications
EASA	European Union Aviation Safety Agency
EASP	European Aviation Safety Plan
EASPG	European Aviation System Planning Group (ICAO)
ECAA	European Common Aviation Area
ECAC	European Civil Aviation Conference
ECCAIRS	European Coordination Centre for Accident and Incident Reporting System
ENCASIA	European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities
EPAS	European Programme for Aviation Safety
EUROCONTROL	European Organisation for the Safety of Air Navigation
ICAO	International Civil Aviation Organisation
GASP	Global Aviation Safety Plan
GM	Guidance Material
LRST	Local Runway Safety Team
MOR	Mandatory Occurrence Report
NSA	National Supervisory Authority
NoA	Network of Analysts
RBO	Risk Based Oversight
SAFA	Safety Assessment of Foreign Aircraft
SAR	Search and Rescue
SARPs	ICAO Standards and Recommended Practices

SMS	Safety Management System
SPI	Safety Performance Indicator
SPN	Safety Promotion Network
SPT	Safety Performance Target
SRB	Safety Review Board
SRG	Safety Risk Group
SSP	State Safety Programme
USOAP	ICAO Universal Safety Oversight Audit Programme
VOR	Voluntary Occurrence Report

1. Nacionalna politika sigurnosti i sigurnosni ciljevi

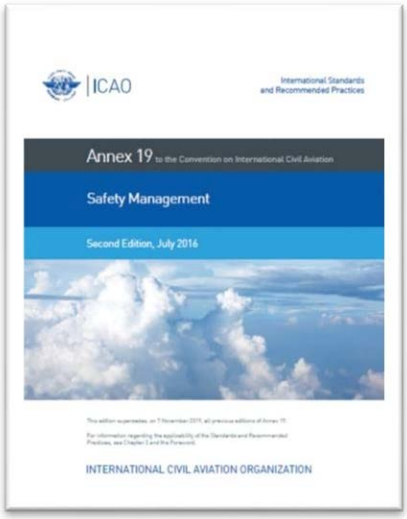
1.1 Pravni okvir (ICAO CE–1, CE–2)

Crna Gora je članica Međunarodne organizacije civilnog vazduhoplovstva od 17. marta 2007. godine. Samim tim, Crna Gora je preuzela obavezu koja se odnosi na postizanje usklađenosti sa odredbama Čikaške konvencije. lCAO definiše sigurnost kao stanje u kojem je rizik od nanošenja štete osobama ili imovini umanjen i održavan na ili ispod prihvatljivog nivoa rizika, kroz kontinuirani postupak prepoznavanja opasnosti i upravljanja rizikom. Odredbom člana 105 stav 1 Zakona o vazdušnom saobraćaju („Službeni list CG“, br. 30/12 i 30/17) takođe je definisana vazduhoplovna sigurnost, kojom je propisano da je vazduhoplovna sigurnost, u smislu ovog zakona, stanje u kojem je rizik od ugrožavanja života i zdravlja ljudi i nanošenja štete licima ili imovini smanjen i održavan na prihvatljivom nivou rizika, kroz kontinuirani postupak uočavanja opasnosti i upravljanje rizikom.



Slika 1 - Struktura Nacionalnog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja

Članom 6 stav 1 tač. 8 i 9 Zakona o vazdušnom saobraćaju propisano je da Agencija za civilno vazduhoplovstvo (u daljem tekstu: Agencija), uz saglasnost Ministarstva saobraćaja i pomorstva, donosi akte radi sprovođenja međunarodnih standarda i preporučene prakse iz oblasti civilnog vazduhoplovstva, a naročito standarda, procedura i preporučene prakse ICAO-a, ECAC-a, EASA-e i EUROCONTROL-a.



ICAO standardi i preporučena praksa (SARPs), koji su definisani Aneksom 19 Čikaške konvencije, zahtijevaju od država članica uspostavljanje Nacionalnog programa sigurnosti u vazdušnom saobraćaju (u daljem tekstu: Nacionalni program sigurnosti) kako bi postigle prihvatljiv nivo djelotvornosti SMS-a (*Acceptable Level of Safety Performance*—ALoSP) u civilnom vazduhoplovstvu. ICAO opisuje Nacionalni program sigurnosti kao integrisani set regulative i aktivnosti usmjeren na podizanje nivoa sigurnosti (Slika 1). U skladu sa odredbama člana 106 stav 4 Zakona o vazdušnom saobraćaju, kao i obavezama koje proizlaze iz Nacionalnog programa sigurnosti, svi vazduhoplovni subjekti u Crnoj Gori dužni su da uspostave i održavaju sistem upravljanja sigurnošću (u daljem tekstu: SMS).

U praksi, Nacionalni program sigurnosti predstavlja integrisani niz pravila i aktivnosti koje imaju za cilj da pruže pomoć Agenciji u obavljanju zakonom prenešene nadležnosti, dakle unapređenje vazduhoplovne sigurnosti u Crnoj Gori. Nacionalni program sigurnosti daje osnove za ispunjavajne odgovornosti na nacionalnom nivou za potrebe upravljanja sigurnošću, a ovo podrazumijeva i vršenje sigurnosnog nadzora. Nacionalni program sigurnosti podrazumijeva dio šireg koncepta upravljanja sigurnošću na nivou države (Slika 2).

Slika 2 – Prikaz ICAO SSP komponenti uparenih sa primjenjivim kritičnim elementima (izvor. ICAO Doc 9859, 4 Ed)

Pravni osnov za uspostavljanje sistema sigurnosti vazdušnog saobraćaja u Crnoj Gori je Zakon o vazdušnom saobraćaju („Službeni list CG", br. 30/12 i 30/17). U Crnoj Gori Zakonom o vazdušnom saobraćaju (u daljem tekstu: Zakon) se uređuju uslovi za obavljanje vazdušnog saobraćaja u vazdušnom prostoru Crne Gore, uslovi za sigurnost i bezbjednost vazdušnog saobraćaja, upravljanje vazdušnim saobraćajem i druga pitanja od značaja za vazdušni saobraćaj.

Crna Gora je 09. juna 2006. godine potpisala Multilateralni sporazum između Evropske zajednice i njenih država članica i Republike Albanije, Bosne i Hercegovine, Republike Bugarske, Republike Hrvatske, bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Island, Republike Crne Gore, Kraljevine Norveške, Rumunije, Republike Srbije i Misije privremene uprave Ujedinjenih nacija na Kosovu o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja (*European Common Aviation Area (ECAA) Agreement* (u daljem tekstu: ECAA Sporazum). Skupština Crne Gore ratifikovala je ovaj Sporazum 9. oktobra 2007. godine, Zakonom o ratifikaciji ECAA Sporazuma („Službeni list RCG", broj 62/07). Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ratifikaciji ECAA Sporazuma („Službeni list CG – Međunarodni ugovori", broj 1/11) izmijenjen je Aneks I ECAA Sporazuma i Prilogom 1 ovog zakona preuzeti su svi EU propisi iz izmijenjenog Aneksa I . Cilj ovog Sporazuma je stvaranje zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja zasnovanog na slobodnom pristupu tržištu i zajedničkim pravilima u civilnom vazduhoplovstvu, posebno u oblastima sigurnosti, bezbjednosti, upravljanja vazdušnim saobraćajem i uticaja na životnu sredinu.

Takođe, cilj ECAA Sporazuma je integracija zemalja zapadnog Balkana na postojeće unutrašnje evropsko tržište posredstvom harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa propisima EU (*Acquis Communautaire*). Propisi EU koji se transponuju u pravni sistem Crne Gore u okviru obaveza koje proističu iz ECAA sporazuma obuhvataju propise iz oblasti ekonomije, sigurnosti i bezbjednosti u vazduhoplovstvu, u cilju izgradnje vazduhoplovnih institucija u skladu sa evropskim zahtjevima, unapređenja sistema upravljanja vazdušnim saobraćajem, sprovođenja zajedničkih evropskih standarda u oblasti upravljanja aerodromima, zaštite korisnika, zaštite od monopolskog položaja na tržištu vazduhoplovnih usluga, zaštite životne sredine, izbjegavanja državne pomoći, razdvajanja pružaoca usluga u vazdušnoj plovidbi od regulatornog tijela i uspostavljanje nadzornog tijela u Crnoj Gori za službe vazdušnog saobraćaja i sl. Evropska komisija sprovodi provjere usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa EU propisima u državama potpisnicama ECAA Sporazuma i podnosi izvještaje o napretku država. Protokol VII ECAA sporazuma precizira aranžmane koji se odnose na Crnu Goru.

Agencija je zaključila radne aranžmane sa Agencijom Evropske unije za sigurnost vazdušnog saobraćaja (u daljem tekstu: EASA). EASA sprovodi standardizacione inspekcije nad radom Agencije u cilju utvrđivanja nivoa usaglašenosti sa evropskim propisima u oblasti sigurnosti civilinog vazduhoplovstva (ili oblast sigurnosti vazdušnog saobraćja) u Crnoj Gori.

Sistem sigurnosti vazdušnog saobraćaja je, između ostalog, baziran i na bliskoj saradnji između Ministarstva saobraćaja i pomorstva, Agencije, Nacionalne komisije za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova, vanrednih događaja koji ugrožavaju bezbjednost željezničkog saobraćaja i pomorskih nezgoda i nesreća (u daljem tekstu: Komisija za istraživanje), kao i vazduhoplovnih subjekata.

Agencija donosi podzakonske akte na osnovu Zakona o vazdušnom saobraćaju, kao i podzakonske akte koji su sadržani u Aneksu I ECAA sporazuma, kojima se preuzima EU regulativa iz oblasti civilnog vazduhoplovstva i koja se neposredno primjenjuje u skladu sa odredbama ECAA sporazuma.

Sertifikacione specifikacije (CS) označavaju tehničke standarde koje je usvojila EASA, u kojima se navode načini za dokazivanje usaglašenosti sa Pravilnikom o osnovnim pravilima u oblasti civilnog vazduhoplovstva i nadležnostima evropske agencije za sigurnost vazdušnog saobraćaja

(u daljem tekstu: Osnovna Uredba) i njenim implementirajućim pravilima i kojima se organizacija ili lice može koristiti radi dobijanja sertifikata, odnosno odobrenja, dozvole potvrde ili drugog ekvivalentnog dokumenta. Prihvatljivi načini usaglašavanja (AMC), koje je usvojila EASA, predstavljaju način na koji mogu biti zadovoljeni zahtjevi propisani Osnovnom Uredbom i njenim sprovedbenim pravilima. Alternativni načini usaglašavanja označavaju načine kojima se predlaže alternativa za postojeće prihvatljive načine usaglašavanja ili one kojima se predlaže nov način usaglašenosti sa Osnovnom Uredbom i njenim sprovedbenim pravilima, za koje ne postoji prihvatljiv način usaglašavanja koji je usvojila EASA. Agencija je izradila proceduru za odobravanje alternativnih načina usaglašavanja.

1.2 ICAO okvir

ICAO je specijalizovana organizacija Ujedinjenih nacija, osnovana 1944. godine, čija je uloga da kreira i modernizuje standarde i preporuke u međunarodnom vazduhoplovstvu, sa ciljem da se obezbijedi siguran, efikasan i uređen razvoj vazduhoplovstva. ICAO na globalnom nivou, između ostalog, promoviše sigurnost u vazduhoplovstvu. Trenutno, ICAO ima 193 članice.

Amandman 1 ICAO Aneksa 19 definiše odgovornosti u vezi sa upravljanjem sigurnošću i uređuje osnovne zahtjeve za države u dijelu uvođenja i razvoja Nacionalnog programa sigurnosti (SSP), kao i za organizacije u pogledu razvoja i implementacije sistema upravljanja sigurnošću (SMS).

ICAO plan za sigurnost vazdušnog saobraćaja (*Global Aviation Safety Plan* – GASP) izrađen je s ciljem uspostavljanja okvira koji će na sistematičan način razvijati sigurnost vazdušnog saobraćaja. Ažurira se na svake tri godine. GASP daje smjernice daljim aktivnostima regionalnim i nacionalnim planovima za sigurnost vazdušnog saobraćaja.

Dodatno, uviđajući značaj efikasne implementacije zahtjeva po pitanju SSP i SMS do 2022. godine, ICAO je kao podršku državama i organizacijama razvio on-line platformu – *Safety Management Programme* (http://www.icao.int/safety/SafetyManagement/Pages/default.aspx).

Odgovornost za upravljanje sigurnošću u vazduhoplovstvu podijeljena je između ICAO, EASA-e (regionalni nivo), nacionalnih vazduhoplovnih vlasti (nacionalni nivo) i vazduhoplovnih subjekata.

1.3 Regionalni okvir – Evropski sistem civilnog vazduhoplovstva

Evopski program sigurnosti civilnog vazduhoplovstva (The European Aviation Safety Programme - EASP) opisuje upravljanje sigurnošću u vazduhoplovstvu na nivou Evrope. Daje prikaz primjenjive regulative, predviđenih mjera i procesa.

Evropski plan sigurnosti civilnog vazduhoplovstva (The European Plan for Aviation Safety - EPAS) objavljuje se od 2011. godine. Ažurira se godišnje za period od 5 godina. Plan identifikuje ključne rizike u vazduhoplovstvu na nivou Evrope i definiše ciljeve i indikatore koji će se pratiti i mjeriti kako bi se sagledao stepen implementracije zacrtanih ciljeva. EPAS je razvijen u skladu sa ciljevima definisanim u GASP-u.

1.4 Implementacija Nacionalnog programa sigurnosti

Nacionalnim planom sigurnosti vazdušnog saobraćaja (u daljem tekstu: Nacionalni plan sigurnosti) utvrđuju se aktivnosti i mjere za implementaciju Nacionalnog programa sigurnosti koji je donijela Vlada Crne Gore.

Nacionalni plan sigurnosti je usaglašen sa ICAO GASP i EPAS planovima na globalnom i regionalnom nivou.

Nacionalni plan sigurnosti donosi Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću vazdušnog saobraćaja, na predlog Agencije nakon konsultacija sa vazduhoplovnim subjektima.

Nacionalni plan sigurnosti doprinosi sigurnosnim standardima u Crnoj Gori i obezbjeđuje konstantno unapređenje i praćenje sigurnosti. Ovim dokumentom definišu se aktivnosti u odnosu na identifikovane sigurnosne rizike na nacionalnom nivou, koje su obavezujuće za vazduhoplovne subjekte.

Nacionalni plan sigurnosti prikazuje vazduhoplovnim subjektima koje su to aktivnosti, pored potrebe za usklađenošću sa regulatornim zahtjevima, na kojima će Agencija insistirati u narednom periodu radi ostvarenja zahtjeva proisteklih iz Nacionalnog programa sigurnosti, a sve u cilju povećanja sigurnosti vazdušnog saobraćaja.

Stepen implementacije identifikovanih akcija kroz Nacionalni plan sigurnosti Agencija provjerava nadzornim aktivnostima kod vazduhoplovnih subjekata.

1.5 Organizacija sistema sigurnosti (Organi i institucije u Crnoj Gori nadležni za vazdušni saobraćaj (ICAO CE-3))

U skladu sa odredbama ICAO Aneksa 19, Poglavlje 3 (3.1), država je u obavezi da uspostavi odgovarajuća tijela ili agencije, prema potrebi, koja će imati dovoljno kompetentnog osoblja i koja će imati obezbijeđena odgovarajuća finansijska sredstva, a koja će u svom radu biti nezavisna. Svako državno tijelo ili agencija imaju navedene sigurnosne funkcije i ciljeve da ispuni svoje odgovornosti za upravljanje sigurnošću.

Vlada Crne Gore, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Agencija za civilno vazduhoplovstvo i Komisija za istraživanje predstavljaju institucionalnu osnovu sistema civilnog vazduhoplovstva u Crnoj Gori (Slika 3).

Radi obavljanja određenih poslova iz oblasti civilnog vazduhoplovstva Vlada Crne Gore je osnovala: Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću u vazdušnom saobraćaju, Nacionalni odbor za upravljanje vazdušnim prostorom, Nacionalni odbor za olakšice u vazdušnom saobraćaju i Nacionalni odbor za bezbjednost civilnog vazduhoplovstva.

Odredbama Zakona o vazdušnom saobraćaju definisane su i određene funkcije pojedinih organa državne uprave, kao što su: Ministarstvo odbrane, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo vanjskih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova, a koje su u vezi sa obavljanjem poslova iz oblasti vazdušnog saobraćaja. Određenu funkciju u civilnom vazduhoplovstvu Crne Gore ima i Institut za standardizaciju Crne Gore koji donosi značajan dio standarda koji se odnosi i na vazduhoplovnu industriju.

Vlada Crne Gore je osnovala Agenciju za civilno vazduhoplovstvo, kao nezavisno pravno lice koje vrši prenešena javna ovlašćenja u skladu sa zakonom, radi obavljanja poslova iz oblasti vazdušnog saobraćaja. Agencija, odgovorna za sigurnosni nadzor vazdušnog saobraćaja u Crnoj Gori, svoje obaveze i ciljeve ispunjava uz podršku dovoljnog broja obučenog i kompetentnog osoblja i uz

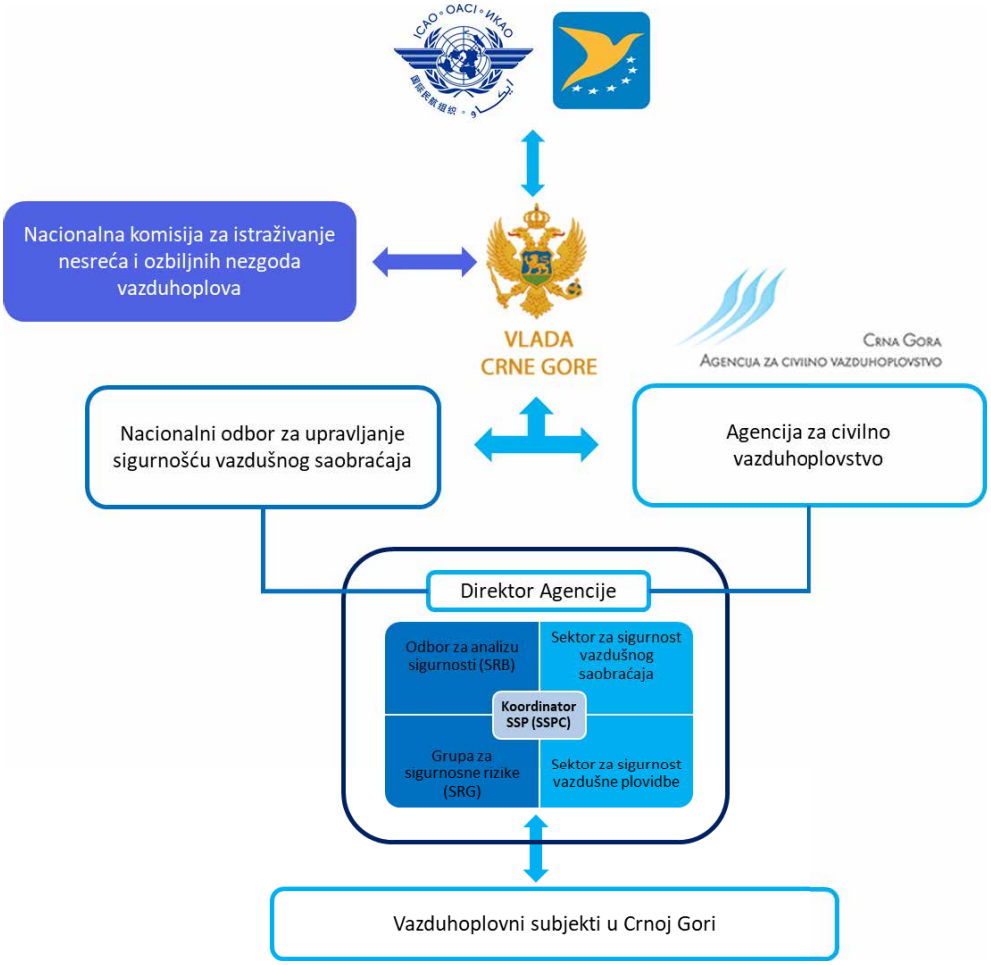
obezbijeđena, stabilna i odgovarajuća finansijska sredstva. Agencija je samostalna u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti i za svoj rad odgovara Vladi.

Agencija izdaje: sertifikat vazdušnog operatora i operativnu licencu, uvjerenje o tipu vazduhoplova, uvjerenje o plovidbenosti vazduhoplova, potvrdu o provjeri plovidbenosti vazduhoplova, potvrdu o registraciji, uvjerenje o ispunjavanju uslova pravnom ili fizičkom licu za obezbjeđivaje kontinuirane plovidbenosti vazduhoplova, uvjerenje o ispunjavanju uslova pravnom ili fizičkom licu za održavanje vazduhoplova, uvjerenje o ispunjavanju uslova pravnom licu za stručno osposobljavanje vazduhoplovnog osoblja, sertifikat i odobrenje za upotrebu civilnog aerodroma, uvjerenje o ispunjavanju uslova pravnom licu za obezbjeđivanje kontinuirane plovidbenosti vazduhoplova, sertifikat za pružanje usluga u vazdušnoj plovidbi, dozvole i ovlašćenja civilnom vazduhoplovnom osoblju.

Agencija priprema stručne osnove za izradu programa, planova, podzakonskih akata koje donose Vlada i Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, donosi opšte akte u skladu sa Zakonom, donosi akte radi sprovođenja ECAA sporazuma, drugih zaključenih međunarodnih ugovora, međunarodnih standarda i preporučene prakse iz oblasti civilnog vazduhoplovstva, a naročito standarda, procedure i preporučene prakse ICAO-a, ECAC-a, EASA-e i EUROCONTROL-a, uz saglasnost Ministarstva, koji se objavljuju u „Službenom listu CG“, donosi akte kojima se nalaže preduzimanje mjera radi uspostavljanja sigurnosti funkcionalnog sistema u cilju zaštite sigurnosti vazdušnog saobraćaja, vodi registre i evidencije u skladu sa zakonom, vrši inspekcijski nadzor nad sprovođenjem zakona i zaključenih međunarodnih ugovora, vrši kontinuirani nadzor ispunjenosti uslova u skladu sa zakonom, sarađuje sa organima drugih država nadležnih za civilno vazduhoplovstvo, vrši i druge poslove u skladu sa zakonom i Statutom Agencije. (član 6 Zakona).

Direktor Agencije, shodno Zakonu o vazdušnom saobraćaju, odlučuje o preduzimanju potrebnih mjera u vanrednim okolnostima radi sigurnog odvijanja vazdušnog saobraćaja (sigurnosne direktive).

U skladu sa regulativama Evropske unije i članom 6 stav 3 Zakona o vazdušnom saobraćaju Agencija je Nacionalni nadzorni organ (NSA) Crne Gore, koji obavlja poslove koji se odnose na: utvrđivanje ispunjenosti uslova za pružanje usluga vazdušne plovidbe, izdavanje certifikata pružaocu usluga u vazdušnoj plovidbi, kontinuirani nadzor nad pružanjem usluga u vazdušnoj plovidbi i nadzor nad upravljanjem vazdušnim saobraćajem.



Slika 3 - Organizacije u Crnoj Gori nadležne za vazdušni saobraćaj

Organi Agencije su Savjet Agencije i direktor Agencije. Savjet ima ovlašćenje da donosi Statut Agencije i druge opšte akte, donosi godišnji program rada Agencije, predlaže Vladi Crne Gore finansijski plan i godišnji izvještaj o radu i godišnji finansijski izvještaj Agencije, imenuje i razrješava direktora Agencije, uz saglasnost Ministarstva saobraćaja i pomorstva, na osnovu javnog konkursa i odlučuje o drugim pitanjima u skladu sa zakonom i Statutom Agencije. (član 10 Zakona).

Vlada Crne Gore, u skladu sa članom 107 Zakona osniva Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću u vazdušnom saobraćaju (u daljem tekstu: Odbor za sigurnost), radi praćenja sprovođenja Programa sigurnosti i donošenja odluka o sprovođenju preventivnih mjera za otklanjanje opasnosti za sigurnost vazdušnog saobraćaja i efikasnog djelovanja na cjelokupni sistem sigurnosti vazdušnog saobraćaja u Crnoj Gori. Odbor za sigurnost čine: predstavnik Ministarstva, predstavnici organa državne uprave nadležnih za poslove odbrane, unutrašnjih poslova i održivog razvoja, predstavnik Agencije, glavni istražilac Komisije za istraživanje i predstavnik pružaoca usluga u vazdušnoj plovidbi.

Radi postizanja prihvatljivog nivoa sigurnosti (djelotvornost SMS-a – *Safety Performance*), na osnovu zahtjeva sadržanih u ICAO Aneksu 19, kao i u Osnovnoj Uredbi, Vlada usvaja Nacionalni program sigurnosti. Nacionalni program sigurnosti usvaja Vlada, u skladu sa članom 106 Zakona, na predlog Odbora za sigurnost. Nacionalni program sigurnosti uspostavlja principe, pravila i

aktivnosti koji imaju za cilj ostvarivanje i unapređenje prihvatljivog nivoa sigurnosti (djelotvornost SMS-a – *Safety Performance*) u civilnom vazduhoplovstvu. Nacionalni program sigurnosti razvijen je u skladu sa ICAO okvirom definisanim u ICAO dokumentu 9859 (*Safety Management Manual*), Saopštenjem Evropske komisije definisanim u dokumentu "*European Aviation Safety Programme*" i planom "*European Plan for Aviation Safety*". Agencija sprovodi taj program, uključujući uspostavljanje prihvatljivog nivoa sigurnosti (*Acceptable level of Safety Performance*—ALoSP) za Crnu Goru. Struktura Nacionalnog programa sigurnosti je prikazana na Slici 1.

Odbor za sigurnost predlaže Nacionalni program sigurnosti, izrađuje godišnji izvještaj o sprovođenju Nacionalnog programa sigurnosti, koje dostavlja Vladi na razmatranje, razmatra izvještaje o nesrećama i ozbiljnim nezgodama, odlučuje o sprovođenju preventivnih mjera za ublažavanje rizika potencijalne opasnosti za sigurnost vazdušnog saobraćaja vazduhoplovnim subjektima određenim nacionalnim programom za sigurnost i obavlja i druge poslove u skladu sa Programom sigurnosti.

Agencija utvrđuje odgovornosti i nadležnosti za uspostavljanje i održavanje Nacionalnog programa sigurnosti. Ovo uključuje resurse za planiranje, organizaciju, razvoj i održavanje kontrole i stalnog unapređenja Nacionalnog programa sigurnosti na način koji obezbjeđuje ispunjavanje ciljeva sigurnosti u Crnoj Gori.

Agencija inicira i predlaže Odboru za sigurnost izmjene i dopune Nacionalnog programa sigurnosti, kako bi isti uvijek bio ažuran i relevantan.

Agencija, kao nadzorni organ odgovorna je za sigurnosni nadzor vazdušnog saobraćaja u Crnoj Gori i u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja sprovodi Nacionalni program sigurnosti. Shodno tome Agencija inicira izradu Nacionalnog programa sigurnosti i predlaže Odboru za sigurnost Nacionalni plan sigurnosti i sigurnosne indikatore.

Odgovorni rukovodilac (*Accountable Executive*) za Nacionalni program sigurnosti

Odgovorni rukovodilac (*Accountable Executive*) za Nacionalni program sigurnosti je direktor Agencije, koji je odgovoran za sprovođenje i održavanje Nacionalnog programa sigurnosti.

Dužnosti i odgovornosti odgovornog rukovodioca za Nacionalni program sigurnosti su sljedeće:

a) Odgovornost i nadležnost, u ime Crne Gore, za praćenje statusa implementacije i održavanja Nacionalnog programa sigurnosti;

b) Potpisivanje deklaracije politike vazduhoplovne sigurnosti u Crnoj Gori;

c) Potpisivanje politike preduzimanja izvršnih mjera;

d) Kontrola i prihvatanje predloga za izmjene Nacionalnog programa sigurnosti, te njihovo proslijeđivanje Odboru za sigurnost na konačno usvajanje;

e) Nadležnost u vezi sa određivanjem kadrova Agencije koji su zaduženi za implementaciju Nacionalnog programa sigurnosti;

f) Rješavanje pitanja iz oblasti vazduhoplovne sigurnosti u Crnoj Gori;

g) Preduzimanje potrebnih mjera u vanrednim okolnostima radi sigurnog odvijanja vazdušnog saobraćaja;

h) Donošenje akata kojima se nalaže preduzimanje mjera radi uspostavljanja sigurnosti funkcionalnog sistema u cilju zaštite sigurnosti vazdušnog saobraćaja (sigurnosne direktive);

i) Uspostavljanje tima za implementaciju Nacionalnog programa sigurnosti;

j) Uspostavljanje i predsjedavanje Odbora za analizu sigurnosti (SRB) Agencije;

k) Određivanje rokova za realizaciju zadataka u vezi sa sprovođenjem Nacionalnog programa sigurnosti između različitih nivoa menadžmenta Agencije;

l) Uvođenje svih zaposlenih u Agenciji u koncepte Nacionalnog programa sigurnosti na nivou koji je srazmjeran potrebi njihovog učešća u Nacionalnom programu sigurnosti;

m) Razvijanje i sprovođenje deklaracije politike vazduhoplovne sigurnosti za Crnu Goru koja uključuje, ali se ne ograničava na:

    1. obavezu da razvije i sprovede strategije i procese kako bi osigurala da će sve vazduhoplovne aktivnosti prilikom nadzora dostići najveći nivo performansi i sigurnosti;

    2. razvoj nacionalnog zakonodavnog okvira za upravljanje sigurnošću u Crnoj Gori;

    3. obavezu da Agenciji obezbijedi potrebne resurse kako bi omogućili zaposlenim da obavljaju svoje odgovornosti, kako one koje se odnose na sigurnost i tako i na ostale oblasti;

    4. podršku u upravljanju sigurnosti u Crnoj Gori preko djelotvornog izvještavanja o opasnostima, kao i sistema komunikacije;

    5. uspostavljanje odredbi za zaštitu sakupljanja i procesuiranja sigurnosnih podataka;

    6. obavezu efikasne saradnje i komunikacije sa vazduhoplovnim subjektima i drugim nadležnim organima i institucijama u rješavanju sigurnosnih rizika;

    7. obavezu dostavljanja usvojene politike sigurnosti Crne Gore svim vazduhoplovnim subjektima i zaposlenim u Agenciji, i

    8. politiku preduzimanja izvršnih mjera koja se reflektuje na operacije vazduhoplovnih subjekata u SMS okruženju;

n) Uspostavljanje potrebnih mehanizama sa ciljem da se politika sigurnosti u Crnoj Gori razumije, sprovodi i poštuje na svim nivoima vazduhoplovnih subjekata na teritoriji Crne Gore;

o) Uspostavljanje sporazuma o djelotvornosti SMS vazduhoplovnih subjekata (*Safety Performance*); i

p) Međusobnu koordinaciju relevantnih vazduhoplovnih subjekata prilikom definisanja ALoSP-a.

Aktivnosti Agencije u pogledu unapređenja standarda sigurnosti ogledaju se i kroz funkcionisanje internih tijela: Odbor za analizu sigurnosti i Grupa za analizu sigurnosnih rizika.

1.6 Obuka i kvalifikacije zaposlenih u Agenciji (ICAO CE-4)

Agencija je definisala program obuke za zaposlene direktno uključene u poslove sigurnosnog nadzora nad vazduhoplovnim subjektima, sa ciljem da održe i unaprijede svoje znanje i sposobnosti.

Prilikom prijema novih nadzornika/inspektora vodi se računa o njihovoj stručnosti i iskustvu u vazduhoplovstvu, kompetencijama i drugim kriterijumima. Osnovna obuka podrazumijeva skup elemenata obuke koji je isti za sve zaposlene i povezan sa glavnim aspektima djelokruga rada Agencije. Zaposleni u različitim organizacionim jedinicama mogu imati specifične obuke karakteristične za određene organizacione jedinice.

Kompetencije zaposlenih se održavaju kontinuirano kroz kurseve osvježenja znanja i kroz dodatne obuke. (detaljnije je objašnjeno u poglavlju 4.1)

1.7 Istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda

Istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova u Crnoj Gori obavlja Komisija za istraživanje, koju osniva Vlada. Komisija za istraživanje je u funkcionalnom i organizacionom smislu nezavisna od Agencije, vazduhoplovnih subjekata iz člana 105 stav 2 Zakona, kao i od ostalih tijela sa kojima može doći do konflikta interesa ili koja mogu imati uticaj na objektivnost rada Komisije.

Proces istraživanja nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova definisan je i regulatorno uređen odredbama Pravilnika o unapređenju sigurnosti, istraživanju i sprečavanju nesreća i nezgoda u civilnom vazduhoplovstvu („Službeni list CG“, br. 23/13 i 40/18, kojim je preuzeta Uredba Komisije br. 996/2010). To obezbjeđuje visok nivo efikasnosti i kvalitet samih istraga nesreća i ozbiljnih nezgoda vazduhoplova u Crnoj Gori. Jedini cilj je analiza tokom koje se pronalaze uzroci, kako bi se spriječile buduće nesreće i ozbiljne nezgode, bez potenciranja krivice ili odgovornosti.

U cilju jačanja saradnje sa drugim organizacijama za istrage nesreća i ozbiljnih nezgoda širom Evrope, predstavnik Komisije za istraživanje ima mogućnost učešća u radu Evropske mreže organizacija za istrage nesreća i ozbiljnih nezgoda sa aspekta sigurnosti u civilnom vazduhoplovstvu (ENCASIA), kao posmatrač. Na taj način je omogućen uvid u bazu ranije donijetih sigurnosnih preporuka, njihovog statusa i odgovora povezanih sa određenim preporukama na nivou EU.

Komisija za istraživanje istražuje nesreće i ozbiljne nezgode vazduhoplova, i u zavisnosti od procjene obavlja poslove istraživanja nezgode vazduhoplova i događaja koji ugrožavaju sigurnost, daje sigurnosne preporuke, vodi nacionalnu bazu podataka o događajima koji se odnose na sigurnost, dostavlja iste međunarodnim organizacijama u skladu sa potpisanim međunarodnim sporazumima, sarađuje sa drugim istraživačkim tijelima za istraživanje nesreća koja su članovi ICAO, objavljuje rezultate istraživanja vodeći računa o principima tajnosti, i priprema, predlaže i ažurira listu eksperata za istraživanje vazduhoplovnih nesreća i ozbiljnih nezgoda i ostalo.

Članove Komisije za istraživanje čine stalni i povremeni nezavisni eksperti sa liste stručnjaka. U procesu osvježavanja znanja i jačanja kompetencija u domenu istraživanja nesreća vazduhoplova glavni istražilac planira i organizuje obuke, kako za predstavnike Komisije za istraživanje, tako i za eksperte sa liste stručnjaka. U slučaju nesreće ili ozbiljne nezgode, Glavni istražilac formira ekspertski tim sa liste nezavisnih eksperata za istraživanje nesreća i, po procjeni, za istraživanje nezgoda vazduhoplova i događaja koji ugrožavaju sigurnost.

Komisija za istraživanje, nakon okončanja istrage, sačinjava konačni izvještaj o nalazima istrage sa predlogom mjera. Izvještaj se dostavlja Vladi i odgovarajućim licima i organizacijama na koje se odnose sigurnosne preporuke i o tome se obavještava Agencija. Konačni izvještaj Komisije za istraživanje je dostupan javnosti, osim identiteta lica koja su uključena u nesreću ili ozbiljnu nezgodu. Sigurnosne preporuke, kao rezultat istraživanja, namijenjene su unapređenju sigurnosti u vazdušnom saobraćaju i sprječavanju novih nesreća i ne smiju ukazivati na pretpostavku krivice ili odgovornosti za nesreću ili ozbiljnu nezgodu.

1.8 Tehnička uputstva, sredstva za rad i dijeljenje informacija od značaja za sigurnost (ICAO CE-5)

1.8.1 Tehnička uputstva i sredstva za rad (*Technical guidance and tools*)

Agencija obezbjeđuje svojim zaposlenima odgovarajuće prostorije za rad, mogućnost prevoza, blagovremen pristup ažurnim dokumentima, tehničkim uputstvima i procedurama, informacijama od značaja za sigurnost, kao i ostalim sredstvima neophodnim za efikasno sprovođenje aktivnosti iz djelokruga nadležnosti svakog od njih, na standardizovan način u skladu sa utvrđenim procedurama.

Agencija obezbjeđuje da svi vazduhoplovni subjekti imaju pristup važećim regulatornim aktima. U cilju obezbjeđivanja usaglašenosti vazduhoplovnih subjekata sa regulatornim zahtjevima, kao dodatni vid pojašnjenja Agencija izrađuje za vazduhoplovne subjekte uputstva ili u daljoj komunikaciji detaljno objašnjava značenje odredbi regulatornih zahtjeva.

U cilju obezbjeđivanja pristupa svim regulatornim aktima od značaja za rad vazduhoplovnih i drugih subjekata Agencija redovno ažurira sadržaj svih propisa na internet stranici Agencije. Takođe, razvijeni su i drugi kanali komunikacije sa predstavnicima vazduhoplovnih subjekata po određenim specifičnim oblastima. (detaljnije je objašnjeno u poglavlju 4.2)

1.8.2 Dijeljenje informacija od značaja za sigurnost

Vazduhoplovni subjekti su u obavezi da čuvaju informacije od značaja za sigurnost kao i da se upoznaju sa istim. Dodatno, Agencija prosleđuje relevantne informacije od značaja za sigurnost vazduhoplovnim subjektima, kao npr. EASA-ine sigurnosne direktive ili biltene (SD ili SIB). (detaljnije je objašnjeno u poglavlju 4.2)

1.9 Politika preduzimanja izvršnih mjera (*Enforcement policy*) (ICAO CE-8)

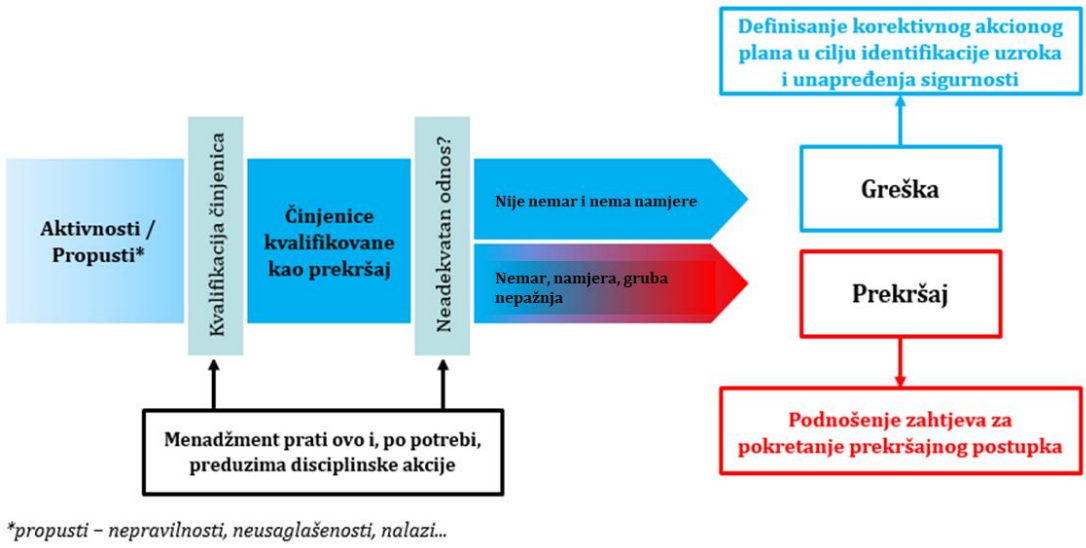
Politika preduzimanja izvršnih mjera definiše okolnosti koje zahtijevaju postupanje nadležnih tijela u slučaju kada ona utvrde da određena organizacija ili lice odstupa od propisanih sigurnosnih zahtjeva. Politikom preduzimanja izvršnih mjera se postavljaju opšta načela koja

Agencija tokom vršenja nadzora nad sprovođenjem Zakona, podzakonskih akata donijetih na osnovu tog zakona, međunarodnih akata i prihvaćenih domaćih i međunarodnih standarda i preporučene prakse, mora slijediti i definiše pravni okvir u kojem su propisana ovlašćenja Agencije i njenog osoblja, ovlašćenog za poslove nadzora i inspekcije.

Agencija vrši kontinuirani nadzor i inspekcijski nadzor nad sprovođenjem Zakona, podzakonskih akata donijetih na osnovu Zakona, međunarodnih akata i prihvaćenih domaćih i međunarodnih standarda i preporučene prakse, preko ovlašćenih nadzornika i vazduhoplovnih inspektora.

Ako tokom vršenja nadzora vazduhoplovni inspektor utvrdi postojanje nepravilnosti, rješenjem nalaže subjektu nadzora otklanjanje utvrđenih nepravilnosti, a ako tokom vršenja inspekcijskog nadzora vazduhoplovni inspektor utvrdi da je učinjen prekršaj propisan čl. 161 - 170 Zakona, vazduhoplovni inspektor preduzima propisane radnje za pokretanje prekršajnog postupka (Slika 4).

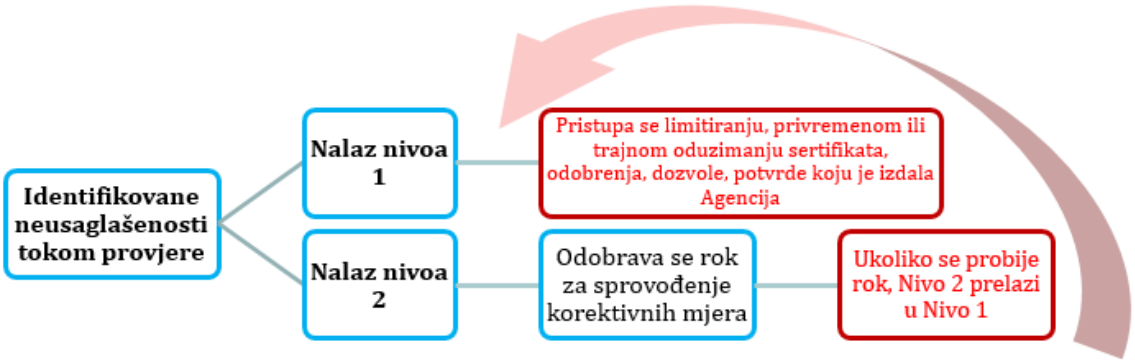
Svako pravno i fizičko lice dužni su da prijave svaki događaj koji ugrožava sigurnost vazdušnog saobraćaja Agenciji i Komisiji za istraživanje (član 129. Zakona). Po prijemu informacije o događaju, Agencija postupa u skladu sa poglavljem 3.2 ovog programa. U skladu sa principima Sistema upravljanja sigurnošću vazduhoplovni subjekti su u obavezi da izvrše klasifikaciju svakog događaja, sprovedu analizu koja ima za cilj utvrđivanje uzroka koji su doveli do događaja, utvrde neophodne korektivne i preventivne mjere i prate njihovo sprovođenje.



Slika 4 – Grafički prikaz politike preduzimanja izvršnih mjera

Agencija na osnovu regulatornih zahtjeva uspostavlja sistem za analizu nalaza radi utvrđivanja njihovog uticaja na sigurnost (Slika 5). U slučaju nalaza nivoa 1, Agencija u najkraćem roku preduzima mjeru zabrane ili ograničenja pružanja usluge i ako je potrebno, mjeru stavljanja van snage sertifikata, dozvole ili posebnog odobrenja, njihovo ograničenje ili potpunu ili djelimičnu suspenziju, u zavisnosti od obima nalaza nivoa 1, sve dok organizacija uspješno ne preduzme korektivne mjere. U slučaju nalaza nivoa 2, Agencija odobrava organizaciji rok za sprovođenje korektivnih mjera koji odgovara prirodi nalaza. Ako organizacija ne podnese prihvatljiv plan

korektivnih mjera ili ne primjeni korektivne mjere u roku koji je Agencija odredila, nalaz se mijenja u nalaz nivoa 1 i postupa se shodno tome.



Slika 5 – Grafički prikaz sistema analize i postupanja prema identifikovanim nalazima

2. Upravljanje rizikom po sigurnost (*Safety Risk Management*)

2.1 Licenciranje, sertifikacija, autorizacija i postupak izdavanja odobrenja (ICAO CE-6)

Prije početka obavljanja djelatnosti, vazduhoplovni subjekti moraju imati odobrenje ili deklaraciju za djelatnost koju obavljaju u slučaju kad je takva obaveza propisana. Agencija u postupku izdavanja odobrenja vazduhoplovnim subjektima provjerava usklađenost izvođenja operacija određenog vazduhoplovnog subjekta sa regulatornim zahtjevima u skladu sa svojim dokumentovanim procedurama.

Agencija izdaje dozvole i ovlašćenja vazduhoplovnom osoblju. Svrha uspostavljanja sistema licenciranja vazduhoplovnog osoblja jeste obezbjeđivanje ispunjenosti regulatornih zahtjeva primjenjivih za određene operacije. Agencija u postupku izdavanja dozvola i ovlašćenja vazduhoplovnom osoblju provjerava usaglašenost sa relevantnim regulatornim zahtjevima u skladu sa svojim dokumentovanim procedurama. Osoblje koje posjeduje dozvolu i/ili ovlašćenje odgovorno je za ispunjenost svih preduslova za sigurno izvođenje operacija.

Pod pilotskim dozvolama podrazumijevaju se dozvole transportnog pilota vazduhoplova (ATPL), dozvole komercijalnog pilota vazduhoplova (CPL), dozvole privatnog pilota vazduhoplova (PPL) i sportske dozvole (paraglajder, zmaj, ultra laka letjelica..). Agencija izdaje i dozvole osoblju kontrole letenja, tehničkom i osoblju koje se bavi poslovima pripreme, otpreme i praćenja leta i tehničkom osoblju koje obavlja poslove održavanja, popravki i prepravki vazduhoplova i vazduhoplovnih komponenti.

Kriterijumi za izdavanje dozvola i ovlašćenja su bazirani na osnovu regulatornih zahtjeva i međunarodnih standarda. U Crnoj Gori dozvolu dobijaju lica koja ispunjavaju sve regulatorne kriterijume definisane za svaki od tipova dozvola. Usaglašenost vazduhoplovnih subjekata i nosilaca dozvola sa regulatornim zahtjevima provjeravaju se kroz aktivnosti nadzora od strane ovlašćenih nadzornika i inspektora Agencije.

Agencija je odgovorna za imenovanje, obuku i nadzor ispitivača zaduženih za procjenu osposobljenosti nosilaca dozvole.

Dodatno, Agencija izdaje ljekarsko uvjerenje vazduhoplovnom osoblju na osnovu pregleda izvršenih od strane ovlašćenih medicinskih centara i/ili ispitivača.

2.1.1 Dronovi

Svi operatori čiji dronovi imaju operativnu masu veću od pola kilograma, sa doletom preko 15 metara i visinom leta preko 10 metara, treba da se evidentiraju kod Agencije. Pravilnikom na snazi kojim je uređena ova oblast propisano je da je za određene specifične operacije dronovima potrebno odobrenje Agencije.

Evidencija operatora dronova je dostupna na internet stranici Agencije (https://caa.me/sites/default/files/spisak_operatora_sistema_bespilotnih_vazduhoplova.pdf).

2.2 Sigurnosni zahtjevi za Sisteme upravljanja sigurnošću vazduhoplovnih subjekata

Sistem upravljanja sigurnošću obuhvata sistematski pristup koji uključuje administrativnu strukturu, odgovornost, politiku sigurnosti i procedure neophodne za upravljanje sigurnošću. Sistem upravljanja sigurnošću se koristi za identifikaciju opasnosti za sigurnost i procjenu rizika, kako bi se obezbijedilo ostvarivanje prihvatljivog nivoa sigurnosti – djelotvornosti SMS-a (*Safety Performance*).

ICAO Aneks 19 (Dodatak 2) zahtijeva od vazduhoplovnih subjekata da uvedu Sistem upravljanja sigurnošću sa jasno definisanom strukturom i proporcionalno veličini i kompleksnosti aktivnosti/operacija vazduhoplovnih subjekata. ICAO standard podrazumijeva sledeću strukturu:

1. Politika sigurnosti i sigurnosni ciljevi (*Safety policy and objectives*)
- 1.1 Posvećenost menadžmenta (*Management commitment*)
- 1.2 Odgovornost i ovlašćenja po pitanju sigurnosti (*Safety accountability and responsibilities*)
- 1.3 Imenovanje ključnog osoblja za sigurnost (*Appointment of key safety personnel*)
- 1.4 Koordinacija planiranja odgovora na vanredne situacije (*Coordination of emergency response planning*)
- 1.5 SMS dokumentacija (*SMS documentation*)

2. Upravljanje rizikom po sigurnost (*Safety risk management*)
- 2.1 Identifikacija opasnosti (*Hazard identification*)
- 2.2 Procjena i umanjenje rizika po sigurnost (*Safety risk assessment and mitigation*)

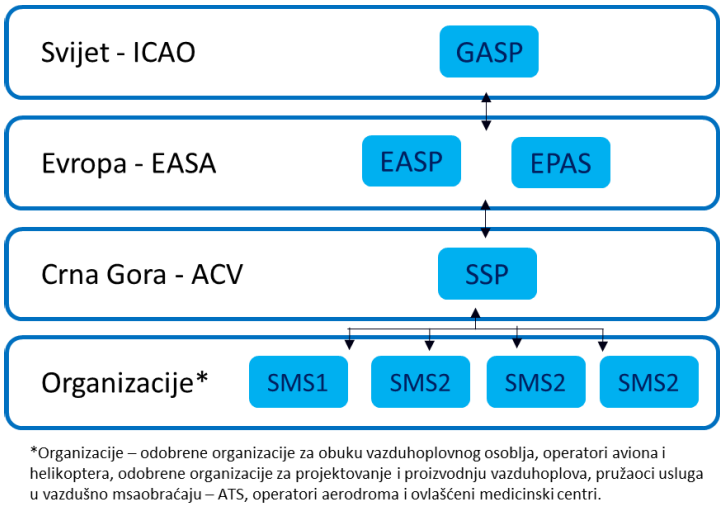
3. Obezbjeđivanje sigurnosti (*Safety assurance*)
- 3.1 Mjerenje i praćenje djelotvornosti SMS-a (*Safety performance monitoring and measurement*)
- 3.2 Upravljanje promjenama (*The management of change*)
- 3.3 Kontinuirano unapređenje SMS (*Continuous improvement of the SMS*)

4. Podsticanje sigurnosti (*Safety promotion*)
- 4.1 Obuka (*Training and education*)
- 4.2 Komunikacija sigurnosnih informacija (*Safety communication*)

ICAO standardi odnose se na odobrene organizacije za obuku vazduhoplovnog osoblja, operatore aviona i helikoptera, odobrene organizacije za održavanje, odobrene organizacije za

projektovanje i proizvodnju vazduhoplova, pružaoce usluga u vazdušnom saobraćaju – ATS i operatore aerodroma.

Crna Gora je prilikom izrade Nacionalnog programa sigurnosti uzela u obzir ICAO GASP, Evropski program sigurnosti civilnog vazduhoplovstva (EASP) i aktivnosti koje su predviđene Evropskim planom sigurnosti civilnog vazduhoplovstva (EPAS). Grafički prikaz povezanosti i hijerarhije programa sigurnosti dat je na Slici 6.



Slika 6 - Hijerarhija i povezanost programa sigurnosti

Obaveza uvođenja Sistema upravljanja sigurnošću kod vazduhoplovnih subjekata jasno je propisana Zakonom (član 106 stav 4).

Dodatno, bliži uslovi za uspostavljanje Sistema upravljanja sigurnošću kod vazduhoplovnih subjekata u Crnoj Gori propisani su EU regulativama, koje Agencija, saglasno članu 6 stav 1 tačka 9 Zakona, preuzima u pravni sistem Crne Gore i saglasno članu 106 stav 7 kojim Agencija propisuje uslove za uspostavljanje i korišćenje sistema upravljanja sigurnošću za vazduhoplovne subjekte kada to nije propisano EU regulativama.

Agencija je dužna da, kroz godišnje provjere, prati i analizira efektivnu implementaciju Sistema upravljanja sigurnošću vazduhoplovnih subjekata.

2.3 Sporazum o djelotvornosti SMS-a vazduhoplovnih subjekata

Važan dio Nacionalnog programa sigurnosti je definisanje prihvatljivog nivoa sigurnosti (*Acceptable level of Safety Performance*—AloSP) kroz definisanje sigurnosnih indikatora, sigurnosnih ciljeva i određivanjem odgovarajućeg nivoa upozorenja. Navedeno je definisano dokumentom Sigurnosni indikatori. Dokument Sigurnosni indikatori donosi Nacionalni odbor za upravljanje sigurnošću vazdušnog saobraćaja, na predlog Agencije nakon konsultacija sa vazduhoplovnim subjektima. Sigurnosni ciljevi predstavljaju najniži nivo sigurnosti koji vazduhoplovni subjekti moraju da postignu u svom radu. Postizanje prihvatljivog nivoa djelotvornosti SMS-a (*Safety Performance*) se kontroliše preko sigurnosnih indikatora za svaki cilj.

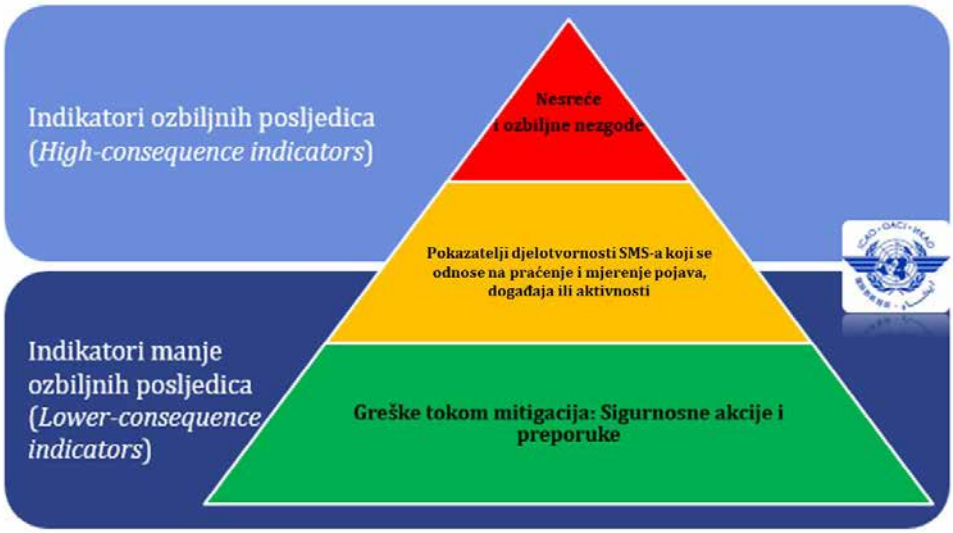
Nakon definisanja prihvatljivog nivoa djelotvnornosti SMS-a (*Safety Performance*) za vazduhoplovne subjekte u različitim oblastima vazdušnog saobraćaja, Agencija kontroliše

unapređenje nivoa sigurnosti i intervenisaće ako odgovarajući nivo sigurnosti nije postignut, određivanjem odgovarajućeg nivoa upozorenja.

Glavni cilj definisanja sigurnosnih indikatora je uspostavljanje sistematskih i stalnih metoda kontrole. Sigurnosni indikatori su, pored toga, dobar način za strukturiranje velikog broja podataka iz različitih izvora. Važan element Nacionalnog programa sigurnosti uključuje sporazum o djelotvornosti SMS-a (*Safety Performance*) sa vazduhoplovnim subjektima. Radi postizanja sporazuma o djelotvornosti SMS-a (*Safety Performance*), neophodno je usaglasiti sa vazduhoplovnim subjektima koji imaju obavezu da se odrede u odnosu na svaki od sigurnosnih indikatora, definisanih dokumentom Sigurnosni indikatori.

Sigurnosni indikatori su u najopštijem smislu pokazatelji djelotvornosti SMS-a. ICAO definiše (Slika 7) indikatore ozbiljnih posljedica (*High-consequence indicators*) kao pokazatelje sigurnosti koji se odnose na praćenje i mjerenje pojava koje za rezultat imaju ozbiljne posljedice, kao što su nesreće ili ozbiljne nezgode. Indikatore manje ozbiljnih posljedica (*Lower-consequence indicators*) ICAO definiše kao pokazatelje sigurnosti koji se odnose na praćenje i mjerenje pojava, događaja ili aktivnosti, kao što su nalazi neusaglašenosti ili odstupanja od regulatornih zahtjeva, koji za rezultat imaju manje posljedice i ne mogu se svrstati u nesreće ili ozbiljne nezgode.

S obzirom na jedinstvenu prirodu evropskog vazduhoplovnog sistema, gdje je izvršen transfer institucionalnih nadležnosti između država članica i evropskih institucija, EASA, na osnovu Evropskog programa sigurnosti u civilnom vazduhoplovstvu razvijenog od strane Evropske komisije, redovno donosi i ažurira Evropski plan sigurnosti civilnog vazduhoplovstva. Države članice EU, pored aktivnosti koje su u obavezi da sprovode na osnovu Evropskog programa sigurnosti u civilnom vazduhoplovstvu i Evropskog plana sigurnosti civilnog vazduhoplovstva, sprovode i aktivnosti koje su u obavezi da sprovedu na osnovu njihovih individualnih programa sigurnosti koje proističu iz njihovih članstava u ICAO, uzimajući u obzir jedinstvenu prirodu evropskog vazduhoplovnog sistema.



Slika 7 – ICAO podjela sigurnosnih indikatora

U okviru evropskog vazduhoplovnog sistema sigurnosni indikatori se grupišu i definišu u tri kategorije. Sigurnosni indikatori prve kategorije koji po svojoj suštini odgovaraju ICAO indikatorima ozbiljnih posljedica, odnose se na praćenje i mjerenje pojava koje za rezultat imaju ozbiljne posljedice, kao što su nesreće ili ozbiljne nezgode. Sigurnosni indikatori druge kategorije se koriste kako bi se vršilo praćenje djelova sistema gdje je neophodno primijeniti sigurnosne mjere i aktivnosti. Sigurnosni indikatori treće kategorije se koriste kako bi se dobile informacije o efektivnosti sigurnosnih mjera, inicijativa i aktivnosti.

Utvrđivanje sigurnosnih indikatora u Crnoj Gori temelji se na ICAO metodologiji i zasniva se na indikatorima koji su određeni na međunarodnom i pan-evropskom nivou. Pored toga, indikatori koje je utvrdila Agencija, koriste se kako bi se razvili indikatori kao specifični pokazatelji za Crnu Goru.

Svaki vazduhoplovni subjekat u Crnoj Gori je u obavezi da uzme u obzir sigurnosne ciljeve u okviru indikatora sigurnosti druge i treće kategorije. Na osnovu tih sigurnosnih ciljeva, vazduhoplovni subjekti su u obavezi da definišu aktivnosti koje je neophodno preduzeti, kako bi se oni dostigli.

Sigurnosni indikatori i ciljevi se analiziraju svake godine i shodno rezultatima pregleda se donose izmjene Nacionalnog plana sigurnosti i utvrđuju se sigurnosni ciljevi za naredni period.

2.4 Sigurnosno planiranje

Sigurnosno planiranje se zasniva na procjeni sigurnosnih informacija prikupljenih posredstvom izvještavanja o događajima, međunarodnih i nacionalnih podataka o sigurnosti, podataka prikupljenih tokom vršenja nadzora, na osnovu sigurnosnih ciljeva u Crnoj Gori kao i aktivnosti koje su predviđene ICAO Globalnim planom sigurnosti u civilnom vazduhoplovstvo (GASP) i Evropskim planom sigurnosti civilnog vazduhoplovstva (EPAS).

U okviru sistema upravljanja, Agencija uspostavlja sistem upravljanja rizicima po sigurnost. Sistem upravljanja rizicima po sigurnost u Agenciji podrazumijeva prikupljanje sigurnosnih informacija, analizu sigurnosnih informacija i procjenu rizika. Unutar Agencije ove aktivnosti se dominantno sprovode kroz rad SRG i SRB. Osim toga, Agencija preduzima aktivnosti u oblasti izmjene regulative, nadzora i unapređenja sigurnosti i procjenu efektivnosti preduzetih mjera na osnovu koje se određuju dodatne dalje aktivnosti. Osnove Nacionalnog plana sigurnosti, baziraju se na utvrđenim aktivnostima Sistema upravljanja rizicima po sigurnost i aktivnostima koje su predviđene Evropskim planom sigurnosti civilnog vazduhoplovstva (EPAS).

3. Obezbjeđivanje sigurnosti (*Safety Assurance*)

Funkcija sigurnosnog nadzora u Crnoj Gori je dio Nacionalnog programa sigurnosti i osnovna komponenta u obezbjeđivanju sigurnosti. Agencija ostvaruje obezbjeđivanje sigurnosti u vazduhoplovstvu prvenstveno posredstvom sigurnosnog nadzora, potom prikupljanjem, analizom i razmjenom podataka o sigurnosti, da bi na kraju dala prioritet aktivnostima nadzora nad oblastima koje zahtijevaju veću pažnju na osnovu sigurnosnih podataka.

3.1 Sigurnosni nadzor (ICAO CE-7)

Sigurnosni nadzor koji sprovodi Agencija ogleda se kroz provjere i inspekcije, kao i kroz postupke izdavanja odobrenja i licenciranja. Agencija vrši sigurnosni nadzor nad vazduhoplovnim subjektima u cilju osiguravanja kontinuiranog ispunjavanja zahtjeva za obavljanje usluga u vazdušnom saobraćaju. Ovlašćeni nadzornici i inspektori Agencije kontinuirano vrše sigurnosni nadzor u okviru svojih nadležnosti nad vazduhoplovnim subjektima, a posebno nadzor nad primjenom propisa o uslovima koji se moraju ispuniti, primjenom propisanih procedura, preporučene prakse i međunarodnih standarda.

Agencija usvaja godišnje palnove nadzora i prati njihovu realizaciju. Planovi nadzora se pripremaju uzimajući u obzir specifičnu prirodu organizacije, složenost njenih djelatnosti, rezultate prethodnih nadzornih aktivnosti i zasnivaju se na procjeni povezanih rizika.

U situacijama kada je potrebno hitno djelovanje i reakcija na problem koji može imati uticaja na očuvanje zahtijevanog nivoa sigurnosti, Agencija sprovodi vanredni nadzor. Vanredni nadzor, koji se ogleda kroz dodatnu provjeru ili vanrednu inspekciju, ima za cilj preduzimanje mjera u cilju hitnog otklanjanja ili ublažavanja rizika u odnosu na uočenu opasnost.

Poglavlje 3.2 bliže opisuju način korišćenja sigurnosnih informacija prikupljenih posredstvom ustanovljenog prijavljivanja događaja radi uspostavljanja metodologije nadzora na osnovu rizika.

Agencija je u obavezi, na osnovu regulatornih zahtjeva, da uspostavi i održava sistem upravljanja, koji mora da obuhvati dokumentovane politike i procedure kojima opisuje svoju organizaciju, način i metod za ostvarivanje usaglašenosti sa primjenljivim propisima. Procedure se redovno ažuriraju i služe kao osnovni operativni dokumenti Agencije za odgovarajuće zadatke.

U okviru sistema upravljanja, Agencija uspostavlja funkciju praćenja usaglašenosti sistema upravljanja sa relevantnim zahtjevima i praćenja adekvatnosti procedura. U okviru sistema praćenja usaglašenosti sa standardima, Agencija sprovodi internu provjeru usaglašenosti (*Compliance monitoring*) postupaka rada sa primjenljivim odredbama zakona i podzakonskih akata.

Sistem upravljanja u Agenciji podrazumijeva i proces upravljanja rizicima po sigurnost, koji je opisan u poglavlju 2.3 ovog programa. Sistem upravljanja rizicima po sigurnost vazdušnog saobraćaja predstavlja kontinuirani proces koji podrazumijeva identifikaciju opasnosti, analizu i procjenu rizika po sigurnost u vazdušnom saobraćaju i, na osnovu toga, definisanje i preduzimanje mjera za eliminisanje takvih rizika ili njihovo umanjenje do najveće moguće mjere. Njime se na sveobuhvatan način u Agenciji objedinjuju stručni kapaciteti organizacionih jedinica i pojedinaca

koji se bave pitanjima sigurnosti vazdušnog saobraćaja, i koordinišu njihove aktivnosti orjentisane ka upravljanju sigurnosnim rizicima.

Rad Agencije podložan je eksternim provjerama usaglašenosti sa relevantnim standardima i preporukama sadržanim u aneksima uz Čikašku konvenciju (ICAO SARPs) od strane ICAO u sklopu Univerzalnog programa stalnog praćenja i kontrole nadzora sigurnosti (USOAP CMA) i standardizacionim inspekcijama od strane EASA-e u okviru sklopljenih Radnih aranžmana.

ICAO Univerzalni program stalnog praćenja i kontrole nadzora sigurnosti (USOAP) kontroliše odgovornosti sigurnosti države na sveobuhvatan način poštujući standarde i preporuke propisanu relevantnim aneksima uz Čikašku konvenciju. Shodno tome, svaka država mora da implementira osam kritičnih elemenata nadzora sigurnosti, a USOAP kontrole treba da verifikuju status implementacije kritičnih elemenata i funkcija, na osnovu usaglašenosti/neusaglašenosti. ICAO USOAP će kontrolisati Nacionalni program sigurnosti na osnovu pristupa kontinuiranog nadzora (CMA), a ne na elementima i funkcijama sigurnosnog nadzora.

3.2 Prikupljanje, analiza i razmjena sigurnosnih podataka

Agencija prikuplja podatke o sigurnosti iz različitih izvora, posredstvom vršenja nadzora, SAFA programa, izvještaja o nesrećama i ozbiljnim nezgodama i posredstvom prijavljivanja događaja i opasnosti.

Svako pravno ili fizičko lice koje je u obavljanju poslova iz svoje nadležnosti (operativno osoblje) učestvovalo ili saznalo za događaje koji ugrožavaju sigurnost dužno je da o tome, bez odlaganja, a najkasnije u roku od 72 sata od saznanja, obavijesti (MOR) Agenciju i Komisiju za istraživanje (član 129. Zakona), a ostala lica mogu to učiniti dobrovoljno (VOR), ako smatraju da događaj predstavlja stvarnu ili potencijalnu opasnost (član 130. Zakona). Pravilnik o obavještavanju, analiziranju i praćenju (follow-up) događaja u civilnom vazduhoplovstvu („Službeni list CG", broj 45/16) propisuje događaje koje su vazduhoplovni subjekti i fizička lica dužni da prijave Agenciji.

Agencija prikuplja informacije o događajima, obezbjeđuje odgovarajuću zaštitu ličnih podataka podnosioca prijave o događajima, organizuje i sprovodi obradu i analizu prijava o događajima, obrazuje i vodi bazu podataka o događajima i razmjenjuje podatke o događajima sa vazduhoplovnim vlastima drugih država i međunarodnim vazduhoplovnim organizacijama.

Agencija po prijemu informacije o događaju pristupa obradi događaja. Obrada događaja podrazumijeva da se po saznanju o događaju vrši kvalifikacija događaja u pogledu rizika. Za događaje klasifikovane kao događaje povećanog rizika sprovodi se inspekcijski nadzor i utvrđuju se i nalažu korektivne mjere koje vazduhoplovni subjekat mora da preduzme. Takođe, ukoliko se identifikuje trend pogoršanja i učestalosti prijava, uključujući i događaje sa manjim rizikom, sprovodi se inspekcijski nadzor. Događaji koji nisu klasifikovani kao događaji povećanog rizika analiziraju se i takođe se unose u bazu podataka.

Svrha prijavljivanja (MOR i VOR) i analize događaja nije utvrđivanje krivice ili odgovornosti. Podaci o pravnim i fizičkim licima koji su dobrovoljno prijavili događaje, kao i pravnim i fizičkim licima na koje se odnosi prijava čuvaju se kao tajni u skladu sa Zakonom.

Pored obrade događaja, Agencija je uspostavila i održava bazu podataka o događajima sa ciljem kvantitativne i kvalitativne analize podataka, odnosno utvrđivanja trendova i određivanja opasnosti po sigurnost u vazduhoplovstvu.

3.3 Nadzor Agencije nad oblastima koje zahtijevaju veću pažnju na osnovu sigurnosnih podataka (ICAO CE-7, CE-8)

Rizici po sigurnost se utvrđuju u okviru procesa upravljanja rizicima po sigurnost, na način opisan u tački 2.3 ovog programa. Na najvišem nivou to obuhvata utvrđivanje novonastalih rizika po sigurnost, potom kroz analizu nesreća i ozbiljnih nezgoda, na pan-evropskom nivou kroz analizu Evropskog programa sigurnosti civilnog vazduhoplovstva (EASP) i Evropskog plana sigurnosti civilnog vazduhoplovstva (EPAS) i na nacionalnom nivou kroz analizu nesreća, ozbiljnih nezgoda i događaja. Ova analiza omogućava da se aktivnosti nadzora prioritizuju kroz povećan broj inspekcija ili provjera ili kroz sprovođenje nadzornih aktivnosti u odgovarajućim oblastima. Ova analiza isto tako omogućava da se razvije „sigurnosni scenario" za svaki od sigurnosnih indikatora povećanog rizika.

Za svaki od sigurnosnih indikatora povećanog rizika razvijaju se modeli u cilju efikasne analize i demonstriranja odnosa uzroka i posljedica za utvrđivanje sigurnosnih indikatora povećanog rizika. Ovo podrazumijeva da za svaki sigurnosni indikator povećanog rizika postoji opasnost, nepoželjno operativno stanje, potencijalni uzroci, moguće posljedice, preventivni kontrolni mehanizmi (barijere), reaktivni kontrolni mehanizmi (barijere) i faktori eskalacije koji slabe kontrolne mehanizme. U okviru programa nadzora vazduhoplovnih subjekata, sigurnosna analiza se koristi kako bi se utvrdile „kritične" sigurnosne mjere, kako bi se u odnosu na utvrđeno stanje razvio program inspekcija. Prilikom određivanja metode nadzora kao i učestalosti, aktivnosti se određuju i usmjeravaju na preventivne i reaktivne kontrolne mehanizme. Sigurnosna analiza se takođe koristi da bi se izvršila provjera da li se vrše odgovarajući nadzori.

Prikupljene informacije o sigurnosti i rezultati analize se koriste za određivanje nadzora na bazi analize rizika (*Risk-based oversight—RBO*). Akcije su identifikovane, na primjer, kroz povećanje broja inspekcija ili provjera, povećana učestalost inspekcije, i naglaskom na određenim područjima u inspekciji.

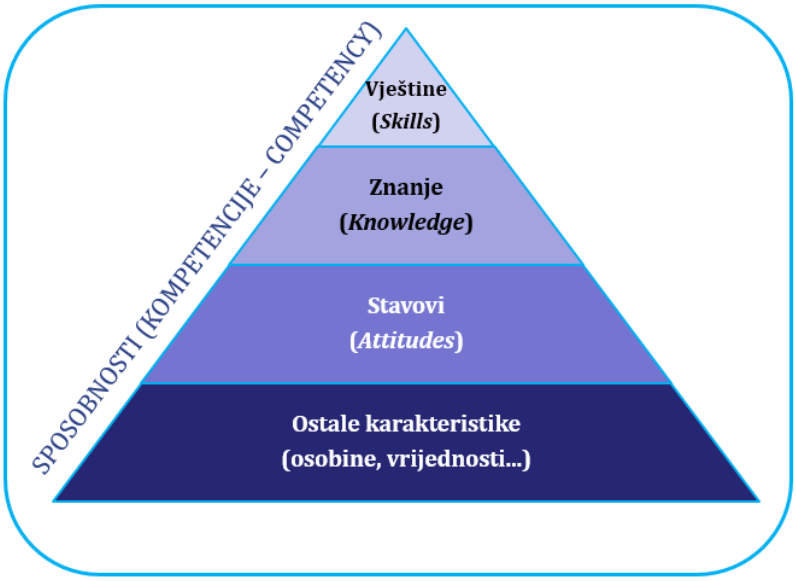
Kriterijumi zasnovani na riziku u planiranju i sprovođenju nadzora se uzimaju u obzir u procesu nadzora Agencije.

4. Podsticanje sigurnosti (*Safety Promotion*)

4.1 Interna obuka, komunikacija i širenje saznanja o sigurnosti

ICAO je, zaključkom sa Generalne skupštine broj 39 (ICAO Doc 10007), prepoznao kompetentnost kao glavni preduslov nadzornika/inspektora koji im omogućava da djeluju kao esencijalni katalizator u procesu implementacije Sistema upravljanja sigurnošću i nadzora zasnovanog na procjeni rizika (RBO) u vazduhoplovnom sistemu. Agencija ima visoko kvalifikovano tehničko osoblje sa odgovarajućim sposobnostima (kompetencijama).

Vlada Crne Gore, kao osnivač Agencije, će insistirati da je unutar Agencije obezbijeđen dovoljan broj kompetentnog osoblja, neophodnog za obavljanje zakonom prepoznatih funkcija kako bi se sigurnost vazdušnog saobraćaja zadržala na prihvatljivom nivou. U tom smislu, Vlada će nastaviti sa politikom podrške Agenciji kroz afirmaciju statusno-pravne nezavisnosti i afirmaciju postojećeg zakonskog statusno-pravnog položaja Agencije, kroz afirmisanje i pomaganje stabilnih uslova finansiranja (imajući u vidu posebnost, međunarodni aspekt i jedinstvenost finansiranja Agencije), adekvatne zarade zaposlenih koje omogućavaju obezbjeđivanje kvalifikovanog i kompetentnog osoblja, stalnu obuku i jačanje kompetencija, kao i intenzivnu regionalnu i međunarodnu saradnju.



Slika 8 – Sposobnosti (Kompetencije) podrazumijevaju integrisanu upotrebu vještina, znanja i stavova

Nadzornici/inspektori zaposleni u Agenciji predstavljaju ključni faktor u sprovođenju nadzora zasnovanog na procjeni rizika (RBO). Kako bi ispunili navedenu ulogu, neophodno je da posjeduju sposobnosti (kompetencije) koje im omogućavaju da procijene djelotvornost SMS-a različitih vazduhoplovnih subjekata i da angažovani u dijalogu o ključnim rizicima, pored osnovne provjere usklađenosti vazduhoplovnih subjekata sa regulatornim zahtjevima. Sposobnosti (kompetencije—*competency*) podrazumijevaju integrisanost vještina, znanja i ponašanja nadzornika/inspektora (Slika 8). Prema EU definiciji kompetencije predstavljaju sposobnost da

se zadovolje zahtjevi radnog mjesta i specifični radni zadaci, dok prema drugoj definiciji podrazumijevaju primjenu znanja, vještina i ponašanja koje rezultiraju učinkom.

Nove vještine, izvan tradicionalnih vazduhoplovnih tehničkih vještina, su neophodne da bi se shvatili širi profili sigurnosnih rizika i da se sve više usmjerava fokus nadzornih resursa prema mogućnostima vazduhoplovnih subjekata da upravljaju rizicima. Podrazumijeva se da nadzornici/inspektori razumiju kako se sigurnosni rizici umanjuju i, uopšte, proces upravljanja sigurnosnim rizicima. Ovo je neophodan preduslov za uspješno ocjenjivanje robustnosti Sistema upravljanja sigurnosnim rizicima i sigurnosnih garancija kod vazduhoplovnih subjekata, da bi se mogli donijeti vjerodostojni zaključci u pogledu usaglašenosti vazduhoplovnih subjekata sa regulatornim zahtjevima.

Pri razvijanju programa i plana obuke zaposlenih, kao jednog dijela jačanja kompetencija, Agencija naročitu pažnju posvećuje obuci osoblja, kako bi održala i unaprijedila njihove kompetencije u smislu održavanja ovlašćenja koja su im dodijeljena i unaprijedila stručno usavršavanje i obrazovanje zaposlenih. Unutar internog trening programa, Agencija je posebno razvila obuke koje su namijenjene zaposlenima, a odnose se na sistem upravljanja sigurnošću i Nacionalni program sigurnosti. Interni registri obuka dokazuju da su svi zaposleni, koji su uključeni u proces implementacije Nacionalnog programa sigurnosti, prošli odgovarajuće SMS/SSP treninge.

Agencija je razvila detaljan program i plan obuka za svoje osoblje koje se bavi različitim poslovima inspekcijskog i kontinuiranog nadzora. Obuka se sastoji od inicijalne i obuke obnove znanja za oblast Nacionalnog programa sigurnosti i SMS-a. Obuka ima za cilj usvajanje znanja i vještina neophodnih na poslovima procjene implementacije SMS-a kod vazduhoplovnih subjekta kao i kada su u pitanju akcije sprovođenja i korišćenja Nacionalnog programa sigurnosti. Na svake dvije godine Agencija organizuje obuku osvježenja znanja, za svoje zaposlene, iz navedenih oblasti.

Komunikacija i širenje saznanja o sigurnosti

Sakupljene sigurnosne informacije potrebno je, putem obaveznog i dobrovoljnog (povjerljivog) sistema obavještavanja o nezgodama i opasnostima, proslijediti odgovarajućem osoblju Agencije koje se bavi nadzorom sigurnosti vazduhoplovnog subjekta. Informacije se mogu iskoristiti za istraživanje ili samo radi informisanosti. Kada se nakon dobijanja informacije sprovede određena radnja, potrebno je da se ista registruje i da se prikaže u periodičnim izvještajima.

SRB Agencije mora biti obaviješten o svim ozbiljnim nezgodama, a SRG će SRB-u Agencije dostaviti sve promjene u procjenama rizika koje su nastale iz različitih procesa analiza. SRG će takođe dostavljati i koordinirati sigurnosne informacije između SRB Agencije i ostalih nadzornika sigurnosti Agencije. Osim toga, Agencija će promovisati dvosmjernu komunikaciju sigurnosnih informacija u unutrašnjoj organizaciji i podržaće razvoj organizacione kulture kojom se promoviše efektivni i efikasni Nacionalni program sigurnosti.

4.2 Eksterna obuka, komunikacija i širenje saznanja o sigurnosti

Sa ciljem da se ojača efektivni sistem upravljanja sigurnošću kod vazduhoplovnih subjekata, koji su pod nadzorom Agencije, kao i da se pruži edukacija i podrži razvoj sveobuhvatne organizacione kulture, Agencija će u skladu sa ovim Nacionalnim programom sigurnosti promovisati svjesnost o rizicima sigurnosti kao i dvosmjernu komunikaciju sigurnosnih informacija. Sve promjene ciljeva

ili metoda procjene sigurnosnih rizika ili bilo koja slična radnja ili aktivnost Agencije po pitanju sigurnosti biće dostavljena vazduhoplovnim subjektima.

Nacionalni plan sigurnosti se analizira i ažurira na godišnjem nivou. Vazduhoplovni subjekti u Crnoj Gori obavještavaju se sa svim promjenama i obavezama predviđenim u planu sigurnosti.

Predstavnik Agencije je član mreže analitičara sigurnosti vazdušnog saobraćaja (*European Network of Aviation Safety Analysts—Network of Analyst* (NoA)). Ovo dobrovoljno partnerstvo između EASA-e i drugih vazduhoplovnih organizacija svojim radom dodatno doprinosi unapređenju sigurnosti vazdušnog saobraćaja u Evropi, tako što obavlja sigurnosne analize za potrebe Evropskog programa sigurnosti vazdušnog saobraćaja i Evropskog plana sigurnosti vazdušnog saobraćaja. Osnovni cilj jeste unepređenje vazduhoplovne sigurnosti identifikovanjem sigurnosnih rizika, njihove analize i predočavanja rezultata donosiocima odluka.

Agencija svojim učešćem podržava inicijative na regionalnom nivou (Evropa) u vezi sa implementacijom i razvijanjem ICAO globalnog plana sigurnosti. Učestvuje u radu regionalne grupe za vazduhoplovnu sigurnost (EASPG), čime doprinosi širenju saznanja i iskustava drugih u implementaciji određenih zahtjeva. Takođe, učestvuje u radu mreže eksperata za promociju sigurnosti (EASA SPN), čime doprinosi unapređenju sigurnosti u vazdušnom saobraćaju.

Na nacionalnom nivou, sigurnosne informacije se dostavljaju radi diskusije i dalje analize lokalnim komitetima za sigurnost na aerodromima (LRST), zatim na sastancima sa vazduhoplovnim subjektima čija je tematika posvećena sigurnosti, kao i Nacionalnom odboru za sigurnost vazdušnog saobraćaja.

Agencija na svojim web stranicama vazduhoplovnim subjektima i javnosti daje obavještenja i informacije o sprovedenim i planiranim izmjenama nacionalne i međunarodne regulative, sigurnosna akta, promotivni materijal u vezi sa sigurnošću vazdušnog saobraćaja.

Posebna obavještenja i smjernice daju se u slučaju specifičnih problema i pitanja koja imaju uticaja na sigurnost vazdušnog saobraćaja na koje pružaoci usluga moraju obratiti pažnju prilikom obavljanja svojih aktivnosti.

Prilog 1 – Deklaracija Politike sigurnosti u vazdušnom saobraćaju

Crna Gora

Deklaracija Politike sigurnosti u vazdušnom saobraćaju

Država Crna Gora je posvećena unapređenju sigurnosti u vazdušnom saobraćaju u Crnoj Gori. Ta posvećenost se ogleda u stremljenju ka razvoju i implementaciji efikasnih strategija, regulatornih okvira i procesa sa ciljem obezbjeđivanja da vazduhoplovni subjekti pod nadzorom Agencije za civilno vazduhoplovstvo dostignu najveći mogući praktični nivo sigurnosti.

U tom cilju Crna Gora će:

1) **uspostaviti** nacionalne standarde usaglašene sa Standardima i preporučenim praksama i Procedurama Međunarodne organizacije civilnog vazduhoplovstvo (ICAO);
2) **promovisati** pristup, zasnovan na indikatorima djelotvornosti Sistema upravljanja sigurnošću (SMS), u postupku donošenja i primjene propisa i nadzornih aktivnosti u oblasti sigurnosti;
3) **prepoznavati** sigurnosne trendove u civilnom vazduhoplovstvu i primjenjivati pristup zasnovan na procjeni rizika sa ciljem utvrđivanja oblasti koje zahtijevaju povećanu pažnju;
4) **kontinuirano** vrednovati djelotvornost SMS-a vazduhoplovnog sistema na osnovu sigurnosnih indikatora na državnom nivou kao i sigurnosnih indikatora vazduhoplovnih subjekata;
5) **sarađivati** i konsultovati se sa vazduhoplovnim subjektima u cilju upućivanja na pitanja sigurnosti i kontinuiranog unapređenja sigurnosti vazdušnog saobraćaja;
6) **promovisati** kulturu povjerenja i pravičnosti i dobre prakse kod vazduhoplovnih subjekata koje su zasnovane na načelima upravljanja sigurnošću;
7) **podržavati** prikupljanje, analizu i razmjenu sigurnosnih podataka među svim relevantnim organizacijama i vazduhoplovnim subjektima, sa ciljem da se sigurnosni podaci koriste isključivo u svrhe upravljanja sigurnošću;
8) **obezbijediti** dovoljno finansijskih i ljudskih resursa za upravljanje sigurnošću i za nadzor i
9) **obučiti** ljudske resurse za upravljanje sigurnošću i za nadzor u skladu sa potrebnim kompetencijama.

Crna Gora podstiče razvoj sigurnosti vazdušnog saobraćaja na osnovu sigurnosnih pouka nastalih iz istraga. Komisija za istraživanje je organ Crne Gore koji je nadležan za sprovođenje sigurnosnih istraga o vazduhoplovnim nesrećama i ozbiljnim nezgodama.

U tom cilju Crna Gora će:

1) **sprovoditi** istrage na način koji je u skladu sa standardima i preporučenim praksama ICAO Aneksa 13 o istraživanju vazduhoplovnih nesreća i ozbiljnih nezgoda;
2) **insistirati na objektivnosti** tokom svojih istraživanja o nesrećama i ozbiljnim nezgodama;
3) **sarađivati** sa međunarodnom zajednicom za istraživanje nesreća i vazduhoplovnom industrijom kako bi bila u toku sa razvojem istraga, promovisati razmjenjivanje ekspertize, iskustva i informacija i poboljšati sigurnost vazdušnog saobraćaja;
4) **obezbijediti** dovoljno finansijskih, ljudskih i korporativnih resursa za istraživanje nesreća i ozbiljnih nezgoda; i
5) **osposobiti** osoblje odgovarajućim vještinama i stručnošću u cilju kompetentnog izvršavanja odgovornosti prilikom istraživanja nesreća i ozbiljnih nezgoda.

Odgovorni rukovodilac za

Nacionalni program sigurnosti

Prilog 2 – Deklaracija Politike preduzimanja izvršnih mjera

Crna Gora

Deklaracija Politike preduzimanja izvršnih mjera

Politika preduzimanja izvršnih mjera utvrđuje postupanje Agencije za civilno vazduhoplovstvo (u daljem tekstu: Agencija) u slučaju kada pojedini vazduhoplovni subjekti odstupaju od propisanih zahtjeva sigurnosti. Ovom politikom se postavljaju opšta načela sigurnosnog nadzora u primjeni propisa i definiše pravni okvir za preduzimanje mjera iz nadležnosti Agencije, odnosno ovlašćenih nadzornika i inspektora Agencije.

1. SVRHA

1.1 Cilj politike preduzimanja izvršnih mjera (u daljem tekstu: Politika) je sprječavanje ugrožavanja života i zdravlja ljudi i ugrožavanja imovine, do kojih može doći ukoliko se zbog kršenja propisa smanji nivo sigurnosti vazdušnog saobraćaja u Crnoj Gori.

1.2 Politika obezbjeđuje da:

a) vazduhoplovni subjekti i lica kontinuirano i dosljedno primjenjuju propise i da odmah, bez odlaganja, reaguju na okolnosti koje predstavljaju rizik za sigurnost,

b) se promoviše i održava kontinuirano ispunjavanje regulatornih zahtjeva i potpuna usaglašenost sa propisima,

c) se osigura adekvatno sankcionisanje vazduhoplovnih subjekata i lica koji dosljedno ne primjenjuju propise.

1.3 Agencija, kao nadležni nadzorni organ, je ovlašćena i shodno tim ovlašćenima može preduzimati mjere kojima obezbjeđuje sprovođenje Politike. Koju mjeru će Agencija preduzeti zavisi od svakog konkretnog slučaja. Treba težiti preduzimanju onih mjera koje su srazmjerne učinjenim nepravilnostima, a kojima se na povoljniji način, po subjekta nadzora, postiže cilj i svrha nadzora. Pri odlučivanju koju vrstu mjere će preduzeti, nadzorni organ postupa u skladu sa ovlašćenjima propisanima nacionalnim propisima, ali i najboljom međunarodnom praksom, ako je ona poznata iIi dokumentovana, i uvijek mora uložiti profesionalni integritet prilikom odlučivanja o vrsti mjere. Dugoročno, preduzimanje adekvatnih mjera mora pokazati da je stvoren održiv sistem uzajamnog povjerenja i interakcije.

1.4 Propisima se ne može uvijek na precizan i detaljan način jasno definisati kako subjekat u određenim slučajevima mora da postupa u izvršavanju propisane obaveze, već se uglavnom utvrđuju zahtjevi koji se moraju ispuniti i ciljevi koje je potrebno ostvariti. Zbog toga vazduhoplovni subjekti moraju svojim procedurama uspostaviti i dokumentovati interni sistem za izvršavanje svojih obaveza. Takođe, nadležna tijela koja imaju ovlašćenja da vrše nadzor nad primjenom propisa moraju uspostaviti i dokumentovati interni sistem za primjenu svojih ovlašćenja u nadzoru nad primjenom propisa, donošenjem internih procedura.

1.5 Ova Politika se primjenjuje na sve vazduhoplovne subjekte i lica, bez razlike.

2. POLITIKA

2.1 Vazduhoplovni subjekti uspostavljaju, ažuriraju i dosljedno primjenjuju Sistem upravljanja sigurnošću (SMS) koji je srazmjeran veličini i kompleksnosti aktivnosti/operacija koje, u skladu sa odobrenjem/sertifikatom obavljaju/izvode vazduhoplovni subjekti.

2.2 U cilju podrške Politici, koja podržava primjenu zahtjeva SMS-a, inspektori/nadzornici Agencije redovno komuniciraju sa vazduhoplovnim subjektima.

2.3 Kao osnov za primjenu Politike ne koriste se sigurnosne informacije, dobijene na osnovu izvještaja o događaju, koje su označene kao povjerljive, dobrovoljne ili slične.

2.4 Kada vazduhoplovni subjekat, koji djeluje u skladu sa SMS-om, nenamjerno prekrši odredbe vazduhoplovnih propisa, koriste se procedure za analizu takvog postupanja, koje pružaju nadležnom inspektoru/nadzorniku Agencije mogućnost da uspostavi saradnju sa organizacijom u cilju postizanja dogovora o predloženim korektivnim mjerama i akcionom planu kojim se utvrđuje način otklanjanja nedostataka koji su doveli do propusta kako bi se vazduhoplovnom subjektu obezbijedilo dovoljno vremena da ih implementira. Ovaj pristup ima za cilj uspostavljanje uzajamnog povjerenja i održavanja efikasnog sistema sigurnosnog obavještavanja, gdje lica zaposlena kod vazduhoplovnog subjekta mogu obavijestiti o sigurnosnim nedostacima i opasnostima bez straha od preduzimanja kaznenih mjera. Stoga, vazduhoplovni subjekat može bez bojazni i bez straha od kaznenih mjera da analizira događaj koji se desio, kao i da identifikuje organizacione ili individualne faktore koji su doveli do njega, sa ciljem predlaganja korektivnih mjera koje će na najbolji način spriječiti ponavljanje događaja.

2.5 Agencija, preko nadležnog inspektora/nadzornika, procjenjuje korektivne mjere koje je predložio vazduhoplovni subjekat. Ukoliko se predložene korektivne mjere (uključujući odgovarajuće interne aktivnosti) smatraju zadovoljavajućim i ukoliko je vjerovatno da će se njihovom realizacijom spriječiti ponavljanje događaja i omogućiti puna regulatorna usklađenost, konstatovano kršenje odredbi treba da bude zaključeno bez preduzimanja kaznenih mjera od strane Agencije. U slučajevima kada se korektivne mjere objektivno ne mogu primijeniti na dogovoreni način ili u dogovorenom roku Agencija će nastaviti da sarađuje sa vazduhoplovnim subjektom da bi se našlo odgovarajuće rješenje koje će spriječiti ponavljanje događaja.
Ukoliko vazduhoplovni subjekat odbije da obezbijedi ili preduzme efektivne korektivne mjere, Agencija će preduzeti zakonom propisane kaznene mjere ili adekvatne upravne mjere koje se, za taj događaj, smatraju primjerenim.

2.6 Do kršenja vazduhoplovnih propisa može doći zbog stvarnog nerazumijevanja propisa ili zanemarivanja pojedinih zahtjeva vazduhoplovne sigurnosti. U tim slučajevima Agencija ima više mogućnosti djelovanja u cilju ispunjavanja zahtjeva sigurnosti u skladu sa primjenjivim regulatornim okvirima, i to:

a) savjetovanja;
b) dopunske obuke;
c) izmjena, privremeno ili trajno ukidanje ovlašćenja.

2.7 Na odluke Agencije o primjeni Politike ne smiju uticati:

a) lični konflikt;

b) lični interesi;
c) rodna, rasna ili religijska pripadnost, političko uvjerenje; ili
d) lična, politička ili finansijska moć uključenih lica.

3. SRAZMJERNOST ODGOVORA

3.1 Odluke Agencije o primjeni Politike moraju biti srazmjerne težini utvrđenih nedostataka i kršenju propisa, kao i sigurnosnim rizicima koji mogu nastati zbog toga, i zasnivaju se na sljedećim načelima:

a) Agencija će preduzimati kaznene mjere protiv onih koji u više navrata i sa namjerom krše propise i djeluju izvan okvira utvrđenih pravila u oblastima civilnog vazduhoplovstva;

b) Agencija će promovisati edukovanje i dodatne obuke, subjekata koji su posvećeni rješavanju sigurnosnih nedostataka; i

c) Agencija će, uz nepristrasno razmatranje, praviti razliku između kršenja pravila iz nemara i sa predumišljajem ili iz nehata.

4. PRAVIČNOST I ODGOVORNOST

4.1 Odluke Agencije o primjeni Politike moraju:

a) biti pravične i donijete u regularnom postupku;
b) biti jasne i razumljive licima na koje se odnose;
c) uzeti u obzir okolnosti događaja;
d) biti dosljedne u svim sličnim okolnostima; i
e) biti podložne odgovarajućem internom i eksternom nadzoru.

5. IZUZEĆA

5.1 Politika nije primjenljiva ukoliko:

a) postoji dokaz o namjernom prikrivanju učinjenog propusta,
b) vazduhoplovni subjekat ne uspije da održi prihvatljivi nivo SMS ili utvrđene indikatore djelotvornosti SMS-a,
c) je vazduhoplovni subjekat, od strane vazduhoplovne vlasti prepoznat kao povratnik u činjenju prekršaja i propusta.

5.2 U slučajevima iz podtačke 5.1 ove tačke, Agencija preduzima propisane kaznene mjere, koje moraju biti djelotvorne, srazmjerne i odvraćajuće za počinioca.

Odgovorni rukovodilac za
Nacionalni program sigurnosti