

ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДеноЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ О НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ВАЗДУШНОМ САОБРАЋАЈУ

На предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, а у складу са одредбом члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19-др. уредба) Одбор за привреду и финансије, на седници одржаној 21. маја 2024. године, одредио је спровођење и Програм јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају (Закључак 05 Број: 011-4379/2024-1 од 21. маја 2024. године).

Јавна расправа о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају (у даљем тексту: Нацрт закона) спроведена је у складу са усвојеним Програмом јавне расправе у периоду од 22. маја до 10. јуна 2024. године у форми округлог стола у Београду 07. јуна 2024. године у Привредној комори Републике Србије.

Текст Нацрта закона и Програм јавне расправе био је објављен на интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре - www.mgsi.gov.rs и на порталу „еКонсултације“.

Примедбе, предлози и сугестије, поред оних које су дате током јавне расправе могле су се доставити Министарству грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре на адресу Немањина 22-26, Београд или електронским путем на имејл адресу: vazdusni.saobracaj@mgsi.gov.rs.

Током одржане јавне расправе, свим учесницима били су доступни разлози доношења Нацрта закона, као и основни циљеви који се желе постићи доношењем закона. Општи циљ измене и допуне Закона о ваздушном саобраћају је унапређење нивоа безбедности и обезбеђивања у цивилном ваздухопловству Републике Србије. Током примене важећег Закона о о ваздушном саобраћају („Службени гласник РС”, бр. 73/10, 57/11, 93/12, 45/15, 66/15 - др. закон, 83/18, 9/20 и 62/23) уочени су проблеми који се, пре свега, односе на усклађивање националног законодавства са међународним актима и европским прописима у тој области због честих и многобројних измена. Ово се нарочито односи на европске прописе у овој области, које смо обавезни да имплементирамо сходно Мултилатералном споразуму о успостављању Заједничког европског ваздухопловног подручја (ЕСАА споразум), које је Република Србија дужна да примењује. Честе измене прописа представљају проблем, како за органе који те прописе треба да имплементирају, тако и за лица на које се прописи односе. Следећи проблем јесте и изузетно брз развој технологије у овој области. Као посебан пример можемо истаћи проблематику регулисања беспилотних ваздухоплова, који су од комерцијалног прерасли у озбиљан безбедносни проблем. У пракси је такође уочен и проблем који се тиче застаривања вођења прекршајног поступка за прекршаје прописане Законом о ваздушном саобраћају. Наиме, општи рок застарелости показао се као недовољан да се поступак оконча и прекршаји прописани овим законом нису адекватно процесуирани или су обустављени, чиме се доводи у питање њихов смисао. Постојање одређених правних празнина, такође представља проблем у примени закона. Ту се посебно истиче непостојање прописаних услова за организовање ваздухопловних манифестација, непостојање забране коришћења

неваздухопловних средстава или уређаја који емитују ласерско зрачење, а што би могло да угрози безбедност ваздухоплова. Поред тога, уочено је да поједине одредбе Закона треба додатно прецизирати или допунити, па је с обзиром на претходно наведено, а имајући у виду обим неопходних измена, сачињен Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају, који је резултат рада Радне групе образоване решењем министра грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Један од главних предмета Нацрта закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају је постављање правног оквира за производњу, регистрацију и коришћење система беспилотних ваздухоплова, укључујући ту обавезе оператера тих система, као и обавезе даљинских пилота који непосредно управљају тим системима. Тај правни оквир има за циљ да створи чист правни основ за доношење више подзаконских прописа из ове области, а чијим доношењем би се омогућило да системи беспилотних ваздухоплова, њихови оператери и операције које они спроводе буду регулисани на исти начин као у државама чланицама Европске уније.

Наведеним Нацртом закона спроводи се даљи поступак усклађивања са са обавезујућим међународним стандардима Међународне организације за цивилно ваздухопловство (ИКАО), као и решавање идентификованих проблема у примени закона у пракси. Предложене промене ће имати утицаја како на државне институције (Директорат, прекршајне судове, министарство надлежно за послове заштите животне средине), тако и на ваздухопловне субјекте (оператере ваздухоплова, оператере аеродрома, пружаоце услуга у ваздушној пловидби, пружаоце услуга земаљског опслуживања, ваздухопловно особље).

Ваздухопловство у Србији је последњих година постигло више него одличне резултате, управо из разлога што се унапредио систем праћења међународних стандарда, као и систем надзора у овој области.

Имајући у виду да је овакав акт од изузетног значаја за ваздушни саобраћај у Републици Србији, у току јавне расправе примедбе, сугестије и коментаре су писаним и електронским путем доставили представници Контроле летења Србије и Црне Горе SMATSA доо, Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије, Центар за истраживање несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају Асоцијација Синдиката и Транспортних Радника у Авијацији-АСТРА.

Преглед примедба и сугестија са образложењима подносиоца дат је у даљем тексту.

ПРИМЕДБЕ И ПРЕДЛОЗИ

1. Контрола летења Србије и Црне Горе SMATSA д.о.о. Београд

1) Примедба се односи на то да домаћом регулативом није утврђен државни орган надлежан за одређивање границе области информисања ваздухоплова у лету (FIR – Flight Information Region) па SMATSA сматра да га је потребно прописати Законом.

Образложење: Услед убрзане дигитализације, у блиској будућности ће се од пружаоца услуга ваздухопловног информисања очекивати да податке о границама области информисања

ваздухоплова у лету изрази у географским координатама WGS-84 система и објави у ваздухопловном информативном пакету. Границе FIR не морају да прате државне границе. Анекс 11 тачка 2.1.1. Чикашке конвенције наводи, а пракса у највећем броју случајева потврђује, да границе FIR не морају да се поклапају са утврђеном државном границом, већ могу да буду предмет договора суседних држава, узимајући у обзир оперативне разлоге. Ово питање је нарочито значајно имајући у виду да не постоји међудржавни споразум о утврђивању границе са Хрватском и БиХ. Предлог SMATSA доо је да за утврђивање границе FIR буде надлежан Директорат цивилног ваздухопловства.

Предлог се ПРИХВАТА.

2. Асоцијација Синдиката и Транспортних Радника у Авијацији-АСТРА

Предложене измене и допуне Закона о ваздушном саобраћају не препознају целокупно нелетачко ваздухопловно особље.

Један од главних циљева предложених измена и допуна Закона је подизање нивоа безбедности ваздушног саобраћаја, увећање броја активних летелишта, односно летења лаких и ултра-лаких ваздухоплова и дрона.

Лиценцирање нелетачког ваздухопловног особља свакако ће осигурати да се квалитет и ниво безбедности ваздухопловних услуга подигне или одржи у наредном периоду, као и да се препознају сви актери (нелетачко особље) које је неопходно да се подигне ниво ваздушног саобраћаја у нижем слоју ваздушног простора Републике Србије, па је у том циљу од великог значаја да Закон препознаје сво нелетачко ваздухопловно особље које утиче на безбедност ваздушног саобраћаја.

У члану 171. став 3. после речи: „ваздухопловно-техничко особље контроле летења“ додају се запета и речи: „помоћник контролора летења, информатор летења, особље одговорно за израду процедура инструменталног летења, ваздухопловно-метеоролошко особље, особље одговорно за пружање услуга ваздухопловног информисања и особље одговорно за размену ваздухопловних порука“.

У члану 174. речи: „ваздухопловно-метеоролошко особље” и запета се бришу.

Предметним чланом није препознато сво ваздухопловно особље које учествује у пружању услуге контроле летења, услуге информисања ваздухоплова у лету и услуге ваздухопловног информисања, односно размене ваздухопловних порука.

Предлажемо да измена чл. 171 став 3. Закона садржи и следеће ваздухопловно особље које недвосмислено утиче на безбедност ваздушног саобраћаја:

Помоћник контролора летења (управља протоком ваздушног саобраћаја, врши координацију са суседним јединицама контроле летења и другим службама, уноси измене у системском плану лета, обезбеђује информације неопходне за рад контролора летења на контролорском радном месту, ради и друге послове од оперативног значаја за безбедно и редовно пружање услуге контроле летења).

Информатор летења (пружа услугу информисања ваздухоплова у лету и издавања савета о избегавању судара у простору надлежности, односно делу ваздушног простора који је сходно класификован, а који није обухваћен услугом контроле летења).

Особље одговорно за израду процедура инструменталног летења (израђује процедуре неопходне за инструментално летење од несумњивог безбедносног значаја).

Ваздухопловно-метеоролошко особље (обезбеђује услугу осматрања, праћења и прогнозе временских услова и метеоролошких параметара и појава у ваздушном простору учесницима у ваздушном саобраћају, а који су неопходни за безбедно одвијање ваздушног саобраћаја).

Особље одговорно за пружање услуга ваздухопловног информисања (обезбеђује остале информације неопходне за безбедно одбијање ваздушног саобраћаја укључујући и NOTAM поруке).

Особље одговорно за размену ваздухопловних порука (обезбеђује размену ваздухопловних порука неопходних за безбедно, редовно и ефикасно одвијање ваздушног саобраћаја са другим корисницима аеронаутичке мреже и осигурава њихов квалитет).

Лиценцирање свог горенаведеног нелетачког ваздухопловног особља осигураће одржање и подизање нивоа услуга неопходних за безбедно, редовно и ефикасно одвијање ваздушног саобраћаја. Негирање овог особља и непомињање у Закону о ваздушном саобраћају отвара пут паду квалитета услуга и доводи у питање ко и са којим нивоом обучености и општег познавања појединости ваздушног саобраћаја пружа наведене услуге, што свакако неће осигурати основне циљеве Закона о ваздушном саобраћају у смислу очувања и подизања нивоа безбедности.

Додатно, као одговор на контра-аргумент подизања бирократије и оптерећености регулатора, наводимо да се све лиценце могу водити једнако као и за кабинско особље, на начин да се издају са неограниченим трајањем, уз обавезу пружаоца услуга у ваздушној пловидби да уведе јасну процедуру обуке, освежавања знања и оцене нивоа обучености и компетентности.

У члану 199а. додаје се став 4. који гласи: „Одредбе овог члана сходно се примењују и на студенте контролоре летења”.

Иако Закон дефинише и препознаје студенте контролоре летења у чл. 171 као ваздухопловно особље које непосредно утиче на безбедност ваздушног саобраћаја, недовољно је прецизан у погледу примене права овог особља. Студенти контролори летења током обављања свог посла имају једнаки ниво стреса, умора и замора као и контролори летења, те би све одредбе које се односе на радно време и одмор, непрекидни рад и паузе требале сходно да се примењују и на њих, што је уосталом препознао и Директорат цивилног ваздухопловства приликом израде Правилника који је предмет овог члана.

Овај предлог се НЕ ПРИХВАТА из разлога што наведени послови нису од непосредног утицаја на безбедност ваздушног саобраћаја. Издавање дозволе тим субјектима није предвиђено Анексом I Чикашке конвенције као прописима Европске уније којима се регулише рад тог особља.

3. Директорат цивилног ваздухопловства Републике Србије

1) У члану 62. после става 2. додаје се нови став 3, који гласи:

„Приликом спровођења вежби учесника у трагању и спасавању лица, као и приликом обављања теренских задатака у оквиру пружања услуге трагања за ваздухопловом и спасавања лица, запослени у спасилачко-координационом центру су дужни да носе службено одело.”.

Досадашњи став 3, који постаје став 4, мења се и гласи:

„Пружање услуге трагања за ваздухопловом и спасавања лица, начин спровођења вежби учесника у трагању и спасавању лица, као и изглед и начин коришћења службеног одела из става 3. овог члана, прописује Директорат.”.

Досадашњи став 4. постаје став 5.

Чланом 24. Нацрта закона се врши допуна члана 62. Закона, како би се предвидела обавеза запослених у спасилачко-координационом центру да приликом обављања теренских послова и вежби носе службена одела. Сем тога, постојећи правни основ за доношење прописа Директората се овим чланом проширује, тако што се предвиђа да Директорат својим прописом уређује изглед и начин коришћења службеног одела запослених у спасилачко-координационом центру. Захтев за прописивањем изгледа и начина коришћења службеног одела произилази из међународне праске, где сви примарни учесници система трагања за ваздухопловом и спасавања лица имају визуелни идентитет и јасне знаке распознавања, како приликом спровођења вежби, тако и током спровођења операција трагања и спасавања. У случају операција већег обима може се указати потреба запослени у центру узму учешће у трагању за ваздухопловом и спасавању лица у дефинисаној зони трагања, како би вршили координацију учесника на терену. У том случају веома је значајно да они имају јасне знаке распознавања, како би се олакшала комуникација са другим учесницима на терену. Одржавање визуелног идентитета представника Директората има значају улогу и током организовања међународних вежби трагања и спавања са суседним земљама, где је неопходно визуелно распознавање учесника различитих држава, што се постиже обележавањем службеног одела општим и посебним ознакама Републике Србије и Директората.

Предлог се ПРИХВАТА из разлога наведених у образложењу предлога.

2) Предлог за измену Назива члана и члана 178.

Чланом 62. Нацрта закона се врши измена члана 178. Закона, како би се предвидело да Директорат, поред Уписника ваздухопловног особља који садржи податке о ваздухопловном особљу које за обављање својих послова мора да има дозволу, води и Уписник особља обезбеђивања, који садржи податке о особљу обезбеђивања којем Директорат издаје одговарајући сертификат. Такође, у односу на важећи члан Закона врши се корекција која се односи на евиденцију ваздухопловног особља, с обзиром да евиденцију лица на обуци воде не само центри за обуку, већ и тзв. декларисане организације за обуку, а у одређеним случајевима прописаним законом и оператери ваздухоплова. Најзад, овим чланом се врши прецизирање података које садрже уписници и евиденције, а које има за циљ стриктно поштовање одредби о заштити података о личности, садржаних у Уставу Републике Србије, као и у Закону о заштити података о личности.

Предлог се ПРИХВАТА.

3) Предлог да се у члану 131. став 1., термин „правичан“ замени термином „поштен“.

С обзиром да је термин „поштен“ у контексту пружања услуга земаљског опслуживања већ дуже времена у регулативи (Правилник о пружању услуга земаљског опслуживања и казнене

одредбе Закона о ваздушном саобраћају) и да је пракса показала да је термин „поштен“ адекватан за сврху која се жели постићи предлажем ову измену.

Предлог се ПРИХВАТА.

4) У члану 231а ЗВС у ставу 2. после речи: „за ваздухопловне инспекторе и провериваче“, додаје се реч: „истражитеље Центра за истраживање несрећа у саобраћају” (ЦИНС)

Последично предлогу ЦИНС-а за измену члана 231. ЗВС у погледу омогућавања овлашћеним истражитељима да у контролисану и ОРЗ уђу са легитимацијом истражитеља, потребно је извршити и измену у члану 231а ЗВС

Предлог се ПРИХВАТА.

4. Центар за истраживање несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају

Предложене измене и допуне Закона о ваздушном саобраћају су израђене на основу прописа – Уредби Европске Уније број 376/2014 и 996/2010 (назив наведен у предлозима) а које је Република Србија у обавези да пренесе у свој законодавни оквир по Мултилатералном споразуму о успостављању Заједничког европског ваздухопловног подручја (ЕСАА споразум).

Наведене предложене измене и допуне Закона о ваздушном саобраћају омогућиће већу и ажурнију доступност релеватнијих података потребних за унапређење послова које обавља Центар за истраживање несрећа у саобраћају Републике Србије, првенствено истраживању несрећа и прикупљању и анализи свих података који се односе на безбедност ваздушног саобраћаја нарочито у сврху спречавања удеса или озбиљних незгода, а што све води ка повећању безбедности цивилног ваздухопловства. Битно је напоменути да је у законским одредбама прописано да Центар може да изда безбедносне препоруке и на основу анализе серије удеса, озбиљних незгода али и незгода ваздухоплова, о којима се подаци налазе у бази података о догађајима и незгодама које води ДЦВ РС. Даље, омогућиће се неометан и брз приступ месту несреће, ваздухоплову који је имао удес или озбиљну незгоду и његовом садржају, односно доказном материјалу, а како би се што адекватније обезбедили и сачували докази услова који су довели или имали утицаја на удес или озбиљну незгоду ваздухоплова, те у што краћем року успоставио даљи ваздушни саобраћај и уклонило или на задовољавајући начин умањило угрожавање безбедности ваздушног саобраћаја. Ово је посебно критично на међународним аеродромима (Никола Тесла код г. Београда, Морава код г. Краљева и Константин Велики код г. Ниша) где удес или озбиљна незгода било ког ваздухоплова може да утиче на ток и безбедност саобраћаја великог броја летова (на пример, било је ситуација где су истражитељи Центра дуже чекали да уђу у безбедно-рестриктивну зону аеродрома него што је сам увиђај трајао, након којег је дата сагласност за уклањање оштећеног ваздухоплова како не би угрожавао ваздушни саобраћај).

1) Члан 17. став 3. Закона о ваздушном саобраћају (овај члан Закона није обухваћен Нацртом Закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају, па би требало његову измену додати као нови и засебан члан Нацрта) Додаје се у члану 17. став 3. после речи ``организацијама`` текст:

" , као и са Центром за истраживање несрећа у саобраћају Републике Србије. Центар за истраживање несрећа у саобраћају Републике Србије има неограничен и несметан приступ бази података о догађајима."

Тиме, став 3. члана 17. би гласио:

Директорат прикупља податке о догађајима; обезбеђује заштиту личних података подносиоца пријаве догађаја; врши анализу догађаја; преиспитује и, по потреби, мења класификацију ризика по безбедност коју је ваздухопловни субјект утврдио у складу са методологијом за класификацију ризика коју доноси Директорат; организује и спроводи обраду пријава догађаја; образује и води базу података о догађајима и размењује податке о њима са ваздухопловним властима страних држава и међународним ваздухопловним организацијама, као и са Центром за истраживање несрећа у саобраћају Републике Србије. Центар за истраживање несрећа у саобраћају Републике Србије има неограничен и несметан приступ бази података о догађајима.

Основа измене и допуне налази се у домаћим и међународним прописима, посебно Европске Уније, чији је РС потписница споразума (на пример, Мултилатерални споразум о успостављању Заједничког европског ваздухопловног подручја - ЕСАА споразум).

Члан 6. став 9. Уредбе (ЕУ) бр. 376/2014 Европског парламента и Савета од 3. априла 2014. године о извештавању, анализи и накнадном поступању у вези са догађајима у цивилном ваздухопловству, о измени Уредбе (ЕУ) бр. 996/2010 Европског парламента и Савета прописује ``Тела одговорна за истраге које се односе на безбедност имају пуни приступ својим националним базама података из става 6. ради извршавања одговорности на основу члана 5. тачка 4. Уредбе (ЕУ) бр. 996/2010``.

Такође, у Уводу наведене Уредбе (ЕУ) бр. 376/2014 у тачки 12. је наведено да ``Тела одговорна за истраге које се односе на безбедност и ..., требали би имати пуни приступ прикупљеним подацима о догађајима и извештајима о догађајима које уносе њихове државе чланице како би могли да одлуче које незгоде захтевају истрагу која се односи на безбедност...`` (скраћени текст).

Истовремено, чланом 27. став 15. Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају (Сл. гласник Р. Србије бр. 66/2015 и 83/2018) је прописано да Центар има неометан приступ бази догађаја коју води Директорат цивилног ваздухопловства, а на основу наведене Уредбе ЕУ.

2) Члан 84. став 6. Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају **додаје се** у члану 231. након новог става 11. став 12. са текстом:

"У случају удеса или озбиљне незгоде ваздухоплова у контролисаној и обезбеђивано-рестриктивној зони аеродрома, истражитељи Центра за истраживање несрећа у саобраћају могу да приступе месту удеса или озбиљне незгоде ваздухоплова уз одговарајућу службену легитимацију коју издаје Центар за истраживање несрећа у саобраћају. "

Основа измене и допуне налази се у домаћим и међународним прописима:

Чланом 23. Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају (Сл. гласник Р. Србије бр. 66/2015 и 83/2018) прописано је да:

(став 2.) надлежни органи и друга правна и физичка лица морају да омогуће Центру да ефикасно и независно обавља истражне послове, односно

(став 3.) док истражује удес или озбиљну незгоду ваздухоплова има право (1) на неограничен и неометан приступ месту удеса или озбиљне незгоде, ваздухоплову, његовој садржини или олупини; (2) да, без одлагања, сачини листу доказа и обезбеди контрлисано уклањање олупине или делова ваздухоплова ради њиховог дањег испитивања, односно анализе...

А наведено је у вези са одредбама става 3. члана 25. Закона који прописује да се ваздухоплов који је претрпео удес или озбиљну незгоду или његови делови не могу се уклонити са места удеса или озбиљне

незгоде пре него што се обезбеди чување трагова удеса или озбиљне незгоде и прибави сагласност Центра... (сажетак).

Чланом 11. Закона је прописано да главни истражитељ, помоћници главног истражитеља и други запослени у Центру који раде на пословима истраживања несрећа, имају службене легитимације. Наведени истражитељи су дужни да носе службене легитимације и да их покажу на захтев надлежног правосудног органа, посебно током увиђаја несреће.

Уредба (ЕУ) бр. 996/2010 Европског парламента и Савета прописује од 20. октобра 2010. године која се односи на истраживање и превенцију удеса и несрећа у цивилном ваздухопловству и која замењује Директиву 94/56/ЕС, прописује тачки 20. Увода дефинише да би телима одговорним за истраге које се односе на безбедност треба омогућити тренутан и неограничен приступ месту несреће (сажетак). Иста Уредба 996/2010 у ставу 2. члана 11. прописује (а) да се има тренутан неограничен и неометан приступ месту удеса или незгоде као и ваздухоплову, његовом садржају или његовој олупини.

Предлог је ДЕЛИМИЧНО ПРИХВАЋЕН. Предлог за измену члана 17. став 3. није прихваћен јер истоветна одредба већ постоји у другом закону (чланом 27. став 15. Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају (Сл. гласник Р. Србије бр. 66/2015 и 83/2018) је прописано да Центар има неометан приступ бази догађаја коју води Директорат цивилног ваздухопловства) па је непотребно уносити је у овај Нацрт закона, а предлог који се односи на измену члана 231. на уношење новог става 12 је прихваћен, с тим што је уврштен у став 2. тачка 5. уместо у став 12. како је предложено из техничких разлога.

ЗАКЉУЧАК

У Нацрт закона о изменама и допунама Закона о ваздушном саобраћају су, у односу на Нацрт Закона који је сачињен до одржавања јавне расправе унети сви прихваћени предлози који су достављени до окончања јавне расправе.