

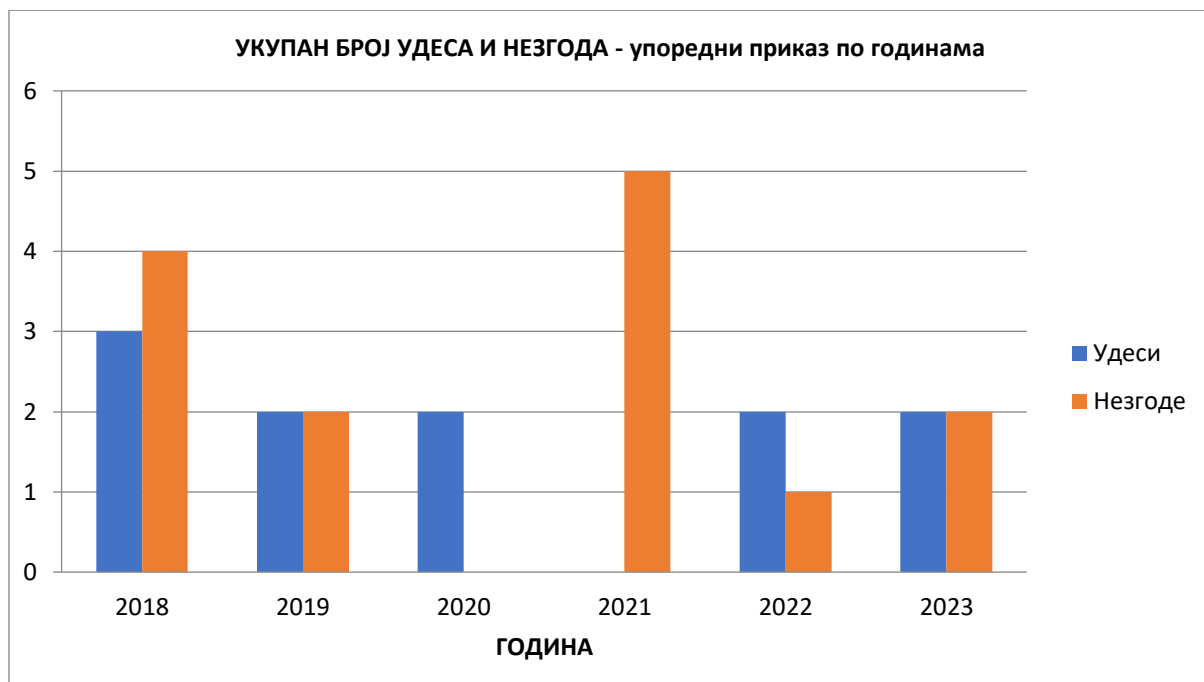
АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлага

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности? Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Сектор за истраживање несрећа у ваздушном саобраћају:

Како је основни документ који се односи на предметну област Закон о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају (Сл. гласник Р. Србије број 66/2015 и 83/2018, даље - Закон), којим је уређено истраживање несрећа – удеса и озбиљних незгода у ваздушном саобраћају, основни индикатор је број удеса и озбиљних незгода. У табели је дат преглед удеса и озбиљних незгода које су се десиле у периоду од измене и допуне Закона 2018. године:



2018. године било је 3 несрећа – 3 удеса и 4 озб. незгоде

2019. године било је 4 несрећа – 2 удеса и 2 озб. незгоде*

2020. године било је 2 несреће - 2 удеса

2021. године било је 5 несрећа - 5 озб. незгода

2022. године било је 3 несрећа – 2 удеса и 1 озб. незгода*

2023. године било је 4 несрећа – 2 удеса и 2 озб. незгоде

(* - 2022. године озбиљна незгода је пренета на другу државу у складу са међународним прописима услед адекватнијих услова за истрагу, односно поседовања и посаде и ваздухоплова на другој дестинацији; Центар је 2019. године истраживао озбиљну незгоду која се догодила на територији друге државе али су посада и авион слетели у нужди на

територију Републике Србије која је преузела истрагу дате озб. незгоде у складу са међународним прописима)

У складу са наведеном табелом, индикативно је да број несрећа генерално прати обим саобраћаја и генералних трендова у авио саобраћају. На пример, у 2019. години је било 4 несрећа, као и 2023. године у којој је обим авио саобраћаја достигао ниво из 2019. године, односно пре пандемије Covid19. У 2020. години, услед дате пандемије, дошло је до пада обима авио саобраћаја (са вишемесечним ограничењима и застојима), те и последичног броја несрећа. У 2021. години, са обнављањем обима авио саобраћаја дошло је индикативног повећања броја несрећа услед недостатка налета у претходном периоду, са пратећим обукама и стицањем, односно освежењима знања. 2022. године, број несрећа се приближио обиму саобраћаја.

Сам ваздушни саобраћај, као и техника и технологија укључени у њему, су у основи међународног садржаја и обима. Ваздухоплови и њихови делови и компоненте се производе у више различитих држава, док сами ваздухоплови и њихове посаде лете између држава, повезујући различите државе, народе и последично националне прописе. Тиме, као и за остале послове у ваздушном саобраћају, можда и више, битно је да прописи Републике Србије буду усаглашени са прописима међународних организација које се односе на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају, како би се спречиле несреће из истих или сличних узрока, са унапређењем безбедности ваздушног саобраћаја.

У датом периоду и у складу са наведеним, дошло је и до несрећа ваздухоплова за које покретање истраживања није у складу са важећим прописима Европске Уније (даље - ЕУ), као и поступцима који се односе на истраживање несрећа у складу са одредбама прописа Међународне организације за цивилно ваздухопловство (даље - ИКАО). При томе, дошло је до мање усаглашености прописа који се односе на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају Републике Србије у односу на релевантне прописе ЕУ и ИКАО, а које је Република Србија дужна да прати и примени.

Истовремено, у датом периоду је индиковано да одређени број несрећа није одмах и непосредно пријављено од стране власника ваздухоплова као физичких лица, односно да је о њима Центар за истраживање несрећа у саобраћају Републике Србије (даље - Центар) сазнао посредном методом и касније, при чему је дошло до недостатка података који су битни за истражне поступке у датим несрећама, а за које Центар није могао да покрене прекршајне поступке услед нејасноћа у делу Закона.

Тиме, исказана је потреба за изменом и допуном Закона, као што је даље појашњено.

Сектор за истраживање несрећа у железничком саобраћају:

У складу са Законом о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају („Службени гласник РС“ број 66/15 и 83/18), предвиђена је обавезна пријава несрећа и незгода у железничком саобраћају од стране управљача, железничких превозника и других укључених лица.

У току 2018. године пријављено је укупно 648 несрећа и незгода. Од тог броја биле су укупно 2 озбиљне несреће које су истраживане као и 2 несреће (за које не постоји законска обавеза истраживања). У 2018. години су издате 33 безбедносне препоруке.

У току 2019. године пријављено је укупно 645 несрећа и незгода. Од тог броја била је укупно 1 озбиљна несрећа која је истраживана као и 1 несрећа (за коју не постоји законска обавеза истраживања). У 2019. години су издате 32 безбедносне препоруке.

Правилник о истраживању несрећа и незгода у железничком саобраћају („Службени гласник РС“ број 58/19) је донет у 2019. години.

У току 2020. године пријављена је укупно 481 несрећа и незгода (247 несрећа и 234 незгоде). Од укупног броја несрећа биле су укупно 3 озбиљне несреће које су истраживане

као и 1 несрећа (за коју не постоји законска обавеза истраживања). У 2020. години је издато 10 безбедносних препорука.

У току 2021. године пријављено је укупно 596 несрећа и незгода (270 несрећа и 326 незгода). Од укупног броја несрећа биле су укупно 2 озбиљне несреће које су истраживане. У 2021. години су издате 32 безбедносне препоруке.

У току 2022. године пријављена је укупно 551 несрећа и незгода (265 несрећа и 286 незгода). Од укупног броја несрећа била је укупно 1 озбиљна несрећа која је истраживана. У 2022. години је издато 8 безбедносних препорука.

У току 2023. године пријављене су укупно 542 несреће и незгоде (263 несреће и 279 незгода). Од укупног броја несрећа била је укупно 1 озбиљна несрећа за коју је покренута истрага и истражни поступак је у току. У 2023. години је издато 10 безбедносних препорука.

У области железничког саобраћаја спроводи се Закон о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају („Службени гласник РС“ број 66/15 и 83/18), као и подзаконски акти донети на основу наведеног закона и то: Правилник о начину издавања и обрасцу службене легитимације истражитеља и о начину вођења евиденције о издатим службеним легитимацијама („Службени гласник РС“ број 86/15), Правилник о садржини коначног извештаја о истрагама несрећа и незгода у железничком саобраћају („Службени гласник РС“ број 89/15) и Правилник о истраживању несрећа и незгода у железничком саобраћају („Службени гласник РС“ број 58/19), чији су резултати спровођења дати у претходном тексту.

Сектор за истраживање несрећа у водном саобраћају:

Узимајући у обзир да је основни документ за предметну област Закон о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају (66/2015-3, 83/2018-60), којим се уређује истраживање врло озбиљних поморских несрећа, озбиљних поморских несрећа, поморских несрећа, поморских незгода, озбиљних пловидбених незгода и пловидбених незгода у водном саобраћају. У табели 2. је дат преглед укупног броја озбиљних пловидбених незгода и пловидбених незгода за период 2018-2023.



Табела 2.

Правилником о начину спровођења поступка истраживања несрећа и незгода у поморској пловидби („Службени гласник РС“ број 50/16), прописује се начин спровођења поступка истраживања врло озбиљних поморских несрећа, озбиљних поморских несрећа,

поморских несрећа и поморских незгода у поморској пловидби, као и начин праћења примене безбедносних препорука. Одредбе наведеног правилника примењују се и на истраживање озбиљних пловидбених незгода и пловидбених незгода у унутрашњој пловидби, осим одредби које се односе на обавештавање и унос података у Европску информациону платформу за поморске несреће (ЕСІР).

Правилником о садржини извештаја о безбедносној истрази, садржини обавештења, садржини и начину вођења базе података о безбедносној истрази несрећа и незгода у водном саобраћају („Службени гласник РС“ број 26/16) се ближе прописује садржина извештаја о безбедносној истрази.

2) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

У делу који се односи на ваздушни саобраћај предлаже се измена и допуна Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају (Сл. гласник Р. Србије број 66/2015 и 83/2018, даље - Закон) у складу са изменама и допунама Европске Уредбе 996/2010 која се односи на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају (REGULATION (EU) No 996/2010 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 October 2010 on the investigation and prevention of accidents and incidents in civil aviation and repealing Directive 94/56/EC – Уредба ЕУ број 996/2010 Европског парламента и Савета од 20. октобра 2010. године која се односи на истраживање и превенцију удеса и несрећа у цивилном ваздухопловству и која замењује Директиву 94/56/EC).

Уредба број 996/2010 је 2018. године измењена и допуњена Европском Уредбом број 2018/1139 од 4. јула 2018. године која је поставила општа правила у области цивилног ваздухопловства Европске Уније (REGULATION (EU) 2018/1139 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 4 July 2018 on common rules in the field of civil aviation and establishing a European Union Aviation Safety Agency, and amending Regulations (EC) No 2111/2005, (EC) No 1008/2008, (EU) No 996/2010, (EU) No 376/2014 and Directives 2014/30/EU and 2014/53/EU of the European Parliament and of the Council, and repealing Regulations (EC) No 552/2004 and (EC) No 216/2008 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (EEC) No 3922/91 – Уредба ЕУ 2018/1139 Европског парламента и Савета од 4. јула 2018. о општим правилима у области цивилног ваздухопловства и образовању Агенције за безбедност ваздухопловства Европске Уније и допуну Уредби ЕС број 2111/2005, ЕС број 1008/2008, ЕУ број 996/2010, ЕУ број 376/2014 и Директиве 2014/30/EU и 2014/53/EU Европског парламента и Савета и која замењује Уредбе ЕС број 552/2004 и ЕС број 216/2008 Европског парламента и Савета ЕЕС број 3922/91).

Такође, измена и допуна Закона се предлаже у односу на одредбе Анекса 13 Чикашке Конвенције Међународне организације за цивилно ваздухопловство који се односи на истраживање удеса и незгода ваздухоплова (ICAO - International civil aviation organization, Annex 13 - Aircraft accident and incident investigation), односно његово 12. издање од Јула 2020. године, у појединим деловима који су измењени и допуњени у односу на постојеће одредбе Закона које су донете 2015. и 2018. године, односно пре публикавања 12. издања Анекса 13 у 2020. години.

У оба претходна случаја, ради се о прописима међународних организација чији је Република Србија члан (ICAO) или потписница споразума (Мултилатерални споразум о успостављању Заједничког европског ваздухопловног подручја (ЕСАА споразум), које је

Република Србија дужна да прати и примени. Наведени прописи се мењају и допуњују у циљу унапређења безбедности цивилног ваздухопловства, као и процеса спровођења поступка истрага несрећа у ваздушном саобраћају, те је потребно стално усклађивање прописа Републике Србије са прописима наведених међународних организација, што се и чини овом приликом.

Истовремено, изменама и допунама се ближе појашњавању и допуњују одредбе Закона за које је у претходном периоду установљено да доводе до нејасноћа у примени и спровођењу Закона.

У делу који се односи на железнички саобраћај, поред Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају („Службени гласник РС“ број 66/15 и 83/18) у Републици Србији, на међународном нивоу су Directive 2004/49/EC и Directive 2016/798/EC као и Regulation (EU) 2020/572. Неопходно је стално праћење међународних прописа и усклађивање националног законодавства са међународним прописима. С тим у вези кроз измене и допуне Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају је неопходно извршити правилну и потпуну примену Directive 2016/798/EC као и Directive 2004/49/E. Такође, неопходно је имати у виду да је у новембру 2019. године од стране европског тима Панела и обсервера одржан Peer review преглед у Сектору за истраживање несрећа у железничком саобраћају и достављен Финални извештај Peer review у 2021. години, и да је као основни захтев наведено усклађивање законодавства у Републици Србији односно овог закона са Directive 2016/798/EC као и Directive 2004/49/EC.

3) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

Везано за истраживање несрећа у ваздушном саобраћају, индикован је примарни проблем који се односи на усклађивање Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају (Сл. гласник Р. Србије број 66/2015 и 83/2018, даље - Закон) у складу са изменама и допунама Европске Уредбе 996/2010 која се односи на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају, а које су спроведене са Уредбом ЕУ 2018/1139 Европског парламента и Савета од 4. јула 2018. Измењене су одредбе које се односе на члан 5. Уредбе 996/2010 – Обавеза истраживања (Article 135 - Amendments to Regulation (EU) No 996/2010 - Article 5 of Regulation (EU) No 996/2010 is replaced by the following: ‘Article 5 Obligation to investigate...’), а која се односи на обавезу истраживања удеса и незгода од стране органа за истраживања несрећа у ваздушном саобраћају. До промене је дошло услед развоја технологије у ваздушном саобраћају, као и типа и модела ваздухоплова који се уводе у систем ваздушног саобраћаја, те потребе да се јасно наведу који удеси и незгоде ваздухоплова је неопходно истражити, као и други услови под којима је неопходно и/или пожељно покренути истрагу. Као што је наведено у претходном питању, исто је потребно у складу са ЕСАА споразуму.

Анексом 13 Чикашке конвенције који се односи на истраживање удеса и незгода, односно његовим издањем од јула 2020. године, које је такође потребно спровести, истовремено су уведене измене и допуне у поступку спровођења истраге удеса и незгода, а које су последица потребе спровођења ефикасније истраге и активније размене података са циљем унапређења безбедности цивилног ваздухопловства на нивоу међународне заједнице, чији ваздушни саобраћај представља све већи начин повезивања и сарадње.

Истовремено, потребно је поједине одредбе Закона боље и прецизније дефинисати, како не би доводили до нејасноћа у примени и спровођења Закона – на пример, ставом 1. члана 52. су дефинисане прекршајне обавезе за лица уколико не пријављују несреће у ваздушном саобраћају, а која нису у вези са одредбама чланова Закона на које се став 1.

члана 52. Закона позива – на овај начин дошло је до проблема спровођења прекршајних одредби Закона према лицима која су кршила Закон.

Формулацију у Закону и то у члану 52. став 1. је неопходно променити. Термин „одговорно лице - заповедник брода или лице које га замењује, други чланови посаде и друга физичка лица“ није одговарајући јер се одредбе члана 52. односе на сва три облика саобраћаја: ваздушни, железнички и водни саобраћај, а овако дефинисана лица нису спојива са ваздушним и железничким саобраћајем (у њима нема заповедника брода нити лица које га замењује), па не постоји ни правни основ за њихово позивање на одговорност.

Постављање предложене нове шире формулације: „Новчаном казном од 50.000 до 150.000 динара казниће се за прекршај физичко лице ако“, искључује се могућност одбацивања пријаве (до којих је долазило) због тога што лице против ког би се поднела пријава нема Законом прописано звање „заповедник брода или лице које га замењује, други чланови посаде и друга физичка лица“.

Предложене измене и допуне Закона о истраживању несрећа у саобраћају у делу који се односи на ваздушни саобраћај, као што је наведено, теже усклађивању са Уредбом број 996/2010 је 2018. године која је измењена и допуњена Европском Уредбом број 2018/1139 од 4. јула 2018. године а којима су постављена општа правила у области цивилног ваздухопловства Европске Уније. У том смислу изменама у члану 16. Закона врши се промена области истраживања. Како би било могуће примењивати нова правила из члана 16. Закона, неопходно је ускладити и члан 27. (предложена његова измена у целости) те члан 28. Закона. Тако је чланом 27. став 7. Закона до сада прописан привремени извештај, чија израда је неспојива са истрагом која је у току, па се изменом целог члана 27. уводи објављивање саопштења о току истраге са евентуалним препорукама за унапређење безбедности, које је условљено сагласношћу органа друге државе у оним случајевима када држава која спроводи истрагу није Република Србија.

У примени постојећег прописа примећен је и проблем у вези са недовољно предвиђеним одредбама у оквиру казних одредби у области железничког саобраћаја, што оставља простор да привредни субјекти односно управљачи, превозници и друга укључена лица не достављају неопходну документацију Сектору за истраживање несрећа у железничком саобраћају за вођење истражног поступка. Због недостављања документације за вођење истражног поступка од стране привредних субјектата односно управљача, превозника и других укључених лица у пракси долази до пролонгирања времена потребног за окончање истраге (истражног поступка) а у неким случајевима и до пробијања законског рока у ком је Центар у обавези да публикује завршни извештај о конкретном догађају.

Уколико би се предвиделе и додатне казнене одредбе, Центар за истраживање несрећа у саобраћају би бар имао могућност за покретање прекршајних поступака чиме би привредни субјекти сносили последице уколико не поступају у складу са законом. У пракси се примећује, да када привредни субјекти уоче да могу сносити последице сасвим другачије поступају те достављају неопходне информације Центру.

Уочени су проблеми око размене података и информација нарочито ако су у вези са истрагом укључени и страни субјекти. Када су у питању догађаји у којима су учесници страни субјекти (превозници, власници) неопходна је помоћ истражних тела држава којима ови субјекти припадају. Како би се у што краћем временском року могле прикупити све потребне информације и за истрагу валидни подаци. О досадашњој пракси Центра је наилазио на неспремност страних субјектата за достављање тражених информација. Directive 2016/798/ЕС је предвидела одредбе у вези сарадње националних истражних тела различитих држава, што је свакако добро као помоћ у истражном поступку који води Сектор за истраживање несрећа у железничком саобраћају.

4) Која промена се предлаже? Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

Све предложене измене Закона усмерене су на решавање идентификованих проблема у примени закона у пракси, као и на даље усклађивање са обавезујућим међународним актима који су наведени у одговору на претходно питање. Кључна промена у предложеним изменама и допунама Закона односе се на омогућавање да у случају спречености помоћника главног истражитеља за сваки од видова саобраћаја који је у надлежности центра истражни поступак може водити и друго стручно лице које одреди главни истражитељ. Овом изменом спречава се евентуално одлагање отпочињања истражног поступка и пробијања његовог законом утврђеног рока трајања.

Такође када је у питању истражни поступак у железничком саобраћају проширује се оквир страних субјеката на које се истражни поступак односи и на возила учесника у догађају која су регистрована или се одржавају у страној држави. Поред ове измене значајне су и измене које се односе на међусобни приступ потребним подацима и информацијама и прикупљању доказа Републике Србије и других држава које или чији су субјекти учествовали у несрећи или незгоди.

Новина која се овом изменом Закона уводи је и обухват свих оних возила или железничких предузећа која су одобрена или сертификована од стране Европске агенције за железнице (ERA).

5) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Утицај предложених промена постоји како на државне институције при чему нарочито на Центар за истраживање несрећа у саобраћају који примењује закон тако и на субјекте ваздушног и железничког саобраћаја, подразумевајући под њима управљаче инфраструктуре, управљаче саобраћаја, превозице у одређеном виду саобраћаја, регулаторна тела, тако и индиректно на кориснике услуга. Предвиђене су измене и допуне закона у деловима који се односе на: дефинисање појмова, безбедност на раду, истражни поступак посебно у области железничког саобраћаја, међудржавну сарадњу, заштиту информација и обавезе поверљивости, извештавање, безбедносне препоруке, заштиту и чување доказа, размену информација и прекршаје.

6) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје важећи документи јавних политика којим би се могла остварити промена предложена овим законом.

7) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Измена Закона је једини начин да се постигну жељени циљеви. Циљеве није могуће постићи на други начин.

8) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (status quo).

Обзиром да је основна потреба предложених измена и допуна Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају (Сл. гласник Р. Србије број 66/2015 и 83/2018, даље - Закон) усаглашавање са измењеним и допуњеним одредбама Европске Уредбе 996/2010 која се односи на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају и Анекса 13 Чикашке Конвенције Међународне организације за цивилно ваздухопловство који се односи на истраживање удеса и незгода ваздухоплова, одустајање од измена и допуна Закона би довело до негативних последица на усаглашеност прописа Републике Србије са одредбама наведених међународних организација које је Република Србија дужна да прати

и примењује. Са доношењем Закона 2015. године, као и изменама и допунама Закона 2018. године, Република Србија је имала усаглашеност прописа који се односе на међународне прописе са прописима наведених међународних прописа 90 - 95% у случају ЕУ и 95-100% у случају ИКАО (зависно од просене међународних проверивача). Након измена и допуна међународних прописа, усаглашеност прописа Републике Србије који се односе на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају је испод 80% у оба случаја. Доношењем предложених измена Закона, прописи Републике Србије који се односе на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају би се вратили на претходни ниво. Битно је напоменути да Република Србија не може да уведе у правни оквир одређене прописе ЕУ који се односе само и искључиво на чланице ЕУ, те до стицања пуноправног чланства % не може да буде већи од 90-95%.

Истовремено, дошло би до директног и непосредног проблема у спровођењу истражног поступка у цивилном ваздухопловству које је у својој природи – међународно. Сви авиони имају делове и компоненте који се производе од стране разних произвођача из читавог света, као високо специфична и технолошки напредна индустријска роба. У јавном авио саобраћају, авиони и посаде лете између аеродрома на територији Републике Србије ка аеродромима који се налазе на територијама других држава, посебно ЕУ за коју је битно усаглашавање са њеним прописима, као и Кини, САД, Русији и другим државама, са којима је битно усаглашавање са прописима ИКАО (а које и сама ЕУ прати у својим прописима, са специфичностима ваздушног саобраћаја ЕУ као једног од најразвијенијих у свету).

Оператери који базирају на територији Републике Србије у својим интерним документима прате прописе Републике Србије, а који би неусвајањем предложених измена и допуна Закона, довели до тога да нису усаглашени и са прописима наведених међународних организација.

На основу претходно наведеног, уколико би дошло до даљег неусаглашавања прописа Републике Србије са прописима наведених међународних организација, односно не усвајања предложених измена и допуна Закона, постоји могућност директног утицаја на сам ваздушни саобраћај Републике Србије односно поступака у случају несрећа како на територији Републике Србије, тако и друге државе. Истовремено, у међународним оквирима, послови који се односе на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају Републике Србије, односно Центра за истраживање несрећа у саобраћају, би били ограничени или онемогућени, посебно јер би постојале разлике у несрећама које је обавезно истражити и поступцима током истраге несрећа.

Не усвајање предложених измена и допуна закона, могло би да доведе до негативних последица у вези са функционисањем Сектора за истраживање несрећа у железничком саобраћају. Такође, постојала би и могућност губљења статуса IPA земље, чиме би била онемогућена интеграција са истражним телима других држава EU Network. Обавеза Преговарачког поглавља 14 је између осталог уређење области у вези са истраживањем несрећа у железничком саобраћају, што би директно довело у проблем Републику Србију у вези са испуњењем услова за затварање Преговарачког поглавља 14. Сектор за истраживање несрећа у железничком саобраћају би изгубио и бројне бенефите које добија од Европске агенције за железнице која Сектору пружа помоћ и подршку.

Уколико се казнене одредбе не би прошириле у складу са предложеним, оставило би и даље простора привредним субјектима односно управљачима, превозницима и другим укљученим лицима да не достављају неопходну документацију Сектору за истраживање несрећа у железничком саобраћају. То би се директно негативно одразило на вођење истражног поступка у области железничког саобраћаја.

9) *Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?*

Државе које у довољној мери не прате међународне стандарде у области Истраживања несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају и не врше одговарајуће измене својих националних законодавстава ради имплементације тих стандарда, лоше су оцењене од стране меродавних међународних организацију.

2. Кључна питања за утврђивање циљева

1) *Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).*

У духу Закон о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају је унапређење нивоа безбедности и обезбеђивања у ваздушном, железничком и водном цивилном саобраћају Републике Србије па и предложене измене за општи циљ имају унапређење нивоа безбедности.

2) *Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).*

Изменом закона се на јаснији начин желе: прецизирати обавезе субјеката; отклонити уочене правне празнине; успоставити боља координација Центра за истраживање несрећа у саобраћају и органа Републике Србије и других држава и међународних организација; утицати на смањење броја удеса и озбиљних незгода у ваздушном саобраћају; смањење броја великих штета, незгода, несрећа, озбиљних несрећа и осталих несрећа у железничком саобраћају; смањење броја врло озбиљних и озбиљних поморских несрећа, озбиљних пловидбених незгода на унутрашњим водама, пловидбених незгода на унутрашњим водама, те поморских несрећа и поморских незгода у водном саобраћају, као и на смањење броја извршених прекршаја у овој области.

3) *Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?*

Измена и допуна закона у складу је са постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе у смислу стварања услова да се ваздушни, железнички и водни саобраћај у Републици Србији одвијају на безбедан и обезбеђен начин. Такође усаглашени су циљеви стварања услова за извршење међународно преузетих обавеза, хармонизацију домаћих прописа са међународним и европским прописима и остваривање чланства у Европској унији.

4) *На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?*

Најбољи показатељ јесте број удеса и озбиљних незгода у ваздушном саобраћају; број великих штета, незгода, несрећа, озбиљних несрећа и осталих несрећа у железничком саобраћају; број врло озбиљних и озбиљних поморских несрећа, озбиљних пловидбених незгода на унутрашњим водама, пловидбених незгода на унутрашњим водама, те поморских несрећа и поморских незгода у водном саобраћају).

У одељку 1. ове анализе наведени су подаци везани за број удеса и озбиљних незгода у ваздушном саобраћају; број великих штета, незгода, несрећа, озбиљних несрећа и осталих

несрећа у железничком саобраћају; број врло озбиљних и озбиљних поморских несрећа, озбиљних пловидбених незгода на унутрашњим водама, пловидбених незгода на унутрашњим водама, те поморских несрећа и поморских незгода у водном саобраћају) приказани текстуално и графички где је то било могуће. Подаци који су наведени су из евиденције Центра за истраживање несрећа у саобраћају.

Такође достављена је и табела усаглашености према којој је Република Србија је имала усаглашеност прописа који се односе на међународне прописе са прописима наведених међународних прописа 90 - 95% у случају ЕУ и 95-100% у случају ИСАО (зависно од просене међународних проверивача). Након измена и допуна међународних прописа, усаглашеност прописа Републике Србије који се односе на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају је испод 80% у оба случаја. Доношењем предложених измена Закона, прописи Републике Србије који се односе на истраживање несрећа у ваздушном саобраћају би се вратили на претходни ниво. Битно је напоменути и то да Република Србија не може да уведе у правни оквир одређене прописе ЕУ који се односе само и искључиво на чланице ЕУ, те до стицања пуноправног чланства % не може да буде већи од 90-95% као и чињеницу да је усаглашеност од 90% неопходна ради задржавања статуса код присутпа Фази 2 мултилатералних споразума Републике Србије и Европске уније без којих нема могућности летова у Европи.

3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „status quo” опција?

Разматрана је „Status quo” опција сходно члану 21. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС”, број 8/19), али је морала бити одбачена имајући у виду последице које би наступиле одустајањем од предметне измене закона. Нема алтернативних мера за остварење циља имајући у виду да су на снази законске одредбе које нужно морају да претрпе измене.

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Измена закона је основни услов те нема других опција за постизање жељене промене. Решења представљају нормативну материју која се дефинише управо законом.

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично), испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Предложена измена закона предвиђа управо подстицајне мере које се огледају у олакшаној размени информација, предвиђеном учесталијем извештавању и повећаној кооперацији и транспарентности рада Центра за истраживање несрећа у саобраћају. Измена закона осим проширења постојећих прекршајних одредби, не предвиђа рестриктивне мере.

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

У оквиру предложених измена Закона, нема идентификованих институционално управљачких и организационих мера које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви.

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Измену Закона свакако треба да прати информисање свих субјеката о предложеним изменама, што ће се пре самог доношења закона остварити спровођењем поступка јавне расправе, а након доношења закона организовањем информативно-едукативних мера, али ове мере самостално нису довољне да се постигну они жељени ефекти.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Интервенција јавног сектора је неопходна јер је измена Закона у његовом оквиру деловања.

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Постоје надлежни органи у области ваздушног, железничког и водног саобраћају располажу у моменту предлагања измена и допуна закона довољним ресурсима, односно административним капацитетима за спровођење закона.

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Одабрана је опција измене закона јер је потребна промена регулаторног оквира, односно измена одредаба постојећег Закона о истраживању несрећа у ваздушном, железничком и водном саобраћају. Не постоје друге опције за постизање жељене промене и остварење утврђених циљева, изузев доношења Закона о изменама и допунама Закона.

4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Када је реч о јавним приходима и расходима, измене и допуне одредби Закона не предвиђају нова средства или финансијска оптерећења према субјектима ваздушног, железничког и водног саобраћаја на које се одредбе директно односе, нити у односу на кориснике услуга на које се одредбе закона индиректно односе.

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Није потребно обезбедити посебна финансијска средства за спровођење овог закона.

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Доношење закона неће утицати на међународне финансијске обавезе.

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Не очекују се било какви нови трошкови, будући да постојећи институционални капацитети задовољавају постављене циљеве, у моменту предлагања измене и допуне закона.

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава?

/

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Не очекују се било какви нови расходи других институција.

5. Кључна питања за анализу економских ефеката

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Изменом закона предвиђа се да већи број категорија субјеката подлеже прекршајној одговорности. Нпр. изменом члана 52. став 1. закона, утврђује се прекршајна одговорност свих физичких лица у побројаним случајевима овог члана, а до сада је формулација била усмерена на „одговорно лице - заповедника брода или лице које га замењује, друге чланове посаде и друга физичка лица“.

Примена овог закона неће изазвати значајне нове трошкове привреди, односно ваздухопловним, железничким и водним субјектима, с обзиром да се његовим одредбама постојећа решења не мењају значајно, већ се унапређују и уређују на јаснији и детаљнији начин.

Спровођење пуне одговорности према свим физичким лицима која су на било који начин инволвирана у догађаје које Центар за истраживање несрећа у саобраћају сходно закону истражује.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Прецизираним уређивањем система у области истраживања несрећа значајно ће се подстаћи интересовање домаћих и страних правних и физичких лица за улагања у област саобраћаја јер истраживање несрећа индиректно ствара повољнији амбијент за развој транспортне делатности.

3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Изабрана опција нема утицаја на услове конкуренције.

4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничкотехнолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Предложене измене и допуне закона имају индиректан утицај на трансфер технологије и/или примену техничкотехнолошких, али пре свега организационих и пословних иновација. Разменом информација и извештаја стиче се увих у праксу функционисања истих или сличних органа и организација у инсотранству и на међународном нивоу те се из ових сазнања могу преузети добри модели и процедуре.

5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Изабрана опција нема утицаја на друштвено богатство и његову расподелу.

6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Изменама закона не постиже се директан ефекат на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као ни на права, обавезе и одговорности послодаваца

6. Кључна питања за анализу управљачких ефеката

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Измена закона не уводи организационе управљачке или институционалне промене.

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Центар за истраживање несрећа у саобраћају располажу квантитативно и квалитативно капацитетима за спровођење измена закона. Имајући у виду убрзан развој све три области саобраћаја у Републици Србији, те тиме и потребу за повећањем безбедности оправдано је и основано у будућности разматрати проширење кадровских и материјалних капацитета Центра за истраживање несрећа у саобраћају.

Центар за истраживање несрећа у саобраћају је посебна организација у чијој надлежности је обављање стручних послова који се односе на истраживање удеса и озбиљних незгода у ваздушном саобраћају, озбиљних несрећа, осталих несрећа и незгода у железничком саобраћају, врло озбиљних поморских несрећа, озбиљних поморских несрећа, поморских несрећа, поморских незгода, озбиљних пловидбених незгода и пловидбених незгода у водном саобраћају (у даљем тексту: несреће). Према томе прихватање дела или целог истражног поступка који је покренуо надлежни орган за истраживање удеса и озбиљних незгода других држава врши Центар за истраживање несрећа у саобраћају, као део стручних послова који су за рад Центра прописани чланом 7. Закона о истраживању несрећа у саобраћају. Како је рад у Центру организован је по Секторима, сваки Сектор се бави истраживањем из области саобраћаја за коју је задужен (ваздушни, железнички и водни).

Центар за истраживање несрећа у саобраћају издаје безбедностне препоруке формиране од стране сваког сектора Центра сходно области за коју су задужени па тако: Сектор за истраживање несрећа у ваздушном саобраћају припрема препоруке за област ваздушног саобраћаја, Сектор за истраживање несрећа у железничком саобраћају припрема препоруке за област железничког саобраћаја и Сектор за истраживање несрећа у водном саобраћају припрема препоруке за водни саобраћај.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Центар за истраживање несрећа у саобраћају је данас организован на начин да успешно испуњава све законом поверене надлежности и међународне обавезе које стоје пред Републиком Србијом у области ваздушног, железничког и водног саобраћаја.

4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Изабрана опција је у сагласности са важећим прописима.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност? Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Доношењем измена закона се поступа у складу са уставним одредбама о хијерархији правних аката и обавези усклађености домаћих закона и других општих аката са потврђеним међународним уговорима. У конкретном случају наведеним изменама врши се усклађивање са стандардима који проистичу из међународних уговора. Владавини права се доприноси и јаснијим прецизирањем права и обавеза субјеката ваздушног, железничког и водног саобраћаја. Директан је утицај прецизног дефинисања права и обавеза субјеката на повећање степена безбедности и транспарентност у раду.

Предложеним изменама закона обуваћена су лица која до сада нису била јасно дефинисана, као она која имају одговарајућу одговорност или обавезу. Предложеном изменом јасно је да се ради о лицима која су директно инволвирана у догађај и о њему су у обавези да дају податке.

6) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Након доношења закона биће потребно ускладити одговарајуће подзаконске прописе, за шта је у прелазним одредбама предвиђен максимални рок од 12 месеци.

7. Кључна питања за анализу ризика

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Потреба за прописивањем одређених мера предмет је континуираног интересовања заинтересованих лица. С тим у вези, спровођење изабране опције представља приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду. За спровођење изабране опције обезбеђена је подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

Обезбеђена су финансијска средства потребна за редован рад и спровођење прописа, а сама измена закона не захтева обезбеђење додатних средстава.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не постоје уочени ризици за спровођење.

Информације о спроведеним консултацијама:

За израду Нацрта закона о изменама и допунама закона Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је формирало радну групу у чијем раду су

учешће узели и представници Центра за истраживање несрећау саобраћају. Сви субјекти су били у прилици да изнесу своје ставове и предлоге.