

HÀI HÒA PHÁP LUẬT HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG VIỆT NAM VỚI PHÁP LUẬT HÀNG KHÔNG QUỐC TẾ

ThS LÊ CAO THẾ*

Việc thực hiện *Luật Hàng không Việt Nam* năm 1991 (được sửa đổi, bổ sung năm 1995); *Luật Hàng không dân dụng Việt Nam* năm 2006 và các văn bản hướng dẫn thi hành đã góp phần thúc đẩy sự phát triển của ngành Hàng không dân dụng Việt Nam; nâng cao hiệu lực, hiệu quả QLNN về hàng không dân dụng (HKDD); tạo điều kiện thuận lợi cho tiến trình hội nhập kinh tế quốc tế và bảo vệ chủ quyền, an ninh quốc gia.

Tuy nhiên, trong điều kiện Việt Nam tham gia hội nhập sâu vào đời sống quốc tế, mạng đường hàng không và các hãng hàng không Việt Nam ngày càng phát triển, mở rộng. Nhu cầu QLNN đối với lĩnh vực này ngày càng cao. Để tăng cường hiệu lực, hiệu quả QLNN đối với hoạt động hàng không cần hoàn thiện pháp luật HKDD Việt Nam phù hợp với pháp luật hàng không quốc tế, tạo cơ sở pháp lý bảo đảm mọi hoạt động bình thường cho ngành Hàng không.

1. Về phạm vi điều chỉnh của *Luật Hàng không dân dụng Việt Nam* năm 2006.

Trong các văn bản quy phạm pháp luật, việc xác định đúng và đầy đủ phạm vi điều chỉnh là một trong những yêu cầu đặc biệt quan trọng, góp phần tạo nên hiệu quả điều chỉnh của văn bản. Mặc dù là nội dung quan trọng nhưng việc xác định phạm vi điều chỉnh trong pháp luật của các quốc gia không có sự thống nhất. Có những quốc gia dành riêng một điều trong các đạo luật để xác định phạm vi điều chỉnh; tuy nhiên, cũng có nhiều quốc gia lại xác

định phạm vi điều chỉnh thông qua lời nói đầu hoặc thông qua việc nêu mục đích của việc ban hành đạo luật. Điều 1 *Luật Hàng không dân dụng Việt Nam* năm 2006 xác định phạm vi điều chỉnh thông qua việc liệt kê tên các nội dung lớn được quy định tại các chương. Theo đó, *Luật Hàng không dân dụng Việt Nam* quy định về hoạt động HKDD, bao gồm các quy định về tàu bay, cảng hàng không, sân bay, nhân viên hàng không, hoạt động bay, vận chuyển hàng không, an ninh hàng không, trách nhiệm dân sự và các hoạt động khác có liên quan đến HKDD.

Khác với Việt Nam, Công ước Chi-cago và *Luật Hàng không dân dụng* của một số quốc gia không xác định cụ thể phạm vi điều chỉnh trong một điều luật cụ thể. Phạm vi điều chỉnh được nêu thông qua việc giải thích, định nghĩa về các khái niệm hoặc được nêu ngay trong mục đích của việc ban hành đạo luật. *Luật Hàng không dân dụng* mẫu của ICAO và Lời nói đầu của đạo luật hàng không dân dụng quốc gia Mỹ đều xác định đạo luật được ban hành để thành lập cơ quan QLNN về HKDD, quy định việc điều chỉnh và thúc đẩy ngành HKDD phát triển an toàn; quy định sử dụng an toàn, hiệu quả vùng trời và tàu bay dân dụng. Điều 1 *Luật Hàng không dân dụng* Trung Quốc xác định việc ban hành đạo luật nhằm bảo vệ chủ quyền quốc gia đối với vùng trời và các quyền về hàng không dân dụng; bảo đảm tiến hành

* Tổng cục Hàng không Dân dụng Việt Nam.

các hoạt động HKDD an toàn, trật tự, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của các bên có liên quan trong hoạt động HKDD và thúc đẩy sự phát triển của ngành HKDD.

Công ước quốc tế về HKDD và luật HKDD các nước đều giới hạn phạm vi điều chỉnh bằng cách xây dựng khái niệm hoạt động HKDD. Hoạt động HKDD là việc khai thác tàu bay dân dụng nhằm mục đích thực hiện hoạt động hàng không chung, công tác hàng không và hoạt động vận chuyển hàng không thương mại. Việc loại trừ áp dụng đối với tàu bay công vụ và tàu bay nhà nước cũng được các văn bản xác định cụ thể. Tuy nhiên, hiện tại, chưa có sự thống nhất trong quy định về tàu bay công vụ và tàu bay nhà nước. Công ước Chi-ca-gô quy định tàu bay phục vụ quân sự, hải quan và cảnh sát được coi là tàu bay nhà nước và Công ước không áp dụng với các loại tàu bay này. *Luật Hàng không dân dụng Trung Quốc* cũng quy định tàu bay dân dụng là tàu bay khác với các tàu bay được sử dụng cho mục đích quân sự, hải quan hoặc cảnh sát (Điều 5). Trong khi đó, *Bộ luật Hàng không Liên bang Nga* lại phân biệt thành tàu bay dân dụng và tàu bay nhà nước. Khái niệm tàu bay công vụ được đề cập tại văn bản mẫu của Mỹ về đạo luật HKDD quốc gia. Theo đạo luật này của Mỹ, tàu bay dân dụng là bất kỳ tàu bay nào không phải tàu bay công vụ. Tàu bay công vụ là tàu bay chỉ để sử dụng phục vụ Chính phủ hoặc bất kỳ cơ quan chính trị nào của Chính phủ, nhưng không bao gồm tàu bay thuộc sở hữu của Chính phủ chuyên chở người hoặc tài sản vì mục đích thương mại. Như vậy, có thể thấy giữa các quốc gia không có sự thống nhất trong việc loại trừ phạm vi áp dụng luật HKDD đối với tàu bay công vụ hay tàu bay nhà nước. Tuy nhiên, trên thế giới hiện nay, phần lớn luật hàng không của các quốc gia đều xác định phạm vi loại trừ phù hợp với Công ước Chi-ca-gô. Theo đó, *Luật Hàng không dân dụng* không áp dụng đối với tàu bay

quân sự, hải quan và cảnh sát, khái niệm tàu bay công vụ ít được sử dụng.

Để phù hợp với pháp luật hàng không của các nước và pháp luật HKDD quốc tế, phạm vi điều chỉnh của *Luật Hàng không dân dụng Việt Nam* năm 2006 được xác định theo hướng không áp dụng đối với tàu bay quân sự, hải quan, công an và các tàu bay khác chuyên dùng cho mục đích công vụ nhà nước, trừ trường hợp dùng vào mục đích dân dụng hoặc những trường hợp khác được *Luật* quy định.

2. Quy định quản lý nhà nước về hàng không dân dụng trong *Luật Hàng không dân dụng Việt Nam* năm 2006

QLNN về hàng không dân dụng là một trong những nội dung quan trọng được quy định tại luật hàng không dân dụng các nước. Đạo luật HKDD quốc gia của Mỹ, *Bộ luật Hàng không Liên bang Nga*, *Luật Hàng không dân dụng Trung Quốc*, ngay cả *Luật Hàng không dân dụng* mẫu của Tổ chức Hàng không dân dụng quốc tế (ICAO) đều quy định cụ thể về QLNN. Tuy nhiên, cách thức quy định nội dung QLNN giữa các nước còn có sự khác nhau. Có quốc gia thiết kế hẳn một chương hoặc một phần về QLNN trong đạo luật HKDD. Ngược lại, luật hàng không một số nước chỉ quy định nội dung QLNN ở dạng nguyên tắc chung.

Đạo luật HKDD quốc gia của Mỹ được ban hành với mục đích thành lập nhà chức trách hàng không, quy định việc điều chỉnh và thúc đẩy HKDD phát triển an toàn, quy định việc sử dụng an toàn, hiệu quả vùng trời và tàu bay dân dụng. Cục trưởng Cục HKDD quốc gia được giao nhiệm vụ thống nhất quản lý mọi hoạt động HKDD; được quyền ban hành, sửa đổi các nội quy, quy tắc trong việc sử dụng vùng trời, an toàn hàng không, an ninh hàng không, các quy tắc về trang bị, thiết bị quản lý bay, ban hành các quy tắc không lưu; quy định, cấp, thu hồi các loại chứng chỉ, giấy phép. Cục trưởng có trách nhiệm

phối hợp với các cơ quan khác của Chính phủ trong việc thực thi các quy định của đạo luật HKDD quốc gia và giải quyết các vấn đề phát sinh từ hoạt động HKDD. Đồng thời, Cục trưởng có quyền trao đổi thông tin liên quan đến hàng không với các chính phủ khác thông qua các tổ chức hoặc nhà chức trách được thành lập theo quy định của pháp luật. Đạo luật HKDD quốc gia Mỹ xác định thẩm quyền quản lý của Cục trưởng Cục HKDD làm trực xuyên suốt để thiết kế các nội dung văn bản.

Khác với đạo luật HKDD quốc gia Mỹ, *Luật Hàng không dân dụng* Trung Quốc không thiết kế nội dung QLNN thành các phần, mục cụ thể, mà nội dung QLNN được đưa vào từng chương, điều cụ thể. Cách quy định này tránh được sự trùng lặp, đồng thời bảo đảm xác định một cách chi tiết các nội dung quản lý. Chức năng QLNN được thống nhất giao cho cơ quan có thẩm quyền về HKDD trực thuộc Hội đồng nhà nước. Theo đó, cơ quan này thực hiện sự giám sát và quản lý thống nhất đối với các hoạt động HKDD trong cả nước; ban hành các quy định và quyết định liên quan đến hoạt động HKDD trong phạm vi thẩm quyền theo quy định của pháp luật. Các cơ quan QLNN về HKDD khu vực được cơ quan quản lý HKDD quốc gia thành lập, có nhiệm vụ giám sát và quản lý các hoạt động HKDD trong khu vực do mình quản lý phù hợp với sự uỷ quyền của cơ quan quản lý hàng không quốc gia.

Khác với *Luật Hàng không dân dụng* Trung Quốc và Mỹ, *Bộ luật Hàng không* Liên bang Nga được ban hành áp dụng cho cả ba loại hình hàng không: HKDD, hàng không nhà nước và hàng không thử nghiệm. Như vậy, *Bộ luật Hàng không dân dụng* của Liên bang Nga được quy định đối với cả hoạt động hàng không phục vụ cho quân sự, biên phòng, cảnh sát, hải quan và các công tác nhà nước khác để thực hiện các nhiệm vụ quốc phòng.

Theo quy định của *Bộ luật Hàng không* Liên bang Nga, nội dung QLNN được quy

định thành các chương cụ thể (Chương II, III và Chương IV). Chức năng QLNN đối với việc sử dụng vùng trời được trao cho cơ quan chuyên trách về quốc phòng và cơ quan chuyên trách về HKDD. Theo đó, cơ quan được uỷ quyền chuyên trách về quốc phòng quản lý đầy đủ đối với việc sử dụng vùng trời; cơ quan được uỷ quyền chuyên trách về HKDD QLNN đối với hoạt động sử dụng vùng trời xác định cho các đường hàng không (nội địa và quốc tế), các đường hàng không quốc tế, các khu vực tiến hành công tác hàng không, các sân bay và cảng HKDD. *Bộ luật Hàng không* Liên bang Nga cũng đã phân định cụ thể trách nhiệm QLNN của các cơ quan trong từng lĩnh vực hàng không cụ thể. Trách nhiệm QLNN đối với các hoạt động trong lĩnh vực HKDD được giao cho cơ quan được uỷ quyền chuyên trách về hàng không dân dụng thực hiện trong phạm vi do cơ quan này, các đơn vị thuộc hệ thống tổ chức của cơ quan này và các cơ quan quản lý theo lãnh thổ xác định; trách nhiệm QLNN trong lĩnh vực hàng không nhà nước và lĩnh vực hàng không thử nghiệm được trao cho các cơ quan được uỷ quyền chuyên trách về quốc phòng và cơ quan được uỷ quyền chuyên trách về công nghiệp quốc phòng thực hiện.

Tuy nhiên, các chương này cũng mới chỉ là các quy định chung, phân định chung về thẩm quyền mà không nêu cụ thể các nội dung quản lý. Mặt khác, cũng không nêu rõ cơ quan được trao thẩm quyền thống nhất quản lý nhà nước về hoạt động hàng không, các cơ quan quản lý thực hiện chức năng quản lý trên cơ sở sự uỷ quyền. Như vậy, trên thực tế các nội dung quản lý vẫn phải thể hiện tại các chương khác.

Bộ luật Hàng không Liên bang Nga, *Luật Hàng không dân dụng* Trung Quốc và một số nước đều tuân thủ triệt để nguyên tắc phân định rạch ròi giữa hoạt động QLNN và quản lý hoạt động sản xuất - kinh doanh. Các doanh nghiệp hàng không

đều bình đẳng và chủ động trong hoạt động sản xuất - kinh doanh trên cơ sở các chuẩn mực pháp lý. *Luật Hàng không dân dụng* của các nước (Trung Quốc, Nga, Ma-lai-xi-a...) đều có các quy định nhằm khuyến khích các doanh nghiệp thuộc các thành phần kinh tế tham gia hoạt động HKDD. Theo đó, nhà nước có các cơ chế hỗ trợ và bảo đảm cho các tổ chức, cá nhân trong hoạt động HKDD.

Kế thừa có chọn lọc những quy định của luật hàng không các quốc gia trên thế giới, *Luật Hàng không dân dụng Việt Nam* năm 2006 đã quy định nội dung, trách nhiệm QLNN về HKDD và những vấn đề có liên quan ngay trong Chương I về Những quy định chung tại các điều: Điều 5 - nguyên tắc hoạt động HKDD; Điều 6 - chính sách phát triển HKDD; Điều 7 - bảo vệ môi trường trong hoạt động HKDD; Điều 8 - nội dung QLNN về HKDD; Điều 9 - trách nhiệm QLNN về HKDD; Điều 10 - thanh tra hàng không. Theo quy định của *Luật Hàng không dân dụng Việt Nam* năm 2006 thì Chính phủ là chủ thể cao nhất trong QLNN trong lĩnh vực hàng không dân dụng. Bộ Giao thông vận tải là cơ quan của Chính phủ được trao quyền QLNN về ngành HKDD. Theo quy định tại Nghị định số 51/2008/NĐ-CP ngày 24-3-2008 của Chính phủ về quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Giao thông vận tải thì Cục Hàng không là cơ quan của Bộ Giao thông vận tải có chức năng tham mưu, giúp Bộ trưởng Bộ Giao thông vận tải thực hiện chức năng QLNN về HKDD ở Việt Nam. Các quy định này là cơ sở pháp lý quan trọng tạo điều kiện cho hoạt động QLNN về HKDD ở Việt Nam ngày càng được nâng cao cả về hiệu lực và hiệu quả.

3. Sự cần thiết hoàn thiện pháp luật về hàng không dân dụng Việt Nam.

Pháp luật về HKDD Việt Nam được xây dựng và ban hành trong điều kiện nước ta đang phát triển một nền kinh tế thị trường theo định hướng XHCN từ quá trình

chuyển đổi nền kinh tế kế hoạch hóa tập trung nên không thể không chịu ảnh hưởng những hạn chế nhất định của nó. Nội dung cơ bản của *Luật Hàng không dân dụng Việt Nam* năm 2006 và những văn bản hướng dẫn thi hành đã thể hiện tương đối cơ bản nội dung chế độ kinh tế theo quy định của *Hiến pháp* năm 1992, tuy nhiên dấu ấn của cơ chế bao cấp, bảo hộ... vẫn còn hiện hữu; những dự báo, định hướng về QLNN trong lĩnh vực HKDD chưa thật rõ ràng... Một số quy định của pháp luật về hàng không dân dụng chưa phù hợp và đồng bộ với các quy định ở các luật khác do Quốc hội thông qua. Việc vận dụng các quy định của điều ước quốc tế vào thực tiễn Việt Nam còn thiếu tính toán toàn diện và đồng bộ nên có những bất cập và hạn chế trước xu thế phát triển của pháp luật về hàng không quốc tế và tiến trình hội nhập quốc tế trong lĩnh vực HKDD.

Pháp luật về HKDD ở Việt Nam cần tập trung vào một số yêu cầu chủ yếu sau:

Thứ nhất, cần nhanh chóng bãi bỏ những nội dung không còn phù hợp với pháp luật Việt Nam.

Thứ hai, cần làm rõ hơn, cụ thể hơn những vấn đề liên quan đến phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng; nguyên tắc hoạt động HKDD; điều kiện đăng kí quốc tịch tàu bay dân dụng Việt Nam; bắt giữ tàu bay dân dụng; tổ bay; tìm kiếm - cứu nạn và điều tra tai nạn tàu bay; thành lập, giải thể hãng hàng không; vận chuyển hàng hóa, hành khách, hành lý...

Thứ ba, loại bỏ những chồng chéo, lẫn lộn, cần được phân định rõ hơn như trách nhiệm QLNN về HKDD, quản lý hoạt động bay.

Thứ tư, cần bổ sung những nội dung để phù hợp với hệ thống pháp luật Việt Nam và điều ước quốc tế về HKDD mà Việt Nam là thành viên.

Việc hoàn thiện pháp luật về HKDD và nguyên tắc sau:

Một là, quán triệt đường lối, chính sách

của Đảng về phát triển ngành HKDD Việt Nam đáp ứng yêu cầu phát triển, hội nhập theo hướng công nghiệp hóa, hiện đại hóa, góp phần đắc lực vào sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc XHCN.

Hai là, bảo đảm tính phù hợp với Hiến pháp và thống nhất với các văn bản pháp luật hiện hành trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

Ba là, bảo đảm tính kế thừa của pháp luật về HKDD, bổ sung những nội dung chưa được điều chỉnh hay quy định chưa rõ hoặc thiếu thống nhất; bãi bỏ những quy định không còn phù hợp với thực tế và xu thế phát triển, hội nhập của ngành HKDD Việt Nam; luật hóa một số quy định liên

quan đến hoạt động HKDD trong các văn bản dưới luật.

Bốn là, bảo đảm phù hợp với các điều ước quốc tế và xu thế phát triển pháp luật về HKDD quốc tế.

Quán triệt những quan điểm, nguyên tắc trên nhất định sẽ làm cho pháp luật về HKDD Việt Nam ngày càng hoàn chỉnh, thống nhất, đồng bộ và hiện đại hơn, tương xứng với vai trò quan trọng của nó là công cụ, phương tiện quan trọng để Nhà nước quản lý ngành HKDD và góp phần nâng cao hiệu lực và hiệu quả QLNN trong lĩnh vực này□

* * * * *

ĐỔI MỚI VIỆC XÂY DỰNG VÀ...

(Tiếp theo trang 28)

Thứ năm, cách thức công bố, áp dụng quy chế.

Cần có cơ chế pháp lý xác định trách nhiệm của lãnh đạo trong việc phổ biến quy chế tới người thừa hành. Người thừa hành có quyền được tiếp cận thông tin pháp lý và không chịu trách nhiệm khi không được tiếp cận đầy đủ thông tin.

Ở Việt Nam hiện nay, khi một văn bản được ban hành, chúng ta mặc định là đến thời điểm văn bản có hiệu lực theo quy định hiện hành của nhà nước, tất cả mọi người thuộc đối tượng thi hành phải tuân thủ chặt chẽ, nếu không sẽ phải chịu trách nhiệm trước pháp luật, nhưng đã có nhiều phiên tòa xử những người thừa hành công vụ do thực hiện hành vi trái luật thì nhận được câu trả lời từ họ là họ không hề được tiếp cận và nắm bắt kịp thời những quy định mới ban hành hoặc các bản hướng dẫn bổ sung. Vì vậy, việc bổ sung vào văn bản pháp luật Việt Nam các quy định về thể thức văn bản nhằm hoàn thiện về mặt

kỹ thuật quy trình xây dựng ban hành văn bản, giải quyết và quản lý văn bản là việc làm hết sức cần thiết. Cần quy định những phần thể thức về giải quyết văn bản, sau khi văn bản đã ban hành. Cụ thể là nên bổ sung vào quy định thể thức văn bản các phần "đã xem", "đồng ý", "duyet", "đã nhận", "đã gửi", "đã xử lý, giải quyết", "đã nhập máy", "đã lưu hồ sơ". Chỉ có xây dựng quy định về thể thức đảm bảo sự kết nối thống nhất quy trình ban hành với quy trình xử lý giải quyết văn bản chúng ta mới có thể kiểm soát được hiệu quả thực sự của việc ban hành văn bản và qua đó kiểm soát hiệu quả hoạt động công sở.

Việc áp dụng phương pháp xây dựng quy chế theo kiểu mới sẽ có những khó khăn nhất định cũng như làm nảy sinh các bài toán về quản lý thống nhất hệ thống công chức, công sở hành chính. Tuy nhiên, ở tầm vi mô thì phương pháp điều hành linh hoạt, dân chủ, tăng cường phân cấp quản lý tạo quyền tự chủ cho cấp dưới là cần thiết và đem lại những lợi ích to lớn□