

## HOÀN THIỆN DỰ THẢO LUẬT HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG VIỆT NAM

ThS. NGUYỄN NHẬT KHANH - TS. CAO VŨ MINH

Trường Đại học Kinh tế - Luật, Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.

### Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Hàng không dân dụng; an toàn hàng không; cảng hàng không; người chỉ huy tàu bay.

### Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 09/11/2025

Hoàn thành phản biện: 19/11/2025

Duyệt đăng : 21/11/2025

### Tóm tắt:

Sau hơn 19 năm triển khai thực hiện, Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 2006 (sửa đổi, bổ sung năm 2013, 2014, 2023, 2024) đã phát huy hiệu quả trong việc điều chỉnh các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực hàng không dân dụng. Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm đạt được, trong quá trình thực hiện, Luật Hàng không dân dụng Việt Nam cũng bộc lộ nhiều hạn chế, bất cập. Thực hiện quy định của Luật Ban hành văn bản quy phạm pháp luật năm 2025, Nghị quyết số 77/2025/UBTVQH15 ngày 21/4/2025 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội về điều chỉnh Chương trình lập pháp năm 2025, Dự thảo Luật Hàng không dân dụng Việt Nam mới đã được Chính phủ xây dựng và trình Quốc hội xem xét. Bài viết phân tích một số vấn đề pháp lý trong Dự thảo Luật Hàng không dân dụng Việt Nam nhằm đưa ra các kiến nghị hoàn thiện quy định pháp luật.

### Article Information:

*Keywords:* Civil aviation; aviation safety; airport; aircraft commander.

### Article History:

Received : 09 Nov. 2025

Review completed : 19 Nov. 2025

Approved : 21 Nov. 2025

### Abstract:

After more than 19 years of implementation, the 2006 Law on Civil Aviation of Vietnam (amended and supplemented in 2013, 2014, 2023, 2024) has demonstrated efficacy in regulating social relations arising in the field of civil aviation. Nevertheless, alongside the advantages achieved, the implementation process of the Law on Civil Aviation of Vietnam has revealed numerous limitations and shortcomings. In implementing the provisions of the Law on Promulgation of Normative Legal Documents 2025, Resolution No. 77/2025/UBTVQH15 dated April 21, 2025 of the National Assembly Standing Committee on adjusting the 2025 Legislative Program, a new Draft Law on Civil Aviation of Vietnam has been developed by the Government and submitted to the National Assembly for consideration. The article analyzes a number of legal issues in the Draft Law on Civil Aviation of Vietnam to propose recommendations for improving legal regulations.

Nghiên cứu Dự thảo Luật Hàng không dân dụng Việt Nam ngày 20/9/2025 (Dự thảo Luật), có thể thấy, Dự thảo Luật đã thể chế hóa mạnh mẽ các chủ trương, đường lối của Đảng liên quan đến hoạt động hàng không dân dụng (như Nghị quyết số 57-NQ/TW ngày 22/12/2024 về đột phá phát triển khoa học, công nghệ, đổi mới sáng tạo và chuyển đổi số quốc gia, Nghị quyết số 59-NQ/TW ngày 24/01/2025 về hội nhập quốc tế trong tình hình mới, Nghị quyết số 66-NQ/TW ngày 30/4/2025 về đổi mới công tác xây dựng và

thi hành pháp luật đáp ứng yêu cầu phát triển đất nước trong kỷ nguyên mới, Nghị quyết số 68-NQ/TW ngày 04/5/2025 về phát triển kinh tế tư nhân). Dự thảo Luật cũng đã tiếp tục nội luật hóa các điều ước quốc tế trong lĩnh vực hàng không dân dụng nhằm bảo đảm tính tương thích, phù hợp với thông lệ quốc tế theo yêu cầu của Tổ chức Hàng không dân dụng quốc tế (ICAO). Để bảo đảm tính đồng bộ, thống nhất với các luật có liên quan trong hệ thống pháp luật Việt Nam, nhóm tác giả có một số ý kiến đóng góp như sau:

## 1. Về vấn đề giá dịch vụ và phí, lệ phí thuộc lĩnh vực hàng không

Khoản 1, 2 Điều 106 Dự thảo Luật quy định:

“1. Việc quản lý giá dịch vụ, phí, lệ phí thuộc lĩnh vực hàng không thực hiện theo quy định của pháp luật về giá, pháp luật về phí và lệ phí, *trừ quy định tại khoản 2 Điều này*. Giá dịch vụ vận chuyển hành khách hàng không nội địa thường lệ hạng phổ thông cơ bản thực hiện theo cơ chế thị trường có sự điều tiết giá của cơ quan nhà nước có thẩm quyền phù hợp với biến động của thị trường để bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng.

2. Nhà chức trách hàng không Việt Nam, Nhà chức trách an ninh hàng không Việt Nam, đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công trong lĩnh vực hàng không dân dụng được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được để hỗ trợ nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, hợp tác quốc tế, đầu tư phát triển, hiện đại hóa nhằm nâng cao năng lực giám sát an toàn, an ninh hàng không theo tiêu chuẩn của ICAO. Nhà chức trách hàng không Việt Nam, Nhà chức trách an ninh hàng không được hưởng hỗ trợ hằng tháng tối đa bằng 80% mức lương theo hệ số lương hiện hưởng (không bao gồm phụ cấp) từ nguồn phí để lại”.

Theo Luật Phí và lệ phí năm 2015 (sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2018, 2020, 2023, 2024) (Luật Phí và lệ phí) thì *phí* là khoản tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả nhằm cơ bản bù đắp chi phí và mang tính phục vụ khi được cơ quan nhà nước (CQNN), đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được CQNN có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công được quy định trong Danh mục phí ban hành kèm theo Luật Phí

và lệ phí. Trong khi đó, *lệ phí* là khoản tiền được ấn định mà tổ chức, cá nhân phải nộp khi được CQNN cung cấp dịch vụ công, phục vụ công việc quản lý nhà nước được quy định trong Danh mục lệ phí ban hành kèm theo Luật Phí và lệ phí. Nhìn chung, phí, lệ phí là số tiền mà tổ chức, cá nhân phải trả để nhận được lợi ích từ một dịch vụ cụ thể và những khoản thu này về nguyên tắc sẽ được nộp vào ngân sách nhà nước<sup>1</sup>.

Hiện nay, khoản 2 Điều 11 Luật Hàng không dân dụng Việt Nam quy định cụ thể về phí, lệ phí chuyên ngành hàng không. Theo đó, phí chuyên ngành hàng không bao gồm phí bay qua vùng trời Việt Nam, phí nhượng quyền khai thác và phí khác theo quy định của pháp luật về phí và lệ phí. Các loại phí khác theo quy định của pháp luật về phí và lệ phí bao gồm phí phục vụ tại nhà ga, phí điều hành bay, phí cất hạ cánh... Số phí này mỗi năm được thu vào rất lớn. Theo thống kê năm 2019, phí phục vụ tại nhà ga lên tới hơn 10.000 tỷ đồng, phí cất hạ cánh không dưới 2.000 tỷ đồng, phí điều hành bay trên 1.500 tỷ đồng, hay phí đỗ máy bay cũng lên tới hàng chục tỷ đồng/năm<sup>2</sup>... Do đó, quy định tại khoản 2 Điều 106 Dự thảo Luật “Nhà chức trách hàng không Việt Nam, Nhà chức trách an ninh hàng không Việt Nam... được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được để hỗ trợ nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, hợp tác quốc tế, đầu tư phát triển, hiện đại hóa nhằm nâng cao năng lực giám sát an toàn, an ninh hàng không theo tiêu chuẩn của ICAO” cần được nghiên cứu thấu đáo.

*Thứ nhất*, theo Điều 12 Luật Phí và lệ phí thì phí thu từ các hoạt động dịch vụ do CQNN thực hiện phải nộp vào ngân sách nhà nước, trường hợp CQNN được khoán chi phí hoạt

<sup>1</sup> Nguyễn Minh Phúc - Nguyễn Thị Mỹ Linh, “Chính sách thu ngân sách nhà nước hướng đến bảo vệ môi trường gắn với tăng trưởng kinh tế tại một số quốc gia và bài học kinh nghiệm cho Việt Nam”, Tạp chí Nghiên cứu tài chính kế toán, số 246, năm 2023, tr. 88.

<sup>2</sup> Phạm Nguyễn, *Hơn 20 loại phí “đè” máy bay*, <https://tuoitre.vn/hon-20-loai-phi-de-may-bay-202003190826007.htm>, truy cập ngày 23/10/2025.

động từ nguồn thu phí thì được khấu trừ, phần còn lại nộp ngân sách nhà nước. Trước đây, việc bảo đảm an toàn hàng không, an ninh hàng không thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Nhà chức trách hàng không mà cụ thể là Cục Hàng không Việt Nam. Từ ngày 01/3/2025, Bộ Công an chính thức tiếp nhận chức năng, nhiệm vụ quản lý nhà nước về an ninh hàng không từ Cục Hàng không Việt Nam<sup>3</sup>. Cũng theo khoản 1 Điều 104 Dự thảo Luật thì Nhà chức trách an ninh hàng không Việt Nam là cơ quan thuộc Bộ Công an. Như vậy, Nhà chức trách hàng không Việt Nam và Nhà chức trách an ninh hàng không Việt Nam đều là các CQNN và trong quá trình hoạt động có thể có thu phí từ các hoạt động dịch vụ. Các khoản phí chuyên ngành hàng không thu từ hoạt động dịch vụ do CQNN thực hiện phải nộp vào ngân sách nhà nước. Khoản 1 Điều 5 Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 cũng quy định thu ngân sách nhà nước đối với toàn bộ khoản phí thu từ các hoạt động dịch vụ do CQNN thực hiện. Luật Phí và lệ phí, Luật Ngân sách nhà nước năm 2025 không cho phép CQNN được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được từ lĩnh vực hàng không để thực hiện các hoạt động vì bất cứ mục đích gì. Do đó, quy định tại khoản 2 Điều 106 Dự thảo Luật nếu được chấp nhận và thông qua sẽ mâu thuẫn với Luật Phí và lệ phí, Luật Ngân sách nhà nước năm 2025.

*Thứ hai*, Điều 5 Luật Phí và lệ phí quy định về nguyên tắc áp dụng văn bản quy phạm pháp luật. Theo đó, trong trường hợp luật khác có quy định về phí, lệ phí thì các nội dung về chế độ thu, nộp, quản lý và sử dụng phí, lệ phí thực hiện theo quy định của Luật này (tức là theo quy định của Luật Phí

và lệ phí). Điều này có nghĩa là ngay cả khi quy định tại khoản 2 Điều 106 Dự thảo Luật được giữ nguyên và thông qua thì việc thu, nộp, quản lý và sử dụng phí vẫn phải tuân thủ theo quy định của Luật Phí và lệ phí. Vì vậy, để loại trừ tình trạng “tiền hậu bất nhất” giữa Luật Phí và lệ phí với Dự thảo Luật sau khi được thông qua thì không nên quy định cho phép CQNN được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được từ lĩnh vực hàng không.

*Thứ ba*, có ý kiến cho rằng, việc quy định như khoản 2 Điều 106 Dự thảo Luật là nhằm bảo đảm đủ nguồn lực cho các CQNN thực hiện nhiệm vụ gắn với mục tiêu bảo đảm tuyệt đối an toàn, an ninh hàng không, đáp ứng nhu cầu phát triển của hàng không trong nước. Quy định như trên cũng phù hợp với quy định của Công ước Chicago về hàng không dân dụng quốc tế năm 1944<sup>4</sup>. Tuy nhiên, khảo sát Công ước Chicago về hàng không dân dụng quốc tế năm 1944, nhóm tác giả nhận thấy không có quy định cụ thể về vấn đề giao cho CQNN được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được để hỗ trợ nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, hợp tác quốc tế, đầu tư phát triển. Chính sách của ICAO về phí sân bay và dịch vụ không lưu theo Mục 1.3 Doc 9082 cũng đề cao các nguyên tắc chính về thu phí là không phân biệt đối xử, liên quan đến chi phí, minh bạch và tham vấn người dùng<sup>5</sup>. Các quy định trên cũng không đề cập đến vấn đề cho phép CQNN được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được từ lĩnh vực hàng không để thực hiện các hoạt động khác nhau.

Thiết nghĩ, các CQNN hoạt động dựa vào ngân sách nhà nước. Ngoài duy trì hoạt động của các CQNN, ngân sách nhà nước còn được

<sup>3</sup> Ủy ban Pháp luật và Tư pháp, *Báo cáo số 1199/BC-UBPLTP15 thẩm tra Dự án Luật Hàng không dân dụng Việt Nam (sửa đổi)*, ngày 20/10/2025, tr. 10.

<sup>4</sup> Ủy ban Pháp luật và Tư pháp, *Báo cáo tóm tắt thẩm tra Dự án Luật Hàng không dân dụng Việt Nam (sửa đổi) và Dự án Luật Viên chức (sửa đổi)*, ngày 21/10/2025, tr. 2.

<sup>5</sup> The International Civil Aviation Organization (ICAO), Doc 9082 - ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Tenth Edition, 2024.

sử dụng vào nhiều mục đích khác nhau như bảo đảm thực hiện các nhiệm vụ chiến lược quan trọng của quốc gia, xây dựng cơ sở hạ tầng, phát triển kinh tế - xã hội (như y tế, giáo dục, quốc phòng), điều tiết thị trường, kiểm chế lạm phát cũng như hỗ trợ các chính sách phúc lợi xã hội<sup>6</sup>... Do đó, các khoản phí chuyên ngành hàng không thu từ hoạt động dịch vụ do CQNN thực hiện phải được nộp toàn bộ vào ngân sách nhà nước nhằm bảo đảm cho các khoản chi của ngân sách nhà nước. Trong trường hợp các CQNN cần chi cho đầu tư phát triển, hiện đại hóa cơ sở vật chất cũng như nâng cao năng lực giám sát an toàn, an ninh hàng không thì có thể đề xuất theo quy định của Luật Ngân sách nhà nước năm 2025. Việc cho phép CQNN được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được từ lĩnh vực hàng không không chỉ tạo ra sự không minh bạch trong sử dụng các nguồn thu tài chính<sup>7</sup> mà còn có thể tạo ra tiền lệ là bất kỳ CQNN nào cũng có thể đề xuất giữ lại khoản thu để chi riêng cho ngành, lĩnh vực của mình.

Vì lẽ này, theo nhóm tác giả, khoản 2 Điều 106 Dự thảo Luật không nên quy định Nhà chức trách hàng không Việt Nam, Nhà chức trách an ninh hàng không Việt Nam được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được từ lĩnh vực hàng không. Việc giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được từ lĩnh vực hàng không nếu là cần, chỉ nên đặt ra đối với trường hợp đơn vị sự nghiệp công lập, tổ chức được CQNN có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công trong lĩnh vực hàng không dân dụng nhằm mục đích trang trải chi phí hoạt động cung cấp dịch vụ. Từ việc đề xuất không nên quy định Nhà chức trách hàng không Việt Nam và Nhà chức trách an ninh hàng không Việt Nam được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được từ lĩnh vực hàng

không thì việc duy trì quy định: “*Nhà chức trách hàng không Việt Nam, Nhà chức trách an ninh hàng không được hưởng hỗ trợ hằng tháng tối đa bằng 80% mức lương theo hệ số lương hiện hưởng (không bao gồm phụ cấp) từ nguồn phí để lại*” cũng tại khoản 2 Điều 106 Dự thảo Luật là không có cơ sở. Vì vậy, nhóm tác giả kiến nghị, khoản 1, 2 Điều 106 Dự thảo Luật nên được sửa đổi như sau:

*“1. Việc quản lý giá dịch vụ, phí, lệ phí thuộc lĩnh vực hàng không thực hiện theo quy định của pháp luật về giá, pháp luật về phí và lệ phí. Giá dịch vụ vận chuyển hành khách hàng không nội địa thường lệ hạng phổ thông cơ bản thực hiện theo cơ chế thị trường có sự điều tiết giá của cơ quan nhà nước có thẩm quyền phù hợp với biến động của thị trường để bảo vệ quyền lợi của người tiêu dùng.*

*2. Đơn vị sự nghiệp công lập và tổ chức được cơ quan nhà nước có thẩm quyền giao cung cấp dịch vụ công trong lĩnh vực hàng không dân dụng được giữ lại một phần hoặc toàn bộ phí thu được để hỗ trợ nâng cao chất lượng nguồn nhân lực, hợp tác quốc tế, đầu tư phát triển, hiện đại hóa nhằm nâng cao năng lực giám sát an toàn, an ninh hàng không theo tiêu chuẩn của ICAO”.*

## **2. Về quyền của người chỉ huy tàu bay**

Theo Điều 93 Dự thảo Luật thì người chỉ huy tàu bay là người lái tàu bay được người khai thác tàu bay chỉ định cho một chuyến bay; đối với hoạt động hàng không chung thì do chủ sở hữu tàu bay chỉ định. Người chỉ huy tàu bay có quyền cao nhất trong tàu bay, chịu trách nhiệm bảo đảm an toàn hàng không, an ninh hàng không cho tàu bay, người và tài sản trong tàu bay trong toàn bộ thời gian của chuyến bay theo quy định. Là

<sup>6</sup> Hoàng Thái Sơn, “*Vai trò chủ đạo của ngân sách trung ương và tính chủ động của ngân sách địa phương: Góc nhìn từ các quy định pháp luật*”, Tạp chí Tài chính, số 8, năm 2024, tr. 34.

<sup>7</sup> Nguyễn Thị Hiền, “*Phân cấp ngân sách nhà nước ở Việt Nam: Những vấn đề đặt ra và kiến nghị hoàn thiện*”, Tạp chí Tài chính công, số 6, năm 2021, tr. 35.

người có quyền cao nhất trong tàu bay nên người chỉ huy tàu bay được Dự thảo Luật trao cho những quyền hạn quan trọng. Cụ thể, trong thời gian tàu bay đang bay, người chỉ huy tàu bay được áp dụng các biện pháp ngăn chặn đối với những người thực hiện hành vi vi phạm trong tàu bay theo quy định pháp luật và bàn giao người thực hiện các hành vi vi phạm cho cơ quan có thẩm quyền khi tàu bay hạ cánh.

Theo Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017, 2020, 2022, 2024, 2025) (Luật Xử lý vi phạm hành chính) thì biện pháp ngăn chặn đối với những người thực hiện các hành vi vi phạm trong tàu bay có thể là tạm giữ người theo thủ tục hành chính. Biện pháp này được áp dụng khi xuất hiện hành vi gây rối trật tự, gây thương tích cho người khác trên tàu bay. Đối với hành khách được vận chuyển bởi tàu bay thì việc gây rối trật tự, gây thương tích cho người khác trên tàu bay, tuy không phổ biến nhưng lại gây ra những hậu quả nghiêm trọng về an toàn, an ninh và tài chính đối với các hãng hàng không. Theo số liệu mới nhất của Hiệp hội Vận tải hàng không quốc tế (IATA), tỷ lệ các vụ hành khách gây rối trên tàu bay đã tăng đều trong những năm qua. Dựa trên 53.538 báo cáo sự cố từ hơn 60 hãng hàng không trên toàn thế giới, năm 2024 ghi nhận trung bình 1 sự cố trên mỗi 395 chuyến bay so với 1/405 vào năm 2023 và 1/1.434 vào 2016<sup>8</sup>. Theo Báo cáo của Thanh tra Cục Hàng không Việt Nam trong giai đoạn 5 năm (từ 2019 - 2023), các CQNN có thẩm quyền đã xử phạt 484 trường hợp vi phạm hành chính về an ninh hàng không. Trong các vi phạm trên thì có 11 hành vi gây

rối, kích động, lôi kéo người khác gây rối trật tự trên tàu bay mà chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự (chiếm 2,27%)<sup>9</sup>.

Để ngăn chặn hành vi vi phạm trên tàu bay, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 cho phép người chỉ huy tàu bay được quyền tạm giữ người theo thủ tục hành chính khi tàu bay đã rời khỏi sân bay. Trong trường hợp này, người chỉ huy tàu bay được xem là cá nhân được Nhà nước trao quyền để thực hiện hoạt động quản lý nhà nước. Sở dĩ như vậy vì bản thân chủ thể này không có quyền quản lý nhà nước, không thực hiện hoạt động công vụ, nhưng Nhà nước nhận thấy sự cần thiết trao quyền cho các chủ thể này trong những trường hợp nhất định. Rõ ràng, người chỉ huy tàu bay không phải là những chủ thể quản lý nhà nước, không mang quyền lực nhà nước<sup>10</sup>. Tuy nhiên, do vi phạm xảy ra trên tàu bay - nơi mang tính chất đặc thù mà ít có sự hiện diện của người thi hành công vụ. Vì vậy, để bảo đảm cho hoạt động quản lý diễn ra liên tục, xuyên suốt nên Nhà nước trao quyền cho người chỉ huy tàu bay quyền tạm giữ người theo thủ tục hành chính. Liên tiếp trong các lần sửa đổi, bổ sung năm 2014, 2017, 2020, 2022, 2024, Luật Xử lý vi phạm hành chính vẫn trao cho người chỉ huy tàu bay quyền tạm giữ người theo thủ tục hành chính khi tàu bay đã rời khỏi sân bay. Bất cập phát sinh là trong lần sửa đổi năm 2025, việc trao quyền này đã không còn. Theo Luật Xử lý vi phạm hành chính hiện hành, người chỉ huy tàu bay không còn quyền tạm giữ người theo thủ tục hành chính. Mặc dù khoản 3 Điều 122 Luật Xử lý vi phạm hành chính vẫn giữ lại quy định “*đối với người bị tạm giữ trên tàu bay thì phải chuyển ngay cho cơ quan có thẩm*

<sup>8</sup>) Quang Phong, “*Báo động tình trạng hành khách gây rối trên máy bay*”, <https://tapchihangkhong.vn/bao-dong-tinh-trang-hanh-khach-gay-roi-tren-may-bay-5529.html>, truy cập ngày 23/10/2025.

<sup>9</sup>) Nguyễn Tùng Bảo Thanh, “*Giải pháp nâng cao hiệu quả đảm bảo an ninh hàng không tại các cảng hàng không, sân bay*”, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội, số 2, năm 2024, tr. 22.

<sup>10</sup>) Nguyễn Cảnh Hợp - Cao Vũ Minh, “*Bàn về “cá nhân, tổ chức được Nhà nước trao quyền” trong đối tượng điều chỉnh của ngành Luật Hành chính*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 5, năm 2010, tr. 19.

quyền khi tàu bay đến sân bay” nhưng ai có thẩm quyền tạm giữ người khi tàu bay rời khỏi sân bay thì pháp luật không có quy định cụ thể. Logic pháp lý cho phép kết luận rằng, một khi người gây rối trật tự, gây thương tích cho người khác trên tàu bay bị tạm giữ bằng quyết định của người có thẩm quyền thì mới có thể “*chuyển ngay cho cơ quan khác khi tàu bay đến sân bay*”. Đáng tiếc, người có thẩm quyền tạm giữ người theo thủ tục hành chính khi tàu bay đã rời khỏi sân bay không được quy định cụ thể.

Theo nhóm tác giả, quy định tại Điều 93 Dự thảo Luật về quyền hạn của người chỉ huy tàu bay là hợp lý. Tuy nhiên, để bảo đảm sự thống nhất về thẩm quyền trong quy định dẫn chiếu đến Luật Xử lý vi phạm hành chính thì nên chăng khôi phục lại quy định cho phép người chỉ huy tàu bay được quyền tạm giữ người theo thủ tục hành chính khi tàu bay đã rời khỏi sân bay. Hiện nay, Luật Xử lý vi phạm hành chính vừa mới được thông qua và có hiệu lực ngày 01/07/2025 nên việc tiếp tục sửa đổi, bổ sung đạo luật này gần như không khả thi. Trong trường hợp này, có thể áp dụng kỹ thuật lập pháp một luật sửa nhiều luật. Cụ thể, nhà làm luật có thể bổ sung thêm một khoản vào Điều 107 Dự thảo Luật về việc sửa đổi Điều 123 Luật Xử lý vi phạm hành chính theo hướng quy định trao quyền cho người chỉ huy tàu bay có quyền tạm giữ người theo thủ tục hành chính khi tàu bay đã rời khỏi sân bay. Bổ sung này không chỉ trang bị hành lang pháp lý cho người chỉ huy tàu bay được áp dụng các biện pháp ngăn chặn đối với những người thực hiện các hành vi vi phạm trong tàu bay mà còn góp phần bảo đảm an ninh hàng không, trật tự an toàn bay.

### **3. Về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Ủy ban quốc gia về an ninh hàng không và tạo thuận lợi hàng không**

Như đã trình bày, theo khoản 1 Điều 104 Dự thảo Luật thì Nhà chức trách an ninh

hàng không Việt Nam là cơ quan thuộc Bộ Công an. Nhà chức trách an ninh hàng không Việt Nam chịu trách nhiệm xây dựng, phát triển, thực hiện và duy trì chương trình an ninh hàng không dân dụng quốc gia để phòng ngừa, phát hiện, ngăn chặn, đấu tranh làm thất bại các hành vi can thiệp bất hợp pháp vào hoạt động hàng không dân dụng. Bên cạnh đó, nhà chức trách an ninh hàng không Việt Nam còn có trách nhiệm điều phối hoạt động giữa các Bộ, ngành và các tổ chức khác của Nhà nước, người khai thác cảng hàng không và tàu bay, các cơ sở cung cấp dịch vụ không lưu và các thực thể khác có liên quan trong việc thực hiện các quy định của các chương trình an ninh hàng không dân dụng quốc gia thông qua cơ chế Ủy ban quốc gia về an ninh hàng không và tạo thuận lợi hàng không (khoản 2 Điều 104 Dự thảo Luật).

Luật Hàng không dân dụng Việt Nam hiện hành không có quy định về Ủy ban quốc gia về an ninh hàng không và tạo thuận lợi hàng không. Như vậy, có thể thấy, Ủy ban quốc gia về an ninh hàng không và tạo thuận lợi hàng không quy định tại khoản 2 Điều 104 Dự thảo Luật là một thiết chế hoàn toàn mới. Trong bối cảnh các mối đe dọa phi truyền thống ngày càng phức tạp, từ khủng bố, tội phạm công nghệ cao, thiết bị bay không người lái, đến các hành vi gây rối xã hội, việc tăng cường năng lực an ninh hàng không đã trở thành yêu cầu chiến lược đối với Việt Nam. Do đó, thiết chế Ủy ban quốc gia về an ninh hàng không và tạo thuận lợi hàng không có thể được xây dựng nhưng phải có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể.

Theo Quyết định số 1360/QĐ-TTg ngày 03/08/2010 của Thủ tướng Chính phủ thì Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia là tổ chức phối hợp liên ngành, có chức năng giúp Thủ tướng Chính phủ nghiên cứu, chỉ đạo, phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành về bảo đảm an ninh hàng

không dân dụng. Về chức năng, Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia chỉ đạo, chỉ huy đối phó với hành vi can thiệp bất hợp pháp vào hoạt động hàng không dân dụng. Về nhiệm vụ và quyền hạn, Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia nghiên cứu, đề xuất với Thủ tướng Chính phủ phương hướng, giải pháp để giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành thuộc lĩnh vực bảo đảm an ninh hàng không dân dụng. Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia chỉ đạo thực hiện Phương án khẩn nguy tổng thể đối phó với hành vi can thiệp bất hợp pháp vào hoạt động hàng không dân dụng; chỉ đạo, giải quyết các vướng mắc phát sinh giữa các Bộ, ngành, địa phương và các cơ quan, tổ chức có liên quan trong công tác bảo đảm an ninh hàng không dân dụng. Bên cạnh đó, Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia được phép thiết lập quan hệ và hợp tác với nước ngoài, các tổ chức quốc tế nhằm trao đổi kinh nghiệm, hợp tác khoa học - kỹ thuật trong lĩnh vực bảo đảm an ninh hàng không dân dụng. Về cơ cấu thành viên, Chủ tịch Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia là 01 Phó thủ tướng Chính phủ. Ngoài ra, Phó chủ tịch Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia là lãnh đạo của các Bộ: Công an, Quốc phòng, Ngoại giao. Do đó, Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia có địa vị pháp lý rất cao. Thậm chí, Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia còn có thể chỉ đạo các Bộ, cơ quan ngang Bộ, cơ quan thuộc Chính phủ, Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương công tác phối hợp giải quyết những vấn đề quan trọng, liên ngành về bảo đảm an ninh hàng không dân dụng; thực hiện phương án khẩn nguy tổng thể đối phó với hành vi can thiệp bất hợp pháp vào hoạt động hàng không

dân dụng; giải quyết các vướng mắc về an ninh hàng không dân dụng phát sinh giữa các Bộ, ngành, địa phương, các cơ quan, tổ chức liên quan<sup>11</sup>.

Với những phân tích vừa nêu, có thể thấy, Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia là một tổ chức phối hợp liên ngành nhằm bảo đảm an ninh hàng không dân dụng, đồng thời chỉ đạo, chỉ huy đối phó với hành vi can thiệp bất hợp pháp vào hoạt động hàng không dân dụng. Tổ chức này đã tồn tại và hoạt động hiệu quả từ năm 2010 đến nay. Do đó, việc khai sinh thêm Ủy ban quốc gia về an ninh hàng không và tạo thuận lợi hàng không tại Dự thảo Luật cần được tách bạch rõ ràng về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của tổ chức này so với Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia hiện nay.

#### **4. Về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của người vận chuyển khi hành khách bị chậm chuyến**

Theo khoản 1 Điều 53 Dự thảo Luật thì người vận chuyển hành khách, hành lý bằng đường hàng không phải có hợp đồng với hành khách về việc vận chuyển. Vé hành khách, vé hành lý, điều lệ vận chuyển, bảng giá dịch vụ vận chuyển và các thỏa thuận khác bằng văn bản giữa hai bên là bộ phận của hợp đồng vận chuyển hành khách, hành lý. Như vậy, việc hành khách bị chậm chuyến do lỗi của người vận chuyển gây ra là một dạng vi phạm pháp luật và người vận chuyển phải chịu trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Theo thống kê, trong 9 tháng đầu năm 2025, ngành hàng không đã khai thác 210.341 chuyến bay, trong đó có 135.922 chuyến bay đúng giờ, đạt tỷ lệ 64,6%<sup>12</sup>, và ghi nhận hơn 73.000 chuyến bay bị chậm chuyến. Cũng theo số

<sup>11</sup> Điều 7, Quyết định số 42/QĐ-UBND ngày 18/4/2012 của Chủ tịch Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia ban hành Quy chế tổ chức và hoạt động của Ủy ban An ninh hàng không dân dụng quốc gia.

<sup>12</sup> Anh Tú, “Đại biểu Quốc hội: Hãng chỉ xin lỗi khi chậm, hủy chuyến bay là “không thỏa đáng””, <https://vnexpress.net/dai-bieu-quoc-hoi-hang-chi-xin-loi-khi-cham-huy-chuyen-bay-la-khong-thoa-dang-4954400.html>, truy cập ngày 23/10/2025.

liệu thông kê, hai hãng duy trì được tỷ lệ bay đúng giờ trên 80% là Bamboo Airways và VASCO, lần lượt đạt 82,1% và 81,8%. Tiếp theo là Pacific Airlines có tỷ lệ bay đúng giờ là 78,5% và Vietravel Airlines là 70,6%. Tuy nhiên, cả 4 hãng bay này chiếm tỷ lệ rất thấp trong tổng số các chuyến bay nội địa. Vietnam Airlines và Vietjet Air có tỷ lệ bay đúng giờ lần lượt là 70% và 55%. Như vậy, tỷ lệ chậm chuyến của 2 hãng hàng không này lần lượt là 30% và 45%<sup>13</sup>.

Hiện nay, theo khoản 2 Điều 8 Thông tư số 81/2014/TT-BGTVT (được sửa đổi, bổ sung bởi Thông tư số 52/2018/TT-BGTVT, Thông tư số 21/2020/TT-BGTVT, Thông tư số 19/2023/TT-BGTVT) (Thông tư số 81/2014/TT-BGTVT) thì chuyến bay bị chậm là chuyến bay có thời gian khởi hành thực tế muộn trên 15 phút so với thời gian khởi hành theo kế hoạch trong lịch bay căn cứ. Trong trường hợp chuyến bay bị chậm do lỗi của người vận chuyển thì người vận chuyển có nghĩa vụ xin lỗi hành khách; bảo đảm việc ăn, nghỉ, đi lại và chịu các chi phí khác có liên quan trực tiếp phù hợp với thời gian chờ đợi tại cảng hàng không. Trong trường hợp chuyến bay chậm từ 02 giờ trở lên thì người vận chuyển phải chuyển đổi hành trình phù hợp cho hành khách hoặc chuyển sang chuyến bay khác để hành khách tới được điểm cuối của hành trình, miễn trừ điều kiện hạn chế về chuyển đổi hành trình hoặc chuyển đổi chuyến bay và phụ thu liên quan (nếu có) cho hành khách. Trường hợp chuyến bay chậm từ 05 giờ trở lên mà hành khách có yêu cầu hoàn trả tiền vé thì người vận chuyển phải hoàn trả toàn bộ tiền vé. Đối với chuyến bay chậm kéo dài thì hành

khách còn có quyền yêu cầu người vận chuyển phải thực hiện bồi thường ứng trước không hoàn lại cho hành khách đã được xác nhận chỗ và có vé trên chuyến bay theo quy định về việc bồi thường ứng trước không hoàn lại trong vận chuyển hành khách bằng đường hàng không.

Như vậy, vấn đề bồi thường thiệt hại của người vận chuyển đã được quy định khá cụ thể trong các văn bản dưới luật. Tuy nhiên, bất cập phát sinh là cách xác định mốc thời gian để tính chậm chuyến. Thông tư số 81/2014/TT-BGTVT chỉ quy định mốc thời gian để tính chậm chuyến là sau 15 phút kể từ “*thời gian khởi hành theo kế hoạch trong lịch bay căn cứ*”. Tuy nhiên, “*thời gian khởi hành theo kế hoạch trong lịch bay căn cứ*” lại do nhiều chủ thể khác nhau quyết định, nhưng trong số các chủ thể đó thì tuyệt nhiên không có sự “tham vấn” của khách hàng. Điều này dẫn đến thực trạng là mãi cho đến khi đến sân bay, hành khách mới biết được chuyến bay bị chậm và hành khách chỉ nhận được thông báo “*chậm chuyến vì lý do khai thác*”. Mặc dù các hãng hàng không cũng đưa ra lời xin lỗi hành khách nhưng các nghĩa vụ khác như bảo đảm việc ăn, nghỉ, đi lại và chịu các chi phí khác có liên quan trực tiếp phù hợp với thời gian chờ đợi tại cảng hàng không dường như bị lãng quên<sup>14</sup>.

Hiện nay, khoản 2 Điều 53 Dự thảo Luật có quy định về trách nhiệm bồi thường thiệt hại của người vận chuyển nhưng chưa thật sự rõ ràng. Nghiên cứu các điểm d, đ, e khoản 2 Điều 53 Dự thảo Luật thì việc xác định chậm chuyến lại phải căn cứ vào thời điểm “*hành khách đã được xác nhận chỗ trên chuyến bay*”. Với quy định này thì trong rất nhiều

<sup>13</sup>) Dy Khoa, “45% chuyến bay bị trễ, hủy: Đại biểu Quốc hội đề nghị phải quy định cụ thể việc bồi thường”, <https://markettimes.vn/45-chuyen-bay-bi-tre-huy-dai-bieu-quoc-hoi-de-ngghi-phai-quy-dinh-cu-the-viec-boi-thuong-95534.html>, truy cập ngày 24/10/2025.

<sup>14</sup>) Thành Chung, “Đại biểu Quốc hội: Chuyến bay delay gây tổn thất rất lớn cho khách hàng, phải quy định về bồi thường”, <https://tuoitre.vn/dai-bieu-quoc-hoi-chuyen-bay-delay-gay-ton-that-rat-lon-cho-khach-hang-phai-quy-dinh-ve-boi-thuong-20251022114748957.htm>, truy cập ngày 23/10/2025.

trường hợp, hành khách đến sân bay mới được biết việc chậm chuyến, bởi khi làm thủ tục tại sân bay thì hành khách mới được xác nhận chỗ trên chuyến bay. Bên cạnh đó, điểm d, đ, e khoản 2 Điều 53 Dự thảo Luật chỉ quy định chung chung nghĩa vụ của người vận chuyển khi vận chuyển nhưng không nói rõ là chậm chuyến với thời gian bao lâu. Đơn cử, điểm đ khoản 2 Điều 53 Dự thảo Luật chỉ quy định: “*Trường hợp hành khách đã được xác nhận chỗ trên chuyến bay nhưng việc vận chuyển bị chậm, bị hủy hoặc bị từ chối vận chuyển do lỗi của người vận chuyển thì người vận chuyển phải thu xếp hành trình phù hợp cho hành khách hoặc hoàn trả lại tiền phần vé chưa sử dụng theo yêu cầu của hành khách mà không được thu bất kỳ một khoản tiền liên quan nào*” nhưng nghĩa vụ này được thực hiện khi việc chậm chuyến có 30 - 40 phút thì không khả thi cũng như hài hòa lợi ích giữa người vận chuyển với hành khách. Do đó, thời gian chậm chuyến cần được quy định cụ thể trong Dự thảo Luật nhằm xác định nghĩa vụ tương ứng.

Theo nhóm tác giả, khoản 2 Điều 53 Dự thảo Luật có thể được điều chỉnh như sau:

“Nghĩa vụ của người vận chuyển khi vận chuyển hành khách bao gồm:

a) Vận chuyển hành khách và hành lý đến địa điểm thỏa thuận và giao hành lý ký gửi cho người có quyền nhận;

b) Công bố công khai tiêu chuẩn dịch vụ vận tải hàng không thương mại;

c) Thông báo kịp thời cho hành khách thông tin về chuyến bay; phải quan tâm, chăm sóc hành khách, đặc biệt đối với hành khách là người khuyết tật hoặc cần sự chăm sóc trong quá trình vận chuyển. *Trong trường hợp chậm chuyến, hủy chuyến hoặc từ chối vận chuyển thì có trách nhiệm bồi thường thiệt hại. Chuyến bay bị chậm là chuyến bay có giờ khởi hành thực tế (tính từ thời*

*điểm rút chèn tàu bay) muộn hơn 15 phút so với thời gian khởi hành theo kế hoạch trong lịch bay căn cứ. Lịch bay căn cứ là phiên bản cuối cùng lịch bay ngày của hãng hàng không được cập nhật tới cơ quan nhà nước có thẩm quyền, các cảng vụ hàng không, các công ty quản lý bay khu vực liên quan không muộn hơn 22h00 giờ Hà Nội (15h00 UTC) của ngày hôm trước ngày khai thác.*

d) *Trường hợp chuyến bay bị chậm do lỗi của người vận chuyển hoặc chuyến bay bị hủy hoặc hành khách bị từ chối vận chuyển mà không phải do lỗi của hành khách thì người vận chuyển phải thông báo kịp thời, xin lỗi hành khách, bảo đảm việc ăn, nghỉ, đi lại và chịu các chi phí có liên quan trực tiếp phù hợp với thời gian phải chờ đợi tại cảng hàng không;*

đ) *Trường hợp chuyến bay bị chậm từ 02 giờ trở lên do lỗi của người vận chuyển hoặc chuyến bay bị hủy hoặc hành khách bị từ chối vận chuyển mà không phải do lỗi của hành khách thì ngoài việc thực hiện nghĩa vụ quy định tại điểm c và d khoản này, người vận chuyển phải thu xếp hành trình phù hợp cho hành khách hoặc hoàn trả lại tiền phần vé chưa sử dụng theo yêu cầu của hành khách mà không được thu bất kỳ một khoản tiền liên quan nào;*

e) *Trường hợp chuyến bay bị chậm từ 05 giờ trở lên do lỗi của người vận chuyển hoặc chuyến bay bị hủy hoặc hành khách bị từ chối vận chuyển mà không phải do lỗi của hành khách thì người vận chuyển có trách nhiệm thực hiện các nghĩa vụ quy định tại điểm c, d và đ khoản này và phải trả một khoản bồi thường ứng trước không hoàn lại cho hành khách bằng tiền hoặc chứng từ khác có giá trị tương đương. Trường hợp phải bồi thường thiệt hại theo trách nhiệm dân sự của người vận chuyển thì khoản bồi thường này được trừ vào khoản bồi thường theo trách nhiệm dân sự”■*