

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

LÊ HUỖNH QUANG

**TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC
HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG VIỆT NAM**

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

HÀ NỘI - NĂM 2024

VIỆN HÀN LÂM
KHOA HỌC XÃ HỘI VIỆT NAM
HỌC VIỆN KHOA HỌC XÃ HỘI

LÊ HUỲNH QUANG

**TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC
HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG VIỆT NAM**

Ngành: Luật Hiến pháp và Luật Hành chính

Mã số: 9.38.01.02

LUẬN ÁN TIẾN SĨ LUẬT HỌC

NGƯỜI HƯỚNG DẪN KHOA HỌC: PGS.TS. VŨ THƯ

HÀ NỘI - NĂM 2024

LỜI CAM ĐOAN

Tôi xin cam đoan đây là công trình nghiên cứu độc lập của cá nhân tôi. Nội dung cũng như các số liệu trình bày trong Luận án hoàn toàn trung thực, có nguồn gốc rõ ràng. Những kết luận khoa học của Luận án chưa từng được công bố trong bất kỳ công trình độc lập nào khác.

TÁC GIẢ LUẬN ÁN

MỤC LỤC

MỞ ĐẦU	1
Chương 1. TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI	
LUẬN ÁN	10
1.1. Tình hình nghiên cứu đề tài luận án.....	10
1.2. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu đề tài luận án.....	20
1.3. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án	23
1.4. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu của luận án	25
KẾT LUẬN CHƯƠNG 1	27
Chương 2. NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG	28
2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng	28
2.2. Các bộ phận cấu thành của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng	44
2.3. Nguyên tắc áp dụng trách nhiệm hành chính và mối quan hệ giữa trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng với các hình thức trách nhiệm pháp lý khác.....	61
2.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng ở Việt Nam	70
KẾT LUẬN CHƯƠNG 2	76
Chương 3. THỰC TRẠNG TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG VIỆT NAM ...	78
3.1. Khái quát về lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam và cơ sở pháp lý của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam	78
3.2. Tình hình vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam	88
3.3. Tình hình áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam	94

3.4. Đánh giá chung về thực trạng áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam.....	113
KẾT LUẬN CHƯƠNG 3.....	125
Chương 4. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ ÁP DỤNG TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG VIỆT NAM.....	126
4.1. Quan điểm nâng cao hiệu quả áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam.....	126
4.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam.....	131
KẾT LUẬN CHƯƠNG 4.....	150
KẾT LUẬN.....	152
DANH MỤC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ.....	154
DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO.....	155

DANH MỤC BẢNG

Bảng 1. Tình hình xử phạt vi phạm hành chính năm 2023 của các Bộ, Ngành, Cơ quan ngang bộ và tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương	93
Bảng 2. Tình hình vi phạm hành chính và xử lý vi phạm hành chính tại Cục HKDD và các cụm cảng hàng không trong năm 2023	93
Bảng 3. Bảng Tổng hợp số liệu về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng từ năm 2019 – 2023.....	96

DANH MỤC TỪ VIẾT TẮT

Chữ viết tắt	Nội dung
HKDD	Hàng không dân dụng
HKQT	Hàng không quốc tế
HKVN	Hàng không Việt Nam
ANQP	An ninh quốc phòng
ANHK	An ninh hàng không
TNHC	Trách nhiệm hành chính
VPHC	Vi phạm hành chính
VPPL	Vi phạm pháp luật
CTHC	Chế tài hành chính
KTXH	Kinh tế xã hội
Bộ GTVT	Bộ Giao thông vận tải
FIR	Quy hoạch vùng thông báo bay
ICAO	Tổ chức Hàng không dân dụng quốc tế
QLHĐB	Quản lý hoạt động bay
QLC	Quản lý cảng

MỞ ĐẦU

1. Tính cấp thiết của đề tài luận án

Trong xã hội hiện đại, giao thông vận tải nói chung, vận tải hàng không nói riêng là cơ sở hạ tầng trọng yếu của đất nước, là huyết mạch của mỗi quốc gia. Với xu hướng toàn cầu hóa, giao thương rộng khắp thế giới, vận tải hàng không, đặc biệt là hàng không dân dụng đặc biệt cần thiết để quốc gia đáp ứng đòi hỏi của quá trình hội nhập mọi mặt. Ở nước ta, hàng không dân dụng là một trong những lĩnh vực phát triển vượt bậc và đang dần trở nên không thể thiếu trong cuộc sống. Thị trường hàng không Việt Nam được đánh giá là thị trường phát triển nhanh thứ 5 thế giới và nhanh nhất trong khu vực Đông Nam Á, được dự kiến sẽ tăng trưởng trung bình gần 14% trong 5 năm tới và cán mốc 150 triệu hành khách vận chuyển vào năm 2035.

Hàng không dân dụng với ưu điểm là phương tiện vận tải nhanh chóng, thuận tiện giúp việc kết nối nước ta với các nước và tạo khả năng tiếp cận tới bất kì đâu trong dải đất nước hình chữ S, kể cả tiếp cận các vùng sâu vùng xa. Những lợi ích rõ ràng do hàng không dân dụng đưa lại là thúc đẩy phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội...; góp phần vào sự phát triển bền vững qua việc thúc đẩy tăng trưởng kinh tế, cung cấp công ăn việc làm, tăng thuế lợi tức...; cung cấp cho người dân một sự lựa chọn đi lại để thăm viếng bạn bè, người thân ở xa, du lịch và thực hiện các quan hệ dân sinh khác giúp họ nâng cao chất lượng cuộc sống; giúp việc xử lý các tình huống đặc biệt của đời sống xã hội trong tình trạng khẩn cấp... Tuy nhiên, vận tải hàng không dân dụng lại là việc sử dụng nguồn nguy hiểm cao độ. Những sơ suất, lơ là trong việc bảo đảm an ninh, an toàn có thể đưa lại thảm họa khôn lường. Vì thế, việc bảo đảm an ninh, an toàn trong lĩnh vực hàng không dân dụng phải hết sức chặt chẽ, khắt khe.

Bảo đảm an ninh hàng không dân dụng là việc sử dụng kết hợp các biện pháp, nguồn nhân lực, trang thiết bị và các nguồn lực khác để phòng ngừa, ngăn chặn, đối phó với những hành vi bất hợp pháp xâm phạm vào các hoạt động hàng không dân dụng nhằm bảo vệ an toàn cho hành khách, cho tàu bay, tổ bay và những người dưới mặt đất. Trong số các biện pháp bảo đảm an ninh hàng không dân dụng, an toàn hàng không thì biện pháp pháp lý được hết sức coi trọng. Chỉ ít năm khi bước vào công cuộc đổi mới (1986), từ các văn bản dưới luật được Chính phủ ban hành, ngày 26/12/1991, *Luật của Quốc hội số 63-LCT/HĐN 8 ngày 26/12/1991 về Hàng không*

dân dụng đã được thông qua tại Kỳ họp thứ 10, Quốc hội khóa VIII, quy định những quan hệ pháp lý liên quan tới hoạt động HKDD nhằm bảo đảm an toàn hàng không, khai thác có hiệu quả các tiềm năng về hàng không, góp phần thúc đẩy phát triển kinh tế, mở rộng giao lưu và hợp tác quốc tế. Luật này đã được sửa đổi và lần gần đây nhất là *Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam*, thông qua ngày 21 tháng 11 năm 2014 tại Kỳ họp 8, Quốc hội hóa XIII (Luật số 61/ 2014/ QH13). Theo đó, tại Chương 7 và chương 8 từ Điều 160 đến Điều 197 Luật năm 1991 và các nội dung sửa đổi một số điều tại Luật năm 2014 đã quy định về các vấn đề liên quan đến trách nhiệm pháp lý đối với các vi phạm pháp luật, trong đó có trách nhiệm hành chính. Trên cơ sở quy định của Luật Hàng không dân dụng và Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính ngày 6/7/1995, ngày 04/01/2001, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 01/2001/NĐ-CP Về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng. Cho đến nay, cùng với việc ban hành Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 và một số lần sửa đổi Luật hàng không dân dụng, Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng đã trải qua 5 lần sửa đổi, bổ sung với lần sửa đổi, bổ sung gần đây nhất thể hiện trong Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 của Chính phủ *Quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính* và Nghị định số 123/2021/NĐ-CP ngày 28/12/2021 *Sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải; giao thông đường bộ, đường sắt; hàng không dân dụng*.

Trong việc sử dụng công cụ pháp lý để bảo đảm an ninh, an toàn HKDD, việc phòng ngừa vi phạm pháp luật nói chung, VPHC nói riêng vẫn là mặt được chú trọng, ưu tiên trước hết. Chỉ khi việc phòng ngừa VPHC không ngăn chặn được vi phạm xảy ra thì xử phạt VPHC, áp dụng TNHC mới được sử dụng. Nói cách khác, TNHC là biện pháp sau cùng được sử dụng trong đấu tranh với VPHC. Pháp luật về TNHC hay xử phạt VPHC đã được Nhà nước ta quan tâm sửa đổi, bổ sung để hoàn thiện, nhưng trong thực tế, việc áp dụng biện pháp TNHC đối với người có hành vi VPHC cho thấy pháp luật vẫn còn có những bất cập, khiếm khuyết. Mặt khác, thực tiễn áp dụng các biện pháp TNHC trong lĩnh vực HKDD cũng còn nhiều vấn đề đặt ra làm cho việc bảo đảm an ninh, an toàn HKDD và trật tự pháp luật trong lĩnh vực này bị

hạn chế. Điều này, ở các mức độ khác nhau đã hạn chế hiệu quả hoạt động, vai trò, tác động của HKDD đối với sự phát triển bền vững của đất nước, hội nhập quốc tế và nâng cao chất lượng đời sống dân sinh.

Trong bối cảnh đó, hoạt động nghiên cứu về TNHC nói chung, TNHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng lại đang tồn tại nhiều khoảng trống. Hầu như có rất ít công trình có quy mô lớn nghiên cứu trực diện về các VPHC và việc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD. Tình hình đó dẫn tới sự thiếu hụt nhận thức lý luận về TNHC trong lĩnh vực HKDD và tình trạng nhận diện không đầy đủ bức tranh thực trạng của VPHC và áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Theo đó, các giải pháp hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC, góp phần phòng, chống các VPHC trong lĩnh vực HKDD chưa có tính hệ thống, thiếu các giải pháp đột phá và khả thi, giá trị ứng dụng của các giải pháp không cao. Hệ quả cuối cùng là mặc dù việc áp dụng TNHC có tầm quan trọng rất đặc biệt trong việc bảo đảm an ninh, an toàn HKDD nhưng lại đứng trước rất nhiều vướng mắc, bất cập cả trên phương diện nhận thức lý luận cũng như trên phương diện thực tiễn.

Tình hình nói trên là lý do chủ yếu để nghiên cứu sinh lựa chọn chủ đề “*Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam*” làm đề tài nghiên cứu trong quy mô của luận án tiến sĩ. Từ góc độ pháp lý, nghiên cứu sinh xem đây là cơ hội để góp phần bổ khuyết khoảng trống trong nhận thức lý luận về TNHC trong lĩnh vực HKDD, phát hiện những bất cập của thực tiễn, xác định nguyên nhân của những bất cập, hạn chế và đề xuất hệ thống giải pháp toàn diện, khả thi nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD, hướng tới mục tiêu phòng, chống các VPHC, bảo đảm tốt nhất an ninh, an toàn trong hoạt động HKDD Việt Nam.

2. Mục đích và nhiệm vụ nghiên cứu của luận án

2.1. Mục đích nghiên cứu

Đề tài luận án có mục đích tổng quát là xây dựng cơ sở lý luận và thực tiễn, từ đó hình thành luận cứ khoa học cho việc đề xuất các quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả của TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

2.2. Nhiệm vụ nghiên cứu

- Tập hợp các công trình nghiên cứu và đưa ra các ý kiến nhận định, đánh giá về tình hình nghiên cứu liên quan đến TNHC nói chung, TNHC trong lĩnh vực

HKDD nói riêng trên các khía cạnh lý luận, thực tiễn và đề xuất kiến nghị, giải pháp. Trên cơ sở đó, nhận diện những vấn đề đặt ra cần tiếp tục nghiên cứu và khoanh vùng phạm vi, đối tượng nghiên cứu, xác định khung lý thuyết nghiên cứu của luận án tương thích với mục đích nghiên cứu đặt ra;

- Nghiên cứu làm sáng tỏ các khía cạnh lý luận liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Trong đó, tập trung giải mã khái niệm TNHC trong lĩnh vực HKDD, các yếu tố và các mối liên hệ thuộc cấu trúc nội hàm của TNHC trong lĩnh vực HKDD, các nguyên tắc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD cũng như các yếu tố ảnh hưởng đến hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD.

- Nghiên cứu đưa ra ý kiến phân tích, đánh giá bức tranh thực trạng về VPHC và áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Trên cơ sở đó, xác định nguyên nhân của những kết quả và hạn chế về hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Các nguyên nhân này cần được nhận diện cả trên phương diện nhận thức, pháp luật thực định và thực tiễn áp dụng pháp luật.

- Nghiên cứu hình thành các quan điểm và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Các giải pháp phải xuất phát từ thực tiễn pháp lý và có tính đột phá.

3. Đối tượng và phạm vi nghiên cứu của luận án

3.1. Đối tượng nghiên cứu

- Các quan điểm khoa học về TNHC và TNHC trong lĩnh vực HKDD;
- Hệ thống các quy định pháp luật Việt Nam liên quan đến VPHC, chủ thể TNHC, các biện pháp TNHC, trình tự áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD;
- Thực trạng áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam;
- Kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật và áp dụng pháp luật đối với TNHC trong lĩnh vực HKDD ở một số quốc gia trên thế giới.

3.2. Phạm vi nghiên cứu

- *Phạm vi nội dung*: Hàng không dân dụng là một lĩnh vực hoạt động rất rộng và phức tạp, gồm nhiều loại hoạt động của nhiều bộ phận hướng vào trung tâm là sự vận hành và bảo đảm an ninh, an toàn các chuyến bay. VPHC trong lĩnh vực HKDD cũng có nhiều dạng thức với tính chất phức tạp khác nhau. Theo đó, TNHC trong lĩnh vực HKDD tuy không đa dạng về biện pháp nhưng việc áp dụng thường phát sinh

nhiều vướng mắc bởi tính đặc thù của hoạt động hàng không và tính đa dạng của VPHC. Vì vậy, mặc dù trách nhiệm hành chính có thể được hiểu theo các góc độ và phạm vi khác nhau nhưng trong quy mô giới hạn của luận án tiến sĩ luật học, trách nhiệm hành chính được hiểu theo nghĩa tiêu cực, gắn với VPHC và chế tài hành chính.

Trên cơ sở nghiên cứu tổng quát lý luận về TNHC trong lĩnh vực HKDD, luận án chủ yếu tìm hiểu thực trạng và đề xuất các giải pháp nâng cao hiệu quả của TNHC trong những hoạt động liên quan trực tiếp tới các chuyến bay của HKDD Việt Nam. Trong phạm vi này, luận án nghiên cứu tất cả các biện pháp TNHC do các chủ thể có thẩm quyền áp dụng TNHC thực hiện đối với chủ thể chịu TNHC là các hành khách trên các chuyến bay của HKDD Việt Nam có hành vi VPHC. TNHC nhìn từ góc độ của các chủ thể có hành vi VPHC trong các hoạt động khác của HKDD Việt Nam cũng sẽ được luận án đề cập ở mức độ nhất định để có được bức tranh toàn cảnh về hiệu quả của TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

- *Phạm vi thời gian*: Luận án triển khai nghiên cứu TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam trong thời gian 10 năm, tập trung trong khoảng thời gian từ năm 2018 đến nay (từ khi Nghị định số 162/ 2018/ NĐ- NĐ *Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng* được ban hành).

- *Phạm vi không gian*: Luận án nghiên cứu TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Các thông tin, số liệu được tập hợp mang tính điển hình ở các cụm cảng hàng không trên phạm vi cả nước.

4. Phương pháp luận và phương pháp nghiên cứu luận án

4.1. Phương pháp luận

Luận án tiếp cận nghiên cứu từ góc độ của khoa học luật Hành chính, hướng tới làm rõ phương diện pháp lý của TNHC trong lĩnh vực HKDD. Đồng thời, cách tiếp cận toàn diện và hệ thống cũng như cách tiếp cận liên ngành khoa học xã hội cũng được luận án đặc biệt chú trọng nhằm làm sáng tỏ các sự vật, hiện tượng phức tạp, đa chiều liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD.

Phương pháp luận chủ đạo để nghiên cứu đối tượng của luận án là lý thuyết duy vật biện chứng và duy vật lịch sử của chủ nghĩa Mác – Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh và quan điểm của Đảng, Nhà nước Việt Nam về xây dựng nhà nước và pháp

luật, bảo đảm quyền con người, bảo đảm trật tự an toàn, an ninh hàng không nói chung, HKDD nói riêng. Ngoài ra, trong bối cảnh của xã hội đương đại, luận án tiếp thu một số lý thuyết phổ biến và vận dụng trong nghiên cứu TNHC trong lĩnh vực HKDD như: học thuyết Nhà nước pháp quyền, học thuyết về quyền con người, lý thuyết về quản trị quốc gia, lý thuyết về xã hội học pháp luật...

4.2. Phương pháp nghiên cứu

Để làm sáng tỏ các vấn đề nghiên cứu, luận án sử dụng kết hợp một số phương pháp nghiên cứu cụ thể sau đây:

- *Phương pháp nghiên cứu tài liệu*: được sử dụng chủ yếu trong Chương 1 và Chương 2 của luận án để tập hợp, phân tích, đánh giá các tài liệu liên quan đến đề tài luận án, bao gồm các công trình nghiên cứu trong và ngoài nước về TNHC, HKDD và TNHC trong lĩnh vực HKDD, đồng thời được sử dụng để minh chứng cho các quan điểm khoa học về TNHC và TNHC trong lĩnh vực HKDD.

- *Phương pháp phân tích*: được sử dụng chủ yếu từ Chương 1 đến Chương 3 của luận án nhằm làm sáng tỏ tình hình nghiên cứu liên quan đến đề tài luận án, chỉ rõ các khía cạnh lý luận và giải thích rõ thực trạng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Kết quả áp dụng phương pháp phân tích hướng tới cung cấp một cách nhìn chính xác, toàn diện, thuyết phục về các khía cạnh nghiên cứu nói trên.

- *Phương pháp tổng hợp*: được sử dụng chủ yếu trong Chương 1, Chương 3, Chương 4 của luận án nhằm đưa ra các kết luận khoa học về tình hình nghiên cứu đề tài luận án, về toàn cảnh bức tranh đa chiều phản ánh thực trạng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam, về những quan điểm và giải pháp tổng thể nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

- *Phương pháp luật học so sánh*: được sử dụng chủ yếu ở Chương 2 và Chương 3 của luận án nhằm xác định những điểm tương đồng và khác biệt, những kinh nghiệm trong điều chỉnh pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật ở Việt Nam và một số quốc gia trên thế giới liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD, từ đó góp phần bổ sung luận cứ xác thực cho các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

- *Phương pháp nghiên cứu trường hợp (phân tích vụ việc)*: được sử dụng chủ yếu ở Chương 3 thông qua việc lựa chọn và phân tích một số vụ việc điển hình trong

hoạt động truy cứu TNHC của cơ quan nhà nước có thẩm quyền hoặc cá nhân được trao quyền đối với các VPHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Áp dụng phương pháp nghiên cứu trường hợp góp phần minh chứng và tăng tính thuyết phục của các nhận định, kết luận của luận án, đồng thời bổ trợ cho những lý lẽ, luận giải và kiến nghị của luận án.

- *Phương pháp diễn giải, quy nạp*: được sử dụng chủ yếu trong Chương 2 và Chương 4 của luận án để khẳng định nhận thức của tác giả luận án về các khía cạnh lý luận cơ bản liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD, xác định các quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD ở Việt Nam hiện nay.

- *Phương pháp lịch sử*: được sử dụng tại Chương 1, Chương 2, Chương 3 của luận án nhằm tìm hiểu, phân tích lịch sử nghiên cứu các nội dung liên quan đến chủ đề luận án, quá trình phát triển nhận thức lý luận và pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD, một số kinh nghiệm xây dựng pháp luật và thực hiện pháp luật ở Việt Nam cũng như một số quốc gia trên thế giới gắn với hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD.

- *Phương pháp thảo luận nhóm và xin ý kiến chuyên gia*: được sử dụng chủ yếu tại các Chương 2, Chương 3, Chương 4 nhằm củng cố ý kiến luận giải đối với các luận cứ khoa học về TNHC; chính xác hóa các nhận định, đánh giá về thực trạng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam; khẳng định tính mới và khả thi của các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Việc áp dụng phương pháp này được tiến hành trong suốt quá trình thực hiện luận án ở quy mô nhỏ và đối với những vấn đề cụ thể, vì vậy không được thể hiện ở các phiếu hỏi xin ý kiến chuyên gia hoặc các bảng biểu tập hợp kết quả thảo luận, tuy nhiên những góp ý của chuyên gia hoặc của nhóm thảo luận đã được nghiên cứu sinh tiếp thu ở các mức độ khác nhau và lồng ghép khi trình bày luận điểm nghiên cứu của mình trong luận án với sự chú giải nhất định.

5. Đóng góp mới về khoa học của luận án

- Luận án là công trình đầu tiên tiến hành tổng hợp tương đối đầy đủ và cập nhật hoạt động nghiên cứu khoa học về TNHC trong lĩnh vực HKDD, nhận diện rõ trạng thái hiện hành của vấn đề nghiên cứu (những nội dung khoa học đã đạt được sự

thống nhất, những nội dung khoa học còn đang tranh luận, những nội dung khoa học chưa được đề cập giải quyết), qua đó góp phần xây dựng định hướng nghiên cứu của khoa học pháp lý về TNHC và TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

- Luận án là công trình nghiên cứu chuyên sâu về các khía cạnh lý luận và pháp lý liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Luận án đưa ra quan điểm độc lập về khái niệm, đặc điểm, vai trò của TNHC trong lĩnh vực HKDD; chỉ ra các bộ phận thuộc cấu trúc nội hàm của TNHC và mối liên hệ giữa chúng khi truy cứu TNHC trong lĩnh vực HKDD, luận chứng đầy đủ về các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả của TNHC trong lĩnh vực HKDD.

- Luận án là công trình nghiên cứu công phu về thực trạng TNHC và các yếu tố liên quan trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Luận án xây dựng được bức tranh tổng quát về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Đặc biệt, luận án đã phát hiện và chỉ ra một cách đầy đủ những hạn chế, bất cập của pháp luật thực định và thực tiễn áp dụng pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

- Luận án là công trình nghiên cứu nghiêm túc về quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Đóng góp quan trọng về mặt khoa học của luận án nằm ở việc đưa ra hệ thống các giải pháp đồng bộ và khả thi, có giá trị ứng dụng cao đối với hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam với đích đến là phòng, chống hiệu quả các VPHC nói chung, VPHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng.

6. Ý nghĩa lý luận và thực tiễn của luận án

- Về mặt lý luận, luận án đưa ra góc nhìn đa chiều, toàn diện về TNHC trong lĩnh vực HKDD; xây dựng khung lý thuyết cơ bản về các yếu tố và mối liên hệ giữa chúng trong cấu trúc nội hàm của TNHC trong lĩnh vực HKDD; cung cấp những luận cứ khoa học cơ bản cho việc hoàn thiện pháp luật và nâng cao năng lực và hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

- Về mặt thực tiễn, luận án là tài liệu tham khảo hữu ích đối với các nhà nghiên cứu, giảng dạy trong lĩnh vực khoa học Lý luận và Lịch sử Nhà nước và Pháp luật, Luật Hiến pháp, Luật Hành chính, ... Các quan điểm khoa học và giải pháp do luận án xây dựng có thể được vận dụng trong quá trình hoạt động của các cơ quan hoạch

định chính sách pháp luật, cơ quan quản lý nhà nước trong lĩnh vực HKDD, cũng như các cơ quan, tổ chức khác có trách nhiệm phòng, chống VPHC ở Việt Nam hiện nay.

7. Kết cấu của luận án

Ngoài phần Mở đầu, Kết luận và Danh mục tài liệu tham khảo, nội dung của luận án được kết cấu gồm 4 chương:

Chương 1: Tổng quan tình hình nghiên cứu đề tài luận án

Chương 2: Những vấn đề lý luận về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Chương 3: Thực trạng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

Chương 4: Quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam hiện nay

Chương 1

TỔNG QUAN TÌNH HÌNH NGHIÊN CỨU ĐỀ TÀI LUẬN ÁN

1.1. Tình hình nghiên cứu đề tài luận án

1.1.1. Tình hình nghiên cứu các khía cạnh lý luận về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Ở trong nước, trách nhiệm hành chính là một chủ đề nghiên cứu hấp dẫn nhưng khó do đây là hướng nghiên cứu khá hẹp và chuyên sâu. Đó có thể là một trong lý do khiến cho hoạt động nghiên cứu về TNHC trong các lĩnh vực cụ thể không thực sự sôi động. Nếu chỉ dựa vào số lượng thống kê, có thể thấy, hiện không có nhiều các công trình nghiên cứu về chủ đề này với quy mô lớn và tập trung. Tình hình này càng dễ nhận thấy nếu nhìn từ phương diện nghiên cứu lý luận về TNHC. Trong bối cảnh đó, có thể kể đến một số công trình nghiên cứu như: Sách “*Chế tài hành chính – lý luận và thực tiễn*” của Vũ Thư, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000; Luận án tiến sĩ “*Cưỡng chế hành chính: lý luận và thực tiễn*” của Trần Thị Lâm Thi, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, 2014; Luận án tiến sĩ “*Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm pháp lý trong lĩnh vực bảo vệ môi trường*” của Nguyễn Thị Tố Uyên, Khoa Luật, Đại học quốc gia Hà Nội, 2013; Luận án tiến sĩ “*Xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường*” của Lê Thị Hằng tại Trường Đại học Luật Hà Nội, 2018; Luận án tiến sĩ “*Trách nhiệm hành chính đối với vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế trên địa bàn thành phố Hà Nội*” của Nguyễn Quốc Tuấn tại Học viện Khoa học xã hội, 2017... Ngoài ra, còn một số lượng nhất định các công trình nghiên cứu với quy mô nhỏ hơn, trình bày khái quát các khía cạnh lý luận về TNHC nhằm phục vụ cho nhu cầu đánh giá thực trạng áp dụng TNHC trong một lĩnh vực cụ thể. Một số trong số các công trình đó cũng đã có “tuổi thọ” khá lâu, do đó tính thời sự và cập nhật đã giảm đi đáng kể. Có thể điểm danh một số công trình sau: Đề tài cấp cơ sở tại Viện Nhà nước và Pháp luật (2013): “*Những vấn đề cơ bản của chế định trách nhiệm hành chính trong pháp luật Việt Nam*” (chủ nhiệm: PGS. TS. Vũ Thư); Dự án “*Hoàn thiện pháp luật xử phạt vi phạm hành chính Việt Nam – AF2* (2011) do GS.TS. Nguyễn Đăng Dung và TS. Hoàng Ngọc Giao thực hiện; Bài báo “*Bàn thêm về xử lý vi phạm hành chính*”, Tạp chí Luật học 1999, số 4 của TS. Trần

Minh Hương; Bài báo “ *Vấn đề lý luận về vi phạm pháp luật và trách nhiệm pháp lý trong quy định của pháp luật Việt Nam*” của Huỳnh Thị Sinh Hiền, Tạp chí Khoa học – Đại học Cần Thơ, 2013; Bài báo “ *Góp phần nhận thức lại trách nhiệm pháp lý dưới góc độ lý luận*” của Nguyễn Văn Quân, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học số 1 năm 2018; Luận văn “ *Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội*” của Nguyễn Đình Thảo (2001); Luận văn “ *Xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực trật tự, an toàn giao thông*” của Nguyễn Văn Đô (2007) bảo vệ tại Học viện Hành chính quốc gia; Luận văn “ *Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai từ thực tiễn huyện Hoài Đức, thành phố Hà Nội*” của Đỗ Anh Tuấn, (2015) bảo vệ tại Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội; Luận văn “ *Áp dụng pháp luật về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực giao thông đường bộ của thanh tra sở giao thông vận tải tỉnh Quảng Bình*” (2020) của Nguyễn Thanh Hòa, bảo vệ tại khoa Luật, Trường Đại học Vinh;...

Bên cạnh đó, có thể nhận thấy sự chú ý làm sáng tỏ khía cạnh lý luận về TNHC thể hiện khá rõ trong các công trình nghiên cứu có liên quan với mục đích hỗ trợ cho việc nhận diện đầy đủ đối tượng nghiên cứu chính mà các công trình đó quan tâm. Từ góc độ này, có thể thấy lý luận về TNHC được đề cập ở các mức độ khác nhau trong nhiều công trình nghiên cứu. Sơ bộ có thể kể đến: Sách “ *Cải cách thủ tục hành chính thực hiện quyền và nghĩa vụ của công dân hiện nay ở nước ta*”, của Vũ Thư và Lê Hồng Sơn, Nxb. Lao động, 2000; Sách “ *Thủ tục hành chính – lý luận và thực tiễn*”, Chủ biên: PGS.TSKH. Nguyễn Văn Thâm, Nxb. Chính trị quốc gia, 2002; Sách “ *Luật hành chính nước ngoài*”, Chủ biên: PGS.TS. Nguyễn Cửu Việt, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2011,... Các bài báo khoa học như: Bài báo: “ *Kế thừa, phát triển và tìm kiếm yếu tố hợp lý trong xây dựng Pháp lệnh về xử lý vi phạm hành chính*” của Bùi Thị Đào, Tạp chí Luật học số 3 năm 2003; Bài báo: “ *Góp thêm ý kiến vào vấn đề phân biệt vi phạm hành chính với tội phạm*” của Vũ Thư, Tạp chí Nhà nước và pháp luật, số 1 năm 1998; Một số luận án, luận văn được bảo vệ trong thời gian gần đây như: luận án “ *Quản lý nhà nước về an ninh hàng không ở Việt Nam hiện nay*” (2024) của Nguyễn Tùng Bảo Thanh, bảo vệ tại Học viện Khoa học xã hội; luận văn “ *Pháp luật quốc tế về an ninh hàng không tại Cảng Hàng không và thực tiễn thực hiện Việt Nam*” (2020) của Đỗ Xuân Việt Anh, bảo vệ tại Đại học quốc gia Hà

Nội... Đồng thời, hầu hết các giáo trình về Luật Hành chính được biên soạn ở các cơ sở đào tạo Luật ở Việt Nam thường có một chương riêng về VPHC và TNHC như: “*Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*”, Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội; “*Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*”, Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2017), Nxb. Hồng Đức, Thành phố Hồ Chí Minh; ...

Ở nước ngoài, một số nghiên cứu dành trọng tâm nghiên cứu về đặc thù của lĩnh vực HKDD, về TNHC, chế tài hành chính cũng như mối liên hệ giữa TNHC và chế tài hành chính.

Về đặc thù của lĩnh vực HKDD, theo Civil Aviation Authority UK (2022) trong bài viết *Aviation Security Assistance (Hỗ trợ An ninh hàng không)*, https://caainternational.com/advisory-services-consulting/aviation-security/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=TopLevelAviation&gclid=CjwKCAjw__ihBhADEiwAXEazJk6dusV5z46wo59iCh5BetG0TeEEk1Xxw, cho thấy, do đặc thù của lĩnh vực HKDD, mục đích của an ninh hàng không tại Vương quốc Anh không chỉ đảm bảo đáp ứng các yêu cầu đặt ra đối với các quốc gia, mà còn thúc đẩy cách tiếp cận thực sự toàn diện dựa trên rủi ro và văn hóa an ninh để làm cốt lõi.

Cũng do đặc thù của lĩnh vực HKDD, tại Vương quốc Anh, theo *Passengerterminaltoday* (2022), “*Challenges facing aviation security*”, <https://www.passengerterminaltoday.com/opinion/challenges-facing-aviation-security.html>, khoảng giữa năm 2024, các sân bay của Vương quốc Anh sẽ tiến hành kiểm tra người bằng máy quét an ninh và hành lý, đồ vật cá nhân của họ phải được kiểm tra bằng Tia X C3 - Tia X loại CT tạo ra hình ảnh 3D. Đây là những thay đổi lớn về công tác đảm bảo an ninh hàng không so với công từ (WTMD) và máy soi chiếu tia X thông thường mà chúng ta thấy đang hoạt động tại các cảng hàng không, sân bay hiện nay. Mọi người đi vào khu vực hạn chế để lên tàu bay sẽ không cần phải loại bỏ chất lỏng và các thiết bị điện tử. Tuy nhiên, điều đó đặt ra một số thách thức lớn như: Chi phí cao, một làn đường an ninh và thiết bị hỗ trợ của nó có thể có giá lên tới 1 triệu bảng Anh (1,32 triệu đô la Mỹ); các máy Tia X 3D nặng hơn nhiều so với máy Tia X hiện nay, thậm chí phải cải tạo lại các nhà ga hàng không mới có thể bố trí những trang thiết bị mới này.

Về vi phạm hành chính và TNHC, có thể liệt kê một số công trình nghiên cứu như: Pat O'Malley (2010), *Fines, Risks and Damages: Money Sanctions and Justice in Control Societies, Current Issues in Criminal Justice (Tiền phạt, rủi ro và thiệt hại: các biện pháp xử phạt bằng tiền và công bằng trong kiểm soát xã hội, các vấn đề hiện tại trong tư pháp hình sự)*, Volume 21 Number 3; de Moor-van Vugt, Adrienne, *Administrative Sanctions in EU Law (Xử phạt hành chính trong luật pháp của EU)* (March 31, 2012), <https://ssrn.com/abstract=1992922> hoặc <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1992922>; Đặc biệt, trong công trình nghiên cứu của The Hon Justice James Barry (2000), *Civil and Administrative Penalties, On the Bench: Perspectives on Judging (Các hình phạt dân sự và hành chính, Tòa án: các quan điểm về xét xử)*, tác giả cho rằng TNHC ở đây được hiểu là hậu quả mà người vi phạm phải gánh chịu CTHC. Tác giả có một phát hiện rất có giá trị rằng việc gánh chịu CTHC là một trách nhiệm tuyệt đối. Tác giả cũng chỉ ra rằng chức năng của hình thức xử phạt VPHC là đòi hỏi cộng đồng phải tuân thủ và hợp tác trong bảo vệ lợi ích công như môi trường, bảo vệ người tiêu dùng và phải kịp thời xử lý được những vấn đề đa dạng phát sinh trên thị trường.

Về CTHC, đáng chú ý là công trình nghiên cứu của P. Cacaud, M. Kuruc & M. Spreij (2003), *Administrative Sanctions in Fisheries Law (Các biện pháp xử phạt hành chính trong Luật Thủy sản)* đã tiến hành phân tích thực tiễn ở Hoa Kỳ và Pháp để tìm ra cơ sở hiến pháp của việc áp dụng chế tài hành chính bởi cơ quan hành chính. Theo đó, Tòa án tối cao liên bang Hoa Kỳ thừa nhận cơ quan hành chính có quyền lực bán lập pháp và quyền lực bán tư pháp để thực hiện chức năng hành pháp. Trong khi đó, ở Pháp, Hội đồng Hiến pháp mở rộng phạm vi trao một phần quyền tư pháp cho cơ quan hành chính trong việc duy trì trật tự hành chính với hai giới hạn: một là, cơ quan hành chính không được phép áp dụng chế tài tước quyền tự do (giam giữ); hai là, việc áp dụng CTHC không được dẫn đến xâm phạm hoặc hạn chế quyền và tự do mang tính hiến định. Tương tự, nghiên cứu theo hướng này cũng có một vài công trình của Herwig C. H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk (2011); *Administrative Law and Policy of the European Union (Luật hành chính và chính sách Liên minh Châu Âu)*; Oxford University Press... đề cập đến các CTHC mà các thành viên của EU sử dụng; “*La sanction droit de l'environnement pénalités administratives*” (Việc xử phạt của pháp luật về môi trường bằng các hình phạt hành

chính), Université Dalhousie, Canada, của Jean Piette (2014)...

Tìm hiểu các công trình nghiên cứu hiện có liên quan đến khía cạnh lý luận về TNHC trong lĩnh vực HKDD, có thể thấy hoạt động nghiên cứu tập trung vào giải mã những vấn đề sau:

Thứ nhất, về khái niệm và bản chất của TNHC nói chung. Về cơ bản, các nghiên cứu đều xác định TNHC là một loại trách nhiệm pháp lý, diễn ra trong lĩnh vực quản lý hành chính, được áp dụng đối với các chủ thể có hành vi VPHC, tồn tại trong mối quan hệ tương tác và có ranh giới với các loại hình trách nhiệm pháp lý khác như: trách nhiệm dân sự, trách nhiệm hình sự, trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm hiến pháp... Mỗi hình thức trách nhiệm pháp lý có đặc điểm riêng, tuy nhiên chức năng chung của trách nhiệm pháp lý này là việc sử dụng các biện pháp cưỡng chế nhà nước để áp dụng chế tài pháp luật đối với người có hành vi vi phạm pháp luật.

Thứ hai, về đặc điểm của TNHC nói chung. Các công trình nghiên cứu đều cơ bản lý giải TNHC cũng như các hình thức trách nhiệm pháp lý là các hình thức cưỡng chế nhà nước. Tuy nhiên, TNHC thuộc nhóm cưỡng chế hành chính bao gồm các biện pháp được áp dụng phổ biến trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, khác với trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự được thực hiện trong lĩnh vực tư pháp...;

Thứ ba, về vai trò của TNHC. Nhiều công trình nghiên cứu đánh giá lượng đáng kể để luận bàn về vai trò của TNHC. Cũng giống như các hình thức trách nhiệm pháp lý khác, việc quy định và áp dụng các biện pháp TNHC hướng tới mục đích cơ bản là phòng, chống VPHC nhằm tạo lập trật tự hoạt động hành chính cần thiết. Các mục đích cụ thể được xác định là giáo dục, trừng phạt, khôi phục trật tự pháp luật và phòng ngừa vi phạm pháp luật mới. Nhận thức thống nhất đều cho rằng, trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, quan trọng nhất là hiệu quả hoạt động quản lý các nguồn lực của đất nước để phát triển mọi mặt kinh tế, xã hội, văn hóa, chính trị... Các biện pháp cưỡng chế hành chính nói chung, việc áp dụng TNHC nói riêng chỉ là sự hỗ trợ, bảo vệ cho quá trình đó. Từ góc nhìn đó, kết quả nghiên cứu của một số công trình đi theo hướng khẳng định, trong quản lý nhà nước, mọi cá nhân, tổ chức đều phải có nghĩa vụ tuân thủ pháp luật, mọi hành vi vi phạm pháp luật đều bị xử lý. Tuy nhiên, một số tác giả cho rằng, không nên làm dụng cưỡng chế nhà nước, trong đó có việc áp dụng chế tài hành chính và các biện pháp cưỡng chế hành chính khác. Điều

đó có thể gây nên những tác động xấu đến đời sống xã hội và quyền cơ bản của con người.

Thứ tư, về nội hàm của TNHC, một số nghiên cứu cho rằng, TNHC là hiện tượng pháp lý được cấu thành từ các yếu tố VPHC, chế tài hành chính, thẩm quyền áp dụng chế tài hành chính và thủ tục áp dụng chế tài hành chính. Đa số kết quả nghiên cứu đều đồng nhất với quan niệm cho rằng, các yếu tố nói trên có liên quan ở các mức độ khác nhau tới diện mạo chính của TNHC – chế tài hành chính, tuy nhiên vị trí, vai trò của từng yếu tố đó đang được nhận diện theo các cách tiếp cận khác nhau. Từ khía cạnh nghiên cứu này, một số công trình nghiên cứu cũng đề cập mối quan hệ giữa điều chỉnh pháp luật và thực tiễn áp dụng TNHC phải gắn liền với các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền, của quyền con người, của dân chủ xã hội chủ nghĩa...

Thứ năm, về các yếu tố ảnh hưởng hoặc bảo đảm chất lượng, hiệu quả, vai trò của việc áp dụng TNHC. Đây là nội dung được khá nhiều công trình nghiên cứu quan tâm, được triển khai nghiên cứu lồng ghép hoặc đơn lẻ, hướng tới mục tiêu phát hiện khả năng gây ảnh hưởng hoặc tác động của các yếu tố đến quá trình áp dụng TNHC nhằm phục vụ cho việc tìm kiếm các giải pháp định hướng các khả năng đó.

1.1.2. Tình hình nghiên cứu về thực trạng trách nhiệm hành chính và các giải pháp nâng cao hiệu quả của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

1.1.2.1. Tình hình nghiên cứu về thực trạng pháp luật và kiến nghị hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm hành chính

Trách nhiệm hành chính thường được tiếp cận với hai tư cách: (i) Là một chế định pháp luật hành chính; (ii) Là biện pháp cưỡng chế hành chính thể hiện dưới hình thức các chế tài hành chính. Vì vậy, khi tìm hiểu khía cạnh lý luận về TNHC, hầu hết các công trình nghiên cứu nêu trên đều đề cập ở các mức độ khác nhau đến mô hình lý thuyết về điều chỉnh pháp luật, thực trạng hệ thống pháp luật thực định cũng như đưa ra nhiều ý kiến hoàn thiện hệ thống các quy định pháp luật hiện hành liên quan đến TNHC. Ngoài ra, có khá nhiều công trình nghiên cứu chuyên biệt đã lựa chọn pháp luật về VPHC và TNHC là đối tượng nghiên cứu chính. Dưới đây, có thể chỉ ra một số trong số các công trình nghiên cứu theo hướng đó:

- Đề tài cấp bộ: “Nghiên cứu xây dựng những định hướng chính sách lớn hoàn

thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính”, Viện nghiên cứu Khoa học pháp lý, Bộ Tư pháp, Hà Nội, 2019, Chủ nhiệm: Ths. Đặng Thanh Sơn.

- Sách chuyên khảo và Kỷ yếu hội thảo khoa học: *“Những nội dung cơ bản của Luật xử lý vi phạm hành chính”* Nxb. Tư pháp, 2004 của Viện Khoa học pháp lý; *“Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính”*, Tập 1 và Tập 2, Nxb. Thành phố Hồ Chí Minh, 2015; Sách *“Những nội dung cơ bản của Luật xử lý vi phạm hành chính”*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2013 của Vụ Pháp luật Hình sự - hành chính; sách *“Các nguyên tắc cưỡng chế trong thi hành Luật môi trường”*, Hà Nội, 2000 của Cục môi trường, Bộ khoa học công nghệ và môi trường; *“Những vấn đề cơ bản trong hoàn thiện chế định trách nhiệm hành chính Việt Nam hiện nay”* của Vũ Thu trong Kỷ yếu Hội thảo quốc tế *“Xử lý vi phạm hành chính ở Việt Nam”* do Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển tổ chức ngày 28-30/12/2010; sách *“Pháp luật xử lý vi phạm hành chính và vấn đề bảo vệ quyền của trẻ em”*, Nxb Tư pháp, 2006 của Đặng Thanh Sơn, Trương Khánh Hoàn, Đỗ Hoàng Yến.

- Các bài báo khoa học được công bố trên các Tạp chí chuyên ngành: *“Một số vấn đề hoàn thiện pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính”*, Tạp chí Luật học số đặc san 2003 về xử lý vi phạm hành chính của Lê Vương Long; *“Về vi phạm hành chính và hình thức xử phạt hành chính: Những hạn chế và giải pháp đổi mới”*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 2/2006 của Bùi Xuân Đức; *“Một số vấn đề đổi mới pháp luật về vi phạm hành chính ở nước ta hiện nay”*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 1/2009 của Nguyễn Cửu Việt; (2009), *“Hệ thống trách nhiệm xử phạt vi phạm hành chính: những bất cập, hạn chế và phương hướng hoàn thiện”*, Tạp chí Luật học số 5/2009 của Bùi Xuân Đức, *“Một số bất cập và hướng hoàn thiện pháp luật xử lý vi phạm hành chính”*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 5/2009 của Nguyễn Minh Đức và Trịnh Thị Thủy Dung; *“Về nguyên tắc xác định thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính”*, Tạp chí Luật học số đặc san về xử lý vi phạm hành chính 2003 của Trần Thị Hiền, *“Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính—thực trạng quy định, thực tiễn áp dụng và hướng hoàn thiện”*, Tạp chí Luật học số 8/2008 của Trần Minh Hương; *“Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính và những bất cập trong quy định pháp luật hiện hành”*, Tạp chí Luật học số 8/2007 của Nguyễn Ngọc Bích, *“Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính”* Tạp chí Luật học số đặc san 2003 về xử lý vi phạm hành chính

của Bùi Thị Đào; *“Tính hợp lý và khả thi của một số biện pháp xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực phòng chống bạo lực gia đình”*, Tạp chí Luật học số 2/2009 của Phan Thị Lan Hương; Tạp chí Luật học số 1; *“Bàn về vấn đề thời hạn, thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính”*, Tạp chí Luật học số 6/2001 của Nguyễn Văn Quang; *“Những yêu cầu pháp lý đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính”*, Tạp chí Luật học số đặc san 2003 về xử lý vi phạm hành chính của Hoàng Văn Sao; *“Vấn đề áp dụng biện pháp cưỡng chế hành chính đối với người chưa thành niên”*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 9/2009 của Vũ Thu...

Đáng lưu ý là, bên cạnh những công trình nghiên cứu thực trạng và kiến nghị hoàn thiện pháp luật Việt Nam về TNHC, còn có không ít các công trình nghiên cứu pháp luật nước ngoài về TNHC, do các nhà nghiên cứu trong và ngoài nước thực hiện. Đơn cử như: Bài báo *“Pháp luật về xử lý vi phạm hành chính ở một số nước trên thế giới”*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp số 10/2007 của Đỗ Hoàng Yên; Loạt các bài viết đăng trong Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế *“Xử lý vi phạm hành chính ở Việt Nam”* năm 2010, của Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển; *“Pháp luật xử lý vi phạm hành chính Trung Quốc – một số kinh nghiệm thực tiễn”* của GS.TS. Xiang Yan; *“Pháp luật về xử lý vi phạm hành chính của pháp và một số nước châu Âu”* của TS. Nguyễn Hoàng Oanh; *“Pháp luật về xử lý vi phạm hành chính của Mỹ”* của Bùi Tiến Đạt, (2014); ...

1.1.2.2. Tình hình nghiên cứu về thực tiễn áp dụng trách nhiệm hành chính và kiến nghị các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng trách nhiệm hành chính

Hướng nghiên cứu này thể hiện chủ yếu trong các công trình nghiên cứu về TNHC trong một số lĩnh vực cụ thể, thường thể hiện dưới quy mô là các bài báo, luận án, luận văn về TNHC trong các lĩnh vực như y tế, bảo vệ môi trường, đất đai, giao thông đường bộ...

Có thể nhắc đến một số công trình tiêu biểu như sau: *“Minh định bản chất của các biện pháp khắc phục hậu quả trong các nghị định về xử phạt vi phạm hành chính”*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật số 7/2022 của Cao Vũ Minh. (2006); *Những vướng mắc trong lĩnh vực xử lý vi phạm hành chính*, Tạp chí Nhà nước và pháp luật số 10 của Trương Khánh Hoàn (2000); *“Tạm giữ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính về giao thông đường bộ cần được áp dụng như thế nào”*, Tạp chí Luật học số

1/2006 của Nguyễn Mạnh Hùng; luận văn “*Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực trật tự đô thị từ thực tiễn thành phố buôn ma thuật tỉnh đắk lắk*”, Học viện Khoa học xã hội, 2019 của Lê Trần Vinh; Luận văn “*Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực môi trường từ thực tiễn huyện Thanh Oai, thành phố Hà Nội*”, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, 2015 của Nguyễn Quang Cường; “Luận văn *Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực đất đai – từ thực tiễn huyện Hoài Đức, thành phố Hà Nội*”, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, 2015 của Nguyễn Anh; Luận văn “*Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực thi hành án dân sự từ thực tiễn thành phố Hà Nội*”, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội. 2015 của Đỗ Anh Tuấn; luận văn “*Vi phạm hành chính: tình hình, nguyên nhân và phòng ngừa từ thực tiễn huyện Yên Dũng, tỉnh Bắc Giang*”, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội, 2021 của Thân Thị Lua...

Cũng là một lĩnh vực hoạt động quan trọng trong đời sống xã hội nhưng lĩnh vực HKDD nói chung, TNHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng hầu như chưa được đề cập nghiên cứu trực diện. Kết quả thống kê sơ bộ cho thấy chỉ có một số lượng ít ỏi công trình nghiên cứu được triển khai về chủ đề này. Điển hình là bài báo khoa học “*Một số vấn đề về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng tại các Cảng hàng không miền Nam*”, Tạp chí Công Thương, 2020, của Lê Huỳnh Quang. Tuy nhiên, bài báo này cũng mới chỉ có những thông tin chưa thực sự đầy đủ về thực trạng áp dụng biện pháp TNHC tại các Cảng hàng không miền Nam, vì vậy, chưa mang tính chất đại diện cho lĩnh vực HKDD Việt Nam. Tuy nhiên, bên cạnh đó đã có một số nguồn thông tin khác, mặc dù không mang tính chất nghiên cứu chuyên sâu nhưng có thể xem như là sự bổ khuyết cần thiết cho những thiếu hụt tư liệu nghiên cứu về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Đó là: các Báo cáo tổng kết công tác hàng năm của Cục Hàng không Việt Nam; gần đây nhất là Chỉ thị “*Tăng cường giám sát, chủ động phòng ngừa các hành vi vi phạm an toàn -an ninh hàng không*” của Cục trưởng Cục Hàng không, Bộ Giao thông Vận tải [50]. Ngoài ra,, các thông tin có tính thời sự có thể thấy được qua trang Web, qua báo Giao thông vận tải của Bộ Giao thông vận tải và qua các phương tiện thông tin đại chúng khác.

Từ các công trình nghiên cứu trên, có thể chỉ ra các kết quả nghiên cứu chủ yếu liên quan đến thực trạng áp dụng TNHC và kiến nghị giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC như sau:

Thứ nhất, đối với thực trạng điều chỉnh pháp luật về TNHC. Đây là vấn đề được đề cập nhiều nhất trong các công trình nghiên cứu, đặc biệt là ở quy mô các bài báo khoa học, các luận án, luận văn. Trên cơ sở đó, các Đạo luật quan trọng hàng đầu liên quan đến VPHC và áp dụng TNHC đã được phân tích, bình luận, làm sáng tỏ những nội dung chủ yếu. Trên bình diện chung nhất, hầu hết các khía cạnh căn bản của các Đạo luật, các quy định về chủ thể, đối tượng, phạm vi, lĩnh vực các VPHC đã được mô tả và phân tích, các biện pháp TNHC và trình tự thủ tục truy cứu TNHC đã được nhận diện khá rõ. Trong các lĩnh vực cụ thể, tác giả các công trình nghiên cứu đã phân tích khá sâu nội dung các chế tài hành chính mang tính đặc định của lĩnh vực hoạt động.

Cùng với việc phân tích làm rõ nội dung quy định pháp luật và từ thực tiễn áp dụng pháp luật về TNHC, nhiều tác giả đã nhận diện những bất cập, khiếm khuyết, khoảng trống trong quy định pháp luật thực định. Trên cơ sở đó, các nghiên cứu đã có nhiều ý kiến đề xuất việc hiểu đúng, bổ sung, hoặc thay thế một số quy định cụ thể. Tuy nhiên, phần lớn các đề xuất mới mang tính bộ phận. Đáng chú ý là, ngoại trừ ý kiến đề xuất sửa đổi một vài quy định cụ thể liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD thể hiện trong bài báo của Lê Huỳnh Quang nêu trên thì hầu như vắng bóng các kiến nghị, đề xuất liên quan đến pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

Thứ hai, đối với thực trạng áp dụng trách nhiệm hành chính. Thông thường, các nghiên cứu theo hướng này đều đã đặt thực tiễn áp dụng TNHC trong một lĩnh vực, một không gian nghiên cứu cụ thể, vì vậy kết quả nghiên cứu thường được xây dựng trên cơ sở phân tích đặc điểm của lĩnh vực hay không gian nghiên cứu đã được lựa chọn có liên quan hoặc có tác động trực tiếp tới việc áp dụng TNHC. Theo đó, kết quả nghiên cứu thường phản ánh được tính đa dạng trong thực tiễn áp dụng TNHC gắn với các phân tích về cách thức tổ chức, chất lượng bộ máy và năng lực đội ngũ cán bộ, công chức có trách nhiệm áp dụng TNHC; về tình hình VPHC và xử lý các hành vi VPHC (số lượng, cơ cấu, mức độ vi phạm, tình hình tái phạm, chiều hướng tăng giảm của vi phạm hành chính..., chỉ ra nguyên nhân của tình hình VPHC); về các biện pháp TNHC được áp dụng trong thực tiễn, đặc biệt là các hình thức phạt tiền, cảnh cáo và việc áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả; về các hoạt động tổ chức

việc áp dụng TNHC, hoạt động chỉ đạo, điều hành, hoạt động thực thi pháp luật của cán bộ, công chức; về tình hình khiếu nại việc áp dụng xử phạt hành chính và các biện pháp khắc phục hậu quả.....Kết quả của việc mô tả, phân tích, đánh giá thực tiễn áp dụng TNHC trong các không gian và lĩnh vực được các công trình nghiên cứu lựa chọn đã dẫn đến nhiều kiến nghị cụ thể về việc nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC. Các kiến nghị, đề xuất thường tập trung một số hướng, có thể gom thành các nhóm sau: nhóm kiến nghị về đổi mới nhận thức, ý thức; nhóm kiến nghị về hoàn thiện pháp luật; nhóm kiến nghị về nâng cao hiệu quả tổ chức thực hiện; nhóm kiến nghị về tạo lập các bảo đảm hiệu quả áp dụng TNHC.

1.2. Đánh giá chung về tình hình nghiên cứu đề tài luận án

1.2.1. Những vấn đề liên quan đến đề tài luận án nhưng đã được nghiên cứu và đạt được sự thống nhất cao, luận án có thể tiếp thu

Liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam, nhiều vấn đề đã được giải mã, luận án có thể xem đó là tiền đề nhận thức để vận dụng xem xét đối tượng nghiên cứu của mình. Đó là luận điểm về các vấn đề sau:

- Quan niệm về trách nhiệm pháp lý và TNHC theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Việc nghiên cứu TNHC trong một lĩnh vực cụ thể thường sử dụng khái niệm TNHC theo nghĩa hẹp – trách nhiệm theo nghĩa tiêu cực;

- TNHC là bộ phận cấu thành của trách nhiệm pháp lý trong hệ thống pháp luật và một hình thức của cưỡng chế nhà nước gắn với việc áp dụng chế tài pháp luật hành chính;

- TNHC gồm các thành tố, trong đó thành tố trung tâm là chế tài hành chính (biện pháp TNHC), các thành tố khác như VPHC, chủ thể và thẩm quyền áp dụng biện pháp (chế tài) hành chính, thủ tục áp dụng biện pháp TNHC nằm trong mối quan hệ hữu cơ, không thể thiếu trong quá trình xác định và truy cứu TNHC;

- Áp dụng TNHC là hoạt động trong lĩnh vực hành pháp, do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện nhưng luôn phải đặt trong môi trường xã hội dân chủ và pháp quyền, bảo đảm và bảo vệ quyền con người, quyền công dân, đồng thời chịu ảnh hưởng của nhiều yếu tố tác động khác, trong đó quan trọng nhất là mức độ hoàn thiện của pháp luật và năng lực áp dụng của chủ thể áp dụng TNHC;

- Bức tranh tổng quan chung về thực trạng áp dụng TNHC được nhìn nhận

tương đối nhất quán với cả những ưu điểm và hạn chế, hiện đang có xu hướng chuyên sang màu sắc tươi sáng hơn đi đôi với quá trình hoàn thiện pháp luật và nâng cao năng lực của chủ thể áp dụng pháp luật, cũng như ý thức pháp luật của công dân. Về cơ bản, những hạn chế của áp dụng TNHC xuất phát từ nhiều nguyên nhân, trong đó những nguyên nhân quan trọng hàng đầu thường được đề cập là do bất cập của pháp luật, do bất hợp lý trong thực hiện thẩm quyền của chủ thể áp dụng, do tính chất và quy mô của VPHC ngày càng phức tạp, do thiếu nguồn lực cần thiết...

- Về cơ bản, quan điểm hoàn thiện pháp luật về TNHC và nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC đã tương đối nhất quán. Trên cơ sở đó, một số giải pháp đã đạt được sự đồng thuận cao và có tính khả thi (giải pháp hoàn thiện một số quy định pháp luật, giải pháp về nâng cao ý thức người dân trong phòng ngừa VPHC, giải pháp nâng cao năng lực của chủ thể áp dụng TNHC,...).

- Quan niệm về tầm quan trọng của môi trường chính trị, kinh tế, xã hội đối với hiệu quả áp dụng TNHC hướng tới mục tiêu phòng, chống VPHC nói riêng, VPPL nói chung đã được nhận diện tương đối mạch lạc. Từ đó, nhiều yếu tố cụ thể và khả năng tác động của nó đối với hiệu quả áp dụng TNHC đã được phân tích, mổ xẻ và kết luận.

1.2.2. Những vấn đề liên quan đến đề tài luận án, đang được đặt ra nghiên cứu nhưng còn nhiều ý kiến tranh luận, luận án có thể và cần phải tham gia nghiên cứu

Có nhiều vấn đề không mới trong các nghiên cứu liên quan đến trách nhiệm pháp lý nói chung, TNHC nói riêng nhưng cho đến nay vẫn còn các ý kiến khác biệt, thậm chí trái chiều. Có thể nêu khái quát như sau:

- Cách hiểu nội hàm khái niệm trách nhiệm pháp lý nói chung, TNHC nói riêng. Trong khi đa số ý kiến cho rằng, trách nhiệm pháp lý (trong đó có TNHC) luôn được xác định trên cơ sở vi phạm pháp luật với các yếu tố cấu thành của nó và người có hành vi vi phạm pháp luật phải gánh chịu một hậu quả bất lợi thể hiện ở chế tài pháp luật được nhà nước ấn định thì cũng có ý kiến cho rằng không nhất thiết phải gắn trách nhiệm pháp lý với vi phạm pháp luật, cũng không nhất thiết phải coi trách nhiệm pháp lý đồng thời với hậu quả bất lợi. Điều này thể hiện rõ nhất trong lĩnh vực dân sự, khi áp dụng trách nhiệm pháp lý trong quan hệ hợp đồng.

- Một số ý kiến cho rằng, đặc điểm của trách nhiệm pháp lý (đặc biệt là TNHC) trong từng lĩnh vực khác nhau là khác nhau, được quy định bởi đặc thù của lĩnh vực hoạt động mà trong đó diễn ra các vi phạm pháp luật dẫn đến việc áp dụng trách nhiệm pháp lý. Do đó, thực tiễn pháp lý cần hết sức linh hoạt để thích ứng. Trong khi đó, một số nhà nghiên cứu vẫn tích cực cổ sú cho mô hình điều chỉnh pháp luật “cứng” đối với TNHC. Liên quan đến khía cạnh này, một số ý kiến thể hiện sự khác biệt khi bàn về ranh giới giữa các loại trách nhiệm pháp lý, trước hết là giữa TNHC và trách nhiệm hình sự. Từ đó, việc nhìn nhận về mục đích và vai trò của TNHC cũng không hoàn toàn đồng thuận.

- Vấn đề có nhiều tranh luận nhất là về phạm vi, mức độ điều chỉnh pháp luật đối với TNHC. Các ý kiến khác biệt diễn ra cả ở tầm tổng thể với sự nhận diện và đề xuất khác nhau về mô hình pháp điển liên quan đến TNHC, cả ở tầm cụ thể với các tranh luận xoay quanh những quy định cụ thể. Với mỗi ý kiến đều có sự luận chứng, tuy nhiên dường như chưa đủ sự thuyết phục đối với ý kiến tương ứng.

- Có sự đồng thuận cao trong việc xác định các loại nguyên nhân, cũng như các yếu tố ảnh hưởng đến thực trạng áp dụng TNHC trong các lĩnh vực khác nhau, tuy nhiên có sự khác biệt rõ nét khi xác định vai trò quan trọng, quyết định của từng loại nguyên nhân, yếu tố. Ở khía cạnh này, góc nhìn chủ quan của cá nhân nhà nghiên cứu dường như có ý nghĩa chi phối rất lớn.

- Tương tự như việc xác định nguyên nhân, thực tiễn đề xuất giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC cũng gây chia rẽ trong giới nghiên cứu ở chính khía cạnh xác định tầm quan trọng, thứ tự ưu tiên và tính đột phá của các giải pháp.

1.2.3. Những vấn đề liên quan đến đề tài luận án nhưng chưa được đặt ra giải quyết trong các công trình nghiên cứu hiện có, luận án cần triển khai nghiên cứu và góp phần làm sáng tỏ

Điều dễ nhận thấy nhất là gần như có khoảng trống trong nghiên cứu chuyên sâu về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Điều đó khiến cho nhiều vấn đề thuộc chủ đề nghiên cứu của luận án đang bị bỏ ngỏ. Cụ thể như sau:

- Chưa có nghiên cứu nào tập trung làm rõ đặc điểm của lĩnh vực HKDD nói chung, HKDD Việt Nam nói riêng.

- Chưa có công trình nghiên cứu nào chỉ ra một cách đầy đủ, chính xác, thuyết

phục về khái niệm TNHH trong lĩnh vực HKDD. Theo đó, đặc điểm và vai trò của TNHH trong lĩnh vực HKDD chưa được nhận diện rõ nét.

- Việc vận dụng cách hiểu chung về các thành tố của TNHH, mô hình điều chỉnh pháp luật về TNHH.... vào điều chỉnh pháp luật đối với TNHH trong lĩnh vực HKDD Việt Nam tỏ ra cứng nhắc, chưa linh hoạt do chưa nhận thấy khả năng tác động và nhu cầu của lĩnh vực HKDD. Theo đó, các khía cạnh liên quan đến nguyên tắc, VPHC, chủ thể của TNHH, biện pháp TNHH, quy trình áp dụng TNHH chưa được nhìn nhận trong tương quan với cái riêng của lĩnh vực HKDD. Cũng vì vậy, các yếu tố tác động đến TNHH trong lĩnh vực HKDD mới được chỉ ra một cách chung chung, chưa mang tính chất đặc định cho lĩnh vực HKDD Việt Nam.

- Bức tranh thực trạng pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về TNHH trong lĩnh vực HKDD chỉ mới có vài nét chấm phá, thiếu tính tổng thể. Các hạn chế và nguyên nhân của hạn chế chưa được chỉ ra một cách toàn diện và chính xác. Nói cách khác, cơ sở thực tiễn cho việc đề xuất các kiến nghị, giải pháp liên quan đến TNHH trong lĩnh vực HKDD chưa được định hình đầy đủ.

- Trong các công trình nghiên cứu ít ỏi về TNHH trong lĩnh vực HKDD, khía cạnh nghiên cứu kinh nghiệm nước ngoài về điều chỉnh pháp luật và xử lý các VPHC trong lĩnh vực HKDD hầu như chưa được đề cập.

- Các kiến nghị, giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng TNHH trong lĩnh vực HKDD Việt Nam thiếu tính toàn diện, chưa có các giải pháp mang tầm tổng thể cũng như các giải pháp mang tính đột phá. Một số kiến nghị hoàn thiện pháp luật về TNHH trong lĩnh vực HKDD tuy đã được nêu ra nhưng chưa được luận giải thuyết phục nên giá trị tham khảo cho các phương án lập pháp chưa cao. Một số kiến nghị đơn lẻ về tổ chức áp dụng TNHH trong lĩnh vực HKDD chưa thực sự bám sát thực tiễn nên giá trị ứng dụng bị hạn chế đáng kể.

1.3. Những vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án

Như đã nói ở phạm vi nghiên cứu đề tài, lĩnh vực HKDD là một lĩnh vực rất rộng và nhiều đặc thù. Vì phạm hành chính và TNHH trong lĩnh vực HKDD mang tính phức tạp và đa dạng. Vì vậy, luận án không thể luận bàn và giải quyết triệt để tất cả những vấn đề đang là khoảng trống trong hoạt động nghiên cứu về TNHH trong lĩnh vực HKDD. Tuy nhiên, là công trình nghiên cứu khoa học có quy mô lớn và

hoàn chỉnh, luận án cần triển khai nghiên cứu chủ đề TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam trên cả phương diện lý luận, thực trạng và giải pháp theo hướng vừa tiếp thu, kế thừa các thành tựu khoa học của các công trình nghiên cứu đi trước gắn với TNHC vừa tiếp tục góp phần vào việc thảo luận và đưa ra kết luận về những vấn đề còn đang tranh luận về TNHC, vừa đi tiên phong trong việc xây dựng các luận cứ khoa học về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

Những vấn đề cụ thể cần tiếp tục nghiên cứu trong luận án bao gồm:

Trên phương lý luận, luận án cần nghiên cứu chỉ ra đặc điểm và yêu cầu của ngành HKDD đối với việc điều chỉnh pháp luật và áp dụng TNHC; xác định khái niệm và bản chất của TNHC trong lĩnh vực HKDD; xây dựng và luận giải cho quan niệm của luận án về các đặc điểm và vai trò của TNHC trong lĩnh vực HKDD; hệ thống hóa các quan niệm và đưa ra luận điểm khoa học về các thành tố của TNHC trong lĩnh vực HKDD phản ánh những chung và nét đặc thù của TNHC trong lĩnh vực HKDD, từ đó hình dung mô hình điều chỉnh pháp luật đối với các thành tố của TNHC trong lĩnh vực HKDD; chỉ ra và phân tích hệ thống các yếu tố tác động đến TNHC trong lĩnh vực HKDD; tìm hiểu khái quát về kinh nghiệm điều chỉnh pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD của một số nước trên thế giới.

Trên phương diện thực tiễn, luận án tập trung nghiên cứu các đặc điểm và bối cảnh hoạt động của HKDD Việt Nam; nghiên cứu khả năng ảnh hưởng về mặt tổ chức và hoạt động của HKDD Việt Nam đối với điều chỉnh pháp luật và thực hiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD; nghiên cứu các quy định pháp luật về VPHC và tình hình VPHC trong hoạt động HKDD Việt Nam; nghiên cứu thực tiễn điều chỉnh pháp luật và thực tiễn thực hiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam trên các khía cạnh: chủ thể áp dụng TNHC, các biện pháp TNHC, quy trình, thủ tục áp dụng TNHC; nghiên cứu phát hiện những ưu điểm, hạn chế trong pháp luật và trong thực tiễn, chỉ ra nguyên nhân của thực trạng áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

Trên phương diện kiến nghị và đề xuất, luận án tập trung nghiên cứu nhu cầu nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam trong giai đoạn hiện nay: nghiên cứu xây dựng các quan điểm nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam hiện nay; nghiên cứu đề xuất hệ thống các giải pháp

toàn diện và khả thi nhằm nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam hiện nay; nghiên cứu đề xuất các bảo đảm cho việc hiện thực hóa các quan điểm và giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam hiện nay.

1.4. Giả thuyết nghiên cứu và câu hỏi nghiên cứu của luận án

1.4.1. Giả thuyết nghiên cứu của luận án

Luận án triển khai nghiên cứu các nội dung dựa trên giả thuyết khoa học sau: VPHC và áp dụng TNHC là hiện tượng pháp lý nổi bật trong lĩnh vực HKDD nhưng hiện đang có nhiều vướng mắc, bất cập trong điều chỉnh pháp luật cũng như trong thực tiễn thực hiện pháp luật. Điều này có thể được cải thiện nếu có sự bổ khuyết về nhận thức lý luận, đổi mới chính sách pháp luật, nâng cao năng lực tổ chức thực hiện pháp luật, nâng cao ý thức pháp luật của người dân và đảm bảo các nguồn lực cần thiết...đáp ứng yêu cầu nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam?

Giả thuyết nghiên cứu của luận án xuất phát từ ba điểm căn bản sau đây:

Một là, HKDD với phương tiện vận chuyển hành khách, hàng hóa hết sức tiện lợi, giúp sự phát triển xã hội xã hội trên nhiều mặt. Tuy nhiên, đây là đường vận tải được thực hiện bởi nguồn nguy hiểm cao độ. Những sơ xuất, sai lầm để lại có thể để hậu quả thảm khốc về người, tài sản. Vì thế, các quy tắc của hàng không đòi hỏi phải được thực hiện rất nghiêm khắc. TNHC là một hình thức trách nhiệm pháp lý cần thiết để phòng, chống VPHC – loại vi phạm pháp luật xâm phạm các quy tắc quản lý ở một lĩnh vực pháp luật cần phải được chấp hành đặc biệt nghiêm túc.

Hai là, trên thực tế, áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD còn nhiều bất cập xuất phát từ khiếm khuyết trong điều chỉnh pháp luật, từ khả năng tổ chức thực hiện pháp luật. Có những trường hợp áp dụng TNHC hầu như chưa thể có hướng giải quyết do đặc điểm của loại vận chuyển hành khách, do yếu tố nước ngoài...

Ba là, HKDD chưa được nghiên cứu một cách hệ thống, bài bản bằng các công trình nghiên cứu có tính chuyên biệt ở các cấp độ ứng dụng, triển khai. Vì vậy, thành quả nghiên cứu TNHC trong lĩnh vực HKDD rất mỏng. Trong thực tế, điều chỉnh pháp luật cũng như tổ chức áp dụng pháp luật về TNHC lĩnh vực hàng không dân dụng dựa trên tri thức chung hoặc bằng kinh nghiệm thực tiễn, có những trường hợp

thiếu các căn cứ khoa học.

1.4.2. Câu hỏi nghiên cứu của luận án

Để giải mã giả thuyết khoa học nêu trên, luận án cần làm sáng tỏ ba câu hỏi nghiên cứu:

(1) Nhận thức như thế nào về khái niệm, đặc điểm, bản chất, vai trò, nguyên tắc và nội dung TNHC trong lĩnh vực HKDD?

(2) Thực trạng pháp luật và áp dụng pháp luật về TNHC hiện nay như thế nào và đâu là nguyên nhân của những bất cập, hạn chế trong đó?

(3) Cần lựa chọn các giải pháp, biện pháp nào để nâng cao hiệu quả của TNHC trong lĩnh vực HKDD, bảo đảm chất lượng quản lý hành chính nhà nước cũng như trật tự pháp luật trong lĩnh vực HKDD?

KẾT LUẬN CHƯƠNG 1

Kết quả nghiên cứu tại chương 1 cho phép rút ra những kết luận sau:

Một là, luận án nghiên cứu TNHC trong lĩnh vực HKDD được thực hiện tương đối thuận lợi khi đã có nhiều công trình nghiên cứu đã tạo lập một lượng tri thức, các kết quả nghiên cứu liên quan trực tiếp. Tuy nhiên, nghiên cứu TNHC trong lĩnh vực cụ thể này vẫn còn phải có sự vận dụng, phát hiện, phân tích... làm rõ nhiều vấn đề không đơn giản để có được kết quả mới.

Hai là, các kết quả nghiên cứu có thể tương tác với nghiên cứu trong đề tài như sau:

- Các nghiên cứu lý luận về TNHC trong các công trình nghiên cứu với tư cách một hình thức của cưỡng chế hành chính nhà nước là cơ sở lý luận trực tiếp giúp cho việc làm rõ các vấn đề lý luận cơ bản về TNHC trong lĩnh vực HKDD. Tuy nhiên, các vấn đề, khía cạnh của “cái chung” đó cũng cần phải được xử lý đối với những khoảng trống, những ý kiến mâu thuẫn hay khác nhau. Và cần đến sự “chuyển hóa” trong luận án, làm rõ được lý luận đó thành “cái riêng” về TNHC trong lĩnh vực HKDD;

- Các nghiên cứu về thực trạng TNHC trong các lĩnh vực, kể cả lĩnh vực HKDD sẽ là tài liệu tham khảo cho nghiên cứu thực trạng TNHC lĩnh vực HKDD trong luận án này. Bởi vì giữa chúng có những điểm chung về điều chỉnh pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về TNHC trong các lĩnh vực cụ thể. Ngoài ra, các khía cạnh cần xem xét để làm sáng tỏ thực trạng TNHC cũng là yếu tố cần thiết cho luận án khi trình bày về thực trạng TNHC trong lĩnh vực HKDD;

- Các kiến nghị, giải pháp đã được các công trình nghiên cứu hiện có đề cập là cái chung, gợi ý cho những kiến nghị, giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Tuy nhiên, cần khẳng định, những kiến nghị, giải pháp về TNHC trong lĩnh vực HKDD sẽ là vấn đề của riêng nó, có đặc điểm riêng.

Chương 2

NHỮNG VẤN ĐỀ LÝ LUẬN VỀ TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG

2.1. Khái niệm, đặc điểm, vai trò của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

2.1.1. Khái niệm trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

2.1.1.1. Khái niệm lĩnh vực hàng không dân dụng

Ngành hàng không trên thế giới được biết đến từ đầu thế kỷ 20 khi anh em nhà Wright đã bay thành công trên một chiếc máy bay tự thiết kế chế tạo có gắn động cơ (ngày 17 tháng 12 năm 1903). Mặc dù chỉ bay được một quãng đường ngắn do gặp vấn đề về điều khiển nhưng sự kiện quan trọng này được xem là mốc quan trọng trong quá trình con người chinh phục bầu trời và mở đầu cho sự ra đời ngành hàng không nói chung, HKDD nói riêng.

Sự tiến bộ lớn của khoa học công nghệ đã mở rộng sự phát triển của lĩnh vực hàng không trong suốt những năm 1920 -1930. Một trong những thiết kế máy bay thành công nhất của thời kỳ giữa hai cuộc chiến tranh thế giới là Douglas DC -3 đã khiến nó trở thành máy bay dân dụng loại lớn đầu tiên mang lại lợi nhuận chỉ bằng hình thức vận chuyển hành khách. Từ thập niên 60 của thế kỷ 20, vật liệu composite đã được ứng dụng để làm thân máy bay giúp chúng hoạt động hiệu quả hơn, những động cơ hiệu suất cao trở nên thông dụng và sẵn có. Tuy nhiên, cú hích quan trọng nhất trong hoạt động HKDD là những sáng kiến đột phá trong lĩnh vực trang bị máy móc và điều khiển máy bay, dẫn đến những thay đổi đáng kể trong buồng lái trên máy bay và hiệu suất vận chuyển hành khách. Từ đó, ngành HKDD chính thức trở thành một lĩnh vực kinh tế và dịch vụ đặc biệt quan trọng trong đời sống của mỗi quốc gia cũng như trong quá trình hội nhập quốc tế.

Ngày nay, ngành HKDD ngày càng mở rộng quy mô hoạt động. Khái niệm HKDD không chỉ bó hẹp trong vận chuyển hành khách, hàng hóa và các dịch vụ hoạt động bay tại cảng hàng không mà đã mở rộng sang các lĩnh vực thương mại có liên quan đến hoạt động HKDD. Các yếu tố trong lĩnh vực HKDD bao gồm: (i) Quản lý

nhà nước chuyên ngành HKDD và các cơ quan có liên quan như hải quan, cửa khẩu, kiểm dịch y tế...; (ii) Vận tải hàng không: vận chuyển hành khách, hàng hoashangf không chung do các nhà vận chuyển hàng không thực hiện; (iii) Kết cấu hạ tầng hàng không: các cảng hàng không, các sân bay, dịch vụ không lưu...(iv) Công nghiệp hàng không: sản xuất, bảo dưỡng tàu bay, động cơ, thân,càng, các cấu kiện thiết bị điện tử..trên tàu bay; (v) Các dịch vụ kỹ thuật, thương mại hàng không: dịch vụ thương mại kỹ thuật mặt đất, cung ứng xăng dầu, cung ững vật tư phụ tùng máy bay, huấn luyện, đào tạo, ăn uống, giải trí...; (vi) Sử dụng dịch vụ vận tải hàng không: hành khách và các khách hàng có nhu cầu vận chuyển hàng hóa, các đại lý, gom hàng hóa, người sử dụng dịch vụ... Trong số các yếu tố trên, có 5 yếu tố cơ bản có quan hệ chặt chẽ và phụ thuộc lẫn nhau để tạo nên sản phẩm hàng không và bộ mặt của lĩnh vực HKDD, đó là: vận tải hàng không, cảng hàng không, quản lý bay dân dụng, dịch vụ kỹ thuật thương mại hàng không và quản lý nhà nước chuyên ngành HKDD. Trong đó, vận tải hàng không đóng vai trò trung tâm, thể hiện ở các khía cạnh sau: 1/ Vận tải hàng không trực tiếp thực hiện nhiệm vụ chính yếu của ngành HKDD là vận chuyển hành khách, hàng hóa bằng đường hàng không; 2/ Vận tải hàng không tạo nên nguồn thu chính của ngành HKDD từ giá cước vận chuyển, từ đó phân phối lại cho các lĩnh vực khác dưới dạng phí và lệ phí; 3/ Vận tải hàng không vừa là điều kiện để phát triển các lĩnh vực còn lại, vừa là đối tượng để các lĩnh vực này phục vụ. 04 yếu tố còn lại thực hiện các chức năng khác nhau nhằm đảm bảo hoạt động an toàn, điều hòa và hiệu quả của HKDD. Theo đó, HKDD được hiểu là ngành kinh tế áp dụng khoa học, công nghệ kỹ thuật hiện đại, trình độ quản lý tiên tiến, có quy mô vốn lớn, hoạt động cả ở trong và ngoài nước, có sự gắn kết chặt chẽ giữa khoa học công nghệ, đào tạo, nghiên cứu triển khai với sản xuất kinh doanh, hoạt động có tính quốc tế cao. Với tính cách là một ngành kinh tế, hiện nay, HKDD trên thế giới đang vận hành theo xu hướng sau: (i) Tự do hóa vận tải hàng không; (ii) Đa dạng hóa quyền sở hữu, giảm thiểu quyền kiểm soát của nhà nước đối với kinh doanh vận tải và thương mại hàng không; (iii) Thương mại cảng hàng không và hình thành, cạnh tranh giữa các trung tâm trung chuyển hàng không; (iv) Hợp nhất, liên minh, liên kết, chuyên môn hóa các hãng hàng không.

Tuy nhiên, chính do tính chất đặc thù của HKDD nên HKDD không thể chỉ

được nhìn nhận như một lĩnh vực kinh tế đơn thuần. Hoạt động HKDD là ngành kinh tế chịu ảnh hưởng mạnh mẽ từ tình hình an ninh quốc gia và trật tự an toàn, an ninh trên phạm vi quốc tế. Đến lượt mình, hoạt động HKDD góp phần củng cố an ninh quốc gia, phòng chống tội phạm và vi phạm pháp luật thông qua việc đảm bảo sự hợp tác mau lẹ, hiệu quả giữa các quốc gia nhờ vào phương thức hoạt động của HKDD. Vai trò của HKDD không chỉ dừng ở việc ảnh hưởng mạnh mẽ đến toàn bộ nền kinh tế quốc dân của mỗi quốc gia và trên quy mô toàn cầu (mở rộng hoạt động kinh doanh trên phạm vi toàn cầu, tăng thêm sức mạnh của nền kinh tế quốc dân, tác động đến tăng trưởng kinh tế, tác động đến lĩnh vực đầu tư, thúc đẩy phát triển du lịch quốc tế, tạo điều kiện để phát triển vùng lãnh thổ, cầu nối để hội nhập quốc tế) mà còn ở khả năng góp phần bảo vệ an ninh quốc gia, phòng chống tội phạm và vi phạm pháp luật, hợp tác quốc tế trong bảo vệ hòa bình và an ninh thế giới.

Như vậy, lĩnh vực HKDD là lĩnh vực kinh tế kinh tế kỹ thuật đặc thù dựa trên cơ sở ứng dụng những thành tựu khoa học kỹ thuật tiên tiến nhất, vừa mang tính chất là ngành kinh tế trọng điểm với trọng tâm là hoạt động vận tải hàng không, vừa liên quan chặt chẽ đến an ninh, quốc phòng, kinh tế đối ngoại, hoạt động toàn cầu, có tính quốc tế cao.

2.1.1.2. Khái niệm trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Trên phương diện lý luận, TNHC là một phạm trù pháp lý được nhìn nhận từ nhiều chiều cạnh liên quan đến cách tiếp cận giải mã khái niệm tiền thân của nó là trách nhiệm pháp lý.

Trong nhiều công trình nghiên cứu, trách nhiệm pháp lý thường được nhận diện theo hai nghĩa: trách nhiệm tích cực và trách nhiệm tiêu cực. Trách nhiệm pháp lý tích cực được hiểu là hành vi thuộc bản phận, nghĩa vụ của một chủ thể phải thực hiện quy định của pháp luật. Đây là trách nhiệm đối với hành vi được thực hiện trong tương lai. Trách nhiệm hành chính tích cực có trong rất nhiều văn bản pháp luật, thường ở phần cuối các văn bản quy phạm. Ví dụ, trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, Nghị định số 15/2013/NĐ-CP Về quản lý chất lượng công trình xây dựng ngày 06 tháng 02 năm 2013 của Chính phủ, tại khoản 1 Điều 48 về tổ chức thực hiện đã quy định: “1. Bộ trưởng, Thủ trưởng cơ quan ngang Bộ, Thủ trưởng cơ quan thuộc

Chính phủ, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các tỉnh, thành phố trực thuộc Trung ương, Thủ trưởng tổ chức chính trị, tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức chính trị xã hội - nghề nghiệp và các tổ chức, cá nhân có liên quan chịu trách nhiệm thi hành Nghị định này”. Trái lại, trách nhiệm pháp lý tiêu cực lại được hiểu là tác động của cơ quan nhà nước có thẩm quyền đến người vi phạm pháp luật, buộc họ phải chịu các biện pháp cưỡng chế nhà nước nhất định. Đây là trách nhiệm đối với hành vi đã được thực hiện trong quá khứ. Ví dụ, các trách nhiệm hình sự, dân sự, trách nhiệm hành chính được quy định trong các văn bản pháp luật tương ứng như Bộ luật hình sự, Bộ luật dân sự, Luật xử lý vi phạm hành chính. Sự phân biệt giữa trách nhiệm pháp lý tích cực và trách nhiệm pháp lý tiêu cực có thể thấy ngay trong Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012. Ví dụ, quy định về trách nhiệm tích cực tại Điều 16 của Luật về trách nhiệm của người có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính trong việc áp dụng biện pháp trách nhiệm theo quy định pháp luật, và quy định về trách nhiệm tiêu cực tại khoản 2 của Điều 2 áp dụng đối với đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính...Mỗi loại trách nhiệm kể trên có bản chất, đặc điểm riêng.

Trong đời sống pháp lý của xã hội, trách nhiệm pháp lý tích cực là yếu tố chủ yếu, quan trọng nhất trong việc thực hiện quy phạm pháp luật, đảm bảo pháp chế. Vì vậy, một số nhà nghiên cứu cho rằng, trách nhiệm pháp lý luôn phải gắn với nghĩa vụ pháp lý, tức là đòi hỏi một sự bảo đảm, một sự chịu trách nhiệm, ràng buộc với một cam kết trọng thể, một lời hứa, một sự cam đoan...nhưng không nhất thiết gắn với một vi phạm pháp luật cụ thể. Từ đó có cách hiểu *“Trách nhiệm pháp lý là một liên hệ, ràng buộc pháp lý giữa các chủ thể pháp luật. Theo đó, một bên có nghĩa vụ thực hiện một hành vi nào đó, bảo đảm cho một việc gì đó, thực hiện cam kết của mình, nhằm đảm bảo quyền và lợi ích của các bên liên quan”* [60]. Với cách hiểu này, trách nhiệm pháp lý dẫn tới nghĩa vụ sửa chữa những thiệt hại mà hành vi của mình gây ra cho bên liên quan (thiệt hại này cũng có thể đến từ hành vi của người mà mình chịu trách nhiệm giám sát gây ra). Trách nhiệm pháp lý cũng có thể gắn liền với một hình thức xử phạt do pháp luật quy định. Từ góc độ này, một số công trình nghiên cứu cho rằng quan niệm về trách nhiệm pháp lý có tính truyền thống lâu nay (trách nhiệm tiêu cực) có khiếm khuyết khi không xét rằng ngay trong ngành luật hiến pháp cũng có các chế tài pháp lý có thể gọi là trách nhiệm hiến pháp, vì vậy trách nhiệm hiến pháp

cần phải được bổ sung vào quan niệm chung về trách nhiệm pháp lý [72, tr.33-40]....

Tuy nhiên, trong quan niệm phổ biến hiện nay ở Việt Nam, trách nhiệm pháp lý thường được tiếp cận theo nghĩa hẹp – là trách nhiệm tiêu cực, gắn liền với vi phạm pháp luật và cuộc đấu tranh phòng, chống các vi phạm pháp luật. Theo đó, trách nhiệm pháp lý thường được hiểu là những “*hậu quả pháp lý bất lợi về vật chất về vật chất hoặc tinh thần được áp dụng bởi các cơ quan nhà nước có thẩm quyền đối với các chủ thể vi phạm pháp luật. Những hậu quả pháp lý bất lợi này là những hình thức cưỡng chế pháp lý được quy định trong bộ phận chế tài của các quy phạm pháp luật tương ứng*” [62, tr. 397]. Quan niệm tương tự cũng được chia sẻ bởi nhiều tác giả khác nhau [41, Chương XI]; [61, tr. 537-575]; [40, Chương 18]. Hướng tiếp cận này gắn trách nhiệm pháp lý với vi phạm pháp luật và xem vi phạm pháp luật là căn cứ để truy cứu trách nhiệm pháp lý, là “*nguồn*” duy nhất phát sinh trách nhiệm pháp lý. Tính phổ biến của cách nhìn nhận trách nhiệm pháp lý như trên chịu ảnh hưởng từ lý thuyết về vai trò của nhà nước trong điều chỉnh pháp luật, xem pháp luật là công cụ chủ yếu để nhà nước tác động và điều chỉnh các quan hệ xã hội, đồng thời được cắt nghĩa bởi tình trạng vi phạm pháp luật với các tác hại của nó luôn gây bức xúc trong đời sống xã hội, ảnh hưởng xấu đến hoạt động bình thường của các quan hệ xã hội và do đó, cần phải khẳng định sự can thiệp cần thiết của nhà nước thông qua việc áp dụng các chế tài pháp luật.

Quan niệm trách nhiệm pháp lý theo nghĩa trách nhiệm tiêu cực là cách tiếp cận được lựa chọn trong nghiên cứu chủ đề luận án này. Theo đó, TNHC là một dạng của trách nhiệm pháp lý bên cạnh các hình thức trách nhiệm pháp lý có tính truyền thống là trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự, trách nhiệm kỷ luật, trách nhiệm vật chất.

Hiện nay, các quan niệm về TNHC được thể hiện tương đối thống nhất trong sách báo pháp lý Việt Nam. Sự khác biệt chỉ liên quan chủ yếu đến cách thức diễn đạt. Chẳng hạn: có tác giả cho rằng TNHC là hậu quả bất lợi mà người vi phạm phải gánh chịu theo quy định của pháp luật. Hậu quả bất lợi này được thể hiện bằng các biện pháp TNHC mà nhà nước áp dụng đối với chủ thể VPHC [50] trong khi tác giả khác đưa ra định nghĩa: “*trách nhiệm hành chính là hậu quả pháp lý bất lợi mà nhà nước buộc các tổ chức, cá nhân vi phạm hành chính phải gánh chịu*” [76, tr.326]...

Về cơ bản, các quan niệm hiện hành nêu trên về TNHC đã thể hiện được bản chất của TNHC là đưa lại hậu quả cho người thực hiện hành vi VPHC. Tuy nhiên, đây chỉ là cách diễn đạt “tĩnh” về TNHC, chủ yếu nói về quan hệ nhân – quả giữa VPHC và chế tài hành chính, mà chưa thể hiện được khía cạnh chính trị - xã hội của thuật ngữ TNHC thể hiện trong thái độ của nhà nước và của xã hội. Ngoài ra, các quan niệm trên cũng chưa phản ánh được một số khía cạnh liên quan đến TNHC ngoài việc tập trung thể hiện bản chất của TNHC. Vì vậy, khi hướng tới một cách hiểu đầy đủ về TNHC, cần chú ý thêm những khía cạnh sau:

(1) Cần chỉ ra thái độ của nhà nước (đồng thời cũng là thái độ của xã hội) đối với hành vi VPHC;

(2) Bên cạnh các yếu tố cơ bản là VPHC và hậu quả bất lợi (được hiểu là chế tài hành chính hay biện pháp TNHC), còn phải chỉ ra các yếu tố cơ bản khác của TNHC là người có thẩm quyền áp dụng biện pháp chế tài và thủ tục áp dụng chế tài hành chính.

(3) Cần chỉ ra mục đích cơ bản của TNHC là phòng, chống vi phạm pháp luật (VPHC và các vi phạm pháp luật khác thực chất để hướng tới tạo lập trật tự pháp luật trong quản lý hành chính nhà nước.

Xuất phát từ nhận thức nêu trên, có thể nêu khái niệm TNHC như sau: *“Trách nhiệm hành chính là phản ứng lên án của nhà nước và xã hội đối với người thực hiện VPHC thể hiện ở người có thẩm quyền áp dụng đối với họ chế tài hành chính theo thủ tục được pháp luật quy định nhằm phòng, chống VPHC và các vi phạm pháp luật khác”*.

Đặt khái niệm TNHC trong bối cảnh của lĩnh vực HKDD, có thể đưa ra khái niệm TNHC trong lĩnh vực HKDD như sau: *“Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực HKDD là phản ứng lên án của nhà nước và xã hội đối với người thực hiện VPHC trong lĩnh vực HKDD, thể hiện ở chủ thể có thẩm quyền thực hiện việc áp dụng chế tài hành chính đối với người có hành vi VPHC theo theo thủ tục đã được pháp luật quy định nhằm phòng, chống VPHC diễn ra trong lĩnh vực HKDD, bảo đảm an toàn hàng không, góp phần bảo đảm trật tự quản lý nhà nước, bảo đảm an ninh quốc gia và phát triển bền vững ngành HKDD”*

Liên quan đến khái niệm nêu trên, có một vấn đề cần phải giải nghĩa rõ ràng.

Đó là sự phân định giữa hai phạm trù “trách nhiệm hành chính” và “xử phạt hành chính” cũng như tương quan giữa chúng theo pháp luật Việt Nam hiện nay. Trên thực tế, mặc dù Luật Xử lý vi phạm hành chính Việt Nam hiện hành có tên gọi nhấn vào cụm từ “ xử lý vi phạm hành chính” nhưng ngay từ Điều 2 của Luật, sau khi xác định khái niệm chung về VPHC tại khoản 1, các khoản 2 và 3 đã chia các biện pháp cưỡng chế áp dụng đối với VPHC thành hai nhóm: (i) Nhóm thứ nhất, là “xử phạt VPHC” bao gồm các hình thức phạt (như cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu tang vật phương tiện được sử dụng để VPHC...) và các biện pháp khắc phục hậu quả; (ii) Nhóm thứ hai là các “biện pháp xử lý hành chính”, biện pháp này được áp dụng đối với cá nhân vi phạm pháp luật về an ninh, trật tự, an toàn xã hội mà không phải là tội phạm, (bao gồm biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn; đưa vào trường giáo dưỡng; đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc và đưa vào cơ sở cai nghiện bắt buộc). Sự khác nhau giữa hai nhóm biện pháp này không chỉ ở chỗ các biện pháp xử lý VPHC liên quan đến việc hạn chế quyền tự do của công dân, do đó nghiêm khắc hơn mà còn ở các yếu tố khác. Xử phạt VPHC được áp dụng theo thủ tục hành chính và do các cơ quan hành chính và các cơ quan khác được trao thực hiện quyền có tính chất quản lý hành chính nhà nước thực hiện. Còn xử lý hành chính (trừ biện pháp giáo dục tại xã, phường, thị trấn do UBND cấp xã thực hiện) thì các biện pháp còn lại theo tên gọi cũng được xem là biện pháp cưỡng chế có tính chất hành chính, nhưng lại do Tòa án nhân dân thực hiện theo trình tự, thủ tục có tính chất tư pháp rõ rệt – trình tự tố tụng (Điều này được thấy rõ nếu nghiên cứu các quy định của về trình tự, thủ tục trong Pháp lệnh Trình tự, thủ tục xem xét, quyết định áp dụng các biện pháp xử lý hành chính tại Tòa án nhân dân ngày 20/01/2014 của Ủy ban Thường vụ Quốc hội). Như thế nhóm biện pháp này tuy được gọi là “biện pháp xử lý hành chính” nhưng trên thực tế đã phải viện đến tư pháp để áp dụng các biện pháp xử lý hành chính có tính chất nghiêm khắc mà thực chất là gần với chế tài hình sự. Như vậy, rõ ràng, trong Luật Xử lý vi phạm hành chính hiện hành của Việt Nam có hai loại biện pháp khác nhau được áp dụng về cơ bản khác nhau gồm: (1) Loại các “ hình thức phạt” và các “biện pháp khắc phục hậu quả” được thể hiện trong khái niệm “xử phạt VPHC”, được áp dụng mang tính chất hành pháp, hành chính và (2) Loại các “biện pháp xử lý hành chính” được áp dụng mang tính chất tư pháp. Theo đó, dường như khái niệm “xử lý” trong tên của đạo luật

tỏ ra không chính xác khi nội hàm của nó không chỉ đề cập việc áp dụng các “biện pháp xử lý hành chính” mà cả đề cập các biện pháp trong “xử phạt hành chính”. Cũng chính từ sự phân tích trên cho thấy, “TNHC” là khái niệm tương đồng về căn bản với khái niệm “xử phạt hành chính” trên các yếu tố cấu thành về VPHC, CTHC, cơ quan có thẩm quyền áp dụng chế tài và thủ tục tiến hành việc áp dụng chế tài. Trong khoa học luật hành chính, tổng thể các yếu tố kể trên cho phép xem xét TNHC như một chế định của pháp luật hành chính có tính chất khoa học và thực tiễn. Còn trong pháp luật thực định, khái niệm “xử phạt VPHC” được sử dụng trong Luật Xử lý vi phạm hành chính chỉ để nhằm nhấn mạnh mối quan hệ giữa VPHC và xử phạt hành chính. Nói cách khác, “Xử phạt hành chính” là khái niệm có tính chất thực tiễn, ít nhiều được sử dụng có tính thực dụng, mang nhiều hàm ý quy ước. Như vậy, có sự tương đồng giữa hai khái niệm “TNHC” và “xử phạt VPHC”. Tuy là những cách tiếp cận khác nhau đối với việc VPHC và áp dụng chế tài hành chính đối với vi phạm này, nhưng khi bàn về “TNHC” cũng là hàm ý nói về “xử phạt hành chính” và ngược lại.

Như vậy, trong quản lý hành chính nhà nước nói riêng và trong đời sống pháp luật của xã hội nói chung, VPHC tuy không có mức độ nguy hiểm cao cho xã hội, nhưng đó là hiện tượng xảy ra có tính phổ biến và với số lượng lớn nhất so với các vi phạm pháp luật khác. Vi phạm hành chính đương nhiên dẫn đến việc áp dụng CTHC do người có thẩm quyền thực hiện theo các thủ tục pháp lý nhất định. Hoạt động này nếu được nhìn nhận từ biểu hiện bề nổi và là hậu quả của VPHC thì đó chính là việc áp dụng hình thức xử phạt đối với người VPHC. Từ đó, trong thực tiễn thường có sự đồng nhất TNHC với xử phạt hành chính, mặc dù trong khoa học luật hành chính thì hoạt động, quá trình áp dụng CTHC nói trên là nội hàm của thuật ngữ “trách nhiệm hành chính” và được xem xét với tư cách là một chế định của ngành luật hành chính [76, tr.315-358] và [78, tr.555-632].

2.1.2. Đặc điểm của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực HKDD là TNHC được áp dụng trong một lĩnh vực cụ thể, vì vậy nó mang những đặc điểm chung của TNHC và việc áp dụng TNHC. Tuy nhiên, với tính cách là TNHC trong một lĩnh vực cụ thể và đặc thù, TNHC trong lĩnh vực HKDD có một số đặc điểm riêng:

2.1.2.1. Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng là trách nhiệm của cá nhân, tổ chức có tham gia thực hiện và sử dụng dịch vụ hàng không dân dụng trước nhà nước

Đặc điểm này phân biệt với trường hợp vi phạm pháp luật dưới hình thức vi phạm hợp đồng trong hoạt động HKDD, đó là trách nhiệm trước nhau. Trách nhiệm này được pháp luật quy định. Nhà nước không can dự vào vấn đề này, trừ khi các bên có tranh chấp được tòa án phán xử đúng sai căn cứ vào hợp đồng giữa các bên theo quy định của pháp luật. Cũng cần hiểu rõ rằng, TNHC trong lĩnh vực HKDD không phải chỉ thể hiện ở chỗ pháp luật HKĐ và pháp luật xử lý VPHC quy định về trách nhiệm này. Vì trách nhiệm pháp lý nào cũng phải được pháp luật của nhà nước quy định. Bản chất của trách nhiệm thể hiện ở chỗ người có hành vi VPHC trong lĩnh vực HKDD phải “trả lời” trước nhà nước về hành vi của mình và nhà nước có quyền tiến hành thủ tục để áp dụng CTHC trong quan hệ nhân – quả đối với người thực hiện VPHC trong lĩnh vực HKDD.

2.1.2.2. Chủ thể có thẩm quyền thực hiện các hoạt động liên quan tới áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng tương đối đa dạng và đặc thù, bao gồm cả các chủ thể có thẩm quyền chung, các chủ thể có thẩm quyền riêng và những chủ thể không chuyên làm nhiệm vụ quản lý hành chính nhà nước

Như đã nói ở trên, TNHC là hình thức trách nhiệm pháp lý được áp dụng có tính chất quản lý hành chính nhà nước. Trước hết TNHC là hoạt động có tính chất bảo vệ pháp luật. Nó được xác lập nhằm bảo vệ các quy phạm pháp luật được Luật Xử lý vi phạm hành chính hiện nay xác định là các “quy định của pháp luật về quản lý nhà nước”. Các quy định pháp luật về quản lý nhà nước này thực chất là các quy tắc được pháp luật hành chính quy định. Ở đây cũng cần nói rõ thêm, khái niệm quản lý nhà nước và khái niệm quản lý hành chính nhà nước. Trong sách báo pháp lý, quản lý nhà nước có thể được hiểu theo nghĩa rộng gồm tất cả các hoạt động thực hiện các chức năng, nhiệm vụ do các cơ quan nhà nước thực hiện, bao gồm các hoạt động lập pháp, hành pháp, tư pháp. Quản lý nhà nước cũng có thể được hiểu theo nghĩa hẹp chỉ hoạt động hành pháp hay hành chính nhà nước. Đó là các hoạt động về căn bản do hệ thống cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Theo nghĩa hẹp này thì khái niệm quản lý nhà nước là khái niệm tương đương với khái niệm quản lý hành chính nhà nước,

trong đó, quản lý nhà nước là quản lý có tính chất hành chính. Theo đó, các chủ thể có thẩm quyền áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD trước hết là các cơ quan quản lý hành chính nhà nước có thẩm quyền chung và thẩm quyền riêng trong lĩnh vực HKDD với các chức năng, nhiệm vụ theo thứ bậc được pháp luật quy định. Tuy nhiên, do tính chất đặc thù của hoạt động HKDD, trong không gian của tàu bay, một số viên chức (cơ trưởng, tiếp viên...) là những người có quyền thực hiện những thủ tục nhất định, ban đầu liên quan đến áp dụng TNHC. Đặc biệt, viên Cơ trưởng của tổ bay không phải là công chức quản lý hành chính chuyên nghiệp nhưng thẩm quyền được giao tương đối rộng rãi.

2.1.2.3. Việc áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng thường đòi hỏi sự phối hợp giữa nhiều chủ thể có hoặc không có chức năng quản lý hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng (cảnh vụ, an ninh cửa khẩu, lực lượng công an, các cơ quan chức năng khác...)

Trên thực tế, để xác định tính chất, mức độ của một VPHC trong lĩnh vực HKDD nhằm có căn cứ đưa ra mức xử phạt thường khó khăn và cần nhiều công đoạn. Ví dụ: trường hợp lực lượng kiểm soát an ninh hàng không phát hiện hành khách có dấu hiệu sử dụng hộ chiếu, căn cước công dân, giấy tờ minh chứng nhân thân...giả mạo để đi tàu bay, tuy nhiên lực lượng kiểm soát an ninh cửa khẩu không có chức năng và khả năng để xác định tính chất giả mạo trong các giấy tờ nêu trên và phải cần đến sự hỗ trợ của lực lượng công an. Tương tự, trong pháp luật Việt Nam có quy định: “*Không chấp nhận chuyên chở hành khách mất khả năng làm chủ hành vi do sử dụng rượu, bia hoặc các chất kích thích*” (Khoản 2, Điều 58, Thông tư 13/2019/TT-BGTVT). Quy định này là căn cứ áp dụng biện pháp cấm lên tàu bay đối với hành khách. Tuy nhiên, để xác định việc hành khách mất khả năng điều chỉnh hành vi hoặc mức độ định tính (hay định lượng) của việc sử dụng rượu, bia, chất kích thích...lại không phải là việc đơn giản, không chỉ phụ thuộc vào sự đoán định chủ quan của một cá nhân (ví dụ: cơ trưởng) mà còn cần đến sự phối hợp của cơ quan giám định.

Ngoài ra, cũng do tính chất đặc thù của HKDD nên quá trình áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD thường diễn ra xung đột pháp luật và thường đòi hỏi sự tương trợ pháp lý quốc tế. Đó phổ biến là trường hợp người nước ngoài có hành vi VPHC trong thời gian chuyên bay đang diễn ra và khi tàu bay hạ cánh xuống lãnh thổ mà

người đó mang quốc tịch. Trường hợp này sẽ rất khó khăn khi áp dụng biện pháp xử phạt nếu không có sự phối hợp, hỗ trợ của nước sở tại.

2.1.2.4. Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng có thể áp dụng với nhiều đối tượng, không chỉ với công dân của một quốc gia mà còn có thể là người nước ngoài, người không quốc tịch

Trên thực tế, VPHC trong lĩnh vực HKDD thường gắn với quá trình vận hành các chuyến bay, từ khâu làm thủ tục chuyến bay, kiểm soát an ninh của khẩu ... đến toàn bộ các khâu diễn ra khi hành khách trong chuyến bay. Hành khách của chuyến bay gồm nhiều đối tượng với quốc tịch khác nhau, vị thế xã hội, điều kiện tài chính và văn hóa... khác nhau nên nhận thức pháp luật và hành vi VPHC có những biểu hiện khác nhau, thậm chí khó đoán định được mức độ và hậu quả. Theo đó, quá trình áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD phải hết sức cẩn trọng và linh hoạt nhằm khắc phục nguy cơ hạn chế quyền con người trong áp dụng các biện pháp xử phạt và các biện pháp cưỡng chế khác.

2.1.2.5. Cơ sở để truy cứu và áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng là các vi phạm hành chính đa dạng, phức tạp, hầu hết có cấu thành hình thức nhưng có nguy cơ gây ra những thiệt hại nghiêm trọng, nhiều khi ranh giới với các vi phạm hình sự không rõ ràng

Tính đa dạng và phức tạp của các VPHC trong lĩnh vực HKDD có liên quan đến tính đa dạng và phức tạp của khách thể mà pháp luật xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD bảo vệ. Tuy nhiên, tính đa dạng và phức tạp của VPHC trong lĩnh vực HKDD cũng sẽ được giải mã bởi các quy định pháp luật rõ ràng và đầy đủ. Vấn đề còn lại là tính khó xác định trên thực tế về ranh giới giữa vi phạm và không vi phạm, giữa VPHC và các vi phạm pháp luật khác, đặc biệt là các vi phạm hình sự, nhất là khi VPHC trong lĩnh vực HKDD thường có nguy cơ gây ra thiệt hại nghiêm trọng, thậm chí đặc biệt nghiêm trọng.

2.1.2.6. Chế tài hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng có tính chất nghiêm khắc cao nhưng nghiêng nhiều hơn về hướng phòng ngừa, áp dụng ngay cả khi có hành vi vi phạm hành chính nhưng hậu quả chưa xảy ra

Một trong những nhiệm vụ quan trọng hàng đầu của HKDD là đảm bảo an toàn hàng không, vì vậy, TNHC trong lĩnh vực HKDD thường được áp dụng khi chưa

có thiệt hại thực tế xảy ra, bởi thiệt hại xảy trong lĩnh vực HKDD khi có vi phạm pháp luật thường rất nghiêm trọng. Đặc điểm này cũng có thể thấy trong áp dụng TNHC thuộc một số lĩnh vực khác trên quan điểm cho rằng, thiệt hại thực tế chỉ là cơ sở cho việc áp dụng hình thức và mức độ xử phạt [78, tr. 570]. Đặc điểm này cũng tương đồng với trách nhiệm hình sự và cả với trách nhiệm kỷ luật hành chính. Trong trách nhiệm kỷ luật hành chính, một công chức chỉ vi phạm nghĩa vụ thời gian thực hiện công vụ chưa gây ra hậu quả nào cũng có thể đã bị áp dụng trách nhiệm kỷ luật. Trong khi đó, đối với quan hệ kinh tế - dân sự, không thể áp dụng chế tài khi không có hậu quả thực tế xảy ra (hiện tại và các lợi ích sẽ có được trong tương lai);

2.1.2.7. Việc truy cứu trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng được thực hiện theo thủ tục hành chính

Đây là vấn đề hiện nay vẫn đang được tranh luận khá sôi nổi trên thế giới và ở Việt Nam. Nhìn chung, có hai luồng ý kiến về hai mô thức áp dụng thủ tục xử lý các VPHC: (i) Thủ tục nội bộ hành chính (ngoài Tòa án) theo trình tự đóng kín; (ii) Thủ tục theo mô thức của ngành tư pháp (thủ tục xử phạt hành chính thực chất là thủ tục xử lý các vi phạm hình sự nhỏ). Tuy nhiên, do yêu cầu đặc biệt cần xử lý ngay các VPHC nhằm đảm bảo quyền và lợi ích hợp pháp của các đối tượng sử dụng dịch vụ hàng không nên về cơ bản, thủ tục truy cứu TNHC trong lĩnh vực HKDD được tiến hành theo quy trình hành chính, hoặc hành chính kết hợp tư pháp trong một số trường hợp. Ở Việt Nam, việc truy cứu TNHC trong các lĩnh vực nói chung, lĩnh vực HKDD nói riêng được thực hiện theo thủ tục hành chính. Trình tự đóng kín của thủ tục nội bộ hành chính trong quy trình xử phạt hành chính trong lĩnh vực HKDD cũng phần nào giảm bớt tính rườm rà, phức tạp của thủ tục nhưng với đặc trưng “đóng kín” (không có sự tham gia của luật sư - người bảo vệ quyền lợi của người bị xử phạt; thậm chí trong công đoạn ban hành quyết định xử phạt, không có sự hiện diện của người bị xử phạt) cũng đang đặt ra những vấn đề pháp lý cần xử lý liên quan đến hiệu quả xử phạt hành chính và cơ chế bảo vệ quyền và tự do cá nhân.

2.1.3. Vai trò của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Vai trò của TNHC trong lĩnh vực HKDD là sự thể hiện vai trò chung của TNHC trong một lĩnh vực cụ thể, được biểu hiện như sau:

Thứ nhất, TNHC là một biện pháp cưỡng chế hành chính có tính chất bảo vệ

nhằm hỗ trợ cho quản lý nhà nước trong lĩnh vực HKDD.

Đối với quản lý nhà nước ngành HKDD, chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của nó là lãnh đạo, chỉ đạo, điều hành để các hoạt động HKDD diễn ra một cách bình thường nhằm phục vụ tốt nhất đời sống sinh hoạt của các cá nhân tổ chức, phục vụ các hoạt động sản xuất kinh doanh, du lịch, phát triển văn hóa, xã hội và các mặt khác nhằm phát triển kinh tế xã hội, thực hiện việc hội nhập quốc tế. Quản lý nhà nước lĩnh vực HKDD đồng thời có nhiệm vụ lớn là phục vụ mục tiêu tổng quát được Đại hội Đảng lần thứ XIII xác định là phấn đấu đến giữa thế kỷ XXI, nước ta *trở thành nước phát triển, theo định hướng xã hội chủ nghĩa* với các mục tiêu cụ thể là: Đến năm 2025 là nước đang phát triển, có công nghiệp theo hướng hiện đại, vượt qua mức thu nhập trung bình thấp; đến năm 2030 là nước đang phát triển, có công nghiệp hiện đại, thu nhập trung bình cao; đến năm 2045, trở thành nước phát triển, thu nhập cao. Hoạt động quản lý nhà nước như vậy được thực hiện thông qua việc hoạch định chính sách hành pháp, ban hành văn bản dưới luật, tổ chức thực hiện pháp luật, áp dụng các biện pháp cần thiết bảo đảm cho quan hệ xã hội, các hoạt động trong lĩnh vực HKDD diễn ra đúng định hướng, mục tiêu đã định.

Chức năng, nhiệm vụ kể trên của quản lý nhà nước đương nhiên không thể thực hiện bằng các biện pháp cưỡng chế hành chính, trong đó có TNHC. Trái lại, TNHC chỉ có thể là biện pháp, công cụ hỗ trợ cho hoạt động quản lý nói trên, cụ thể là bảo đảm sự an toàn, trật tự pháp luật trong lĩnh vực HKDD.

Khi xem TNHC là công cụ, biện pháp hỗ trợ cho quản lý nhà nước về HKDD thì cần hiểu chính xác hơn đó là sự hỗ trợ cho chức năng, nhiệm vụ chủ yếu của quản lý nhà nước. Bởi vì, việc áp dụng TNHC cũng là hoạt động quản lý nhà nước. Và cũng cần thấy rằng không nên tuyệt đối hóa vai trò của TNHC. Một quốc gia về căn bản không thể phát triển bằng cưỡng chế nhà nước, trong đó có cưỡng chế hành chính. Ngoài ra, để bảo đảm an ninh, an toàn HKDD, ngoài TNHC và các biện pháp cưỡng chế khác, nhà nước còn sử dụng nhiều hình thức, phương pháp khác nhau để điều chỉnh và bảo đảm, bảo vệ các quan hệ xã hội trong hoạt động HKDD như thuyết phục, giáo dục, tổ chức các hoạt động phòng, chống VPHC và các vi phạm pháp luật khác.

Thứ hai, TNHC trong lĩnh vực HKDD là biện pháp cần thiết để phòng, chống VPHC cũng như các vi phạm pháp luật hình sự, dân sự, kỷ luật hành chính trong lĩnh

vực HKDD.

Trước hết TNHC là biện pháp được áp dụng để chống lại các VPHC đã diễn ra trong thực tế. Khi VPHC xảy ra thì về nguyên tắc, TNHC phải được áp dụng. Nhưng ngoài tác dụng “chống” đó, thể hiện trong việc áp dụng các biện pháp phạt và buộc khôi phục lại tình trạng đã bị thay đổi, TNHC còn có ý nghĩa phòng ngừa VPHC và các vi phạm pháp luật khác trong lĩnh vực này. Điều đó thể hiện ở chỗ việc biện pháp TNHC được áp dụng có ý nghĩa giáo dục và răn đe chung đối với những người khác. Và ngay bản thân sự hiện diện các quy định của pháp luật về TNHC khi chưa áp dụng cũng đã có tác dụng phòng ngừa giáo dục và tác động tâm lý đối với cá nhân, tổ chức.

Vai trò phòng chống VPHC và các vi phạm pháp luật khác trong lĩnh vực HKDD là một trong những biện pháp bảo đảm pháp chế theo các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền Việt Nam trong một lĩnh vực cụ thể. Theo đó, nhà nước quản lý, bảo vệ bằng pháp luật đối với an ninh, an toàn HKDD không chỉ bằng việc xây dựng một hệ thống pháp luật về lĩnh vực HKDD hoàn chỉnh mà quan trọng hơn, pháp luật phải được tôn trọng và chấp hành một cách nghiêm chỉnh, mọi hành vi VPHC vi phạm trong lĩnh vực HKDD phải được xử lý nghiêm minh, kịp thời, triệt để.

Việc áp dụng biện pháp TNHC đối với VPHC có tác dụng bảo vệ trật tự quản lý nhà nước, bảo vệ các quy phạm pháp luật về HKDD đương nhiên có ý nghĩa phòng ngừa VPHC. Tuy nhiên, không chỉ trong giới hạn vi phạm pháp luật như vậy. Qua việc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD, biện pháp này còn góp phần phòng ngừa tội phạm hình sự, vi phạm pháp luật dân sự và cả vi phạm kỷ luật hành chính trong các cơ quan, tổ chức. Xa hơn, về nguyên tắc, TNHC trong lĩnh vực HKDD còn có ý nghĩa phòng ngừa vi phạm pháp luật nói chung nhằm bảo đảm pháp chế trong Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam.

Thứ ba, TNHC trong lĩnh vực HKDD bảo đảm an toàn, an ninh trong lĩnh vực HKDD Việt Nam góp phần phục vụ các quá trình phát triển xã hội và đời sống người dân.

Trong xã hội hiện đại, ưu thế, sự tiện lợi của việc sử dụng phương tiện hàng không là một phần rất quan trọng của đời sống xã hội, phục vụ phát triển kinh tế - xã hội. Xã hội càng phát triển, đời sống người được nâng cao thì con người càng có điều kiện để tiếp cận HKDD một cách thông dụng. Tuy nhiên, an ninh, an toàn, tiện lợi

của việc sử dụng phương tiện HKDD vẫn là vấn đề quan trọng hàng đầu. Đối bất cứ quốc gia nào thì lĩnh vực HKDD cũng được quản lý bằng pháp luật một cách chặt chẽ, nghiêm ngặt. Các hành vi có thể dẫn tới sự mất an toàn, an ninh cho mỗi chuyến bay đều được tính đến bằng việc pháp luật ghi nhận đó là VPHC, vi phạm kỷ luật hay tội phạm và cả vi phạm dân sự. Các chế tài được ghi nhận tương xứng bảo đảm có tính chất phòng, chống các VPHC và các vi phạm pháp luật khác có thể tiếp tục xảy ra.

Như thế, TNHC không trực tiếp thúc đẩy hay tham gia vào quá trình vận động, phát triển xã hội, đời sống của của người dân, doanh nghiệp, tổ chức. Nhưng với vai trò là công cụ, biện pháp bảo vệ pháp luật trong lĩnh vực HKDD, TNHC tác động bảo vệ cho quá trình vận động, phát triển một cách bình thường, không bị cản trở bởi các hành vi VPHC có tác dụng phòng ngừa vi phạm pháp luật trong HKDD.

Thứ tư, TNHC trong lĩnh vực HKDD góp phần vào chính sự phát triển bền vững của ngành HKDD Việt Nam.

Một nghiên cứu đã chỉ ra rằng trong 35 năm đổi mới đất nước, ngành hàng không Việt Nam là một trong những lĩnh vực đi đầu, đạt nhiều thành tựu nổi bật. Việt Nam trở thành một điểm đến du lịch hấp dẫn trong con mắt bạn bè quốc tế. Từ năm 2009 tới năm 2019, tăng trưởng về hành khách đạt trên 17%, về hàng hóa đạt gần 14%. Sản lượng vận chuyên tăng 4,86 lần về hành khách và 3,66 lần về hàng hoá. Đội tàu bay tăng 3,5 lần. Mạng đường bay nội địa tăng 2,4 lần, đường bay quốc tế tăng 2,44 lần. Hàng không Việt Nam đã bước sang năm thứ 24 an toàn tuyệt đối không có tai nạn về người, đây là điểm quan trọng rất ít ngành hàng không thế giới đạt được. Đồng thời, tác giả của nghiên cứu đó đã chỉ ra rằng cần có hướng cụ thể để các doanh nghiệp hàng không phát triển như kéo dài hỗ trợ của Nhà nước dưới các hình thức thuế, tín dụng ưu đãi, lệ phí, giãn nợ..., hoàn thiện chính sách giá vé với khách hàng, có chính sách thu hút vốn đầu tư của tư nhân, sớm ban hành “*Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng hàng không, sân bay toàn quốc thời kỳ 2021-2030, tầm nhìn đến năm 2050*”...[54]. Một trong những hướng đổi mới mô hình tăng trưởng, cơ cấu lại nền kinh tế; đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá, phát triển đất nước nhanh, bền vững đã được Đại hội Đảng lần thứ XIII xác định là: “*Tiếp tục đẩy mạnh thực hiện đột phá chiến lược về xây dựng hệ thống kết cấu hạ tầng đồng bộ với*

một số công trình hiện đại. Tập trung ưu tiên đầu tư, sớm đưa vào sử dụng các công trình, dự án hạ tầng trọng điểm về giao thông đường bộ, đường sắt, đường biển, đường không kết nối các vùng, khu vực, các trung tâm kinh tế trong nước và quốc tế”[37, tr.126-127];

Như vậy, phát triển hàng không nói chung, HKDD nói riêng là yêu cầu phát triển có tính chất chiến lược đối với nước ta. Những trình bày ở trên đã chỉ ra rằng TNHC với tư cách là công cụ bảo đảm, bảo vệ an toàn, an ninh trong hoạt động HKDD. Cần nhấn mạnh rằng đối với bất cứ quốc gia nào thì an toàn, an ninh hàng không không được bảo đảm thì cũng đồng nghĩa với việc tự mình cản trở, làm hại chính ngành hàng không nước mình. Không chỉ những khách hàng ngoại quốc mà ngay cả khách hàng trong nước cũng dè chừng, thậm chí chối bỏ ngành hàng không quốc gia. TNHC tuy không phải là hoạt động chủ yếu trong lĩnh vực HKDD, nhưng nó vẫn là phương diện cần được đặc biệt quan tâm. Trong quản lý nhà nước lĩnh vực HKDD, TNHC là biện pháp sau cùng được áp dụng khi các biện pháp giáo dục, thuyết phục, tổ chức đã không ngăn chặn được VPHC. Trong nhiều biện pháp bảo đảm an toàn, an ninh HKDD, TNHC luôn có một vị trí xứng đáng. Nó có tác dụng phòng và chống vi phạm pháp luật trong lĩnh vực HKDD, góp phần phát triển bền vững ngành hàng không Việt Nam.

Thứ năm, TNHC góp phần giáo dục pháp luật, nâng cao ý thức trách nhiệm của người dân, huy động sức mạnh của dư luận xã hội lên án những hành vi VPHC, tích cực đấu tranh phòng ngừa các VPHC trong lĩnh vực HKDD.

Bản thân pháp luật về xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD đã thực hiện chức năng giáo dục cho mọi người thông qua các quy định phản ánh thái độ của nhà nước và xã hội đối với các hành vi VPHC. Nó giáo dục cho mọi cá nhân, tổ chức các tri thức pháp luật, tình cảm pháp luật, tâm trạng tích cực đối với pháp luật, hình thành ở họ lối sống tuân theo pháp luật. Nhưng, việc áp dụng VPHC trong thực tế lại như là sự tiếp tục của tác động pháp luật đến với con người trong xã hội. Nó đưa lại hình ảnh trực quan cho các cá nhân, tổ chức về hậu quả của VPHC, gợi cho con người mong muốn tìm hiểu pháp luật, hình thành, củng cố các quan điểm thái độ tâm lý đúng về tính hợp pháp, công lý thể hiện trong pháp luật về TNHC.

Thứ sáu, TNHC góp phần nâng cao yêu cầu tổ chức bộ máy áp dụng TNHC cũng như chất lượng thực thi công vụ và nâng cao đạo đức nghề nghiệp của cán bộ, công chức.

Hiệu quả của việc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD liên quan chặt chẽ đến vấn đề tổ chức và nhân sự thực hiện áp dụng TNHC. Trong lĩnh vực HKDD, áp dụng TNHC là công việc rất phức tạp. Nó đòi hỏi tổ chức bộ máy xử phạt hành chính phải được tổ chức tốt và hoạt động áp dụng xử phạt hành chính phải thực hiện theo những quy trình, nguyên tắc chặt chẽ, khoa học. Điều đó buộc cơ quan, cán bộ, công chức, viên chức có thẩm quyền xử phạt VPHC phải thực hiện những hành động với những hiểu biết và có sự thuần thục kỹ năng ở mức độ cần thiết dưới sự kiểm tra, giám sát của nhà nước và xã hội. Chính vì vậy, đây là môi trường, điều kiện để bắt buộc và thúc đẩy việc kiện toàn về tổ chức và nâng cao trình độ, tinh thần trách nhiệm, ý thức tổ chức, kỷ luật theo tinh pháp quyền của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức.

2.2. Các bộ phận cấu thành của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Trách nhiệm hành chính dù xem là một hiện tượng, một khái niệm hay một chế định của pháp luật hành chính thì nó cũng được cấu thành từ các bộ phận (yếu tố) trong một thể thống nhất nhằm áp dụng chế tài đối với người thực hiện hành vi VPHC. Đó là: 1/ Vi phạm hành chính, 2/ Chế tài hành chính, 3/ Chủ thể áp dụng chế tài hành chính, 4/ Thủ tục áp dụng chế tài hành chính.

2.2.1. Vi phạm hành chính

Vi phạm hành chính được xem là yếu tố cơ bản để TNHC được vận hành trong thực tế. Nói cách khác, VPHC là cơ sở của TNHC. Không có VPHC thì không có TNHC. Giống như mọi vi phạm pháp luật khác, để xác định một hành vi pháp luật là VPHC thì trước hết nó phải có các dấu hiệu cơ bản là: 1/ Đó là hành vi nguy hiểm cho xã hội. Mọi vi phạm pháp luật bất luận là vi phạm nào theo nhận thức chung hiện nay là có tính nguy hiểm này; 2/ Hành vi pháp luật đó phải trái pháp luật, xâm hại quan hệ xã hội được pháp luật bảo vệ. Đây chính là đòi hỏi của pháp chế, tinh thần thượng tôn pháp luật của Nhà nước pháp quyền. Hàm ý của dấu hiệu này là một hành vi cho dù nguy hiểm cho xã hội chỉ được xem là vi phạm pháp luật khi được pháp luật quy định; 3/ Có lỗi của chủ thể thực hiện hành vi trái pháp luật. Lỗi là yếu tố chủ

quan thể hiện thái độ của chủ thể đối với hành vi trái pháp luật của mình; 4/ Chủ thể thực hiện hành vi có năng lực trách nhiệm pháp lý, tức là chủ thể có khả năng nhận thức được hành vi VPHC của mình, là người chịu TNHC. Các dấu hiệu này đã được khoa học pháp lý, trong đó có khoa học luật hành chính xác nhận [77, tr. 481-485] & [78, tr. 557-562].

Ở Việt Nam, ngay từ văn bản pháp có tính pháp điển đầu tiên là Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989, tại Điều 1 đã xác định: “*Vi phạm hành chính là hành vi do cá nhân, tổ chức thực hiện một cách cố ý hoặc vô ý, xâm phạm quy tắc quản lý Nhà nước mà không phải là tội phạm hình sự và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt hành chính*”. Kể từ khi Pháp lệnh này được nâng lên thành Luật và qua một số lần sửa đổi, hiện nay Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020 xác định về cơ bản vẫn là như vậy, tại Điều 2: “*Vi phạm hành chính là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính*”. Trong cả hai định nghĩa trên, phân tích nội dung chứa đựng trong chúng đều thấy nhà làm luật đã xác định các yếu tố cấu thành VPHC là các mặt: khách thể, khách quan, chủ thể, chủ quan. Khách thể của vi phạm được biểu hiện ở sự vi phạm quy định pháp luật về quản lý thể hiện trong các quan hệ xã hội cụ thể được bảo vệ bị xâm phạm; Mặt khách quan, đó là có hành vi vi phạm pháp luật; Chủ thể của vi phạm là cá nhân, tổ chức; Mặt chủ quan của vi phạm là hành vi có lỗi. Trong khoa học luật hành chính, VPHC đều được xác nhận có bốn yếu tố như vậy [76, tr. 317-325]. Tuy nhiên, các yếu tố này còn có một số khác biệt đáng chú ý sau đây:

Thứ nhất, về khách thể của vi phạm hành chính

Vi phạm hành chính nhằm vào những khách thể nhất định, gây tác hại cho chính những khách thể ấy. Nói một cách khái quát, khách thể của VPHC là quan hệ xã hội mà VPHC xâm hại tới, là cái mà pháp luật hướng tới để bảo vệ khỏi sự xâm hại.

Khách thể của VPHC được chia làm ba loại: (i) Khách thể chung, là các quan hệ xã hội phát sinh trong lĩnh vực quản lý nhà nước hay nói cách khác là trật tự quản lý nhà nước nói chung; (ii) Khách thể loại, là những quan hệ xã hội có cùng hoặc gần tính chất với nhau trong lĩnh vực nhất định của quản lý nhà nước. (Ví dụ: các quan hệ xã hội trong các lĩnh vực lĩnh vực y tế, thương mại, hải quan, môi trường, tài chính,

chứng khoán...); (iii) Khách thể trực tiếp, là những quan hệ xã hội cụ thể được pháp luật quy định và bảo vệ, bị chính hành vi vi phạm hành chính gây hại được thể hiện trong các nghị định của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong các lĩnh vực quản lý nhà nước khác nhau về giao thông đường bộ, vệ sinh an toàn thực phẩm, đo lường, hải quan, v.v.

Ở Việt Nam, trong định nghĩa về VPHC có hai cách diễn đạt khác nhau về khách thể của VPHC. Trong Pháp lệnh xử phạt vi phạm hành chính năm 1989 diễn đạt là: “*quy tắc quản lý Nhà nước*”, trong khi đó, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020 hiện hành diễn đạt là: “*quy định của pháp luật về quản lý nhà nước*”. Thực ra, cả hai văn bản này đều nói về quy định về quản lý nhà nước, nhưng quy định của Luật chính xác hơn, vì nó chỉ ra đó là quy định của pháp luật về quản lý nhà nước. Khái niệm “Quy tắc quản lý nhà nước” quá rộng, bao hàm những quy tắc được pháp luật quy định nhưng cũng có thể bao hàm những quy tắc có tính chất chuyên môn, nghiệp vụ không được pháp luật quy định.

Thứ hai, về mặt khách quan của vi phạm hành chính

Mặt khách quan của VPHC là biểu hiện của VPHC diễn ra bên ngoài đời sống xã hội. Trong định nghĩa phổ biến về VPHC chưa thể nêu hết được các yếu tố khách quan của VPHC, chỉ nói đến hành vi trái pháp luật, xâm phạm khách thể nói trên. Trong thực tế, mặt khách quan của VPHC còn gồm các yếu tố khác như không gian (địa điểm), thời gian, địa điểm, công cụ, phương tiện vi phạm, VPHC có tổ chức...

Ngoài ra, điểm đáng lưu ý là, tính trái pháp luật của hành vi VPHC thể hiện qua dấu hiệu về hậu quả gây thiệt hại của hành vi và mối quan hệ nhân quả giữa hành vi và hậu quả của nó. Tuy nhiên không phải tất cả các VPHC đều bắt buộc phải có dấu hiệu “gây thiệt hại”. Có trường hợp chỉ cần có dấu hiệu hình thức (cấu thành hình thức) là đủ căn cứ để áp dụng biện pháp TNHC.

Thứ ba, về chủ thể của vi phạm hành chính

Chủ thể của VPHC có thể là cá nhân hay tổ chức. Điều này khác với trách nhiệm hình sự với chủ thể chủ yếu là cá nhân. Tổ chức ở đây được hiểu là mọi tổ chức có tư cách pháp nhân như: các cơ quan, các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế.... Tính phổ biến của tổ chức trong TNHC khác với tổ chức chịu trách nhiệm hình

sự chỉ hạn hẹp đối với pháp nhân thương mại, chứ không phải với mọi tổ chức nói chung [2, Điều 75].

Năng lực hành vi của chủ thể là khả năng của chủ thể được nhà nước thừa nhận bằng các hành vi của mình thực hiện trên thực tế các quyền chủ thể và nghĩa vụ pháp lý, tức là tham gia vào các quan hệ pháp luật. Năng lực hành vi trách nhiệm pháp lý của con người phụ thuộc vào độ tuổi, tình trạng sức khỏe (có mắc bệnh làm mất hoặc hạn chế khả năng nhận thức về hành vi của mình hay không) và tùy theo từng loại trách nhiệm pháp lý mà được pháp luật quy định cụ thể. Cách xác định năng lực chủ thể đối với chủ thể là tổ chức và cá nhân có sự khác nhau. Mỗi tổ chức sẽ có năng lực chịu TNHC với các điều kiện là được thành lập và hoạt động hợp pháp.

Đối với các chủ thể là cá nhân, tổ chức người nước ngoài thực hiện hành vi VPHC trong phạm vi lãnh thổ, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của Việt Nam thì bị xử phạt hành chính như đối với công dân và tổ chức theo pháp luật Việt Nam, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà Việt Nam ký kết hoặc tham gia có quy định khác [53, tr.34].

Thứ tư, về mặt chủ quan của vi phạm hành chính

Mặt chủ quan của VPHC bao gồm các dấu hiệu lỗi, động cơ, mục đích của người thực hiện VPHC. Vi phạm hành chính là một thể thống nhất giữa các yếu tố khách quan và chủ quan. Sự thống nhất đó thể hiện ở chỗ mặt khách quan của VPHC phản ánh mặt chủ quan của VPHC. Đồng thời mặt chủ quan được biểu hiện thông qua mặt khách quan của VPHC.

Lỗi là tổng hợp các yếu tố tâm lý, phản ánh thái độ chủ quan của người vi phạm đối với hành vi và hậu quả của hành vi VPHC. Cũng như trong trách nhiệm hình sự, TNHC đòi hỏi có dấu hiệu bắt buộc là “lỗi”. Nhưng nếu như với trách nhiệm hình sự, xem xét tội phạm đòi hỏi phân tích kỹ lỗi cố ý và lỗi vô ý, hơn thế, lỗi cố ý được phân thành cố ý trực tiếp và cố ý gián tiếp và lỗi vô ý được phân thành vô ý do cẩu thả và vô ý do quá tin thì đối với TNHC, lỗi hầu như chỉ được xem xét là cố ý hay vô ý.

Một điểm khác khác thuộc yếu tố chủ quan là “động cơ”, “mục đích”. Động cơ và mục đích là yêu cầu bắt buộc phải tính đến sâu sắc trong trách nhiệm hình sự thì

ngược lại, đối với TNHC có thể được tính đến. Tuy nhiên, điều đó không quá quan trọng trong TNHC.

Về căn bản, VPHC với 4 yếu tố cấu thành như trình bày ở trên. Nhưng điều đó vẫn chưa đủ để tạo cơ sở cho việc áp dụng CTHC. Trong thực tiễn pháp luật, việc áp dụng CTHC còn cần phải tính đến các yếu tố khác như: VPHC vẫn trong thời gian quy định phải bị xử lý, VPHC không trong tình thế cấp thiết, phòng vệ chính đáng, sự kiện bất ngờ hoặc VPHC trong khi đang mắc bệnh tâm thần hoặc các bệnh khác làm mất khả năng nhận thức hoặc khả năng điều khiển của mình, các quy định về tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ...

Với tính cách là một yếu tố có chức năng là cơ sở của TNHC, VPHC trong lĩnh vực HKDD được quy định cụ thể tại Nghị định số 09/VBHN-BGTVT 23/3/2022 *Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng*. Với khoảng hơn 400 hành vi được xác định là VPHC trong lĩnh vực HKDD đã thể hiện rất rõ tính đặc thù của VPHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam, trong đó nổi lên các đặc điểm sau:

(1) Bên cạnh một số các VPHC được xác định theo đòi hỏi chung của mọi hoạt động của con người, ngành nghề như bảo vệ môi trường..., các VPHC thể hiện rất rõ yêu cầu của việc bảo đảm an toàn, an ninh của vận tải HKDD. Điều này thể hiện ở các VPHC liên quan đến quy định về bay, về cảng hàng không, sân bay, về đi lại, điều khiển, vận hành phương tiện, thiết bị hoạt động trong cảng hàng không, sân bay, vi phạm về thực hiện công việc theo tài liệu, quy trình và yêu cầu công việc của nhân viên hàng không, v.v.

(2) Do đặc thù của loại hoạt động đòi hỏi có sự điều hành, phối hợp, chỉ đạo chặt chẽ, thường xuyên các hoạt động nên các VPHC do cá nhân thực hiện chỉ chiếm quá nửa trong tổng số các vi phạm, khoảng 233/400. Số còn lại là các VPHC do các tổ chức thực hiện.

(3) Hầu hết các VPHC có cấu thành hình thức hay là chưa có hậu quả thực tế đã xảy ra. Điều này có thể hiểu được bởi yêu cầu về an toàn, an ninh hàng không ở bất cứ quốc gia nào cũng phải được đề cao. Có thể thấy rõ điều này với giả định một tai nạn đường bộ không nghiêm trọng, hoặc có thể nghiêm trọng không tạo thông tin đáng chú ý nào. Nhưng một tai nạn cận kề đã không xảy ra hoặc nhỏ về hàng thì chỉ

tính bằng phút, giờ là cả thế giới đều biết. Tai nạn hàng không là chỉ là nỗi kinh hãi đối với bất cứ ai sử dụng phương tiện bay mà còn liên quan đến khả năng tồn tại và phát triển của ngành hàng không của quốc gia.

(4) Vi phạm hành chính trong lĩnh vực HKDD cũng như các VPHC khác được quy định về thời hiệu xử phạt. Quá thời hạn đó, TNHC sẽ không được áp dụng.

(5) Giữa VPHC và tội phạm hình sự có những dấu hiệu, cấu thành gần giống nhau. Điều đó làm cho việc phân biệt giữa VPHC và tội phạm trở nên khó khăn và không ít trường hợp gây nhầm lẫn. Đó là chưa nói điều đó có thể dẫn đến những tiêu cực trong việc thay vì áp dụng trách nhiệm hình sự lại áp dụng TNHC và ngược lại. Về vấn đề này, trong pháp luật Việt Nam đã có sự xác định về nguyên tắc phân biệt giữa VPHC và tội phạm. Theo Điều 8 Bộ luật hình sự hiện hành thì tội phạm là hành vi nguy hiểm cho xã hội được quy định trong Bộ luật Hình sự... Những hành vi tuy có dấu hiệu của tội phạm nhưng tính chất nguy hiểm cho xã hội không đáng kể thì không phải là tội phạm và được xử lý bằng các biện pháp khác [2, Điều 8]. Trong các “biện pháp khác” này hàm ý có biện pháp TNHC. Phân tích quy định của Bộ luật hình sự và Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng như các văn bản pháp luật cụ thể hóa Luật này có sự phân biệt VPHC với tội phạm, có tác giả cho rằng cái chung của sự khác nhau giữa VPHC và tội phạm là “mức độ nguy hiểm cho xã hội” cao thấp khác nhau. Những quy định cụ thể trong pháp luật về VPHC hay tội phạm trong các trường hợp cần phân biệt là cái riêng. Cái riêng này trong lịch sử pháp luật và hiện tại được thể hiện ở các yếu tố cấu thành của của vi phạm pháp luật nói chung [73].

2.2.2. Chế tài hành chính

Chế tài hành chính là bộ phận của TNHC thể hiện rõ rệt nhất bản chất của TNHC. Chức năng của CTHC là tác động đến người thực hiện VPHC. Sự tác động của CTHC được thực hiện bằng cách hạn chế quyền hay bổ sung nghĩa vụ mới đối với người vi phạm (thể hiện trong các biện pháp phạt hành chính) hoặc buộc người vi phạm phải thực hiện nghĩa vụ mà người này đã không thực hiện (thể hiện trong các biện pháp buộc khắc phục hậu quả). Nét chung trong cách hiểu về sự tác động của CTHC là việc áp dụng biện pháp cưỡng chế nhà nước, cụ thể là cưỡng chế hành chính. Trong đó, cưỡng chế được hiểu là bạo lực có tổ chức của nhà nước được áp dụng như là hậu quả kết cục hay là kết quả cuối cùng của VPHC, thể hiện quan hệ

nhân - quả. Trong quan điểm của nhiều nhà nghiên cứu thì chế tài nói chung, hay CTHC thể hiện dưới hình thức TNHC được hiểu là việc áp dụng chế tài nghĩa là đưa đến hậu quả bất lợi cho người VPHC [78, tr. 569] & [76, tr. 326]. Trong khi đó, ở một số công trình nghiên cứu khác, các tác giả lại xem CTHC chỉ là biện pháp cưỡng chế hành chính áp dụng đối với người VPHC [71]. Một số tác giả khẳng định trách nhiệm pháp lý nói chung luôn gắn liền với các biện pháp cưỡng chế được quy định trong chế tài và không nói đến “hậu quả bất lợi”, tuy nhiên, khi định nghĩa về trách nhiệm pháp lý lại cho rằng nó là “*sự trừng phạt đối với chủ thể vi phạm pháp luật*” [76, tr.492-493]. Với logic cho rằng TNHC là sự cưỡng chế hành chính thì đương nhiên, sự “trừng phạt” này không nói về “hậu quả bất lợi” mà chỉ hàm ý rằng áp dụng TNHC đã là sự trừng phạt thể hiện chính thức sự lên án, phê phán hành vi của người vi phạm.

Về cơ bản, có thể tán thành quan điểm xem bản chất của CTHC cũng như TNHC chỉ là sự cưỡng chế có tính trừng phạt của nhà nước (và cả xã hội) đối với người VPHC. Vì các hình thức xử phạt hành chính như cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu hành chính... là sự hạn chế quyền hay bổ sung nghĩa vụ mới, được xem là tạo ra “hậu quả bất lợi” đối với người VPHC. Nhưng các biện pháp khắc phục hậu quả thì về bản chất pháp lý chỉ là buộc người VPHC phải thực hiện nghĩa vụ mà lẽ ra họ phải thực hiện. Người VPHC không bị áp đặt thêm bất cứ một nghĩa vụ nào. Nói cách khác, đây là nghĩa vụ như mọi nghĩa vụ bình thường khác đã được thực hiện dưới sự cưỡng chế hành chính. TNHC là sự áp dụng cả hai loại chế tài vừa nêu, do đó, nếu chỉ xem nó là gây hậu quả bất lợi thì mới là chỉ nói đến các chế tài phạt. Cách xác định như vậy không thực sự phù hợp, cũng giống như cách nói xử phạt hành chính lại bao gồm cả biện pháp phạt hành chính và biện pháp khắc phục hậu quả (hay buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu)

Như vậy, áp dụng TNHC là áp dụng hai loại chế tài là “phạt” và “khắc phục hậu quả”. Ở Việt Nam, nhóm biện pháp phạt hành chính bao gồm các hình thức phạt chính và các hình thức phạt bổ sung. Hình phạt chính được áp dụng một cách độc lập, nghĩa là mỗi VPHC có thể áp dụng một hình thức phạt chính mà không nhất thiết phải áp dụng các hình thức phạt bổ sung kèm theo nhưng chỉ có thể áp dụng một trong các hình thức phạt chính mà thôi, trong khi đó, hình thức phạt bổ sung không

được áp dụng một cách độc lập mà bao giờ cũng được áp dụng kèm theo một hình thức phạt chính nào đó. Nhóm biện pháp khắc phục hậu quả gồm các biện pháp tương đối đa dạng nhằm đảm bảo cho các chủ thể có hành vi VPHC phải khôi phục lại tình trạng ban đầu tương xứng với nghĩa vụ mà lẽ ra họ phải thực hiện. Cả hai nhóm xử phạt hành chính đều được áp dụng theo nguyên tắc “tương xứng” (ngang bằng) giữa VPHC và CTHC. Các hình thức phạt được áp dụng tương xứng với tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi hành chính [74, tr.32], còn biện pháp buộc khắc phục hậu quả được áp dụng theo nguyên tắc hậu quả vi phạm gây ra đến đâu thì khắc phục đến đó.

Nếu so sánh với pháp luật và thực tiễn nước ngoài, có thể thấy cách phân chia và số lượng các biện pháp xử phạt hành chính được áp dụng đối với VPHC là có sự khác biệt nhất định. Ở Pháp, các biện pháp xử phạt hành chính bao gồm: (i) Các biện pháp ảnh hưởng đến tự do cá nhân (cấm cư trú, trục xuất...). Tuy nhiên, nhóm biện pháp này hiện nay rất ít được áp dụng); (ii) Các biện pháp ảnh hưởng đến tài sản (phạt tiền, tịch thu ...); (iii) Các biện pháp ảnh hưởng tới việc thực hành một nghề và trong quan hệ giữa đương sự với dịch vụ công (tước giấy phép, lao động công ích...). Ở Mỹ, việc xử lý các VPHC chủ yếu được thực hiện theo trình tự tư pháp. Những vi phạm pháp luật được coi là những hành vi phải áp dụng CTHC – cách gọi xử phạt hành chính ở Việt Nam – thì được coi là các tội phạm nhỏ, tội phạm ít nghiêm trọng, theo đó không bị lên án mạnh mẽ và chỉ bị phạt tiền (ví dụ: hành vi đánh bạc bất hợp pháp, làm ồn, người vị thành niên sử dụng rượu, gian lận tuổi...)

Trong lĩnh vực HKDD Việt Nam, dựa trên cơ sở tư duy pháp lý thông dụng về CTHC, các CTHC cũng cơ bản được chia làm hai nhóm: (i) Nhóm chế tài phạt và (ii) Nhóm chế tài khắc phục hậu quả (nhóm chế tài “khôi phục hành chính” [71]). Mỗi nhóm CTHC được áp dụng trên cơ sở nhất định và có cơ chế tác động riêng đối với hành vi của người thực hiện VPHC trong lĩnh vực HKDD.

Thứ nhất, nhóm chế tài phạt hành chính

Các chế tài phạt như tên gọi của nó có tính chất trừng phạt bằng cách hạn chế quyền hay bổ sung nghĩa vụ mới đối với người VPHC. Chế tài phạt được áp dụng tương xứng với tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của VPHC đã được thực hiện. Các chế tài phạt được chia thành phạt chính và phạt bổ sung, nhưng cũng có

tính mềm dẻo trong sự thay thế.

(1) Chế tài phạt chính. Đối với mỗi hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực HKDD, cá nhân, tổ chức phải chịu một trong các hình thức xử phạt chính cảnh cáo hay phạt tiền sau đây:

- *Cảnh cáo*. Cơ sở và cách thức tác động của cảnh cáo thể hiện như sau: biện pháp được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không nghiêm trọng, có tình tiết giảm nhẹ. Nó cũng được áp dụng đối với VPHC do người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện. Cảnh cáo được quyết định bằng văn bản.

- *Phạt tiền*. Phạt tiền là hình thức phạt có tính phổ biến nhất trong lĩnh vực TNHC. Nó tác động đến lĩnh vực tài sản của người vi phạm bằng cách buộc người vi phạm phải nộp một khoản tiền nhất định cho nhà nước do thực hiện hành vi vi phạm. Chế tài hành chính trong lĩnh vực HKDD cũng như CTHC trong các lĩnh vực khác đều được xác định có mấy điểm đáng chú ý sau:

+ Phạt tiền đối với tổ chức gấp đôi phạt tiền đối với cá nhân. Điều cho thấy đánh giá của nhà làm luật rằng VPHC của tổ chức có tính nguy hiểm hơn là cá nhân, nói cách khác, vi phạm của một tổ chức đáng ngại hơn là cá nhân thực hiện. Và trong nhiều trường hợp, phạt tiền mức độ như cá nhân sẽ ít có tác dụng phòng ngừa vi phạm pháp luật.

+ Khắc phục tình trạng bình đẳng giữa các vùng miền nhiều khi làm cho việc xử phạt không có tác dụng hoặc đối với người VPHC, phạt không gây tác động nào, thậm chí mức phạt nhỏ so với thu nhập của nhóm người nhất định khiến nó bị giễu cợt, người vi phạm xem kết quả như một “chiến công” của họ. Xuất phát từ thực tế đó đối với những hành vi nhất định, mức phạt ở nội thành của thành phố trực thuộc Trung ương có mức cao hơn.

+ Mức phạt đối với VPHC lĩnh vực HKDD cũng như mức phạt ở các lĩnh vực khác được xác định về giới hạn thấp nhất và cao nhất. Mức phạt thấp nhất nhằm làm cho việc phạt có tác động tích cực đến tâm lý cũng như việc thực hiện hành vi pháp luật của người VPHC. Mức cao nhất nhằm làm cho việc phạt hành chính tương thích với VPHC và bảo đảm phạt tiền đối với VPHC về nguyên tắc không vượt sang mức độ nghiêm khắc của hình phạt đối với tội phạm hình sự.

+ Theo pháp luật hiện hành, mức phạt tiền cao nhất đối với VPHC trong lĩnh

vực HKDD được xác định cao hơn phạt tiền trong các lĩnh vực như: hôn nhân và gia đình, bình đẳng giới, bạo lực gia đình, an ninh trật tự, an toàn xã hội, phòng cháy, chữa cháy, cứu nạn, cứu hộ, hỗ trợ tư pháp, y tế dự phòng, phòng, chống HIV/AIDS, văn hóa, bảo vệ biên giới quốc gia; quốc phòng, an ninh quốc gia... Nó được xếp hạng với các VPHC về đề điều, khám bệnh, chữa bệnh; trang thiết bị y tế; chăn nuôi, phân bón, quảng cáo, đặt cược và trò chơi có thưởng, quản lý lao động ngoài nước; giao thông hàng hải, quản lý và bảo vệ công trình giao thông; công nghệ thông tin; viễn thông... Nhưng phạt tiền về HKDD lại ở nhóm thấp hơn các VPHC về quản lý giá; khai thác, sản xuất, kinh doanh vật liệu xây dựng; quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật...; quản lý, phát triển nhà và công sở, đấu thầu, đầu tư; sản xuất, buôn bán hàng cấm, hàng giả; bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng...; điều tra, quy hoạch, thăm dò, khai thác, sử dụng nguồn tài nguyên nước, thủy lợi, báo chí; xây dựng, lâm nghiệp, đất đai...; quản lý các vùng biển, đảo và thềm lục địa, quản lý hạt nhân và chất phóng xạ, năng lượng nguyên tử; tiền tệ, kim loại quý, đá quý, ngân hàng, tín dụng... Sự sắp xếp như trên không hẳn là do tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội trong lĩnh vực HKDD mà còn do khối lượng tài sản sử dụng và bị vi phạm và một số đặc điểm khác.

Hai hình thức cảnh cáo và phạt tiền là những hình thức xử phạt có mức độ nghiêm khắc khác nhau. Bởi vậy, chỉ có thể áp dụng với một hành vi VPHC một trong hai hình thức, trong đó phạt tiền là hình thức có tính nghiêm khắc hơn.

(2) Chế tài phạt bổ sung. Tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm và đặc điểm của loại vi phạm, người VPHC còn có thể bị áp dụng hai hình thức xử phạt bổ sung là tước quyền sử dụng giấy phép và tịch thu hành chính.

- *Tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn.* Đây là những biện pháp khác nhau. Nhưng điểm chung của chúng thể hiện tính chất bổ sung cho phạt chính (cảnh cáo hay phạt tiền) là ở chỗ người có thẩm quyền áp dụng TNHC khi áp dụng hình thức phạt chính thấy chưa có khả năng phòng ngừa (chung và riêng) VPHC trong tương lai. Đương nhiên, VPHC phải là vi phạm có liên quan đến việc sử dụng giấy phép được cấp hay hoạt động nào đấy có giấy phép hay không phải có giấy phép và không nhất thiết mọi VPHC đều phải áp dụng biện pháp tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn.

Như đã thấy, cả tước quyền sử dụng giấy phép và đình chỉ hoạt động đều là

phải có thời hạn. Điều này khác với trách nhiệm hình sự, trong đó có những hình phạt cũng là bổ sung đối với người phạm tội tương ứng thể hiện tính nghiêm khắc rất cao là cấm hành nghề hoặc làm công việc nhất định [2, khoản 2 điều 32].

- *Tịch thu hành chính*. Tính chất bổ sung của tịch thu hành chính cũng được lý giải rằng khi chỉ áp dụng biện pháp phạt chính không chắc chắn cho việc phòng ngừa VPHC trong tương lai. Vì vậy, nhà làm luật cho phép áp dụng bổ sung có tính chất tài sản là tịch thu hành chính.

Tịch thu hành chính được thể hiện cụ thể trước hết là biện pháp tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC. Đây là biện pháp có tính chất tài sản, theo đó, tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để vi phạm phải bị sung công. Một trong những điều kiện thực hiện việc sung công là tang vật có được phải được sử dụng hay có được qua thực hiện VPHC, phương tiện bị tịch thu cũng phải là phương tiện sử dụng để VPHC. Đây là điểm rất khác so với tịch thu hình sự. Tịch thu hình sự không đòi hỏi tài sản bị tịch thu phải gắn với hành vi phạm tội. Và độ nghiêm khắc của biện pháp tịch thu hình sự thể hiện trong quy định: “*Khi tịch thu toàn bộ tài sản vẫn để cho người bị kết án và gia đình họ có điều kiện sinh sống*” [2, Điều 45].

Thứ hai, nhóm chế tài khôi phục hành chính

Về phương diện pháp lý, nhóm này được gọi là biện pháp khôi phục (pháp luật) hành chính tức hàm ý khôi phục lại như trước quan hệ pháp luật đã bị xâm hại bởi VPHC. Cách gọi nhóm chế tài “khắc phục hậu quả” là cách nói đơn giản, dễ hiểu hơn trong thực tế do nó chỉ rõ mục đích của việc áp dụng. Nhóm chế tài khôi phục hành chính về bản chất không có tính chất trừng phạt, không hạn chế hay bổ sung nghĩa vụ mới đối với người vi phạm. Pháp luật quy định ngoài hình thức xử phạt chính, xử phạt bổ sung, cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính còn có thể bị áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khắc phục hậu quả [8]. Quy định như vậy là do các biện pháp cũng xuất phát từ một VPHC nhất định. Thực ra, chỉ có các VPHC nào gây ra hậu quả và có thể khắc phục được thì các biện pháp này mới có thể áp dụng. Tính độc lập nhất định của biện pháp khắc phục hậu quả là chỗ về nguyên tắc khi có hậu quả xảy ra và hậu quả đó cần và có thể khắc phục được thì phải khắc phục.

Khái quát từ thực tế, pháp luật về HKDD Việt Nam đã ghi nhận rất nhiều biện pháp khắc phục hậu quả khác nhau như: Buộc loại bỏ yếu tố vi phạm trên tàu bay và

trên phương tiện, thiết bị; Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu; Buộc phá dỡ công trình, phần công trình được xây dựng, lắp đặt không có Giấy phép hoặc xây dựng không đúng với Giấy phép; Buộc trả lại đồ vật, thiết bị hoặc tài sản đã trộm cắp, công nhiên chiếm đoạt, chiếm giữ trái phép; Buộc thực hiện bảo trì công trình; Buộc tổ chức kiểm tra lại, thi lại, v.v. Mỗi biện pháp khắc phục hậu quả có đặc điểm riêng, nhưng cùng có cơ chế tác động là “đưa quan hệ pháp luật bị vi phạm trở lại trạng thái ban đầu”.

Trong tương quan giữa các nhóm CTHC, pháp luật Việt Nam cũng quy định cụ thể trong những trường hợp sau thì không ra quyết định xử phạt hành chính (TNHC) như: VPHC trong tình thế cấp thiết, bất khả kháng, sự kiện bất ngờ, không xác định được đối tượng vi phạm, hết thời hiệu xử phạt...Tuy nhiên, trong những trường hợp đó, chủ thể áp dụng TNHC vẫn phải ra quyết định áp dụng biện pháp tịch thu hành chính, nếu tang vật, phương tiện thuộc loại cấm tàng trữ, cấm lưu hành và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả [6, Điều 65].

2.2.3. Chủ thể có thẩm quyền áp dụng trách nhiệm hành chính

Quan hệ giữa VPHC và CTHC là quan hệ có tính tất yếu nhân - quả. Nhưng quan hệ này không tự nhiên hình thành và cũng không thể do ai khác ngoài nhà nước thực hiện. Bởi lẽ, áp dụng CTHC, sự cưỡng chế hành chính đối với người VPHC luôn liên quan đến quyền con người, quyền công dân, đến lợi ích nhà nước và trong những trường hợp nhất định là những quyền, lợi ích của những cá nhân, tổ chức khác. Như thế, người có thẩm quyền áp dụng TNHC hay xử phạt hành chính là chủ thể thực hiện chức năng kết nối giữa VPHC với CTHC – đó là Nhà nước, biểu hiện cụ thể ở các cơ quan nhà nước hay tổ chức, cá nhân được ủy quyền thực hiện quyền lực nhà nước.

Một trong những đặc điểm của việc xử lý VPHC là vụ việc được thực hiện bởi các cơ quan hành chính nhà nước, chứ không phải là Tòa án. Trường hợp tòa án theo Luật Xử lý vi phạm hành chính hiện hành cũng thực hiện việc xử phạt hành chính thì đó là thực hiện thẩm quyền này với tư cách là cơ quan tiến hành quản lý hành chính nhà nước chứ không phải là tư pháp [6, Điều 48]. Tương tự như vậy với cơ quan thi hành án dân sự. Trong thực tế cũng có ý kiến muốn đưa các VPHC tập trung vào cơ quan hành chính nhất định hoặc chỉ do các tòa án thực hiện (trong trường hợp này, tòa án chỉ hoạt động với tư cách cơ quan áp dụng TNHC). Tuy

nhiên, với phạm vi rất lớn các VPHC diễn ra trong các lĩnh vực quản lý lại đòi hỏi có các tri thức liên quan tới các lĩnh vực hoạt động đồng thời được quản lý khác nhau thì việc giao thẩm quyền áp dụng TNHC cho một cơ quan hành chính cụ thể nào đấy hay cho toà án là không thích hợp. Đối với vai trò của cơ quan tòa án Việt Nam, pháp luật cũng đã có quy định mọi vi phạm hành chính khi bị xử phạt hành chính, người được xem là vi phạm có thể khiếu kiện theo con đường tư pháp đến toà án. Điều đó không nhất thiết cơ quan tòa án phải tham gia vào việc xử phạt hành chính ngay từ đầu.

Luật xử lý vi phạm hành chính hiện hành quy định có hơn 10 cơ quan có thẩm quyền xử lý VPHC nói chung. Đối với lĩnh vực HKDD, đây là lĩnh vực TNHC cụ thể có tính ngành rất đặc thù, vì vậy số các cơ quan, người có thẩm quyền áp dụng TNHC cũng hạn chế. Đó chỉ là các cơ quan thanh tra và người có thẩm quyền thanh tra chuyên ngành, cảng vụ hàng không, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp xã, huyện, tỉnh và Công an nhân dân. Mỗi cá nhân, cơ quan có thẩm quyền được xác định về thẩm quyền áp dụng biện pháp TNHC và có sự phân định thẩm quyền xử phạt rất cụ thể trong một Nghị định riêng về xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD.

Về nguyên tắc, khi VPHC trong một lĩnh vực do nhiều cơ quan tiến hành áp dụng TNHC thì có sự phân định để bảo đảm không trùng lặp trách nhiệm xử phạt đối với cùng một VPHC. Pháp luật có những cách thức để bảo đảm sự phân định này. Các cơ quan hành chính được tổ chức theo chế độ thủ trưởng, do đó, trách nhiệm áp dụng TNHC thuộc về thủ trưởng cơ quan. Tuy nhiên, để giải quyết kịp thời các VPHC cũng như do yêu cầu sắp xếp công việc hợp lý ở mỗi cơ quan phù hợp với thực tế, người đứng đầu các cơ quan trên là Trưởng đại diện cảng vụ hàng không, Giám đốc Cảng vụ hàng không, Chủ tịch Ủy ban nhân dân, Thủ trưởng cơ quan Công an, Thủ trưởng cơ quan Thanh tra có thể giao quyền xử phạt cho cấp phó một cách thường xuyên hay theo vụ việc [6, Điều 54]. Cấp phó được giao quyền chịu trách nhiệm trước cấp trưởng và không được giao quyền cho người khác. Ngoài ra, trên thực tế có những trường hợp một vụ việc VPHC thuộc thẩm quyền của nhiều người thì phương án xác định hợp lý là người thụ lý đầu tiên thực hiện việc áp dụng TNHC. Trường hợp một VPHC phải áp dụng nhiều chế tài khác nhau mà một trong các chế tài thì vụ việc VPHC phải chuyển lên cho cấp có thẩm quyền. Và nếu một hành vi thuộc thẩm quyền của nhiều người thuộc các ngành khác nhau thì thẩm quyền áp

dụng TNHC thuộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền nơi xảy ra vi phạm.

2.2.4. Thủ tục áp dụng trách nhiệm hành chính

Thủ tục hành chính nói chung, trong đó có thủ tục áp dụng TNHC là trình tự, cách thức tiến hành việc áp dụng biện pháp TNHC hay CTHC. Ở trên đã xác định người có thẩm quyền áp dụng TNHC là chủ thể kết nối VPHC và CTHC. Khẳng định đó đã hàm ý nói đến hoạt động của chủ thể này và các chủ thể liên quan khác của quan hệ pháp luật trong việc áp dụng TNHC. Các hoạt động như vậy được quy định trong thủ tục áp dụng TNHC. Như vậy, thủ tục hành chính là yếu tố trực tiếp liên kết các yếu tố VPHC, CTHC và chủ thể áp dụng TNHC. Sự liên kết này thể hiện trong quy định pháp luật về thủ tục hành chính. Trong thực tiễn áp dụng pháp luật, việc hoạt động theo thủ tục của các chủ thể diễn ra một cách sinh động với sự kết hợp của các yếu tố hiểu biết, kinh nghiệm, kỹ năng, phương cách thực hiện hành vi...trong sự tương tác giữa các chủ thể.

Thủ tục hành chính có thể xem là trật tự giải quyết các công việc cụ thể thuộc phạm vi quản lý nhà nước bởi các cơ quan chấp hành – điều hành [111, tr. 25]. Trong sách khoa học pháp lý, thủ tục pháp lý nói chung, thủ tục hành chính áp dụng CTHC nói riêng được khẳng định là bảo đảm pháp lý đối với việc áp dụng TNHC. Tuy nhiên, cần chú ý rằng, thủ tục hành chính chỉ là bảo đảm bằng các quy định pháp luật và bảo đảm thực hiện trong thực tế nhằm làm cho việc áp dụng CTHC đúng đắn, hợp pháp và hợp lý. Tuy nhiên, đến lượt mình, thủ tục hành chính muốn là sự bảo đảm pháp lý đối với việc áp dụng TNHC còn phụ thuộc vào năng lực của các chủ thể pháp luật thực hiện thủ tục hành chính. Bên cạnh đó, còn có các yếu tố khác cũng mang tính chất bảo đảm như: sự xác định rõ ranh giới quyền hay nghĩa vụ, chế tài pháp luật đối với người vi phạm, khiếu nại, tố cáo... Ngoài ra, để áp dụng CTHC hợp pháp còn đòi hỏi sự tham dự của tư pháp vào việc thực hiện quy phạm pháp luật hành chính thể hiện trong các quyết định hành chính, hành vi hành chính. Đó chính là sự can sự của tài phán hành chính. Giải quyết khiếu kiện bằng con đường tư pháp là cách thức bảo vệ quyền con người, quyền công dân cao nhất. Điều đó phù hợp với nhận xét rằng ý nghĩa và vai trò xã hội của các quan hệ hành chính khác so với các quan hệ tư pháp [97, tr. 131].

Nhìn tổng thể, thủ tục áp dụng TNHC nói chung (áp dụng cho lĩnh vực HKDD

nói riêng) có một số đặc điểm nổi bật sau:

- Là thủ tục được áp dụng trong lĩnh vực quản lý hành chính nhà nước, không thuộc lĩnh vực tư pháp;

- Cơ quan tiến hành thủ tục chủ yếu là cơ quan hành chính nhà nước;

- Thủ tục áp dụng TNHC đơn giản hơn nhiều so với thủ tục tư pháp giải quyết các vụ việc do các cơ quan tiến hành tố tụng và những người tham gia tố tụng thực hiện.

- Nếu chia các thủ tục hành chính thành hai loại, thủ tục thực hiện pháp luật và thủ tục bảo vệ pháp luật, thì thủ tục áp dụng TNHC thuộc loại thủ tục bảo vệ pháp luật.

- Trong phạm vi thủ tục hành chính, thủ tục áp dụng TNHC có khả năng bảo đảm pháp chế và bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Trong đó, vấn đề trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong áp dụng TNHC và đặc biệt là vấn đề bảo vệ quyền con người, quyền công dân được hết sức coi trọng. Ở đây, có một điểm rất đáng chú ý là trong số những người đại diện cho người bị xem là liên quan đến VPHC, ngoài cha mẹ hay người giám hộ còn có cả luật sư, trợ giúp viên pháp lý. Đây là các chủ thể tham gia thủ tục xử phạt hành chính mà trước đó, họ không được tham gia, cho dù trong lĩnh vực tố tụng tư pháp. Trong đời sống pháp lý hiện nay đang có không ít ý kiến đề xuất, đặc biệt là của các luật sư, về khả năng trong lĩnh vực hành chính nhà nước, người dân cần phải có những người am hiểu, thành thạo các vấn đề pháp lý để hỗ trợ họ.

Trong lĩnh vực HKDD Việt Nam, thủ tục áp dụng TNHC thuộc phạm vi của quản lý hành chính nhà nước, còn gọi là quy trình hành chính. Vì vậy, cũng như các thủ tục hành chính khác, nó có cấu trúc đơn giản [78, tr. 506-521 và 622-632], các bên tham gia quan hệ chỉ là một bên cơ quan áp dụng có tính chất quản lý và bên kia là người vi phạm hoặc người đại diện của họ.

Trong việc áp dụng TNHC, có một thủ tục được thực hiện đơn giản, không lập biên bản. Đó là trường hợp áp dụng biện pháp cảnh cáo hay phạt tiền đến 250.000 đồng đối với cá nhân, 500.000 đồng đối với tổ chức. Nhưng ở đây cũng có ngoại lệ, nếu VPHC được phát hiện nhờ sử dụng phương tiện, thiết bị kỹ thuật, nghiệp vụ thì phải lập biên bản. Trong trường hợp trên, người có thẩm quyền xử phạt phải ra quyết

định xử phạt VPHC tại chỗ bằng một quyết định phản ánh đầy đủ các nội dung theo quy định pháp luật.

Đối với việc áp dụng TNHC còn lại, thủ tục áp dụng TNHC gồm các giai đoạn cơ bản sau:

Giai đoạn khởi xướng vụ việc. Ở giai đoạn đầu này, cơ quan xử lý VPHC trên cơ sở các thông tin có được (chủ động hoặc bị động) tiến hành việc lập biên bản ghi nhận về tình trạng VPHC theo nội dung được pháp luật quy định (chủ thể vi phạm, không gian, thời gian, công cụ, phương tiện vi phạm...). Tuy không nhiều, nhưng trong một số trường hợp vụ việc có thể có các hoạt động có tính chất điều tra nhất định. Từ đây, trong thực tế đã có quan niệm xem “xác minh VPHC” như là một giai đoạn độc lập. Tuy nhiên, nói chung, việc điều tra như vậy không có tính phổ biến, không nên xem là một giai đoạn của thủ tục áp dụng TNHC. Nếu có thì thường cũng là sự điều tra có tính chất đơn giản hơn nhiều so với điều tra hình sự. Một trong những vấn đề cũng cần chú ý ở giai đoạn này là xác định VPHC còn thời hiệu xử phạt hay không, đối tượng vi phạm là trẻ vị thành niên, các vi phạm hành chính không bị xử lý...

Giai đoạn xem xét và quyết định áp dụng biện pháp TNHC đối với người vi phạm. Đây là giai đoạn quan trọng nhất của thủ tục hành chính. Trên cơ sở xem xét, đánh giá về tính xác thực, đúng đắn của vụ việc vi phạm, cân nhắc tính chất, mức độ vi phạm cũng như các tình tiết khác nhau của vi phạm diễn ra trong thực tế, người có thẩm quyền áp dụng CTHC tương ứng. Ở đây, việc áp dụng hợp pháp và hợp lý chế tài cần đến ở người có thẩm quyền xử phạt các khả năng khác nhau như: hiểu biết pháp luật, năng lực phán đoán, kinh nghiệm, hiểu biết về quản lý nhà nước lĩnh vực bị vi phạm, các yếu tố thuộc về người vi phạm... Ở đây, việc áp dụng CTHC đối với người VPHC tuân theo nguyên tắc ngang bằng giữa chúng.

Trong pháp luật hiện hành có quy định về giải trình cũng được áp dụng đối với lĩnh vực HKDD. Theo đó, VPHC có thể áp dụng các biện pháp phạt tước quyền sử dụng giấy phép, đình chỉ hoạt động có thời hạn hoặc quy định mức tối đa của khung tiền phạt đối với hành vi đó từ 15.000.000 đồng trở lên đối với cá nhân, từ 30.000.000 đồng trở lên đối với tổ chức thì cá nhân, tổ chức vi phạm có quyền giải trình trực tiếp hoặc bằng văn bản với người có thẩm quyền xử phạt VPHC. Khi cá nhân, tổ chức thực hiện quyền giải trình, người có thẩm quyền xử phạt VPHC có trách nhiệm xem

xét ý kiến giải trình của cá nhân, tổ chức VPHC theo thủ tục cụ thể để ra quyết định xử phạt.

Giai đoạn thi hành quyết định áp dụng các biện pháp TNHC. Trong lĩnh vực tư pháp, các bản án, quyết định của Tòa án khi đã có hiệu lực pháp luật mới có thể thi hành. Nhưng trong xử lý VPHC thì hầu như các quyết định xử lý VPHC được thi hành trước khi người bị xử lý khiếu nại. Đây là lý do để xếp việc thi hành quyết định xử phạt hành chính vào giai đoạn thứ ba.

Các chế tài hành chính đa dạng và biến hóa đòi hỏi thủ tục về thực hiện các chế tài cũng có những quy định tương ứng khác nhau. Việc thi hành các chế tài, các biện pháp khắc phục hậu quả vi phạm (trong các trường hợp nhất định) phải xem xét những phương diện khác nhau như: Thời hiệu thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính; thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính trong trường hợp người bị xử phạt chết, mất tích, tổ chức bị xử phạt giải thể, phá sản; hoãn thi hành quyết định phạt tiền; giảm, miễn tiền phạt; thủ tục nộp tiền phạt khi nộp tiền phạt nhiều lần; thủ tục tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính; xử lý tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu...

Giai đoạn khiếu nại và giải quyết khiếu nại quyết định áp dụng biện pháp TNHC. Pháp luật về xử lý VPHC ghi nhận ở mọi lĩnh vực quản lý nhà nước, trong đó có lĩnh vực HKDD về quyền của công dân được khiếu nại về quyết định áp dụng CTHC. Đó là cách để bảo vệ quyền con người, quyền công dân đồng thời là cách thức bảo đảm pháp chế. Luật Xử lý vi phạm hành chính hiện hành chỉ quy định về quyền khiếu nại của cá nhân, tổ chức và nghĩa vụ xem xét và giải quyết khiếu nại đó và một số vấn đề khác. Chi tiết về thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại đối với các quyết định, hành vi hành chính trong quá trình áp dụng TNHC của người có thẩm quyền hiện nay được thực hiện theo Luật Khiếu nại 2011. Về nội dung, thủ tục giải quyết khiếu nại trong Luật khiếu nại hiện hành giống như thủ tục áp dụng TNHC theo Luật xử lý VPHC cũng với bốn giai đoạn cơ bản là khởi xướng vụ việc; xem xét và ra quyết định về vụ việc; thi hành quyết định giải quyết khiếu nại; và khiếu nại về quyết định đó. Tuy nhiên, Luật Xử lý vi phạm hành chính không quy định thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại riêng mà được áp dụng theo quy định chung về khiếu nại hành chính trong Luật Khiếu nại.

Ở giai đoạn khiếu nại này, pháp luật về TNHC có quy định đáng chú ý là trong quá trình giải quyết khiếu nại, nếu xét thấy việc thi hành quyết định xử lý VPHC bị khiếu nại sẽ gây hậu quả khó khắc phục thì người giải quyết khiếu nại, khởi kiện phải ra quyết định tạm đình chỉ việc thi hành quyết định đó theo quy định của pháp luật.

Trong thực tế mỗi giai đoạn của thủ tục áp dụng TNHC nêu trên còn có những chi tiết rất cụ thể thể hiện trong các quyền và nghĩa vụ của các bên trong quan hệ thủ tục áp dụng biện pháp TNHC. Các quyền này lại liên quan đến nhiều vấn đề như: xác định VPHC gắn với thời hiệu, trường hợp không phạt và tính chất, mức độ vi phạm, vấn đề chứng cứ, vấn đề áp dụng hình thức và mức độ CTHC, cách thực hiện chế tài và cưỡng chế thực hiện các CTHC, vấn đề giải trình, khiếu nại, vấn đề xác định thời hạn thực hiện các hành vi thủ tục, v.v.

2.3. Nguyên tắc áp dụng trách nhiệm hành chính và mối quan hệ giữa trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng với các hình thức trách nhiệm pháp lý khác

2.3.1. Nguyên tắc áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Các nguyên tắc áp dụng trách nhiệm hành chính (xử phạt hành chính) là các nguyên tắc của một lĩnh vực quản lý nhà nước hay quản lý hành chính nhà nước cụ thể. Các nguyên tắc trong lĩnh vực này thể hiện trong tổ chức và hoạt động áp dụng TNHC, trong hoạt động của các cán bộ, công chức có thẩm quyền, của những cá nhân, cơ quan, tổ chức là đối tượng áp dụng TNHC. Trong tổng thể, các nguyên tắc này thể hiện một cách tập trung ở thủ tục áp dụng TNHC, bởi không phải là tất cả, nhưng thủ tục phản ánh về cơ bản các yếu tố vừa nêu.

Các nguyên tắc của TNHC có thể chia làm hai nhóm: (i) Nhóm các nguyên tắc có tính chất chính trị - xã hội và (ii) Nhóm các nguyên tắc có tính chất kỹ thuật. Tất nhiên, đây chỉ là cách phân định một cách tương đối, chủ yếu căn cứ vào nội dung trực tiếp của mỗi nguyên tắc.

2.3.1.1. Nhóm các nguyên tắc có tính chất chính trị - xã hội

(1) Nguyên tắc pháp chế

Pháp chế được xem xét từ những phương diện khác nhau phản ánh bản chất của nó. Theo đó, pháp chế là một chế độ đặc biệt của đời sống chính trị - xã hội, trong

đó tất cả các cơ quan nhà nước, các tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, nhân viên các tổ chức xã hội và mọi công dân đều phải tôn trọng và thực hiện pháp luật một cách nghiêm chỉnh, triệt để và chính xác [52, tr. 354]. Điều đó cũng có nghĩa là pháp chế có quan hệ chặt chẽ với pháp luật và điều chỉnh pháp luật, là điều kiện cho sự vận hành của pháp luật mà thiếu nó, pháp luật sẽ không có ý nghĩa [86]. Nội dung của pháp chế thể hiện một cách tập trung và đầy đủ trong các yêu cầu của pháp chế, đó là: (i) Yêu cầu về *sự thống nhất của pháp chế* nhằm bảo đảm để các quyết định chung của cả nước, của chính quyền trung ương phải được thực hiện thống nhất ở mỗi cấp, mỗi ngành, mỗi địa phương, mỗi cơ quan, tổ chức, cá nhân, chống mọi biểu hiện cục bộ, bản vị; (ii) Yêu cầu về tính *bắt buộc chung của pháp luật* đối với mọi cá nhân, tổ chức, không có ngoại lệ; (iii) Yêu cầu *tính tối cao của hiến pháp*; (iv) Yêu cầu *pháp chế gắn chặt với thực tiễn sinh động của cuộc sống*; (v) Yêu cầu về *bảo đảm và bảo vệ các quyền và tự do của công dân*. Nội dung cơ bản của pháp chế có thể được trình bày khác nhau trong các ấn phẩm pháp lý, nhưng về cơ bản nó hàm chứa yêu cầu đó [52, tr. 357-360].

Kể từ khi Đảng ta đặt ra vấn đề xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa ở nước ta, theo nhận thức chung, pháp chế vẫn là một nội dung thể hiện tính pháp quyền, đặc trưng của Nhà nước. Điều đó được thể hiện trong quy định của Hiến pháp năm 2013: “*Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lý xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật...*” [3, Khoản1 Điều 8].

Liên quan đến TNHC nói chung, TNHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng, nguyên tắc pháp chế đòi hỏi các tổ chức và hoạt động trong điều chỉnh pháp luật và áp dụng TNHC phải tuân thủ đầy đủ các yêu cầu của nguyên tắc pháp chế, không được tùy tiện hành chính hóa hành vi phạm tội, không được tùy tiện hình sự hóa quan hệ hành chính và việc xử phạt VPHC phải thực hiện đúng thẩm quyền và trình tự thủ tục do pháp luật quy định. Trong đó cần đặc biệt chú ý đến việc ban hành và tổ chức thực hiện thủ tục áp dụng biện pháp TNHC. Thủ tục và thực hiện thủ tục phải đáp ứng các yêu cầu đã chỉ ra như tuân thủ Hiến pháp, bảo đảm sự thống nhất của pháp luật, không cục bộ ngành, địa phương; pháp luật phải được tuân thủ nghiêm chỉnh đối với mọi cá nhân, cơ quan, tổ chức; bảo đảm, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức trong quan hệ với cơ quan có thẩm quyền áp dụng biện pháp TNHC.

(2) Nguyên tắc minh bạch và trách nhiệm giải trình

Đây là nguyên tắc phản ánh tính chất, đặc điểm của quản trị nhà nước hiện đại mà thường được các nhà nghiên cứu gọi đó là “quản trị nhà nước tốt”. Nguyên tắc này thể hiện tinh thần dân chủ, sự coi trọng quyền con người, quyền công dân trong một lĩnh vực áp dụng biện pháp cưỡng chế nhà nước có liên quan đến quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức liên quan. Đây cũng là nguyên tắc phản ánh tính chất tiên bộ của của nền hành chính cũng như hiệu lực, hiệu quả của TNHC, trong đó có TNHC trong lĩnh vực HKDD.

Nguyên tắc nói trên không bó hẹp ở các việc xây dựng, ban hành và thực hiện thủ tục hành chính áp dụng biện pháp TNHC mà thể hiện trong toàn bộ công việc tổ chức và hoạt động của cơ quan, người có thẩm quyền và cán bộ, công chức, viên chức có liên quan đến lĩnh vực TNHC.

Trước hết, về *minh bạch*, có thể hiểu một cách khái quát trong lĩnh vực TNHC là việc bảo đảm các quy định pháp luật về TNHC rõ ràng, không gây hiểu sai, hiểu nhầm và được công bố cho mọi người được biết. Trong tổ chức thực tiễn, các thông tin về TNHC được lưu thông tự do, thông tin về TNHC chính xác, kịp thời, dễ hiểu và công khai. Trong đó, đáng quan tâm là cá nhân, tổ chức, người có liên quan đến việc áp dụng TNHC phải được phía cơ quan, tổ chức có thẩm quyền bảo đảm quyền được thông tin về vụ việc liên quan để có thể bảo vệ quyền và lợi ích của bản thân để thực hiện các quyền khiếu nại, tố cáo... Người có chức trách hoặc được phép, cấp trên của người áp dụng TNHC theo quy định và khi cần thiết phải biết được thông tin cần thiết về áp dụng TNHC nói chung và áp dụng TNHC cho các trường hợp cụ thể.

Về *trách nhiệm giải trình*, được hiểu là cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền có nghĩa vụ trả lời, giải thích cho người có quyền yêu cầu trả lời về các vấn đề liên quan tới các tổ chức và hoạt động của cơ quan, tổ chức và vấn đề khác thuộc phạm vi trách nhiệm của họ. Như thế, trách nhiệm giải trình là khái niệm liên quan đến vấn đề nghĩa vụ, trong đó một bên có quyền hỏi, bên kia có nghĩa vụ trả lời. Trách nhiệm giải trình trong quản trị, quản lý nhà nước xuất phát từ nguyên tắc chủ quyền nhân dân. Nó trực tiếp gắn với sự hiện diện của quan niệm về quản trị nhà nước tốt được hình thành trên nền dân chủ, cụ thể là quản trị đa tầng, đa diện, đa chủ thể. Trách nhiệm giải trình có mối quan hệ khăng khít với pháp quyền và sự minh bạch. Không

thể có trách nhiệm giải trình nếu không tôn trọng và thực hiện các nguyên tắc pháp chế và sự minh bạch. Ở Việt Nam, đây là vấn đề được pháp luật quy định từ năm 2013 theo tinh thần cách hiểu như trên [16, Điều 3] và có thể xem là khá kịp thời để phản ánh thực tế đang diễn ra ở nước ta trong quá trình xây dựng và hoàn thiện nhà nước pháp quyền, cải cách hành chính [16].

Đối với lĩnh vực TNHC, bao gồm TNHC trong lĩnh vực HKDD, trách nhiệm giải trình thể hiện trong quan hệ giữa cá nhân, tổ chức là đương sự trong vụ việc TNHC với người có thẩm quyền, giữa người có thẩm quyền và cấp trên, giữa người có chức trách, quyền hạn theo quy định của pháp luật.

(3) Nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật

Đây là nguyên tắc quan trọng trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền, cũng là nguyên tắc căn bản trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đó là bình đẳng giữa các dân tộc [3, Khoản 2 Điều 5], mọi người đều bình đẳng trước pháp luật [3, Khoản 1 Điều 16]. Nguyên tắc này thể hiện trong lĩnh vực TNHC với ý nghĩa cốt lõi của nó là mọi người đều bình đẳng trước pháp luật, không phân biệt.

Theo tinh thần của Nhà nước pháp quyền sự bình đẳng không chỉ là mọi công dân trước pháp luật và trước cơ quan áp dụng TNHC. Hơn thế, đó là sự bình đẳng trước pháp luật giữa người có thẩm quyền xử lý và cá nhân, tổ chức là đương sự trong vụ việc liên quan đến TNHC.

(4) Nguyên tắc bảo đảm tính dân chủ liên quan đến trách nhiệm hành chính

Yêu cầu cụ thể của nguyên tắc này là sự tham gia người dân vào tổ chức và hoạt động trong những vấn đề liên quan đến TNHC. Dân chủ theo Hồ Chí Minh có thể nghĩa đơn giản là dân là chủ và dân làm chủ [55, tr.83]. Thực chất của dân chủ là chế độ chính trị quyền lực thuộc về nhân dân trên các lĩnh vực của đời sống xã hội [44, tr.3]. Gắn với quản lý hành chính nhà nước đòi hỏi xem xét dân chủ từ góc độ là hình thức tổ chức thiết chế của xã hội dựa trên việc thừa nhận nhân dân là nguồn gốc của quyền lực, thừa nhận nguyên tắc bình đẳng, tự do và quyền con người [56]. Theo đó, dân chủ có thể được xem xét từ hai phương diện: *Một là*, liên quan với toàn bộ tổ chức và hoạt động của lĩnh vực TNHC, ở đó, người dân có thể thực hiện các quyền giám sát, kiến nghị, tố cáo...nhằm bảo đảm pháp chế và nâng cao hiệu quả của

TNHC trong quản lý nhà nước; *Hai là*, sự tham gia trực tiếp của người dân vào việc áp dụng TNHC đối với người VPHC. Có thể hiểu là mọi người dân đều có tiếng nói trong quá trình ra quyết định cũng như thực hiện quyết định về TNHC liên quan đến thủ tục hành chính áp dụng biện pháp trách nhiệm. Điều này mang tính nhân văn cao gắn liền với thể chế chính trị, sự đồng thuận xã hội, pháp quyền, hiệu quả của quản trị... Sự tham gia trực tiếp của người dân là cách thức, biện pháp nhằm bảo đảm tính hợp pháp và tính hợp lý trong các quyết định cũng như hành vi của những người có thẩm quyền áp dụng pháp luật về TNHC, trong đó có TNHC trong lĩnh vực HKDD.

(5) Nguyên tắc tập trung dân chủ

Đây là nguyên tắc hiến định được Hiến pháp hiện hành ở Việt Nam ghi nhận [3, Khoản 1 Điều 8]. Tập trung dân chủ được hiểu là nguyên tắc tổ chức, trong đó quy định sự lãnh đạo tập trung, dựa trên cơ sở tôn trọng và phát huy dân chủ [82, tr. 902]. Trong tổ chức và hoạt động liên quan đến TNHC nói chung, TNHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng thì đây là nguyên tắc bảo đảm thực hiện các công việc, giải quyết các vấn đề gắn với TNHC một cách tập trung thống nhất và phát huy dân chủ của cấp dưới, của cán bộ, công chức, viên chức.

Nguyên tắc tập trung dân chủ trong lĩnh vực TNHC cũng là nguyên tắc bảo đảm việc thực hiện các nguyên tắc kể trên.

2.3.1.2. Nhóm các nguyên tắc có tính chất kỹ thuật

Nhóm các nguyên tắc có tính chất kỹ thuật này liên quan đến tổ chức và hoạt động thực hiện TNHC nói chung ở các lĩnh vực. Ở Việt Nam, các nguyên tắc này thể hiện trực tiếp và tập trung trong quy định về thủ tục và thực hiện thủ tục về TNHC được thể hiện trong Luật Xử lý vi phạm hành chính [6, Điều 3]. Những nguyên tắc kỹ thuật hàng đầu, bao gồm:

(1) Cá nhân, tổ chức chỉ bị áp dụng biện pháp TNHC khi thực hiện VPHC theo quy định của pháp luật (nguyên tắc cá thể hóa trách nhiệm hành chính).

Theo đó, các VPHC thực hiện trong các trường hợp tình thế cấp thiết, phòng vệ chính đáng, sự kiện bất ngờ, sự kiện bất khả kháng thì không phải chịu TNHC. Nguyên tắc cá thể hóa trách nhiệm hành chính bao chứa trong đó yêu cầu về việc người VPHC phải chịu TNHC và việc xử phạt phải tương xứng với hành vi VPHC, yêu cầu về việc không cho phép định kiến, thiên vị trong xử phạt VPHC, cũng như

yêu cầu về sự cần thiết phân định rõ ràng TNHC của pháp nhân và TNHC của cá nhân thuộc pháp nhân... Bên cạnh đó, theo thường lệ được pháp luật quy định thì VPHC chỉ bị xử lý trong thời hạn nhất định. Chẳng hạn, trong lĩnh vực HKDD, thời hiệu xử lý là 01 năm, trừ trường hợp hành vi vi phạm hành chính về phí, lệ phí; quản lý giá; xây dựng các công trình hàng không; bảo vệ môi trường trong lĩnh vực hàng không; đất đai cảng hàng không, sân bay; kinh doanh hàng hóa tại cảng hàng không; buôn bán hàng cấm, hàng giả thì thời hiệu xử phạt vi phạm hành chính là 02 năm [8, Khoản 4a]. Nói chung, quá thời hạn nhất định việc áp dụng TNHC, việc xử lý vi phạm không còn hoặc có rất ít tác dụng phòng ngừa vi phạm pháp luật.

(2) Mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo quy định của pháp luật (nguyên tắc nhanh chóng, kịp thời).

Nguyên tắc này nhằm bảo đảm hiệu lực, hiệu quả của TNHC cũng như của quản lý nhà nước thể hiện trong khả năng phòng, chống vi phạm pháp luật của các biện pháp TNHC.

(3) Trách nhiệm chứng minh thuộc về cơ quan tiến hành áp dụng TNHC (nguyên tắc suy đoán không có lỗi).

Nguyên tắc này trong TNHC tương tự như trong lĩnh vực hình sự. Triết lý đạo đức của nguyên tắc này là ở chỗ người có thẩm quyền khi truy cứu TNHC đối với người VPHC thì họ phải là chủ thể có trách nhiệm chứng minh điều đó. Tương ứng với điều đó, cá nhân, tổ chức bị xem xét TNHC không có nghĩa vụ phải chứng minh mình không VPHC.

(4) Áp dụng biện pháp TNHC phải căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả do VPHC gây ra (nguyên tắc tương xứng).

Trong lĩnh vực pháp luật, các chế tài pháp luật nói chung, chế tài hành chính nói riêng được áp dụng theo nguyên tắc ngang bằng. Đối với chế tài phạt hành chính, việc áp dụng hình thức, mức độ phạt phải căn cứ vào tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của hành vi VPHC. Có nhiều tình tiết phản ánh tính chất, mức độ đó, trong đó có hậu quả do VPHC gây ra.

Đối với việc áp dụng chế tài khôi phục hành chính hay là các biện pháp khắc phục hậu quả, chế tài này không phụ thuộc vào tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã

hội. Nguyên tắc tương xứng được thể hiện ở đây là hậu quả gây ra như thế nào, nếu có thể đưa nó về trạng thái ban đầu thì khôi phục lại như trước hoặc nó vốn có.

(5) Một hành vi vi phạm hành chính chỉ bị xử phạt một lần.

Người vi phạm hành chính phải chịu trách nhiệm hành chính cho hành vi vi phạm của mình. Tuy nhiên điều này không đồng nghĩa với việc người này sẽ bị xử phạt nhiều lần chỉ với một hành vi phạm. Vì vậy, một người vi phạm chỉ bị xử phạt một lần. Đối với trường hợp hành vi vi phạm thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều cơ quan nhà nước thì khi một có quan đã xử phạt thì cơ quan khác không xử phạt nữa.

Nhiều người cùng thực hiện một hành vi vi phạm hành chính thì mỗi người vi phạm đều bị xử phạt. Một người thực hiện nhiều hành vi vi phạm hành chính hoặc vi phạm hành chính nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm, trừ trường hợp hành vi là tình tiết tăng nặng.

2.3.2. Trách nhiệm hành chính và các hình thức trách nhiệm pháp lý khác trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Trách nhiệm hành chính là một bộ phận cấu thành của hệ thống trách nhiệm pháp lý, bên cạnh các hình thức trách nhiệm pháp lý truyền thống như: trách nhiệm hình sự, trách nhiệm dân sự, trách nhiệm kỷ luật hành chính (trong pháp luật Việt Nam còn quy định hình thức trách nhiệm kỷ luật lao động theo luật lao động), Ngoài ra, trong một số nghiên cứu gần đây còn đề cập trách nhiệm hiến pháp. Trong thực tế, các hình thức trách nhiệm pháp lý có những mối quan hệ qua lại. Từ góc nhìn mang tính chất tương tác của TNHC với các hình thức trách nhiệm pháp lý khác, có thể thấy những điểm đáng chú ý liên quan đến việc áp dụng biện pháp TNHC trong thực tế như sau:

(1) *Trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hình sự*

Trách nhiệm hình sự là loại trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc nhất do Tòa án áp dụng đối với những chủ thể thực hiện tội phạm trong lĩnh vực HKDD. Các hình thức trách nhiệm hình sự được áp dụng đối với người có hành vi phạm tội, bao gồm: cảnh cáo, phạt tiền, tịch thu, cải tạo không giam giữ, phạt giam... Trách nhiệm hình sự được quy định trong luật hình sự và áp dụng theo luật tố tụng hình sự.

Trong quan hệ với trách nhiệm hình sự, việc áp dụng TNHC nói chung, TNHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng đòi hỏi tuân thủ nguyên tắc không áp dụng đồng thời hai hình thức trách nhiệm này cho cùng một hành vi vi phạm pháp luật. Nói cách

khác, đối với một hành vi vi phạm pháp luật, chỉ có thể áp dụng TNHC hay trách nhiệm hình sự hoặc ngược lại. Vì đây là những hành vi có tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội khác nhau về chất được quy định tại Điều 8 của Bộ luật hình sự Việt Nam hiện hành.

(2) Trách nhiệm hành chính và trách nhiệm dân sự

Trách nhiệm dân sự là trách nhiệm liên quan đến các quan hệ tài sản và nhân thân phi tài sản với các biện pháp như bồi thường thiệt hại, buộc đăng báo cải chính...Giữa việc thực hiện hai loại trách nhiệm này có những điểm giống và khác nhau.

Chế tài dân sự được áp dụng theo nguyên tắc đền bù - ngang bằng, tương tự như chế tài khôi phục hành chính. Trong chế tài dân sự cũng có hình thức phạt do các bên của hợp đồng dân sự thỏa thuận theo các nguyên tắc, giới hạn mà pháp luật quy định.

Chế tài hành chính thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước liên quan đến công quyền, trong đó, quyền lực được thực hiện theo phương pháp quyền lực – phục tùng. Trong khi đó, trách nhiệm dân sự được thực hiện trong quan hệ dân sự với phương pháp điều chỉnh là bình đẳng thỏa thuận. Do vậy, TNHC và trách nhiệm dân sự được áp dụng theo các hướng khác nhau, hai biện pháp TNHC và biện pháp trách nhiệm dân sự này không có mối quan hệ nào. Với một VPHC, cơ quan có thẩm quyền áp dụng TNHC không có nghĩa vụ “quan tâm” đến trách nhiệm dân sự.

(3) Trách nhiệm hành chính và trách nhiệm kỷ luật hành chính

Trách nhiệm kỷ luật hành chính là loại trách nhiệm do người có thẩm quyền áp dụng đối với cán bộ, công chức, viên chức thực hiện vi phạm kỷ luật mang tính chất nội bộ giữa những người có quan hệ phụ thuộc về mặt tổ chức...Các biện pháp trách nhiệm được áp dụng là: khiển trách, cảnh cáo, cách chức...Đây là loại trách nhiệm cũng do luật hành chính điều chỉnh như TNHC. Tuy nhiên, TNHC được thực hiện trong quan hệ giữa các chủ thể không có quan hệ trực thuộc về mặt tổ chức, còn trách nhiệm kỷ luật hành chính được thực hiện giữa những người có quan hệ trực thuộc về mặt tổ chức.

Giữa hai loại trách nhiệm này có quan hệ gián tiếp. Điều đó được thể hiện chủ yếu ở khi thực hiện công vụ trong lĩnh vực TNHC, cán bộ, công chức có những sai

phạm về ra quyết định hay thực hiện hành vi áp dụng pháp luật TNHC có thể dẫn đến trách nhiệm kỷ luật hành chính. Trong trường hợp trách nhiệm kỷ luật hành chính được áp dụng, đi kèm với nó có thể sẽ là trách nhiệm bồi thường nhà nước được thực hiện theo Luật Trách nhiệm bồi thường của nhà nước. Tất nhiên điều đó chỉ xảy ra nếu việc áp dụng hay thực hiện hành vi trong lĩnh vực TNHC gây ra thiệt hại cho cá nhân, tổ chức. Và, việc thực hiện trách nhiệm này sẽ dẫn đến trách nhiệm bồi thường vật chất của người bị kỷ luật hành chính cho khoản bồi thường mà nhà nước đã chi trả [5, Điều 17 và Điều 64].

(4) *Trách nhiệm hành chính và trách nhiệm hiến pháp*

Trách nhiệm hiến pháp liên quan đến vấn đề tổ chức quyền lực nhà nước. Đối với Việt Nam, trách nhiệm hiến pháp được quy định một cách tập trung trong Hiến pháp, các Luật về tổ chức bộ máy nhà nước, trong đó trước hết là Luật Tổ chức Quốc hội và Luật Tổ chức Chính quyền địa phương. Hiến pháp và các luật đó quy định về khả năng các chức vụ quan trọng trong các cơ quan nhà nước ở Trung ương và các cấp chính quyền địa phương có thể bị áp dụng trách nhiệm hiến pháp trong đó có hình thức xử lý bãi nhiệm. Hiện nay, trong 16 nhóm chức danh có thẩm quyền xử phạt VPHC được Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định thì chỉ có các chức danh Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, các thành viên Ủy ban nhân dân các cấp (đáng chú ý là những người đứng đầu các cấp sở và phòng có liên quan đến việc áp dụng TNHC) nằm trong phạm vi điều chỉnh của ngành luật hiến pháp. Tuy nhiên, liên quan đến khả năng áp dụng biện pháp TNHC trong lĩnh vực HKDD thì chỉ có Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh và cấp huyện mới có thể là cơ quan có thẩm quyền xử phạt và do đó mới có khả năng trở thành đối tượng áp dụng trách nhiệm hiến pháp.

Về mặt lý thuyết, có thể thấy, việc áp dụng biện pháp trách nhiệm hiến pháp có mối liên hệ với TNHC ở mức độ nhất định. Trong thực tế, trách nhiệm hình sự có thể dẫn đến trách nhiệm hiến pháp do người có chức vụ có vi phạm pháp luật bị xem là tội phạm. Nhưng, từ TNHC dẫn đến trách nhiệm hiến pháp bãi nhiệm trước khi hết nhiệm kỳ thì điều đó ít khả năng xảy ra hơn rất nhiều. Tuy nhiên, các vi phạm pháp luật trong việc áp dụng TNHC liên quan đến quy định về nghĩa vụ, trách nhiệm của cán bộ, công chức theo Luật Cán bộ, công chức thì ở mức độ nào đó, hoàn toàn có thể dẫn đến việc bãi nhiệm – một hình thức của trách nhiệm hiến pháp.

2.4. Các yếu tố ảnh hưởng đến trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng ở Việt Nam

2.4.1. Các yêu cầu của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân

Đối với nhà nước pháp quyền, vấn đề hàng đầu được tập trung nói đến là thượng tôn pháp luật. Điều này gắn liền với quan niệm quản lý nhà nước bằng pháp luật, bao gồm trong đó biện pháp hỗ trợ bằng TNHC. Trong lĩnh vực này, có thể xem xét vấn đề thượng tôn pháp luật trên hai phương diện là (1) Hệ thống pháp luật về TNHC và (2) Vấn đề bảo đảm pháp chế trong áp dụng TNHC.

Đối với hệ thống pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD ở Việt Nam, có thể nói, cho đến nay đã tương đối đầy đủ. Tuy nhiên, sự biến đổi của đời sống thực tế hầu như luôn đặt ra nhiều vấn đề cần giải quyết liên quan đến hoàn thiện pháp luật gắn với yêu cầu hệ thống pháp luật càng hoàn chỉnh thì việc áp dụng biện pháp TNHC mới bảo đảm tính hợp pháp và hợp lý trong thực tế. Điều này luôn đặt ra đòi hỏi pháp luật phải có khả năng xác định rõ ràng một vi phạm pháp luật là VPHC, phân biệt được vi phạm này với tội phạm, các tình tiết tăng nặng hay giảm nhẹ hợp lý; quy định chế tài hành chính có tính đa dạng, linh hoạt, có tính xác định cao, nhân đạo và có khả năng là biện pháp hỗ trợ quản lý nhà nước ...; quy định trình tự - thủ tục xem xét chặt chẽ, linh hoạt vừa có khả năng bảo đảm nguyên tắc chân lý khách quan, bảo đảm pháp chế vừa bảo đảm quyền con người, quyền công dân...

Thực tiễn áp dụng TNHC trong lĩnh vực trách nhiệm HKDD cũng như các lĩnh vực khác liên quan chặt chẽ tới các yêu cầu của pháp chế. Từ quy định của pháp luật về TNHC đến thực thi pháp luật trên thực tế là quá trình phức tạp, hầu như luôn nảy sinh những vấn đề về tuân thủ pháp luật. Điều đó liên quan đến vấn đề tổ chức thực hiện pháp luật, con người thực hiện pháp luật, các điều kiện thực hiện pháp luật và cả về phía cá nhân, tổ chức liên quan đến việc áp dụng TNHC. Vì vậy duy trì và bảo đảm pháp chế trong việc áp dụng biện pháp TNHC luôn là vấn đề có tính thời sự, tác động có tính quyết định đối với hiệu quả của biện pháp TNHC trong đời sống pháp luật nói chung, cũng như trong bảo đảm trật tự pháp luật thuộc lĩnh vực HKDD nói riêng.

Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam đang trong quá trình xây dựng và hoàn thiện là yếu tố có tính chất căn bản để bảo đảm hiệu quả áp dụng TNHC

trong lĩnh vực HKDD. Bên cạnh đặc trưng hàng đầu là thượng tôn pháp luật, những đặc trưng cơ bản khác của Nhà nước pháp quyền như tổ chức quyền lực nhà nước có kiểm soát, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, dân chủ...cũng là các đặc trưng gắn trực tiếp đến việc bảo đảm hiệu quả của việc áp dụng TNHC, cụ thể ở đây là trách nhiệm này trong lĩnh vực HKDD.

2.4.2. Chất lượng bộ máy và nhân sự thực thi áp dụng biện pháp trách nhiệm hành chính

Tổ chức hợp lý, khoa học bộ máy cơ quan, tổ chức có thẩm quyền và trách nhiệm trong việc áp dụng TNHC là yếu tố đặc biệt quan trọng bảo đảm cho quá trình áp dụng biện pháp TNHC có được tính hợp pháp, đúng đắn. Cụ thể là nó bảo đảm việc thực hiện loạt các khâu, công việc phức tạp từ việc phát hiện, lập biên bản đến xem xét, đánh giá tính chất, mức độ của vi phạm hành chính và ra quyết định xử lý vi phạm hành chính, giải quyết khiếu nại, thi hành quyết định xử lý vi phạm hành chính.

Tổ chức bộ máy thực thi TNHC đối với người VPHC là vấn đề tổ chức chủ thể quản lý nhà nước – đối tượng của khoa học tổ chức nhà nước. Để bộ máy thi hành việc áp dụng TNHC thực hiện được vai trò nói trên, những yêu cầu đặt ra trước hết phải xuất phát từ đặc điểm của VPHC, tình hình vi phạm để tổ chức hợp lý bộ máy đó. Trong lĩnh vực HKDD, một trong những đặc điểm như: yêu cầu về an toàn, an ninh phải được đặt lên hàng đầu, việc áp dụng biện pháp TNHC được bắt đầu từ trên các chuyến bay, không hiếm đối tượng VPHC là người nước ngoài đang trên hành trình đi trong nước và ra nước ngoài...Từ đó, cần tổ chức bộ máy áp dụng TNHC theo hướng quy định hợp lý cơ quan, tổ chức, người có thẩm quyền tham gia quá trình áp dụng TNHC với sự xác định đúng đắn về nhiệm vụ, quyền hạn mỗi chủ thể, thực hiện phân cấp, phân công, ủy quyền đối với cơ quan, người có thẩm quyền xử lý VPHC phù hợp với yêu cầu của cải cách hành chính. Bên cạnh đó là các quy định về phối hợp nhịp nhàng trong hoạt động áp dụng TNHC đối với các VPHC trong lĩnh vực HKDD.

Trong Luật xử lý vi phạm hành chính Việt Nam, nhà làm luật đã quy định chung về thẩm quyền của Cảnh vụ hàng không trong việc xử phạt VPHC. Cần tổ chức một cách hợp pháp và khoa học bộ máy áp dụng TNHC để chủ thể áp dụng TNHC là yếu tố bảo đảm hiệu quả của TNHC trong lĩnh vực HKDD. Ở đây cần nhấn

mạnh rằng đối tượng là VPHC và tình hình VPHC trong lĩnh vực HKDD là yếu tố quyết định đối với hình thành và tổ chức bộ máy áp dụng TNHC trong lĩnh vực này. Nhưng, bộ máy đó lại có tính độc lập tương đối trong cách tổ chức bộ máy. Và trong thực tế, việc tổ chức bộ máy hợp lý hay không sẽ có ảnh hưởng đến chất lượng, hiệu quả hoạt động phòng và chống VPHC trong lĩnh vực HKDD.

Bộ máy áp dụng TNHC được tổ chức như thế nào, tốt đến mấy thì cũng chỉ là thiết chế, thể chế không thể tự vận hành, hoạt động. Muốn bộ máy đó hoạt động cần có yếu tố con người. Tổ chức bộ máy với các quy định đã sắp xếp, đặt mỗi con người vào các quan hệ mà các quyền và nghĩa vụ đã xác định không cho phép họ làm khác. Nhưng cũng có chiều ngược lại, theo đó, chất lượng hoạt động của bộ máy áp dụng TNHC phụ thuộc vào vai trò quyết định của con người. Điều này có thể thấy được rõ ràng trong những đánh giá của Chủ tịch Hồ Chí Minh về vấn đề cán bộ, Người khẳng định: "Cán bộ là cái gốc của mọi công việc", "công việc thành công hay thất bại đều do cán bộ tốt hoặc kém". Vì thế, vấn đề nhân sự trong bộ máy áp dụng TNHC lĩnh vực HKDD là cần phải được đặc biệt quan tâm. Điều đó liên quan đến các vấn đề như tuyển dụng, bổ nhiệm các vị trí công tác trong bộ máy, các đòi hỏi về tiêu chuẩn các chức vụ, chức danh, vị trí công tác, vấn đề đào tạo, bồi dưỡng, giám sát, kiểm tra cán bộ và nhiều vấn đề khác về thăng thưởng, lương, kỷ luật, v.v.

Để vận hành bộ máy áp dụng TNHC cũng như bảo đảm hiệu quả của TNHC trong lĩnh vực HKDD đòi hỏi có những con người vừa "hồng" vừa "chuyên", đặc biệt là việc áp dụng TNHC liên quan đến quyền và lợi ích của công dân càng cần đến ở họ những phẩm chất, năng lực cần thiết. Họ phải có khả năng miễn nhiễm với các hành vi bị pháp luật ngăn cấm như: sách nhiễu, gây khó khăn, phiền hà cho đối tượng vi phạm; cố ý làm sai lệch bản chất vụ việc; bỏ lọt hoặc bao che cho người có hành vi vi phạm hành chính... Tuy nhiên, thực tế ở nước ta cho thấy những người tham gia và có thẩm quyền áp dụng biện pháp TNHC lại hầu như không được đào tạo tốt và cũng không có chỗ nào đào tạo sâu về trách nhiệm hành chính. Nói cách khác, nhân sự áp dụng TNHC nói chung, trong đó có nhân sự lĩnh vực HKDD mang nhiều chất kinh nghiệm và còn "nghiệp dư". Đây là những vấn đề về nhân sự đặt ra cho việc nâng cao hiệu quả của TNHC trong lĩnh vực HKDD.

2.4.3. Ý thức, sự tham gia của người dân và xã hội trong thực hiện pháp luật và áp dụng trách nhiệm hành chính

Trong xã hội dân chủ thì xét cho cùng nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước, nhà nước là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Trong bản Hiến pháp hiện hành, vai trò của nhân dân thể hiện rất rõ qua các quy định ở những khía cạnh khác nhau của Hiến pháp. Đó là: Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân; Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện; các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải tôn trọng Nhân dân, tận tụy phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân...[3, Khoản 1 và 2 Điều 2, 6, Khoản 2 Điều 8]. Hay dân chủ theo khẳng định của Chủ tịch Hồ Chí Minh: “*Nước ta là nước dân chủ. ... Bao nhiêu quyền hạn đều của dân*” [55, tr. 696]; “*Nói tóm lại, quyền hành và lực lượng đều ở nơi dân*” [55, tr. 696]. Trong xã hội ngày nay, cùng với nhân quyền, giá trị to lớn của dân chủ trong đời sống mỗi quốc gia được khẳng định là xu hướng của thời đại.

Vai trò của nhân dân đối với nhà nước được thể hiện trong các lĩnh vực hoạt động của nhà nước, trong đó có lĩnh vực TNHC. Sự tham gia của người dân đối với lĩnh vực TNHC nói chung, TNHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng là một bảo đảm có tính chất nền tảng cho hiệu quả của TNHC. Vai trò đó thể hiện trên ba mặt cơ bản sau đây:

Một là, trong việc xây dựng và hoàn chỉnh hệ thống pháp luật về TNHC. Ở đây, người dân tham gia góp ý thư gửi, báo chí, qua các đại biểu dân cử, đại diện của nhà nước... Quốc hội trong trách nhiệm của mình cần nhắc các ý kiến, kiến nghị của người dân để xây dựng và hoàn chỉnh pháp luật về TNHC, cụ thể là Luật Xử lý vi phạm hành chính. Theo pháp luật, Chính phủ là cơ quan có trách nhiệm trên cơ sở quy định của Luật quy định cụ thể về TNHC hay xử phạt VPHC trong các lĩnh vực cụ thể (trong đó có lĩnh vực HKDD) có tính đến sự tham gia góp ý của nhân dân, xã hội.

Hai là, vai trò của nhân dân trong việc tổ chức và hoạt động áp dụng TNHC. Có thể nói, đây là vùng người dân (kể cả người đang được xem xét hoặc đã VPHC, người không vi phạm), xã hội tham gia vào lĩnh vực TNHC sôi động nhất, có cả đồng

thuận và những chỉ trích gay gắt, thậm chí cả những phản ứng dữ dội, gây dư luận rộng rãi. Bởi từ việc đưa quy định của pháp luật đến đời sống thực tế của xã hội là giai đoạn, khâu khó khăn, phức tạp nhất, có tích cực và có tiêu cực do nhiều nguyên nhân khách quan, chủ quan khác nhau. Những thể hiện sự tham gia của người dân, xã hội vào hoạt động áp dụng TNHC thể hiện dưới các hình thức khác nhau:

- Khiếu nại, tố cáo của người là đương sự hay người khác;
- Góp ý kiến, thể hiện quan điểm của người dân qua các phương tiện thông tin đại chúng;
- Phản ánh ý kiến, kiến nghị của người dân qua các đại biểu dân cử, người đại diện khác của nhà nước,
- Vai trò của báo chí và dư luận xã hội trước những jkieenj liên quan đến TNHC...

Ba là, ý chí người dân và các kênh, hình thức tham gia đa dạng của người dân đối với lĩnh vực TNHC. Có thể nói văn hóa pháp luật, văn hóa chính trị của nhân dân cho đến nay đã khác xa với những năm tháng trước đổi mới (năm 1986). Không chỉ là sự trưởng thành của người dân, xã hội trước các vấn đề chính trị - pháp lý mà bản thân Nhà nước ta cũng trưởng thành hơn trong quan niệm về dân chủ thể hiện tập trung trong các quy định của Hiến pháp và việc thực hành dân chủ trong đời sống xã hội. Bởi vậy, trong thực tế tiếng nói của người dân trước các vấn đề chính trị - pháp lý, trong đó có TNHC trong lĩnh vực HKDD và các lĩnh vực khác cũng trở nên mạnh mẽ, thể hiện bản lĩnh vững vàng, tinh thần làm chủ của họ trước các vấn đề nhà nước và pháp luật. Điều đó nói lên điều rằng, nhân dân ngày càng thể hiện là yếu tố cơ sở cho hiệu quả cho việc điều chỉnh pháp luật cũng như thực hiện pháp luật về TNHC trong các lĩnh vực, cụ thể là lợi ích cho lĩnh vực HKDD.

Một khía cạnh khác liên quan đến các kênh, hình thức thể hiện ý chí, ý kiến của người dân gắn liền với thời đại của quản trị, quản lý nhà nước hiện đại, xã hội thông tin và với sự phát triển của khoa học và công nghệ, đặc biệt là cuộc cách mạng công nghiệp 4.0. Tất cả các yếu tố này mở ra khả năng người dân, xã hội có được điều kiện tiếp cận thông tin rộng rãi về hoạt động của nhà nước và được thể hiện ý kiến, quan điểm của mình qua các phương tiện truyền thông với trợ giúp của Internet, sự tham gia rộng rãi của người dân trong môi trường mạng xã hội...

Như thế, ở Việt Nam, sự tham gia, vai trò của người dân và xã hội đối với lĩnh vực TNHC nói chung, trong đó có TNHC về HKDD, cả về pháp luật và thực hiện pháp luật là rất lớn. Đó là một bảo đảm lớn, căn bản cho hiệu quả của TNHC, trong đó có TNHC trong lĩnh vực HKDD cả về mặt điều chỉnh pháp luật và thực hiện pháp luật, nói chung là cơ chế điều chỉnh pháp luật về TNHC. Trong xã hội dân chủ, không thể có TNHC hiệu quả nếu không nhìn nhận, chú ý ý kiến, quan điểm của công dân và xã hội.

2.4.4. Khả năng, mức độ ứng dụng khoa học công nghệ và mức độ đảm bảo của điều kiện vật chất

Khoa học và công nghệ đối với vấn đề TNHC cũng như TNHC trong lĩnh vực HKDD giữ một vị trí quan trọng trong việc xác lập cơ sở lý luận và đối với việc xây dựng thể chế chính sách, pháp luật cũng như thực tiễn áp dụng pháp luật về TNHC. Trong thực tế, các khoa học xã hội và nhân văn và khoa học tự nhiên – kỹ thuật đã góp phần quan trọng vào việc cải cách và bảo đảm cho hiệu quả và sự phát triển lĩnh vực TNHC mà gần đây nhất là: lý luận về quản trị hiện đại, quản lý công mới, lý luận về cách mạng công nghiệp 4.0... Những thành tựu này góp phần vào việc xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật có hiệu quả, trong đó có cả các vấn đề công nghệ, kỹ thuật.

Trong xã hội hiện đại, TNHC trong lĩnh vực HKDD đòi hỏi phải có hệ thống trang thiết bị và phương tiện vật chất, kỹ thuật như trang thiết bị thu mẫu, kiểm định mẫu... để phục vụ cho công tác thu thập, xử lý thông tin, xác minh, xác định và đánh giá tính chất, mức độ, hậu quả của VPHC. Xã hội hiện đại trong những trường hợp nhất định làm cho các VPHC lĩnh vực HKDD cũng có tính hiện đại. Do vậy mà chỉ khi hệ thống cơ sở vật chất kỹ thuật, khoa học công nghệ được trang bị đầy đủ, đồng bộ các cơ quan có thẩm quyền mới thực hiện quyền hạn và nhiệm vụ được giao kịp thời, chính xác, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. Và qua đó, việc đấu tranh, phòng, chống VPHC trong lĩnh vực HKDD mới có hiệu quả.

2.4.5. Bối cảnh quốc tế và khả năng tương trợ pháp lý giữa các quốc gia trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Hàng không dân dụng là lĩnh vực kinh tế có tính giao thương quốc tế cao. Vì vậy, sự phát triển của ngành HKDD nói chung, việc xử lý VPHC, áp dụng TNHC

trong lĩnh vực HKDD nói riêng chịu ảnh hưởng nhiều từ bối cảnh quốc tế và khả năng giải quyết các xung đột pháp luật, tương trợ tư pháp giữa các quốc gia.

Bối cảnh quốc tế liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD thể hiện trước hết ở tình hình các quan hệ quốc tế ngày càng trở nên rộng khắp, đa chiều và phức tạp, các xu thế phát triển của HKDD thế giới đang diễn ra mau lẹ (tự do hóa vận tải hàng không; giảm thiểu sự kiểm soát của nhà nước đối với vận tải và thương mại hàng không; cạnh tranh giữa các trung tâm trung chuyển hàng không; hợp nhất, liên kết và chuyên môn hóa các hàng hàng không...). Theo đó, sự giao thông hàng không ngày càng bao phủ và nhộn nhịp trên phạm vi toàn cầu đã dẫn tới số lượng các VPHC trong lĩnh vực HKDD ở mỗi quốc gia đều gia tăng. Tình hình này đặt ngành HKDD của các quốc gia trước áp lực xử lý các VPHC trong lĩnh vực HKDD trên cả phương diện ban hành pháp luật và phương diện tổ chức thực thi pháp luật.

Nhìn từ góc độ khác có thể thấy, mặc dù, pháp luật quốc tế về HKDD đang vận động theo hướng ngày càng hoàn thiện nhưng mức độ nội luật hóa pháp luật quốc tế vào pháp luật quốc gia cũng như năng lực áp dụng TNHC trong phòng, chống VPHC của mỗi quốc gia khác nhau là khác nhau đã dẫn đến xung đột pháp luật giữa các quốc gia có quan hệ hàng không trong việc xử lý các VPHC, kéo theo hiệu quả xử lý VPHC không cao, đôi khi còn khiến cho việc áp dụng TNHC bị vô hiệu hóa. Trong bối cảnh đó, tương trợ pháp lý giữa các quốc gia là yếu tố tác động quan trọng đến hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD. Đến lượt nó, tương trợ pháp lý trong lĩnh vực HKDD cần đến thái độ và quyết tâm chính trị của lực lượng cầm quyền tại mỗi quốc gia đối với việc phát triển ngành HKDD cũng như việc nâng cao hiệu quả phòng, chống các vi phạm pháp luật trong lĩnh vực HKDD.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 2

Kết quả nghiên cứu các nội dung tại chương 2 của luận án cho phép đưa ra các kết luận sau:

1/ Trách nhiệm hành chính là khái niệm dùng phổ biến trong khoa học luật hành chính. Xử phạt hành chính là cách nói thông thường dễ hiểu và trong những văn cảnh nào đây, đó là cách nói dễ hiểu và đơn giản hơn là sử dụng khái niệm TNHC. Cả hai khái niệm đều phản ánh các yếu tố cấu thành cơ bản của quá trình áp dụng CTHC

đối với người thực hiện VPHC. Tuy nhiên, cần thấy xử phạt hành chính là khái niệm không đầy đủ và thật chính xác về biện pháp được áp dụng, do đó, có tính quy ước. Cụ thể là nó chỉ nói đến chế tài phạt trong khi TNHC liên quan đến cả chế tài khôi phục hành chính hay là biện pháp khắc phục hậu quả. Tuy nhiên, trong những trường hợp nhất định, có thể sử dụng thay thế giữa các khái niệm “Trách nhiệm hành chính” và “xử phạt hành chính”.

2/ Khái niệm TNHC (xử phạt hành chính) được định nghĩa khác nhau, nhưng định nghĩa tương đối đầy đủ và hoàn chỉnh phải phản ánh được các thành tố cơ bản trong áp dụng chế tài hành chính (biện pháp TNHC) đối với VPHC. Trách nhiệm hành chính trong mỗi lĩnh vực cụ thể có các đặc điểm chung và đặc điểm riêng và ở trong lĩnh vực nào thì nó cũng có vai trò quan trọng trong việc phòng và chống VPHC và các vi phạm pháp luật khác. Điều này thể hiện cách tiếp cận khi nhìn nhận khái niệm, đặc điểm, vai trò của TNHC trong lĩnh vực HKDD.

3/ Trách nhiệm hành chính được cấu thành từ các bộ phận (yếu tố) có mối quan hệ chặt chẽ và phụ thuộc nhau là: VPHC, chế tài hành chính, chủ thể TNHC và thủ tục áp dụng biện pháp TNHC. Mỗi yếu tố là một hiện tượng pháp lý phức tạp mang đặc điểm riêng của lĩnh vực tác động, ở đây là lĩnh vực HKDD. Các yếu tố này thể hiện trong pháp luật và trong việc tổ chức thực hiện pháp luật về TNHC. Trách nhiệm hành chính có các nguyên tắc nhất định, trong đó bảo đảm việc áp dụng biện pháp cưỡng chế TNHC hợp pháp, hợp lý, bảo đảm hiệu quả của quản lý nhà nước cũng như bảo đảm, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của cá nhân, tổ chức. TNHC là một bộ phận cấu thành của hệ thống chế tài pháp luật. Nó có các quan hệ độc lập hay phối hợp với các trách nhiệm pháp lý khác.

4/ Có nhiều yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD: Nhà nước pháp quyền, bộ máy và nhân sự áp dụng biện pháp TNHC, sự tham gia của người dân, yếu tố khoa học và công nghệ, điều kiện vật chất, bối cảnh quốc tế và khả năng tương trợ quốc tế. Những yếu tố này có nét chung và điểm riêng với các lĩnh vực khác, đồng thời có mức độ ảnh hưởng khác nhau đến TNHC trong lĩnh vực HKDD.

Chương 3

. THỰC TRẠNG TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG VIỆT NAM

3.1. Khái quát về lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam và cơ sở pháp lý của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

3.1.1. Khái quát về lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

Ngày 15/1/1956 Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Nghị định 666/TTg về việc thành lập Cục Hàng không dân dụng, đặt nền móng cho sự ra đời, trưởng thành và phát triển bền vững của lĩnh vực HKDD Việt Nam. Ngày 15 tháng 1 hàng năm được lấy làm ngày truyền thống của ngành HKDD Việt Nam.

Quá trình hình thành và phát triển lĩnh vực HKDD Việt Nam trải qua ba giai đoạn chính: (1) *Giai đoạn từ năm 1956 đến năm 1975*. Trong giai đoạn này, HKDD có cơ sở vật chất và quy mô, phạm vi hoạt động hẹp, hoạt động hàng không chủ yếu hướng vào thực hiện nhiệm vụ phục vụ quốc phòng, kinh doanh vận tải hàng không chỉ là nhiệm vụ thứ yếu. Cục HKDD trực thuộc Bộ Quốc phòng; (2) *Giai đoạn từ năm 1976 đến 1989*. Giai đoạn này được đánh dấu với sự thành lập Tổng cục HKDD Việt Nam trực thuộc Hội đồng Chính phủ theo Nghị định 26/CP. Hoạt động kinh doanh vận tải hàng không vẫn có quy mô tương đối nhỏ và hiệu quả thấp, hoàn toàn dựa theo cơ chế bao cấp. Tuy nhiên, đáng chú ý là, trong giai đoạn này, HKDD Việt Nam chính thức trở thành thành viên của Tổ chức hàng không thế giới (ICAO) từ ngày 12/4/1980; (3) *Giai đoạn từ năm 1990 đến nay*. Đây là giai đoạn phát triển mạnh mẽ của HKDD Việt Nam cả về trang thiết bị, tổ chức quản lý và sản xuất kinh doanh. Hoạt động HKDD Việt Nam được tổ chức, vận hành trong một hệ thống thống nhất, đồng bộ, chịu sự quản lý nhà nước về hàng không dân dụng của Bộ GTVT và Nhà chức trách hàng không nhằm đảm bảo nguyên tắc: tôn trọng độc lập, chủ quyền, thống nhất, toàn vẹn lãnh thổ của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; bảo đảm an toàn hàng không, an ninh hàng không; bảo đảm yêu cầu quốc phòng, an ninh, khai thác có hiệu quả tiềm năng về hàng không phục vụ phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Hoạt động của lĩnh vực HKDD Việt Nam đã mang lại những đóng góp to lớn cho sự phát triển chung của đất nước thông qua việc góp phần

đảm bảo và đáp ứng nhu cầu vận tải, tăng thu nhập của nền kinh tế quốc dân, thúc đẩy quá trình công nghiệp hóa và hiện đại hóa, thúc đẩy giao thương và hợp tác quốc tế....

Hiện nay, *về mặt tổ chức*, Cục HKVN là cơ quan trực tiếp thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của Nhà chức trách hàng không với các thẩm quyền, nhiệm vụ được ghi nhận tại Điều 9 Luật Hàng không dân dụng Việt Nam, Nghị định số 66/2015/NĐ-CP của Chính phủ. Nhà chức trách hàng không Việt Nam thiết lập hệ thống giám sát bảo đảm an toàn hàng không theo tiêu chuẩn quốc tế, trực tiếp chỉ đạo, chỉ huy xử lý các tình huống uy hiếp an toàn, an ninh hàng không, sự cố hàng không, ứng phó ban đầu với các hành vi khủng bố, can thiệp bất hợp pháp, các tình huống cấp thiết; thực hiện các biện pháp khẩn cấp bao gồm cả việc đình chỉ chuyến bay và hoạt động của phương tiện, thiết bị, nhân viên hàng không để bảo đảm an ninh, an toàn hàng không; tổ chức sử dụng vùng trời, thiết lập đường hàng không, xây dựng phương thức bay, chịu trách nhiệm trước cộng đồng quốc tế về việc cung cấp dịch vụ bảo đảm hoạt động bay, gắn việc cung cấp dịch vụ bảo đảm hoạt động bay với công tác quản lý, bảo vệ vùng trời quốc gia của Bộ Quốc phòng. Bên cạnh đó, Cảng vụ hàng không thực hiện nhiệm vụ quản lý nhà nước về HKDD tại cảng hàng không, sân bay theo quy định của pháp luật (Khoản 1 Điều 59, Luật Hàng không dân dụng Việt Nam), theo đó, Cảng vụ hàng không được trao quyền kiểm tra, giám sát việc tuân thủ các quy định của pháp luật về KHDD tại cảng hàng không, sân bay.

Ngày 08/02/2012, theo Quyết định của Bộ Giao thông vận tải đã hợp nhất 3 Tổng công Cảng hàng không miền Bắc, miền Trung, miền Nam thành Tổng công ty Cảng HKVN (ACV). Việc sáp nhập 3 Tổng công ty CHK miền Bắc, miền Trung, miền Nam đã góp phần tập trung nguồn lực của doanh nghiệp vào đầu tư nâng cấp hệ thống CHK, sân bay. Trong vòng 3 năm kể từ khi thành lập, Tổng công ty cảng KHVN đã phát huy mạnh mẽ nguồn lực ưu thế của mình để tận dụng khai thác đạt hiệu quả tối ưu trên các mặt. Do chủ động điều tiết nội lực của Tổng công ty CHKVN cho đầu tư phát triển hệ thống mạng CHK, SB toàn quốc, năng lực cạnh tranh chung của các CHK, SB Việt Nam đối với khu vực được tăng lên rất đáng kể. Nhiều cảng hàng không quốc tế đã được nâng cấp, một số cảng hàng không nội địa được xây

dựng mới hoặc đưa vào khai thác các công trình trọng điểm thuộc cảng hàng không¹. Đặc biệt, dự án xây dựng Cảng Hàng không quốc tế Long Thành với diện tích đất 5.000 ha và tổng mức đầu tư là 336,763 tỷ đồng huy động từ nguồn ngân sách Nhà nước, vốn cổ phần hóa doanh nghiệp nhà nước của ngành hàng không, vốn ODA, vốn doanh nghiệp, vốn đối tác công tư (PPP) và các loại vốn khác theo quy định của pháp luật... đã đang trong quá trình thực hiện với dự kiến năm 2025 đưa vào sử dụng và trở thành một cảng trung chuyển hàng không quốc tế của khu vực.

Cho đến nay, Việt Nam có 22 cảng hàng không đang khai thác, gồm 9 cảng hàng không quốc tế và 13 cảng hàng không nội địa. Hệ thống mạng cảng hàng không toàn quốc phân bố tương đối hài hòa, hợp lý, đảm bảo khả năng tiếp cận của 96% dân số trong bán kính 100 km, cao hơn mức trung bình của thế giới (75 %). Quy hoạch tổng thể phát triển hệ thống cảng hàng không, sân bay toàn quốc thời kỳ 2021 -2030, tầm nhìn đến năm 2050 đã chính thức được Thủ tướng Chính phủ phê duyệt tại Quyết định 648/ QĐ- TTg ngày 7/6/2023. Có thể nói, tốc độ phát triển HKDD Việt Nam đang ở tốp các nước đứng đầu thế giới.

Về mặt hoạt động, hiện nay HKDD Việt Nam đang điều hành hai vùng thông báo bay (FIR Hồ Chí Minh và FIR Hà Nội) gồm toàn bộ vùng trời lãnh thổ Việt Nam và phần vùng trời trên biển quốc tế do ICAO giao Việt Nam quản lý rộng 1,2 triệu km², với 03 khu vực kiểm soát tiếp cận, 21 khu vực kiểm soát tại sân bay trên phạm vi toàn quốc, 25 đường hàng không nội địa và 35 đường hàng không quốc tế trong đó có các đường bay với mật độ hoạt động bay lớn của khu vực và thế giới; hơn 320 hệ thống thiết bị, 04 hệ thống rada sơ cấp và 7 hệ thống rada thứ cấp, 70 cơ sở cung cấp dịch vụ bảo đảm hoạt động bay cùng 2 Trung tâm kiểm soát đường dài (ACC) Hà Nội và Hồ Chí Minh cùng các đài kiểm soát không lưu tại tất cả các cảng hàng không, 21 cơ sở khẩn nguy sân bay và 04 cơ sở hiệp đồng tìm kiếm, cứu nạn. Đặc biệt là hệ thống Đài ADS-B với hệ thống VHF được bổ sung trên Đảo Trường Sa lớn,

¹ Chỉ trong giai đoạn từ 2001 đến 2016 đã tiến hành xây dựng mới CHK Đồng Hới và CHK quốc tế Phú Quốc; cải tạo, nâng cấp các CHKQT: Tân Sơn Nhất, Cần Thơ, Đà Nẵng, Cam Ranh, Phú Bài, Chu Lai, Nội Bài và các CHK, sân bay nội địa: Côn Sơn, Rạch Giá, Liên Khương, Vinh, Thọ Xuân, Buôn Ma Thuột, Tuy Hòa; hoàn thành đưa vào khai thác các công trình trọng điểm như: Nhà ga hành khách T1 CHK quốc tế Nội Bài, nhà ga hành khách quốc tế sân bay Tân Sơn Nhất, nhà ga hành khách CHK quốc tế Cam Ranh, khu bay và nhà ga hành khách CHK Liên Khương, sân bay Thọ Xuân, nhà ga hành khách và mở rộng sân đậu tàu bay CHK Buôn Ma Thuột; khu HKDD Tuy Hòa; đường lãn, sân đỗ máy bay, nhà ga hành khách T2 và nhà khách VIP Nội Bài; ...

Đảo Song Tử tây và Côn Đảo. Các cơ sở điều hành bay, hạ tầng kỹ thuật được đầu tư, đổi mới cơ bản theo công nghệ tiên tiến, hiện đại; cơ bản hoàn thành mạng thông tin VHF, mạng ra đa giám sát hệ thống, đài dẫn đường DVOR/DME trên toàn quốc. Chất lượng cung cấp dịch vụ bảo đảm hoạt động bay ngày càng được nâng cao; công tác phối hợp, hiệp đồng với cơ quan quản lý bay quân sự được thực hiện thường xuyên, chặt chẽ; xử lý kịp thời các tình huống, sự cố xảy ra, được bạn bè quốc tế đánh giá cao; khả năng kết nối với các hãng hàng không của các quốc gia khác và mở rộng thị trường bay quốc tế tăng lên rõ rệt, theo đó, tần suất chuyên bay và năng lực vận tải hàng hóa, vận chuyển hành khách tăng một cách ấn tượng. Đặc biệt, sau thời kỳ đại dịch Covit, hoạt động của HKDD đã được phục hồi mạnh mẽ. Số liệu thống kê trong 9 tháng đầu năm 2023 đã cho thấy rõ rệt điều đó²

Như vậy, lĩnh vực HKDD Việt Nam có những đặc điểm nổi bật sau:

Một là, HKDD Việt Nam là một lĩnh vực hoạt động với các trang thiết bị có tính khoa học và công nghệ cao đối với mọi loại phương tiện, thiết bị: đội máy bay vận tải dân dụng các loại, thiết bị điện tử - viễn thông hàng không, thiết bị phụ trợ không vận, vận chuyển thương mại hàng không, máy móc và thiết bị bảo dưỡng máy bay, bộ phận cơ điện lạnh, máy vận chuyển và nâng hạ .v.v. Các trang thiết bị hiện đại, sử dụng công nghệ tiên tiến đồng thời đòi hỏi lực lượng lao động phải có hiểu

²Tính đến tháng 9 năm 2023, đối với thị trường trong nước, 5 hãng hàng không Việt Nam đang khai thác 67 đường bay kết nối Hà Nội, TP.HCM, Đà Nẵng với 19 cảng hàng không địa phương khác và trên 650 chuyến bay mỗi ngày. Ngoài việc tăng tần suất khai thác các đường bay hiện hữu, các hãng hàng không Việt Nam cũng khai thác một số đường bay mới như Cần Thơ - Vân Đồn, Hà Nội – Cà Mau. Đối với thị trường vận chuyển hàng không quốc tế, hiện đang tiếp tục duy trì đà phục hồi đối với phần lớn các thị trường truyền thống (ngoại trừ thị trường Trung Quốc và Nga) và sự góp mặt của một số thị trường mới ở khu vực Trung Á như Kazakhstan, Uzbekistan, Turkmenistan. Bên cạnh đó, các hãng hàng không Việt Nam cũng đẩy mạnh hoạt động khai thác các đường bay đến Ấn Độ và Úc. Hiện tại, có 64 hãng hàng không nước ngoài và 5 hãng hàng không Việt Nam khai thác thị trường quốc tế với trên 169 đường bay quốc tế kết nối 28 quốc gia, vùng lãnh thổ Bắc Mỹ, Châu Âu, Trung Đông, Châu Á và châu Phi tới các điểm của Việt Nam như Hà Nội, Đà Nẵng, TP.HCM, Cam Ranh, Phú Quốc, Đà Lạt, Huế. Trong đó, 10 thị trường quốc tế có số khách quốc tế vận chuyển nhiều nhất đến Việt Nam gồm Hàn Quốc, Thái Lan, Đài Loan, Nhật Bản, Trung Quốc, Singapore, Malaysia, Hong Kong, Úc và Ấn Độ.

Theo đó, tổng thị trường hành khách 9 tháng đầu năm 2023 đạt 56,3 triệu khách, tăng 39,5% so với cùng kỳ 2022; trong đó khách quốc tế: 23,7 triệu khách, tăng 266,8% so với cùng kỳ năm 2022, bằng 76,5% cùng kỳ 2019; khách nội địa là 32,6 triệu khách, giảm 3,6% so với cùng kỳ năm 2022. Tổng thị trường hàng hóa đạt 762 nghìn tấn, giảm 18% so với cùng kỳ 2022, trong đó: quốc tế: 637 nghìn tấn, giảm 24% so với cùng kỳ năm 2022; nội địa: 125 nghìn tấn, tăng 19,5% so với cùng kỳ năm 2022. Tổng sản lượng hành khách thông qua các Cảng hàng không là 89 triệu khách, tăng 20,0% so với cùng kỳ năm 2022; trong đó khách quốc tế đạt 23,7 triệu khách, tăng 266,8% so với cùng kỳ năm 2022; khách nội địa đạt 65,2 triệu khách, giảm 3,6% so với cùng kỳ năm 2022. Tổng sản lượng hàng hóa thông qua các Cảng hàng không là 887,5 nghìn tấn, giảm 15,3% so với cùng kỳ năm 2022, trong đó: quốc tế: 637 nghìn tấn, giảm 24,0% so với cùng kỳ năm 2022; nội địa: 250,4 nghìn tấn, tăng 19,5% so với cùng kỳ năm 2022.

biết cần thiết về khoa học và công nghệ, trong đó gồm một bộ phận những người phải có trình độ cao, rất cao.

Hai là, mỗi chuyến bay được thực hiện thành công gắn với các quan hệ xã hội liên quan đến an toàn kỹ thuật và an ninh chuyến bay. Điều đó đòi hỏi các quy tắc có tính chất kỹ thuật, các quy định về trật tự trong tổ chức vận chuyển hành khách, hàng hóa phải được thực hiện. Để thực hiện được các công việc trên, ngành HKDD phải tổ chức nhiều loại công việc khác nhau liên quan đến các chuyến bay như: kiểm soát không lưu, dẫn đường bay; điện tử - viễn thông hàng không, khai thác thông tin hàng không, thiết bị phụ trợ không vận, khai thác vận tải hàng không, vận chuyển thương mại hàng không, tiếp viên hàng không, an ninh hàng không, phi công, quản lý và khai thác cảng hàng không; thợ kỹ thuật máy bay, v.v.

Ba là, với tốc độ tăng trưởng như hiện nay, vận tải hàng không Việt Nam đang đứng trước thực trạng vượt quá khả năng đáp ứng của cơ sở hạ tầng hiện có. Hoạt động quản lý và điều hành trở nên khó khăn và phức tạp. Hiện tượng tắc nghẽn không lưu ở nhiều khu vực do tăng tần suất bay và mật độ bay quá lớn. Điều này cũng là một trong số những yếu tố khách quan dẫn đến sự gia tăng các vi phạm pháp luật, trong đó có VPHC trong quá trình tổ chức và hoạt động của HKDD Việt Nam.

Ba đặc điểm nói trên đều dẫn tới một điểm chung là liên quan đến an toàn kỹ thuật, an ninh hàng không. Do đó, các hoạt động của những người từ quản lý đến thực hiện các nhiệm vụ được giao đều đòi hỏi các hoạt động liên quan phải được tổ chức tốt hay rất tốt và đòi hỏi về yêu cầu cao trong chấp hành pháp luật đối với các cán bộ, công chức, viên chức quản lý và thực hành nhiệm vụ được giao thuộc ngành hàng không cũng như đối với mọi hành khách sử dụng dịch vụ hàng không,

3.1.2. Khái quát cơ sở pháp lý của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

Cơ sở pháp lý của TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam gồm hệ thống các quy định pháp luật liên quan đến tổ chức và hoạt động HKDD Việt Nam và việc xử lý VPHC nói chung, xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng. Các quy định pháp luật này thuộc phạm vi điều chỉnh của nhiều lĩnh vực pháp luật và được ban hành dưới các hình thức pháp điển khác nhau.

Tuy nhiên, căn cứ pháp lý chủ yếu và trực tiếp để áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam hiện nay là Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020); Luật Khiếu nại năm 2011 và Nghị định số 124/ 2020/ NĐ-CP hướng dẫn thi hành Luật Khiếu nại; Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 1991 (sửa đổi, bổ sung năm 1995, 2006 và 2014) và các văn bản liên quan; Nghị định 162/2018 NĐ-CP ngày 30/11/2018 của Chính phủ quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng; Nghị định 123/2021 NĐ-CP ngày 28/12/ 2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải, giao thông đường bộ, đường sắt, hàng không dân dụng; Văn bản hợp nhất số 09/ VBHN -BGTVT ngày 23/3/2023 của Bộ Giao thông vận tải về Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng. Đây là các văn bản có tính chất bảo vệ pháp luật bằng biện pháp TNHC trong lĩnh vực HKDD. Chúng có liên quan chặt chẽ với mọi hoạt động, kể cả các hoạt động thực hiện quy trình, quy phạm kỹ thuật để thực hiện được việc vận tải hàng không, đảm bảo an toàn, an ninh hàng không. Các hành vi được xác định là VPHC phải xử lý bằng CTHC là thể hiện sự bảo vệ của pháp luật với tính cách quản lý nhà nước (hay quản lý hành chính nhà nước) cho an toàn, an ninh hàng không.

Trong hệ thống các văn bản liên quan đến điều chỉnh TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam, Luật Xử lý vi phạm hành chính đóng vai trò là Luật chung, quy định những vấn đề cơ bản, có tính chất khung về TNHC để áp dụng trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Theo đó, Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính đã xác định những nguyên tắc chung của việc áp dụng TNHC, bao gồm:

(1) Nguyên tắc về áp dụng TNHC liên quan đến thẩm quyền và có tính chất thủ tục, đó là phát hiện, ngăn chặn kịp thời, tiến hành nhanh chóng, công khai, khách quan, đúng thẩm quyền.

(2) Nhóm nguyên tắc về xác định VPHC và áp dụng CTHC: Chỉ xử phạt VPHC được pháp luật quy định, mọi VPHC phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do vi phạm gây ra phải được khắc phục (trừ các trường hợp tình thế cấp thiết, phòng vệ chính đáng, sự kiện bất ngờ, bất khả kháng...), việc xử phạt vi phạm hành chính phải căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả vi phạm, đối tượng vi phạm, tình tiết tăng

nặng, giảm nhẹ và bảo đảm công bằng.

(3) Người có thẩm quyền xử phạt có trách nhiệm chứng minh VPHC. Cá nhân, tổ chức bị xử phạt có quyền tự mình hoặc thông qua người đại diện hợp pháp chứng minh mình không VPHC;

(4) Mọi hoạt động về áp dụng TNHC phải thực hiện trên cơ sở nguyên tắc pháp chế.

(5) Nguyên tắc có tính chất kỹ thuật phản ánh nguyên tắc cơ bản về mối quan hệ giữa VPHC và CTHC được áp dụng cho các VPHC cụ thể:

- Đối với cùng một hành vi VPHC thì mức phạt tiền đối với tổ chức bằng 02 lần mức phạt tiền đối với cá nhân.

- Một hành vi VPHC chỉ bị xử phạt một lần.

- Nhiều người cùng thực hiện một hành vi VPHC thì mỗi người vi phạm đều bị xử phạt về hành vi VPHC đó.

- Một người thực hiện nhiều hành vi VPHC hoặc VPHC nhiều lần thì bị xử phạt về từng hành vi vi phạm, trừ trường hợp hành vi VPHC nhiều lần được Chính phủ quy định là tình tiết tăng nặng;

Nghiên cứu các nguyên tắc trên đây và các quy định khác của Luật xử lý vi phạm hành chính (Điều 14) có thể thấy rất rõ chính sách của nhà nước đối với VPHC thể hiện nổi bật trong các quy định pháp luật là: 1/ coi trọng việc phòng ngừa VPHC với việc loại trừ nguyên nhân, điều kiện gây ra VPHC, 2/ Khi VPHC xảy ra thì kiên quyết xử lý; 3/ Xử lý VPHC phải công bằng và bảo đảm nguyên tắc pháp chế; 4/ Xác định rõ trách nhiệm chứng minh thuộc về nhà nước. Đây là một khía cạnh của việc bảo đảm và bảo vệ nhân quyền trong lĩnh vực áp dụng TNHC, trong đó có áp dụng TNHC ở lĩnh vực HKDD.

Tương tự như Luật Xử lý vi phạm hành chính, Luật khiếu nại giữ vị trí là luật chung đối với việc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD, là phần nối tiếp và là bộ phận không tách rời của thủ tục hành chính áp dụng TNHC được Luật xử lý vi phạm hành chính điều chỉnh. Luật Khiếu nại dành chương 2 quy định về Khiếu nại quyết định hành chính và hành vi hành chính và chương 3 quy định Giải quyết khiếu nại, bao gồm thẩm quyền và trình tự, thủ tục giải quyết khiếu nại. Các quy định tại hai chương này là cơ sở pháp luật trực tiếp để quá trình áp dụng TNHC trong lĩnh vực

HKDD được triển khai trong trường hợp đương sự khiếu nại về quyết định áp dụng CTHC của cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền trong lĩnh vực HKDD.

Luật hàng không dân dụng Việt Nam được Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam khóa VIII, kỳ họp thứ 10 thông qua ngày 26 tháng 10 năm 1991, có hiệu lực từ ngày 01 tháng 6 năm 1992. Luật hàng không dân dụng Việt Nam năm 1991 đã tạo ra cơ sở pháp lý để điều chỉnh các quan hệ phát sinh từ các hoạt động liên quan đến khai thác HKDD Việt Nam và giao lưu hàng không quốc tế. Tại kỳ họp thứ 7, khóa IX, ngày 20/4/1995, Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều Luật hàng không dân dụng Việt Nam năm 1991. Nội dung sửa đổi, bổ sung nhiệm vụ quản lý nhà nước về HKDD, quản lý bay, quản lý và khai thác cảng hàng không, sân bay, công tác an ninh, an toàn hàng không. Ngày 22/6/2006, Luật sửa đổi, bổ sung Luật Hàng không dân dụng Việt Nam tiếp tục được Quốc hội thông qua và chính thức có hiệu lực từ ngày 01/1/2007. Đến nay, một lần nữa, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam đã được Quốc hội khóa XIII, Kỳ họp thứ 8 thông qua và có hiệu lực từ ngày 01/7/2015. Để cụ thể hoá Luật này, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng các bộ đã ban hành rất nhiều các văn bản quy phạm pháp luật như: Nghị định số 70/2007/NĐ-CP ngày 24/4/2007 về đăng ký quốc tịch và đăng ký các quyền đối với tàu bay dân dụng; Nghị định số 75/2007/NĐ-CP ngày 9/5/2007 về điều tra sự cố, tai nạn tàu bay dân dụng; Quyết định số 6/2007/QĐ-BGTVT ngày 5/2/2007 ban hành Chương trình an ninh hàng không dân dụng Việt Nam;... Hiện nay, sau hơn 16 năm thực hiện Luật Hàng không dân dụng Việt Nam 2006 và Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Hàng không dân dụng Việt Nam năm 2014 cho thấy hành lang pháp lý cho hoạt động HKDD Việt Nam đã và đang dần được hoàn thiện, thể chế hóa kịp thời các chủ trương, chính sách của Đảng về phát triển lĩnh vực hàng không, đảm bảo vai trò và thế mạnh của lĩnh vực này đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Mặc dù, quá trình triển khai thi hành Luật Hàng không dân dụng Việt Nam vẫn còn một số vướng mắc, hạn chế và có phần chưa tương thích với các quy định của Công ước về Hàng không dân dụng quốc tế năm 1944 (Theo ý kiến đánh giá và khuyến nghị của tổ chức ICAO) nhưng Luật Hàng không dân dụng hiện hành là một trong những điểm tựa pháp lý rất quan trọng khi cần phải đối chiếu, so sánh, dẫn nguồn

...khi các chủ thể có thẩm quyền tiến hành áp dụng TNHC đối với các cá nhân, tổ chức có hành vi VPHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

Nghị định 162/2018 NĐ-CP ngày 30/11/2018 của Chính phủ quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng và Nghị định 123/2021 NĐ-CP ngày 28/12/2021 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải, giao thông đường bộ, đường sắt, hàng không dân dụng là hai văn bản mang tính chất chuyên ngành, trực tiếp điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Như đã nói ở trên, hai Nghị định này đã được hợp nhất bởi văn bản hợp nhất số 09/ VBHN- BGTVT của Bộ Giao thông vận tải. Theo đó, Nghị định Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng gồm 4 chương với 40 điều, bao gồm:

- *Chương 1. Những quy định chung*, từ Điều 1 đến Điều 4 a. Chương này quy định chung về phạm vi điều chỉnh, đối tượng áp dụng, nguyên tắc áp dụng, hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả và thời hiệu xử phạt VPHC.

- *Chương 2. Hành vi vi phạm hành chính, hình thức xử phạt và biện pháp khắc phục hậu quả*, từ Điều 5 đến Điều 30 quy định cụ thể về các nhóm VPHC và các biện pháp xử phạt đối với các hành vi VPHC cụ thể (nhóm vi phạm quy định về tàu bay; nhóm vi phạm quy định về cảng hàng không, sân bay; nhóm vi phạm quy định về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực HKDD; nhóm vi phạm quy định về thực hiện công việc theo tài liệu, quy trình và yêu cầu công việc của nhân viên hàng không và người lao động khác, đào tạo, huấn luyện chuyên môn, nghiệp vụ hàng không, sử dụng nhân viên hàng không và giám định sức khỏe nhân viên hàng không; nhóm vi phạm quy định về hoạt động bay; nhóm vi phạm quy định về hoạt động vận chuyển hàng không và hoạt động hàng không chung; nhóm vi phạm quy định về an ninh hàng không; nhóm vi phạm quy định về phòng chống cháy nổ tại cảng hàng không, sân bay và cơ sở cung cấp dịch vụ bảo đảm hoạt động bay; nhóm vi phạm quy định về quản lý an toàn hàng không .

- *Chương 3. Thẩm quyền và thủ tục xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng*, từ Điều 31 đến Điều 38 quy định về thẩm quyền của Thanh tra, Cảng vụ hàng không, Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp, Công an nhân

dân; lực lượng thanh tra chuyên ngành khác và vấn đề phân định thẩm quyền xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD cũng như thủ tục lập biên bản và thu, nộp tiền phạt.

- *Chương 4. Hiệu lực thi hành*, từ Điều 39 đến Điều 40 (Điều 40 – 41 cũ do Điều 39 được bãi bỏ), quy định về hiệu lực thi hành và tổ chức thực hiện.

Như vậy, tổng quan hệ thống văn bản pháp luật liên quan đến việc điều chỉnh TNHC trong lĩnh vực HKDD có thể thấy đã có một bước tiến lớn trong quá trình hoàn thiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam trong đó Luật xử lý vi phạm hành chính, Luật Hàng không dân dụng Việt Nam và Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng đã thực sự khẳng định được vai trò là những văn bản pháp lý trung tâm của pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD, là cơ sở pháp lý trọng yếu điều chỉnh hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam, góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả công tác quản lý nhà nước, phòng chống vi phạm pháp luật, bảo đảm an ninh, an toàn hàng không, thúc đẩy sự phát triển của ngành HKDD Việt Nam và tạo điều kiện thuận lợi cho tiến trình hội nhập kinh tế thế giới và hợp tác quốc tế.

Bên cạnh đó, cơ sở pháp lý của việc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam cũng đang bộc lộ một số bất cập nhất định. Đáng chú ý nhất là tình trạng các văn bản pháp luật liên quan có một số điểm chưa đồng bộ, thiếu thống nhất, gây khó khăn trong quá trình áp dụng. Bên cạnh đó, việc quy định theo hướng liệt kê các hành vi tuy cần thiết nhưng đôi khi thiếu bao quát, bỏ sót một số hành vi VPHC, nhất là những hành vi mới xuất hiện nhưng đã tương đối phổ biến; một số chế tài được quy định chưa đủ mạnh, chưa thực sự tương thích với tầm quan trọng của quan hệ xã hội cần bảo vệ; một số quy định chưa thực sự bám sát thực tiễn, nhất là các quy định liên quan đến hành vi VPHC của đối tượng là người nước ngoài, hay một số quy định về cơ chế, chế tài, biện pháp cưỡng chế thi hành... Đồng thời hiện nay, vẫn đang thiếu các văn bản hướng dẫn để giải thích rõ một số khái niệm, phạm trù pháp lý hoặc cấu thành của hành vi VPHC cụ thể (chẳng hạn: tại Điều H, Khoản 4, Điều 26 Nghị định số 16/ 2018/ NĐ-CP xác định hành vi VPHC: “*Có cử chỉ, lời nói thô bạo, khiêu khích, trêu ghẹo, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của nhân viên hàng không, hành khách hoặc người khác tại cảng hàng không, sân bay...*”). Với quy định này, về khía cạnh pháp lý, người có thẩm quyền xử phạt VPHC khó có thể căn cứ vào các yếu tố

cấu thành VPHC để xác định hành vi VPHC (chủ thể, khách thể, chủ quan, khách quan), về khía cạnh ngữ nghĩa cũng khó có thể xác định thể nào là trêu ghẹo, thể nào là thô bạo nhất là khi đối tượng có hành vi và người có trách nhiệm xác định hành vi vi phạm lại có sự khác biệt về văn hóa, ngôn ngữ)... Đây là những vấn đề cần phải tính đến khi đặt trong yêu cầu hoàn thiện pháp luật hướng tới mục tiêu nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

3.2. Tình hình vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

Theo quy định của pháp luật Việt Nam, đối tượng có hành vi VPHC phải chịu TNHC trong lĩnh vực HKDD được xác định tương đối rộng. Dựa trên cơ sở quy định tại Điều 2 Luật Hàng không dân dụng Việt Nam, Điều 2 Nghị định 162/2018 NĐ-CP đã xác định cụ thể những đối tượng có thể bị áp dụng CTHC trong lĩnh vực HKDD bao gồm:

- Cá nhân, tổ chức Việt Nam và cá nhân, tổ chức nước ngoài có hành vi VPHC trong lĩnh vực HKDD trong lãnh thổ Việt Nam, trên tàu bay đăng ký quốc tịch Việt Nam.

- Tổ chức bao gồm: Các tổ chức kinh tế được thành lập và hoạt động theo quy định của pháp luật Việt Nam; cơ quan nhà nước có hành vi vi phạm mà hành vi đó không thuộc nhiệm vụ quản lý nhà nước được giao; các tổ chức nước ngoài hoạt động hàng không dân dụng tại Việt Nam; văn phòng đại diện, văn phòng bán vé của hãng hàng không nước ngoài tại Việt Nam.

- Hộ gia đình, hộ kinh doanh cá thể vi phạm các quy định của Nghị định này bị xử phạt như đối với cá nhân vi phạm.

- Người có thẩm quyền lập biên bản VPHC, người có thẩm quyền xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD và các cá nhân, tổ chức có liên quan.

Theo đó, các hành vi được pháp luật xác định là VPHC trong lĩnh vực HKDD có số lượng lớn (hơn 400 hành vi), với nhiều hành vi có tính đặc thù, chỉ diễn ra trong lĩnh vực HKDD. Nghị định 162/2018 NĐ-CP về quy định xử phạt hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng và Nghị định 123/2021 NĐ-CP về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực

hàng hải; giao thông đường bộ, đường sắt; hàng không dân dụng đã gom các VPHC trong lĩnh vực HKDD thành các nhóm sau:

Nhóm 1: Vi Phạm quy định về tàu bay

- Vi phạm về quốc tịch tàu bay như: Đưa tàu bay vào hoạt động mà dấu hiệu quốc tịch hoặc quốc hiệu đăng ký tàu bay được sơn, gắn trên tàu bay không đúng quy định; Đưa tàu bay mang quốc tịch Việt Nam vào hoạt động mà dấu hiệu được sơn hoặc gắn lên tàu bay có nội dung hoặc hình thức giống hoặc gây nhầm lẫn với tàu bay mang quốc tịch của quốc gia khác.

- Vi phạm quy định về tiêu chuẩn đủ điều kiện bay

- Vi phạm quy định về bảo dưỡng, sửa chữa tàu bay

- Vi phạm quy định về khai thác tàu bay: đây là nhóm vi phạm thường xảy ra nhất với các vi phạm như Hút thuốc, kê cả thuốc lá điện tử trên tàu bay; Sử dụng thiết bị điện tử, thiết bị thu phát sóng trên tàu bay khi không được phép; Làm hư hỏng trang bị, thiết bị của tàu bay...

Nhóm 2: Vi phạm quy định về cảng hàng không, sân bay

- Vi phạm quy định về quản lý và khai thác cảng hàng không, sân bay

- Vi phạm quy định về cung cấp dịch vụ tại cảng hàng không, sân bay

- Vi phạm quy định về đi lại, điều khiển, vận hành phương tiện, thiết bị hoạt động trong cảng hàng không, sân bay

- Vi phạm quy định về phòng, chống thiên tai và khẩn nguy sân bay

- Vi phạm quy định về bảo trì công trình hàng không

Nhóm 3: Vi phạm quy định về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực hàng không dân dụng

- Vi phạm quy định về bảo vệ môi trường trong khai thác tàu bay

- Vi phạm quy định về bảo vệ môi trường tại cảng hàng không, sân bay

Nhóm 4: Vi phạm quy định về thực hiện công việc theo tài liệu, quy trình và yêu cầu công việc của nhân viên hàng không và người lao động; đào tạo, huấn luyện chuyên môn, nghiệp vụ hàng không, sử dụng nhân viên hàng không và giám định sức khỏe nhân viên hàng không

- Vi phạm quy định về thực hiện công việc theo tài liệu, quy trình và yêu cầu công việc

- Vi phạm quy định về bố trí, sử dụng, giám sát nhân viên hàng không và thực hiện công việc theo tài liệu, quy trình, yêu cầu công việc, quy trình phối hợp hoạt động
- Vi phạm quy định về đào tạo, bồi dưỡng, huấn luyện chuyên môn, nghiệp vụ hàng không

- Vi phạm quy định về giám định sức khỏe cho nhân viên hàng không

Nhóm 5: Vi phạm quy định về hoạt động bay

- Vi phạm quy định về cung cấp dịch vụ bảo đảm hoạt động bay
- Vi phạm quy định về quản lý hoạt động bay

Nhóm 6: Vi phạm quy định về hoạt động vận chuyển hàng không và hoạt động hàng không chung

- Vi phạm quy định về thành lập doanh nghiệp vận chuyển hàng không và hoạt động hàng không chung

- Vi phạm quy định về khai thác vận chuyển hàng không và hoạt động hàng không chung

- Vi phạm quy định về hoạt động vận chuyển hàng không và hoạt động hàng không chung

Nhóm 7: Vi phạm về quy định an ninh hàng không

- Vi phạm quy định về quản lý, sử dụng thẻ, giấy phép kiểm soát an ninh hàng không và giấy tờ tùy thân

- Vi phạm quy định về an ninh hàng không tại cảng hàng không, sân bay; trên chuyến bay; tại nơi có công trình, trang bị, thiết bị hàng không

- Vi phạm quy định về tổ chức bảo đảm an ninh hàng không

Nhóm 8: Vi phạm quy định về phòng chống cháy nổ tại cảng hàng không, sân bay và cơ sở cung cấp dịch vụ bảo đảm hoạt động bay

- Vi phạm quy định về phòng, chống cháy nổ tại cảng hàng không, sân bay và cơ sở cung cấp dịch vụ bảo đảm hoạt động bay

Nhóm 9: Vi phạm quy định về quản lý an toàn hàng không

- Vi phạm về hệ thống quản lý an toàn hàng không (SMS) và bảo đảm chất lượng
- Vi phạm quy định về điều tra sự cố, tai nạn hàng không.

Trong thực tiễn, VPHC thường tập trung ở hoạt động hàng không gắn với sự vận hành các chuyến bay, chủ yếu liên quan đến các lĩnh vực như: lĩnh vực an ninh

hàng không, lĩnh vực an toàn hàng không, lĩnh vực quản lý cảng hàng không, sân bay, lĩnh vực giám sát chất lượng dịch vụ và vận tải hàng không... Các hành vi VPHC phổ biến bao gồm: Hút thuốc trên tàu bay; Điều khiển tàu bay trên sân đỗ tàu bay không theo hệ thống dẫn đỗ tàu bay; Thực hiện nhiệm vụ điều khiển tàu bay không đúng quy trình làm ảnh hưởng đến hoạt động hàng không dân dụng mà chưa uy hiếp đến an ninh hàng không, an toàn hàng không; Điều khiển tàu bay trên đường lăn không tuân theo huấn lệnh, hướng dẫn của kiểm soát viên không lưu làm ảnh hưởng đến hoạt động hàng không mà chưa uy hiếp an ninh hàng không, an toàn hàng không; Dừng, đỗ phương tiện trong cảng hàng không, sân bay không đúng quy định; Thực hiện nhiệm vụ không đúng quy trình gây uy hiếp đến an toàn hàng không. Ngoài ra, còn xảy ra một số hành vi vi phạm chiếm tỷ lệ thấp như: Không đeo thẻ kiểm soát an ninh hàng không theo quy định khi làm nhiệm vụ trong khu vực hạn chế của cảng hàng không sân bay; Chiếm giữ trái phép tài sản trong cảng hàng không sân bay; Vi phạm trật tự kỷ luật trong tàu bay; Tung tin sai về việc có vũ khí (súng, bom...) gây ảnh hưởng đến hoạt động HKDD mà chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự; Cung cấp dịch vụ phi hàng không tại cảng hàng không mà không niêm yết công khai; Xuất vận đơn hàng không thứ cấp mà không có Giấy chứng nhận đăng ký xuất vận đơn hàng không thứ cấp; Bố trí nhân viên làm việc mà không có chứng chỉ chuyên môn theo quy định; Cung cấp dịch vụ hàng không tại cảng hàng không, sân bay mà không có giấy phép cung cấp dịch vụ hàng không; Cung cấp dịch vụ phi hàng không tại cảng hàng không mà không có chứng nhận công bố chất lượng sản phẩm, nguồn gốc, xuất xứ của hàng hóa.

Theo dõi tình hình VPHC, có thể nhận thấy một thực tế là, các VPHC do đối tượng sử dụng dịch vụ hàng không (hành khách) thực hiện chiếm tỷ lệ lớn trong số các VPHC, vì vậy số lượng VPHC thường tăng giảm tương thích với lưu lượng vận tải hàng không. Tính chất và quy mô của các VPHC nhỏ, chưa có vụ việc vi phạm chuyển truy cứu trách nhiệm hình sự. Các con số thống kê trong thời gian gần đây đã minh chứng cho nhận định này.

Năm 2020, do ảnh hưởng của dịch Covid-19, ngành hàng không chịu ảnh hưởng nặng nề, lưu lượng vận chuyển giảm mạnh, theo đó, số hành vi VPHC cũng giảm mạnh so với năm 2019 (giảm 43%). Tổng số vụ VPHC trong năm này là 353

vụ. Trong năm này, các hành vi VPHC cũng phổ biến là các hành vi: hút thuốc, kể cả thuốc lá điện tử trên tàu bay; làm hư hỏng trang bị, thiết bị của tàu bay; vào khu vực cách ly, lên tàu bay bằng giấy tờ tùy thân, thẻ lên tàu bay của người khác; không tuân thủ hướng dẫn của nhân viên an ninh hàng không, chiếm giữ trái phép tài sản của người khác...

Năm 2021, tình hình VPHC tiếp tục giảm so với năm 2020 trong bối cảnh đại dịch covid -19 diễn biến phức tạp hơn, liên tiếp nhiều đợt dịch bùng phát khiến nhu cầu đi lại sụt giảm, đặc biệt trong các dịp cao điểm của ngành hàng không là Tết Nguyên đán và hè làm lưu lượng vận tải hàng không và doanh thu của các hãng hàng không giảm mạnh. Nghiêm trọng nhất là đợt bùng phát từ cuối tháng 4/2021 khiến các hãng hàng không chưa thể khôi phục hoàn toàn hoạt động vận tải hành khách nội địa. Tổng số vụ VPHC trong lĩnh vực HKDD là 171 vụ.

Năm 2022, tình hình VPHC tăng mạnh so với năm 2021. Trong năm này đã có 349 quyết định xử phạt VPHC được ban hành. Tình hình VPHC tăng do hoạt động vận chuyển tăng trưởng mạnh sau thời gian dịch covid 19 và kỹ năng làm việc của một số nhân viên bị ảnh hưởng do nghỉ dài; hành khách đi lại tăng nhiều trong khi số nhân viên không đủ do nhiều người nghỉ việc trong thời gian dịch covid và không bổ sung đủ nhân viên, quá trình phục vụ gây bức xúc cho hành khách. Ngoài ra, một số trường hợp do ý thức chấp hành pháp luật của hành khách còn hạn chế.

Năm 2023, các hành vi VPHC trong lĩnh vực HKDD tiếp tục tăng nhanh. Trong năm 2023, Cục Hàng không Việt Nam và các Cảng vụ hàng không đã ký 551 quyết định xử phạt VPHC.

Qua phân tích số liệu, cũng có thể thấy số vụ VPHC trong lĩnh vực HKDD chiếm một tỷ lệ không lớn so với VPHC trong một số lĩnh vực khác (giao thông đường bộ, bảo vệ môi trường, y tế...) cũng như so với tổng số và tính chất, mức độ của các vụ VPHC diễn ra ở Việt Nam (*Bảng 1*)

Bảng 1. Tình hình xử phạt vi phạm hành chính năm 2023 của các Bộ, Ngành, Cơ quan ngang bộ và tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

Đơn vị xử phạt VPHC	Tổng số vụ VPHC và xử phạt VPHC		Tổng số quyết định xử phạt VPHC được thi hành		Tổng số đối tượng bị xử phạt	Số quyết định bị cưỡng chế	Số vụ việc bị chuyển truy cứu TNHS
	Số vụ đã xử phạt VPHC	Số vụ áp dụng biện pháp thay thế	Số Quyết định xử lý VPHC đã ban hành	Số Quyết định hành chính đã thi hành			
Bộ, Ngành, Cơ quan ngang Bộ và tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương	3.927.961	14.678	4.082.573 (Bị khiếu nại, khởi kiện: 749)	3.600.648	4.080.663	2.905	8.619

Nguồn: Báo cáo công tác thi hành pháp luật về xử lý VPHC năm 2023 – Bộ Tư pháp

Đáng chú ý là phân bố các VPHC và hiệu quả xử lý VPHC có sự chênh lệch đáng kể tại các cụm cảng hàng không và tại Cục HKDD Việt Nam (Bảng 2)

Bảng 2. Tình hình vi phạm hành chính và xử lý vi phạm hành chính tại Cục HKDD và các cụm cảng hàng không trong năm 2023

Đơn vị xử phạt VPHC	Tổng số vụ VPHC và xử phạt VPHC		Tổng số quyết định xử phạt VPHC được thi hành		Số đối tượng bị xử phạt		Tổng số tiền thu được/ trên tổng số tiền xử phạt
	Số vụ đã xử phạt	Số vụ chưa xử phạt	Đã thi hành	Chưa thi hành	Tổ chức	Cá nhân	
Cục HKDD Việt Nam	17	0	17	0	15	2	231.000.000đ/ 231.000.000đ
Cảng vụ hàng không miền Bắc	145	0	131	14	136	9	820.500.000đ/ 890.000.000đ
Cảng vụ hàng không miền Trung	135	0	124	11	129	6	659.500.000đ/ 737.000.000 đ
Cảng vụ hàng không miền Nam	243	0	218	25	248	6	1.452.000.000đ/ 1.600.000.000đ

Nguồn: Báo cáo công tác thi hành pháp luật về xử lý VPHC năm 2023 [30]

Tình hình VPHC nêu trên, ngoài lý do liên quan đến yếu tố khách quan (Đại dịch covid- 19), nếu nhìn từ góc độ chủ quan thì có thể thấy nguyên nhân chủ yếu là do ý thức chấp hành pháp luật của các tổ chức, cá nhân chưa cao; nhân viên hàng không không thực hiện đúng các quy trình thực hiện công việc (đối với vi phạm của nhân viên hàng không chủ yếu do lỗi cầu thả, chủ quan, thực hiện nhiệm vụ không đúng quy định, quy trình thực hiện công việc được giao); hành khách không nắm vững các quy định của pháp luật, không tuân thủ các quy định khi đi tàu bay; công tác tuyên truyền, phổ biến, giáo dục pháp luật chưa thực sự hiệu quả,...

3.3. Tình hình áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

3.3.1. Tình hình thực hiện thẩm quyền của chủ thể áp dụng trách nhiệm hành chính

Căn cứ vào các quy định về thẩm quyền xử phạt VPHC và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả tại Chương II của Luật Xử lý vi phạm hành chính (từ Điều 38 đến Điều 51), Nghị định hợp nhất số 09 đã xác định 05 loại cơ quan có thẩm quyền áp dụng TNHC tại các điều từ 31 đến 35, bao gồm:

- *Cơ quan thanh tra* (với 4 nhóm, mỗi nhóm có thẩm quyền khác nhau: 1/Thanh tra viên, người được giao nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành; 2/Chánh Thanh tra Cục Hàng không Việt Nam, Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành Cục Hàng không Việt Nam; 3/ Trưởng đoàn thanh tra chuyên ngành Bộ Giao thông vận tải; 4/Chánh Thanh Bộ Giao thông vận tải, Cục trưởng Cục Hàng không Việt Nam)

- *Cảng vụ hàng không* (với 2 nhóm có thẩm quyền khác nhau: 1/Trưởng đại diện Cảng vụ hàng không; 2/ Giám đốc Cảng vụ hàng không)

- *Chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp* (với 3 nhóm chủ thể có thẩm quyền khác nhau: 1/Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp xã; 2/ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện,; 3/ Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp tỉnh)

- *Công an nhân dân* (với 4 nhóm có thẩm quyền khác nhau: 1/ Chiến sĩ công an nhân dân; 2/ Thủ trưởng đơn vị Cảnh sát cơ động cấp đại đội, Trưởng trạm, Đội trưởng của đơn vị Công an; 3/Trưởng Công an cấp xã, Trưởng đồn Công an, Trưởng trạm công an cửa khẩu, Trưởng Công an cửa khẩu Cảng hàng không quốc tế, Tiểu đoàn trưởng Tiểu đoàn cảnh sát cơ động; 4/ Trưởng Công an cấp huyện, Trưởng

phòng nghiệp vụ thuộc Cục cảnh sát quản lý hành chính về trật tự xã hội, Trưởng phòng Công an cấp tỉnh quản lý về trật tự an toàn xã hội, giao thông, giao thông đường bộ, đường sắt, đường bộ).

- *Lực lượng thanh tra chuyên ngành khác* liên quan đến lĩnh vực quản lý của mình.

Thẩm quyền xử phạt của các chủ thể nói trên được quy định rất cụ thể tại Nghị định hợp nhất về Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng. Nghị định hợp nhất xác định rõ người có nhiệm vụ, chức vụ và loại, mức độ chế tài thuộc thẩm quyền áp dụng đối với cá nhân VPHC. Tìm hiểu các quy định về thẩm quyền của các chủ thể nêu trên, có thể thấy một số điểm đáng chú ý:

Một là, mức xử phạt VPHC của các chủ thể là thẩm quyền áp dụng đối với một hành vi VPHC của cá nhân. Trường hợp phạt tiền với tổ chức, thẩm quyền xử phạt đó được tăng gấp 02 lần.

Hai là, thẩm quyền phạt tiền quy định được xác định căn cứ vào mức tối đa của khung tiền phạt quy định đối với từng hành vi vi phạm cụ thể.

Ba là, chủ tịch Ủy ban nhân dân các cấp có thẩm quyền xử phạt VPHC trong các lĩnh vực quản lý nhà nước ở địa phương, khác với các chủ thể trong lĩnh vực chuyên ngành, thẩm quyền chỉ trong phạm vi lĩnh vực, ngành mà mình quản lý.

Bốn là, trong trường hợp VPHC thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều chủ thể, thì việc xử phạt VPHC do người thụ lý đầu tiên thực hiện.

Năm là, trường hợp vụ việc VPHC có nhiều hành vi vi phạm thì thẩm quyền xử phạt VPHC được xác định theo nguyên tắc sau: (i) Nếu hình thức, mức xử phạt, trị giá tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tịch thu, biện pháp khắc phục hậu quả được quy định đối với một trong các hành vi vượt quá thẩm quyền của người xử phạt VPHC thì người đó phải chuyển vụ vi phạm đến cấp có thẩm quyền xử phạt; (ii) Nếu hành vi thuộc thẩm quyền xử phạt VPHC của nhiều người thuộc các ngành khác nhau, thì thẩm quyền xử phạt thuộc Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp có thẩm quyền xử phạt nơi xảy ra vi phạm; (iii) Người đứng đầu của chủ thể có thẩm quyền xử phạt VPHC theo quy định của Điều 54 Luật xử lý vi phạm hành chính có thể giao cho cấp phó thực hiện thẩm quyền xử phạt VPHC. Cấp phó được giao quyền xử phạt VPHC

phải chịu trách nhiệm trước cấp trưởng và trước pháp luật về việc thực hiện quyền được giao. Người được giao quyền không được giao quyền cho người khác.

Trên cơ sở quy định của pháp luật, thực tiễn triển khai cho thấy về cơ bản, các chủ thể áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD đã thực hiện đúng thẩm quyền. Việc thụ lý hồ sơ và ra quyết định xử phạt VPHC diễn ra tương đối thuận lợi, nhanh chóng, ít gặp phải sự phản đối, khiếu kiện của người có hành vi VPHC. Số liệu thống kê đã cho thấy thực trạng đó (Bảng 3).

Bảng 3. Bảng Tổng hợp số liệu về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng từ năm 2019 – 2023

Năm	Số vụ VPHC		Số Quyết định xử phạt VPHC		Số đối tượng bị xử phạt		Tổng số tiền thu được
	Số vụ đã xử phạt	Số vụ chưa xử phạt	Đã thi hành	Chưa thi hành xong	Tổ chức	Cá nhân	
2019	542	0	542	0	*	*	3.223.500.000đ
2020	352	1	295	66	6	355	1.610.500.000 đ
2021	157	0	157	0	11	155	949.250.0000 đ
2022	339	1	320	27	22	327	2.624.250.000 đ
2023	540	0	498	47	23	528	3.163.500.000 đ

(*): Không có thống kê cụ thể

Nguồn: Tác giả tổng hợp dựa trên báo cáo hàng năm[26],[27], [28], [29], [30]

Căn cứ bảng thống kê nêu trên có thể thấy, diễn biến hoạt động xử phạt của các chủ thể có thẩm quyền trong những năm từ 2019 đến 2023 được diễn giải cụ thể như sau:

- Năm 2019, tính đến ngày 15/11/2019, Thanh tra Cục Hàng không Việt Nam và các Cảng vụ hàng không đã ban hành 542 quyết định xử phạt vi phạm hành chính với tổng số tiền xử phạt là 3.223.500.000 đ. So với cùng kỳ năm 2018 số quyết định xử phạt tăng 14%.

- Năm 2020, tổng số vụ vi phạm hành chính là 353 vụ, có 361 quyết định XPVPHC được ban hành, trong đó có 01 vụ chưa xử phạt là do cá nhân thực hiện hành vi vi phạm đang trong thời gian điều trị bệnh tâm thần. Có 66 quyết định

XPVPHC chưa thi hành xong do Kho bạc Nhà nước chưa đối chiếu nên chưa có thông tin người vi phạm đã thi hành.

- Năm 2021, số quyết định xử phạt 166 quyết định, giảm 52% so với năm 2020, số tiền xử phạt 1.230.750.000 đ giảm 33% so với năm 2020.

- Năm 2022, Cục Hàng không Việt Nam và các Cảng vụ hàng không đã ký 349 quyết định xử phạt vi phạm hành chính, thu về cho ngân sách nhà nước số tiền là 2.624.250.000 đồng; trong đó: Cục trưởng ký 03 quyết định xử phạt; Chánh Thanh tra Cục ký 28 quyết định xử phạt vi phạm hành chính; các Cảng vụ hàng không ký 319 quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

- Năm 2023, Cục Hàng không Việt Nam và các Cảng vụ hàng không đã ký 551 quyết định xử phạt vi phạm hành chính, thu về cho ngân sách nhà nước số tiền là 3.163.500.000 đồng; trong đó: Cục trưởng không ký quyết định xử phạt vi phạm hành chính; Chánh Thanh tra Cục ký 17 quyết định xử phạt vi phạm hành chính; các Cảng vụ hàng không ký 534 quyết định xử phạt vi phạm hành chính.

Như vậy, nhìn chung, công tác thi hành pháp luật về xử lý VPHC được Cục HKVN và các cơ quan, đơn vị trực thuộc quan tâm triển khai thực hiện theo quy định, bằng việc trực tiếp triển khai và tham mưu cho các Cảng vụ HKVN triển khai đầy đủ các văn bản quy phạm pháp luật liên quan đến ngành HKDD. Tinh thần, trách nhiệm của đội ngũ công chức, viên chức, người lao động và hành khách đi tàu bay cũng như ý thức tuân thủ pháp luật được nâng lên rõ rệt.

Mặc dù vậy, liên quan tới tổ chức và hoạt động của chủ thể có thẩm quyền xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD vẫn còn một số hạn chế, trong đó đáng kể nhất là việc xử lý VPHC sai thẩm quyền, sự bất cập trong công tác phối hợp xử lý VPHC giữa các chủ thể có thẩm quyền xử lý VPHC cũng như giữa các chủ thể có thẩm quyền xử lý VPHC với một số chủ thể khác có liên quan trong hoạt động HKDD.

Có thể nêu hai trong số các ví dụ minh chứng điển hình sau: Vào ngày 5/1/2020 và ngày 9/5/2020, Cảng vụ hàng không miền Nam đã tiến hành lập biên bản VPHC và ra quyết định xử phạt VPHC đối với hai đối tượng vi phạm pháp luật là ông PQĐ và bà LTH. Diễn biến vụ việc cụ thể như sau:

1/ Vào lúc 10h30 ngày 05/1/2020, hành khách NTT trình báo với Đội ANTTQN-TTANHK TSN về việc bị mất 01 bóp (bên trong có giấy tờ tùy thân và số

tiền 5.900.000 VNĐ) tại hàng ghế phía trước khu vực quầy thủ tục hàng không KI-Ga đi quốc nội sân B- Cảng hàng không Tân Sơn Nhất. Qua quá trình làm việc và xác minh hình ảnh qua camera, Đội An ninh trật tự quốc nội đã phát hiện ông PQĐ đã có hành vi lấy tiền trong chiếc bóp trên của hành khách NTT và để chiếc bóp lại trong nhà vệ sinh. Ông Đ đã thừa nhận đã thực hiện hành vi trên;

2/ Vào lúc 9/5/2020 tại điểm kiểm tra an ninh soi chiếu người và hành lý xách tay thuộc Cảng hàng không Thọ Xuân, hành khách LTH đi trên chuyến bay VJ 241 (Thanh Hóa – Sài Gòn Tân Sơn Nhất) đã lấy 01 ví bên trong có 5.070.000 VNĐ của hành khách LTP đi cùng chuyến bay. Vụ việc đã được lập biên bản với sự thừa nhận hành vi sai phạm của bà LTH.

Trong cả hai trường hợp trên, hành vi vi phạm pháp luật có dấu hiệu vi phạm pháp luật hình sự rất rõ - tội trộm cắp tài sản, và được quy định cụ thể trong Điều 138 Bộ luật Hình sự năm 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009)³. Lẽ ra, trong trường hợp này, vụ việc phải được lập biên bản và bàn giao cho công an địa phương xử lý theo quy định tại Điều 62 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 (được thay thế, bổ sung bởi khoản 72, khoản 73 Điều 1 Luật Xử lý vi phạm hành chính sửa đổi 2020) về việc chuyển hồ sơ vụ vi phạm có dấu hiệu tội phạm để truy cứu trách nhiệm hình sự⁴. Vì

³ Điều 138 Bộ luật Hình sự 1999 (sửa đổi, bổ sung năm 2009) về tội trộm cắp tài sản quy định:

1. Người nào trộm cắp tài sản của người khác có giá trị từ 500.000 đồng đến dưới 50 triệu đồng hoặc dưới 500.000 đồng nhưng gây hậu quả nghiêm trọng hoặc đã bị xử phạt hành chính về hành vi chiếm đoạt hoặc đã bị kết án về tội chiếm đoạt tài sản, chưa được xoá án tích mà còn vi phạm, thì bị phạt cải tạo không giam giữ đến 3 năm hoặc phạt tù từ 6 tháng đến 3 năm.
2. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây, thì bị phạt tù từ 2 năm đến 7 năm:
 - a) Có tổ chức;
 - b) Có tính chất chuyên nghiệp;
 - c) Tái phạm nguy hiểm;
 - d) Dùng thủ đoạn xảo quyệt, nguy hiểm;
 - đ) Hành hung để tẩu thoát;
 - e) Chiếm đoạt tài sản có giá trị từ 50 triệu đến dưới 200 triệu đồng;
 - g) Gây hậu quả nghiêm trọng.
3. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây thì bị phạt tù từ 7 năm đến 15 năm:
 - a) Chiếm đoạt tài sản có giá trị từ 200 triệu đồng đến dưới 500 triệu đồng;
 - b) Gây hậu quả rất nghiêm trọng.
4. Phạm tội thuộc một trong các trường hợp sau đây thì bị phạt tù từ 12 năm đến 20 năm hoặc tù chung thân:
 - a) Chiếm đoạt tài sản có giá trị từ 500 triệu đồng trở lên;
 - b) Gây hậu quả đặc biệt nghiêm trọng.
5. Người phạm tội còn có thể bị phạt tiền từ 5 triệu đồng đến 50 triệu đồng

⁴ Điều 62 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định:

- Khi xem xét vụ vi phạm để quyết định xử phạt vi phạm hành chính, nếu xét thấy hành vi vi phạm có dấu hiệu tội phạm, thì người có thẩm quyền xử phạt phải chuyển ngay hồ sơ vụ vi phạm cho cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng hình sự.

vậy, việc Cảng vụ hàng không Miền Nam giữ lại vụ vi phạm và ra quyết định xử phạt hành chính đối với hai trường hợp nêu trên là sai thẩm quyền, thậm chí vi phạm quy định về một trong những hành vi bị nghiêm cấm trong xử lý VPHC được xác định tại Điều 12 Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012 và Điểm a, b Khoản 5 Điều 1 Luật Xử lý vi phạm hành chính sửa đổi 2020 (có hiệu lực từ ngày 01/01/2022) là: “1. Giữ lại vụ vi phạm có dấu hiệu tội phạm để xử lý vi phạm hành chính”.

Một trường hợp cụ thể khác cũng là minh chứng cho việc áp dụng sai thẩm quyền của chủ thể xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD: ngày 21/01/2020 trên tàu bay số hiệu QR 970 thực hiện chuyến bay DOH – SGN của hãng hàng không quốc tế Qatar Airways, ông HOKENFELDT JENS JOHAN (ngồi ghế 22 E) rời khỏi chỗ ngồi và nằm xuống sàn tàu bay. Khi được tiếp viên hướng dẫn quay về chỗ ngồi thì ông này đã lớn tiếng, quát nạt và có lời nói xúc phạm, lăng mạ tiếp viên chuyến bay. Vụ việc đã được lập biên bản và được Cảng vụ hàng không Miền Nam ra quyết định xử phạt VPHC đối với ông HOKENFELDT JENS JOHAN. Tuy nhiên, việc Cảng vụ hàng không Miền Nam tiếp nhận vụ việc và ra quyết định xử phạt hành chính trong trường hợp này là sai thẩm quyền vì vụ việc này xảy ra trên tàu bay nước ngoài, hành khách có hành vi VPHC là người nước ngoài, tiếp viên là đối tượng của hành vi VPHC là người nước ngoài. Theo quy định tại điểm C, khoản 1, Điều 5 Luật xử lý vi phạm hành chính thì: “c) Cá nhân, tổ chức nước ngoài vi phạm hành chính trong

- Trong quá trình thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính, nếu hành vi vi phạm được phát hiện có dấu hiệu tội phạm mà chưa hết thời hiệu truy cứu trách nhiệm hình sự thì người đã ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính phải ra quyết định tạm đình chỉ thi hành quyết định đó và trong thời hạn 03 ngày.

Kể từ ngày tạm đình chỉ phải chuyển hồ sơ vụ vi phạm cho cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng hình sự; trường hợp đã thi hành xong quyết định xử phạt thì người đã ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính phải chuyển hồ sơ vụ vi phạm cho cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng hình sự.

- Cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng hình sự có trách nhiệm xem xét, kết luận vụ việc và trả lời kết quả giải quyết bằng văn bản cho người có thẩm quyền đã chuyển hồ sơ trong thời hạn theo quy định của pháp luật tố tụng hình sự;

Trường hợp không khởi tố vụ án hình sự thì trong thời hạn 03 ngày, kể từ ngày có quyết định không khởi tố vụ án hình sự, cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng phải trả hồ sơ vụ việc cho người có thẩm quyền xử phạt đã chuyển hồ sơ đến.

Trường hợp quy định tại khoản 2 Điều này, nếu cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng hình sự có quyết định khởi tố vụ án thì người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính phải hủy bỏ quyết định xử phạt vi phạm hành chính và chuyển toàn bộ tang vật, phương tiện vi phạm hành chính và tài liệu về việc thi hành quyết định xử phạt cho cơ quan có thẩm quyền tiến hành tố tụng hình sự.

- Việc chuyển hồ sơ vụ vi phạm có dấu hiệu tội phạm để truy cứu trách nhiệm hình sự phải được thông báo bằng văn bản cho cá nhân, tổ chức vi phạm.

phạm vi lãnh thổ, vùng tiếp giáp lãnh hải, vùng đặc quyền kinh tế và thềm lục địa của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam; trên tàu bay mang quốc tịch Việt Nam, tàu biển mang cờ quốc tịch Việt Nam thì bị xử phạt vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật Việt Nam, trừ trường hợp điều ước quốc tế mà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên có quy định khác.”

Ngoài ra, bất cập trong thực hiện thẩm quyền của chủ thể áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD còn thể hiện ở sự bất cập trong công tác phối hợp xử lý VPHC giữa các chủ thể có thẩm quyền xử lý VPHC cũng như các chủ thể có thẩm quyền xử lý VPHC với một số chủ thể khác có liên quan trong hoạt động HKDD. Đặc biệt, việc phối hợp giữa lực lượng xử phạt trong lĩnh vực HKDD, lực lượng công an, lực lượng xử phạt trong các lĩnh vực khác tại địa phương thường gặp những vướng mắc như: việc chuyển giao vụ việc cho các lực lượng khác ngoài ngành HKDD không có phản hồi về kết quả xử lý; việc bàn giao vụ việc vi phạm cho cơ quan công an xử lý theo yêu cầu của cơ quan công an phải có người vi phạm, người bị mất tài sản và tang vật của vụ việc là điều khó thực hiện cho lực lượng xử phạt, lực lượng an ninh hàng không bởi yêu cầu đó làm ảnh hưởng đến việc thực hiện chuyến bay của người bị mất tài sản, dẫn đến không hiếm trường hợp hành khách rất bức xúc và phản ứng... Nhiều vụ việc khi xử lý cần có sự phối hợp của các lực lượng chức năng, cơ quan, đơn vị, doanh nghiệp... nhưng chưa có sự phối hợp chặt chẽ và kịp thời trong quá trình thông báo vụ việc, lập biên bản ghi nhận vụ việc, thu thập các hồ sơ, tài liệu liên quan... Ngoài ra, việc đôn đốc các cá nhân vi phạm chậm thi hành quyết định xử phạt hiện nay được thực hiện qua hình thức điện thoại và gửi văn bản đôn đốc nộp phạt cho cá nhân vi phạm, gửi văn bản đề nghị phối hợp đôn đốc người vi phạm thi hành quyết định xử phạt đến chính quyền địa phương nơi cá nhân đăng ký thường trú theo chứng minh nhân dân và cơ quan công an xác nhận nhân thân (đối với các trường hợp dùng giấy xác nhận nhân thân để đi vé máy bay sai tên) nhưng hầu hết các văn bản đôn đốc đều không có tác dụng, đa phần các văn bản này đều bị trả lại do người vi phạm không nhận... làm ảnh hưởng tới hiệu lực của quyết định xử phạt, giảm đáng kể tính quyền uy của chủ thể có thẩm quyền xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD.

3.3.2. Tình hình áp dụng chế tài hành chính

Như đã nói ở trên, trên cơ sở của Luật Xử lý vi phạm hành chính, Nghị định

hợp nhất Quy định xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng đã chia các quy định về hành vi VPHC thành 9 nhóm lớn là: 1/ Vi phạm quy định về bay; 2/ Vi phạm quy định về cảng hàng không, sân bay; 3/ Vi phạm quy định về bảo vệ môi trường trong lĩnh vực HKDD; 4/ Vi phạm quy định về thực hiện công việc theo tài liệu, quy trình và yêu cầu công việc của nhân viên hàng không; đào tạo, huấn luyện chuyên môn, nghiệp vụ hàng không, sử dụng nhân viên hàng không và giám định sức khỏe nhân viên hàng không; 5/ Vi phạm quy định về hoạt động bay; 6/ Vi phạm quy định về hoạt động vận chuyển hàng không và hoạt động hàng không chung; 7/ Vi phạm quy định về tổ chức bảo đảm an ninh hàng không; 8/ Vi phạm quy định về phòng, chống cháy nổ tại cảng hàng không, sân bay và cơ sở cung cấp dịch vụ bảo đảm hoạt động bay; 9/ Vi phạm quy định về quản lý an ninh toàn hàng không. 09 nhóm VPHC này lại được sắp xếp các hành vi VPHC trong 26 điều và mỗi điều lại gồm rất nhiều VPHC cụ thể khác nhau. Như thế, có hàng trăm các hành vi VPHC cụ thể đã được xác định trong Nghị định hiện hành của Chính phủ.

Ở đây cũng cần nói thêm rằng, các VPHC được nêu trong Nghị định kể trên là các vi phạm gắn trực tiếp với hoạt động HKDD. Nhưng điều đó không có nghĩa là trong lĩnh vực HKDD chỉ có các VPHC như vậy. Nó có thể là các VPHC do các cơ quan, người có thẩm quyền khác có thẩm quyền xử lý, ví dụ: các VPHC về hải quan ở sân bay.

Đối với các VPHC trong lĩnh vực HKDD, Nghị định hiện hành quy định tại Điều 4 về CTHC được áp dụng. Theo đó, các chế tài bao gồm:

1/ Đối với mỗi hành vi vi phạm hành chính trong lĩnh vực HKDD, cá nhân, tổ chức phải chịu một trong các hình thức xử phạt chính sau:

- a) Cảnh cáo;
- b) Phạt tiền.

2/ Tùy theo tính chất, mức độ vi phạm, cá nhân, tổ chức có hành vi vi phạm có thể còn bị áp dụng các hình thức xử phạt bổ sung:

- a) Tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn;
- b) Tịch thu tang vật VPHC, phương tiện được sử dụng để VPHC.

3/ Ngoài hình thức xử phạt chính, xử phạt bổ sung, cá nhân, tổ chức VPHC còn có thể bị áp dụng một hoặc nhiều biện pháp khắc phục hậu quả sau:

- a) Buộc loại bỏ yếu tố vi phạm trên tàu bay và trên phương tiện, thiết bị;
- b) Buộc tái xuất tàu bay, động cơ, cánh quạt của tàu bay đã được nhập khẩu vào Việt Nam;
- c) Buộc khôi phục lại tình trạng ban đầu;
- d) Buộc phá dỡ công trình, phần công trình được xây dựng, lắp đặt không có Giấy phép hoặc xây dựng không đúng với Giấy phép;
- đ) Buộc thực hiện biện pháp khắc phục tình trạng ô nhiễm môi trường, lây lan dịch bệnh;
- e) Buộc trả lại đồ vật, thiết bị hoặc tài sản đã trộm cắp, công nhiên chiếm đoạt, chiếm giữ trái phép;
- g) Buộc trả lại đất đã lấn, chiếm hoặc buộc trả lại phần mặt bằng;
- h) Buộc thực hiện bảo trì công trình;
- i) Buộc tổ chức kiểm tra lại, thi lại;
- k) Buộc hủy bỏ kết quả kiểm tra, thi;
- l) Buộc hủy bỏ kết quả khám, giám định sức khỏe;
- m) Buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được;
- n) Buộc thực hiện bảo dưỡng và lập hồ sơ bảo dưỡng tàu bay.

Các quy định về CTHC áp dụng trong lĩnh vực HKDD cho thấy đây là ba loại chế tài được áp dụng chung cho các lĩnh vực khác nhau (hình thức phạt chính gồm cảnh cáo và phạt tiền; hình thức phạt bổ sung; và các biện pháp khắc phục hậu quả). Tuy nhiên, các hình thức phạt bổ sung và các biện pháp khắc phục hậu quả thể hiện khá rõ nét đặc thù của lĩnh vực HKDD, phản ánh thực tế việc tổ chức và hoạt động trong lĩnh vực HKDD Việt Nam hiện nay.

Trong thực tiễn, việc áp dụng các CTHC đã được thực hiện theo các nguyên tắc và quy định đề cập ở trên. Ngoài ra, trong quá trình áp dụng CTHC, các chủ thể có thẩm quyền xử phạt VPHC đã có sự chú ý cần thiết đến các quy định về những trường hợp cụ thể tại Điều 65 của Luật xử lý vi phạm hành chính như: không ra quyết định xử phạt VPHC trong các trường hợp tình thế cấp thiết, phòng vệ chính đáng, sự kiện bất ngờ hay bất khả kháng; không xác định được đối tượng vi phạm hành chính;

hết thời hiệu xử phạt VPHC hoặc hết thời hạn ra quyết định xử phạt; cá nhân VPHC chết, mất tích, tổ chức VPHC đã giải thể, phá sản trong thời gian xem xét ra quyết định xử phạt; chuyển hồ sơ vụ vi phạm có dấu hiệu tội phạm; Trừ trường hợp chuyển hồ sơ vi phạm có dấu hiệu tội phạm, người có thẩm quyền không ra quyết định xử phạt VPHC nhưng vẫn phải ra quyết định tịch thu tang vật, phương tiện VPHC nếu tang vật, phương tiện VPHC thuộc loại cấm tàng trữ, cấm lưu hành hoặc tang vật, phương tiện mà pháp luật có quy định hình thức xử phạt tịch thu và áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả được quy định đối với hành vi VPHC đó.

Thực tiễn cũng cho thấy, CTHC được áp dụng trong lĩnh vực HKDD chủ yếu là hình thức phạt tiền với số tiền phạt khá lớn tương thích với đặc thù khách thể được bảo vệ trong lĩnh vực HKDD. Bên cạnh chế tài chính là phạt tiền, hình thức phạt bổ sung chủ yếu được áp dụng là hình thức tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn. Biện pháp khắc phục hậu quả chủ yếu được áp dụng là buộc loại bỏ yếu tố vi phạm trên tàu bay và trên phương tiện, thiết bị, buộc trả lại đồ vật, thiết bị hoặc tài sản đã trộm cắp, công nhiên chiếm đoạt, chiếm giữ trái phép.

Thực tiễn áp dụng CHTC trong lĩnh vực HKDD cũng cho thấy, một số quyết định áp dụng CTHC không được thi hành do người vi phạm cố tình trốn tránh việc nhận quyết định, hoặc nhận quyết định nhưng không thi hành. Tình trạng này thường liên quan đến việc tạm giữ giấy tờ tùy thân của hành khách VPHC. Thực tế, hành vi VPHC của hành khách không có các giấy tờ liên quan đến hành vi vi phạm hoặc tang vật, phương tiện vi phạm. Vì vậy, nhiều trường hợp hành khách đã không chấp hành quyết định xử phạt VPHC. Một trường hợp khá điển hình khác xuất hiện khi tiến hành áp dụng CTHC trong lĩnh vực HKDD là việc chuyển hồ sơ VPHC cho cơ quan có thẩm quyền xử lý. Ví dụ: một số trường hợp hành khách thực hiện hành vi trộm cắp, chiếm đoạt tài sản của người khác trong cảng hàng không, sân bay, trên tàu bay có giá trị, nên Cảng vụ HK đã chuyển hồ sơ cho cơ quan công an địa phương xử lý theo quy định, tuy nhiên, hầu hết các vụ việc không được cơ quan công an tiếp nhận vì cho rằng chưa đủ chứng cứ, không có người làm chứng, không xác minh được người mất tài sản, xảy ra tại địa phương khác..

Cũng liên quan đến việc áp dụng CTHC trong lĩnh vực HKDD là vấn đề hiệu lực của cưỡng chế hành chính khi người, tổ chức có hành vi VPHC nhưng không thi hành quyết định xử phạt VPHC. Mặc dù, Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định về cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC đối với các trường hợp không chấp hành quyết định xử phạt, tuy nhiên việc triển khai thực hiện cưỡng chế trong lĩnh vực HKDD gặp nhiều khó khăn, thậm chí không thể thực hiện được do nhiều nguyên nhân: thiếu thông tin về đối tượng vi phạm (cá nhân vi phạm không ở tại nơi hộ khẩu thường trú trên chứng minh nhân dân/căn cước công dân); các lực lượng liên quan không phối hợp; lực lượng, phương tiện, kinh phí tổ chức cưỡng chế còn thiếu... Đặc biệt, việc cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính gặp nhiều khó khăn liên quan đến nhân sự, chi phí thực hiện do cá nhân vi phạm sinh sống tại nhiều tỉnh thành khác nhau trên cả nước, công tác quản lý nhân khẩu không chặt nên nhiều trường hợp người vi phạm không sinh sống tại địa chỉ ghi trên giấy tờ tùy thân. Đối với các tổ chức vi phạm không thi hành quyết định xử phạt, không có thông tin về tài khoản ngân hàng của tổ chức để thực hiện biện pháp cưỡng chế. Trong bối cảnh đó, một số cảng vụ (ví dụ: cảng vụ miền trung) hầu như chưa thực hiện cưỡng chế đối với các trường hợp không thi hành quyết định xử phạt. Cũng chính do việc áp dụng chế tài cưỡng chế khó khả thi nên hầu hết các trường hợp VPHC của hành khách đều chỉ có thể áp dụng biện pháp cấm bay theo thời hạn.

Ngoài ra, việc định giá tài sản là tang vật của hành vi trộm cắp, chiếm đoạt tài sản... để xác định thẩm quyền xử phạt còn nhiều khó khăn, vướng mắc do thời gian dài, thủ tục phức tạp; việc đối chiếu tiền thu xử phạt đối với các trường hợp người vi phạm nộp vào tài khoản của Bộ Tài chính qua các cơ quan thu hộ hiện nay không thể thực hiện được vì chủ yếu xác định trên cơ sở chứng từ nộp phạt do người vi phạm cung cấp, tuy nhiên không có quy định bắt buộc người vi phạm phải gửi chứng từ nộp phạt cho cơ quan xử phạt cho cơ quan xử phạt để xác định việc thi hành quyết định, trong khi đó, cơ quan Kho bạc không thực hiện việc đối chiếu các quyết định xử phạt trong các trường hợp này. Điều đó đã làm ảnh hưởng tới việc đề nghị áp dụng các biện pháp khác như: đề nghị cấm vận chuyển bằng đường hàng không

Bên cạnh đó, một số quyết định xử phạt VPHC của các cảng vụ hàng không còn có sự sai sót về đối tượng, hành vi xử phạt và việc áp dụng xử phạt VPHC trong một số trường hợp chưa thống nhất giữa các đơn vị.

3.3.3. Tình hình thực hiện trình tự, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính

Theo quy định của pháp luật hiện hành về xử lý VPHC nói chung, VPHC trong lĩnh vực HKDD nói chung, thủ tục hành chính xử lý VPPL tuân thủ theo bốn giai đoạn cơ bản, bao gồm: (1) Khởi xướng vụ việc; (2) Xem xét và quyết định xử phạt VPHC; (3) Thi hành quyết định áp dụng xử phạt VPHC; (4) Khiếu nại và giải quyết khiếu nại quyết định xử phạt VPHC.

Giai đoạn khởi xướng vụ việc hành chính thể hiện tập trung ở việc lập biên bản VPHC. Trước hết, pháp luật quy định về thời hiệu xử phạt VPHC là 01 năm, kể từ ngày VPHC kết thúc hay được phát hiện. Trừ trường hợp xử phạt VPHC được thực hiện theo thủ tục “xử phạt VPHC không lập biên bản” (thủ tục này được áp dụng đối với trường hợp xử phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền đến 250.000 đồng đối với cá nhân, 500.000 đồng đối với tổ chức, đồng thời đòi hỏi người xử phạt VPHC phải hết sức cẩn trọng, nghiêm minh và có trách nhiệm), thì khi phát hiện VPHC, người có thẩm quyền phải kịp thời lập biên bản VPHC. Trong lĩnh vực HKDD, người có thẩm quyền lập biên bản VPHC được quy định cụ thể tại Điều 37 của Nghị định hợp nhất về xử phạt vi phạm hành chính, gồm: a) Những người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực HKDD; b) Công chức thuộc Thanh tra Bộ Giao thông vận tải, Thanh tra Cục Hàng không Việt Nam khi thực hiện nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm; c) Viên chức thuộc các Cảng vụ hàng không đang thi hành công vụ, nhiệm vụ theo văn bản quy phạm pháp luật hoặc văn bản hành chính do cơ quan, người có thẩm quyền ban hành; d) Người chỉ huy tàu bay, thành viên tổ bay được người chỉ huy tàu bay giao lập biên bản VPHC đối với hành vi VPHC xảy ra trên tàu bay khi tàu bay đang bay. Người chỉ huy tàu bay trên tàu bay mang quốc tịch Việt Nam có trách nhiệm tổ chức lập biên bản đối với hành vi VPHC xảy ra trên tàu bay đang bay hoặc chuyển vụ việc cho Cảng vụ hàng không tại cảng hàng không, sân bay của Việt Nam nơi tàu bay hạ cánh để lập biên bản VPHC theo thủ tục quy định. Biên bản gồm nội dung chủ yếu phản ánh tình trạng vi phạm với các tình tiết và các yếu tố có liên quan khác như thời gian, địa điểm lập biên bản, thông tin về người lập biên

bản..., trong đó có quy định bảo đảm quyền giải trình của cá nhân tổ chức theo quy định. VPHC không thuộc thẩm quyền xử phạt của người lập biên bản thì biên bản và các tài liệu khác phải được chuyển cho người có thẩm quyền xử phạt.

Giai đoạn xem xét và ra quyết định xử phạt VPHC là giai đoạn quan trọng nhất, đồng thời là trung tâm của thủ tục xử phạt VPHC. Việc ra quyết định được thực hiện trên cơ sở xem xét, xác minh tình tiết, đánh giá vụ việc được ghi nhận trong biên bản về VPHC. Trừ các trường hợp như phải xác minh tình tiết của vụ việc, có tình tiết phức tạp, chuyên tư pháp xem xét trách nhiệm hình sự sang TNHC thời gian có thể kéo dài đến 1 hoặc hai tháng thì thông thường, thời hạn ra quyết định xử phạt là 07 ngày làm việc, kể từ ngày lập biên bản VPHC. Đối với vụ việc thuộc trường hợp phải chuyển hồ sơ đến người có thẩm quyền xử phạt thì thời hạn ra quyết định xử phạt là 10 ngày làm việc, kể từ ngày lập biên bản VPHC. Nội dung của quyết định xử phạt VPHC gồm các yếu tố cơ bản là: (i) Ghi nhận hành vi vi phạm hành chính được thực hiện với các tình tiết giảm nhẹ, tăng nặng; (ii) Điều, khoản của văn bản pháp luật được áp dụng; (iii) Hình thức xử phạt chính; hình thức xử phạt bổ sung, biện pháp khắc phục hậu quả (nếu có); (iv) Quyền khiếu nại, khởi kiện đối với quyết định xử phạt vi phạm hành chính. Ngoài ra, tùy theo trường hợp cụ thể, người có thẩm quyền xử phạt có thể ra một hay nhiều quyết định xử phạt VPHC. Quyết định xử phạt có hiệu lực kể từ ngày ký, trừ trường hợp trong quyết định quy định ngày có hiệu lực khác.

Liên quan đến việc xem xét và ra quyết định xử phạt VPHC là vấn đề thực hiện quyền giải trình của người bị xử phạt VPHC. Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã quy định cụ thể về các trường hợp áp dụng thủ tục giải trình và hình thức thực hiện quyền giải trình cũng như thủ tục giải trình, đồng thời quy định rõ trách nhiệm của cá nhân, tổ chức vi phạm khi thực hiện quyền giải trình và trách nhiệm của người có thẩm quyền xử phạt khi nhận được yêu cầu giải trình của cá nhân, tổ chức vi phạm.

Giai đoạn thi hành quyết định xử phạt VPHC là giai đoạn tiếp theo việc ra quyết định xử phạt. Thời hạn thi hành quyết định là 10 ngày, kể từ ngày nhận quyết định xử phạt. Thời hạn có thể dài hơn, nếu quyết định xử phạt có ghi thời hạn thi hành nhiều hơn thời hạn đó. Pháp luật có các quy định cụ thể về thủ tục gửi quyết

định xử phạt, chuyên quyết định xử phạt để tổ chức thi hành. Việc thi hành quyết định xử phạt VPHC được thực hiện ngay cả khi người bị xử phạt khiếu nại hay khởi kiện. Chỉ đối với trường hợp trong quá trình giải quyết khiếu nại, khởi kiện, nếu xét thấy việc thi hành quyết định xử lý VPHC sẽ gây hậu quả khó khắc phục thì người giải quyết khiếu nại, khởi kiện thì phải ra quyết định tạm đình chỉ việc thi hành quyết định đó. Người có thẩm quyền xử phạt đã ra quyết định xử phạt có trách nhiệm theo dõi, kiểm tra việc chấp hành quyết định xử phạt của cá nhân, tổ chức bị xử phạt.

Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng có quy định cụ thể về các thủ tục phạt: nộp tiền phạt, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn, tịch thu tang vật, phương tiện VPHC, thủ tục trực xuất, thủ tục thi hành các biện pháp khắc phục hậu quả. Trường hợp cá nhân, tổ chức không thực hiện quyết định xử phạt tiền hay không hoàn trả kinh phí cho cơ quan đã thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả thì cơ quan có thẩm quyền được theo quy định sẽ áp dụng biện pháp cưỡng chế bao gồm: a) Khấu trừ một phần lương hoặc một phần thu nhập, khấu trừ tiền từ tài khoản; b) Kê biên tài sản có giá trị tương ứng với số tiền phạt để bán đấu giá; c) Thu tiền, tài sản khác của đối tượng bị cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt VPHC do cá nhân, tổ chức khác đang giữ trong trường hợp cá nhân, tổ chức sau khi vi phạm cố tình tẩu tán tài sản; d) Buộc thực hiện biện pháp khắc phục hậu quả. Việc cưỡng chế được thực hiện theo thủ tục nhất định.

Giai đoạn khiếu nại và giải quyết khiếu nại quyết định xử phạt VPHC được tiến hành khi người bị xử phạt thực hiện quyền khiếu nại về quyết định xử phạt hành chính đã được ban hành. Trong cấu trúc của pháp luật hành chính, việc khiếu nại đối với các quyết định, hành vi hành chính trong lĩnh vực hành chính nhà nước được thực hiện theo thủ tục được quy định trong Luật khiếu nại năm 2011. Theo đó, thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại trong lĩnh vực HKDD cũng gồm 4 giai đoạn như mọi thủ tục khiếu nại và giải quyết khiếu nại hành chính trong các lĩnh vực khác, bao gồm: (i) Thụ lý vụ việc khiếu nại; (ii) Giải quyết khiếu nại lần đầu; (iii) Giải quyết khiếu nại lần hai; (iv) Thi hành quyết định giải quyết khiếu nại.

Cụ thể hóa pháp luật hành chính, Nghị định hợp nhất về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng đã quy định tại Điều 37 về thẩm quyền lập biên bản VPHC trong lĩnh vực HKDD bao gồm: a) Những người có thẩm quyền xử

phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD; b) Công chức thuộc Thanh tra Bộ Giao thông vận tải, Thanh tra Cục Hàng không Việt Nam khi thực hiện nhiệm vụ thanh tra, kiểm tra và xử lý vi phạm; c) Công chức, viên chức thuộc các Cảng vụ hàng không đang thi hành công vụ, nhiệm vụ theo văn bản quy phạm pháp luật hoặc văn bản hành chính do cơ quan, người có thẩm quyền ban hành; d) Người chỉ huy tàu bay, thành viên tổ bay được người chỉ huy tàu bay giao lập biên bản VPHC đối với hành vi VPHC xảy ra trên tàu bay khi tàu bay đang bay. Người chỉ huy tàu bay trên tàu bay mang quốc tịch Việt Nam có trách nhiệm tổ chức lập biên bản VPHC đối với hành vi VPHC xảy ra trên tàu bay đang bay hoặc chuyển vụ việc cho Cảng vụ hàng không tại cảng hàng không, sân bay của Việt Nam nơi tàu bay hạ cánh để lập biên bản VPHC. Trường hợp người chỉ huy tàu bay chuyển vụ việc cho Cảng vụ hàng không lập biên bản VPHC đối với hành vi VPHC xảy ra trên tàu bay đang bay thì đại diện của hãng hàng không phải tham gia trong quá trình lập biên bản VPHC để phối hợp, hỗ trợ cho Cảng vụ hàng không.

Khi chuyển giao vụ việc cho Cảng vụ hàng không lập biên bản VPHC người chỉ huy tàu bay phải bàn giao đối tượng vi phạm, kèm theo các tài liệu, chứng cứ sau đây: a) Bản sao phân ghi vụ việc vi phạm trong nhật ký bay có chữ ký của người chỉ huy tàu bay; b) Bản tường trình của thành viên tổ bay chứng kiến vụ việc; c) Danh sách, vị trí ngồi và những thông tin cần thiết khác của hành khách chứng kiến vụ việc xảy ra; d) Tang vật, phương tiện thực hiện hành vi vi phạm (nếu có); đ) Hồ sơ, tài liệu khác liên quan đến hành vi vi phạm (nếu có).

Như vậy, nhìn từ phương diện pháp luật thực định, dễ nhận thấy các quy định về trình tự, thủ tục xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD đã tương đối đầy đủ và chi tiết. Các bước trong trình tự, thủ tục xử phạt VPHC đã được cụ thể hóa làm cơ sở cho các chủ thể có thẩm quyền liên quan đến xử phạt VPHC vận dụng vào thực tiễn một cách thuận lợi cũng như giúp cho các chủ thể khác dễ tham gia vào quá trình phối hợp xử phạt VPHC. Quy định về xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD cũng đồng thời đóng được vai trò là cơ sở tham chiếu chuẩn hóa các quy trình nội bộ cho việc huấn luyện đào tạo các đối tượng tham gia phối hợp xử lý.

Tuy nhiên, thực tiễn vận dụng trình tự, thủ tục hành chính trong áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam cũng đang bộc lộ những hạn chế, vướng mắc

cả trên phương diện pháp luật thực định, cả trên phương diện tổ chức thực hiện pháp luật. Một số vướng mắc cụ thể được chỉ ra như sau:

- Trình tự thủ tục xử phạt VPHC được quy định tại điều 37 của Nghị định hợp nhất về Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng chưa cụ thể hóa chi tiết quá trình thu thập tài liệu, chứng cứ để làm cơ sở cho việc xác định hành vi VPHC.

- Cục hàng không Việt Nam chưa ban hành quy trình hướng dẫn chi tiết trình tự thủ tục xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD.

- Các cảng vụ hàng không xây dựng quy trình, thủ tục độc lập nhưng không có sự thống nhất trong quy trình thủ tục giữa các cảng vụ hàng không, hành vi vi phạm không căn cứ yếu tố cấu thành VPHC, ngữ nghĩa trong các văn bản mang tính định tính, không giải thích hành vi, sự tham gia của nhiều chủ thể nên dễ dẫn đến sự tranh cãi không thống nhất.

- Các văn bản của Giám đốc Cảng hàng không, sân bay được xây dựng để làm căn cứ (trong đó có căn cứ thủ tục) để xử phạt VPHC còn nhiều bất cập không đủ cơ sở để xử phạt (Ví dụ: căn cứ quy định an toàn Cảng hàng không do Giám đốc cảng hàng không ban hành).

- Về khía cạnh thực tiễn áp dụng, trong khá nhiều trường hợp việc xác định hành vi VPHC không căn cứ cơ sở lý luận khoa học, căn cứ cấu thành hành vi VPHC nên việc xác định hành vi phạm mang tính cảm tính, bất đồng quan điểm giữa các đơn vị chức năng tham gia dễ dẫn đến sai phạm trong quá trình xác định hành vi VPHC trong lĩnh vực HKDD. Trở lại ví dụ đã nêu ở trên khi áp dụng quy định tại Điểm H, Khoản 4, Điều 26 Nghị định hợp nhất về xác định hành vi vi phạm: "*Có cử chỉ, lời nói thô bạo, khiêu khích, trêu ghẹo, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của nhân viên hàng không, hành khách hoặc người khác tại cảng hàng không, sân bay...*". Thực tế, người có thẩm quyền xử phạt VPHC không thể có căn cứ từ các yếu tố cấu thành VPHC (chủ thể, khách thể, chủ quan, khách quan) để xác định hành vi VPHC. Đồng thời, trong trường hợp này, người có thẩm quyền lập biên bản VPHC và xử phạt VPHC đều khá lúng túng khi khó có hiểu một phạm trù ngôn ngữ tương đối trừu tượng mà nội hàm có thể được giải thích theo những cách khác nhau: thế nào là trêu ghẹo, là lời nói thế nào là thô bạo... Tương tự, có nhiều trường hợp, việc xác định

chứng cứ có dấu hiệu giả mạo gặp khá nhiều khó khăn về thủ tục, trình tự, nhất là khi cơ quan, đơn vị nghiệp vụ có chức năng, thẩm quyền xác định sự giả mạo lại không ở tại nơi xảy ra quy định, vì vậy việc xác định giả mạo không có tính chất kịp thời để làm căn cứ tiến hành các thủ tục tiếp theo trong xử lý VPHC (lập biên bản VPHC, ra quyết định xử phạt VPHC). Bên cạnh đó, do sự phát triển của xã hội và sự thay đổi của các văn bản quy phạm pháp luật khác nên nhiều khi đã dẫn tới hành vi vi phạm khác với bản chất lỗi tương tự, do đó không đủ cơ sở căn cứ để xử phạt VPHC. Ví dụ điển hình đã gặp trong thực tế là việc thay đổi sử dụng Chứng minh thư nhân dân bằng Căn cước công dân hay bằng một giấy tờ tùy thân nào khác thì việc quy định cụ thể chi tiết một loại giấy tờ giả mạo để xử phạt là không rõ, không kịp thời, thiếu đồng bộ với các quy định pháp luật khác và do vậy quá trình giải quyết đối với hành vi này là rất khó khăn.

Một số trường hợp hành vi vi phạm hành chính thuộc trường hợp giải trình theo quy định tại khoản 1 Điều 61 Luật Xử lý vi phạm hành chính (sửa đổi, bổ sung năm 2020) mà người có thẩm quyền khi lập biên bản vi phạm hành chính, trong biên bản không có nội dung về giải trình của cá nhân, tổ chức vi phạm quyền và thời hạn giải trình về vi phạm hành chính của người vi phạm hoặc đại diện của tổ chức vi phạm. Cá nhân, tổ chức vi phạm không biết về quyền giải trình của mình nên không thực hiện quyền giải trình theo quy định, trong khi đó, người có thẩm quyền xử phạt vẫn ban hành quyết định xử phạt. Đây là những trường hợp thực hiện không đúng quy định về trình tự, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính. Nhiều trường hợp người đã ban hành quyết định xử phạt phải hủy bỏ quyết định xử phạt vi phạm hành chính, đồng thời ban hành hoặc chuyển người có thẩm quyền ban hành quyết định xử phạt vi phạm hành chính mới.

Đặc biệt, có nhiều trường hợp, việc lập biên bản VPHC và ra quyết định xử phạt VPHC chưa tuân thủ đầy đủ các bước trong trình tự xử phạt hành chính, vì vậy dẫn đến quyết định xử phạt không thuyết phục, có thể dẫn đến khiếu kiện phức tạp, kéo dài, khó xử lý tiếp theo. Có thể nêu một ví dụ điển hình sau: Ngày 10/01/2024 Cảnh vụ hàng không Miền Nam đã tiến hành lập biên bản vi phạm hành chính số 03/BB-VPHC đối với ông BatBold Altangerel, quốc tịch Mongolia với hành vi vi phạm là hút thuốc trong buồng vệ sinh tàu bay, theo Khoản 5 Điều 26 Nghị định

162/2018/NĐ-CP ngày 30/11/2018 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng (đính kèm Biên bản số 03/BB-VPHC). Nội dung Biên bản số 03/BB-VPHC cho thấy: việc lập biên bản VPHC được tiến hành tại trụ sở Cảng vụ hàng không Miền Nam, căn cứ để mời người vi phạm về trụ sở Cảng vụ hàng không Miền Nam để xác minh, xử lý là do địa điểm xảy ra vụ việc tại Cảng Hàng không quốc tế Tân Sơn Nhất. Tuy nhiên, thực tế không diễn ra như vậy vì hành vi hút thuốc lá trong buồng vệ sinh của tàu bay không thể xảy ra khi tàu bay đang hạ cánh hoặc đang đáp tại bến đỗ của Cảng hàng không quốc tế Tân Sơn Nhất (thuộc phạm vi lãnh thổ Việt Nam và thuộc thẩm quyền lập biên bản VPHC của Cảng vụ hàng không Miền Nam), bởi khi đó hành khách không thể tiếp cận được buồng vệ sinh. Nói cách khác, hành khách chỉ có thể hút thuốc lá trong buồng vệ sinh khi tàu bay đang bay, vì vậy địa điểm xảy ra vụ việc không thể được xác định là tại Cảng hàng không quốc tế Tân Sơn Nhất. Về vấn đề này, có thể có nguyên nhân từ việc quy định hiện hành về trình tự các bước tiến hành xử phạt VPHC cũng như về các căn cứ bắt buộc để có thể ban hành 01 quyết định xử phạt VPHC chưa được cụ thể. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành (Điều 58 Luật Xử lý vi phạm hành chính) đã quy định rõ quyết định xử phạt VPHC phải bao gồm những nội dung nào. Theo tính chất logic của vụ việc thì việc ban hành 01 quyết định vi phạm hành chính đảm bảo tính pháp lý cần phải thực hiện theo 01 trình tự thủ tục như đã nêu tại Điều 58 Luật Xử lý vi phạm hành chính:

“1. Vi phạm hành chính xảy ra trên tàu bay, tàu biển, tàu hỏa thì người chỉ huy tàu bay, thuyền trưởng, trưởng tàu có trách nhiệm tổ chức lập biên bản và chuyển ngay cho người có thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính khi tàu bay, tàu biển, tàu hỏa về đến sân bay, bến cảng, nhà ga.

2. Biên bản vi phạm hành chính phải được lập tại nơi xảy ra hành vi vi phạm hành chính. Trường hợp biên bản vi phạm hành chính được lập tại trụ sở cơ quan của người có thẩm quyền lập biên bản hoặc địa điểm khác thì phải ghi rõ lý do vào biên bản.

Đồng thời, tại Khoản 3, Khoản 6, Khoản 8 Điều 58 và Khoản 2 Điều 59 Luật Xử lý vi phạm hành chính, sửa đổi bổ sung năm 2020 có quy định như sau:

“3. Biên bản vi phạm hành chính có nội dung chủ yếu sau đây:

- a) Thời gian, địa điểm lập biên bản;
- b) Thông tin về người lập biên bản, cá nhân, tổ chức vi phạm và cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan;
- c) Thời gian, địa điểm xảy ra vi phạm; mô tả vụ việc, hành vi vi phạm;
- d) Lời khai của người vi phạm hoặc đại diện tổ chức vi phạm, người chứng kiến, người bị thiệt hại hoặc đại diện tổ chức bị thiệt hại;
- đ) Biện pháp ngăn chặn và bảo đảm xử lý vi phạm hành chính;

.....

6. Trường hợp biên bản vi phạm hành chính có sai sót hoặc không thể hiện đầy đủ, chính xác các nội dung quy định tại khoản 3 và khoản 4 Điều này thì phải tiến hành xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính theo quy định tại Điều 59 của Luật này để làm căn cứ ra quyết định xử phạt. Việc xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính được lập thành biên bản xác minh. Biên bản xác minh là tài liệu gắn liền với biên bản vi phạm hành chính và được lưu trong hồ sơ xử phạt.

....

8. Biên bản vi phạm hành chính phải được lập đúng nội dung, hình thức, thủ tục theo quy định của Luật này và là căn cứ ra quyết định xử phạt vi phạm hành chính, trừ trường hợp xử phạt vi phạm hành chính không lập biên bản quy định tại khoản 1 Điều 56, khoản 2 Điều 63 của Luật này và trường hợp Luật Quản lý thuế có quy định khác.

...

2. Việc xác minh tình tiết của vụ việc vi phạm hành chính phải được thể hiện bằng văn bản. (Khoản 2 Điều 59)”

Như vậy, trong trường hợp nêu trên, việc yêu cầu người vi phạm về trụ sở để tiến hành xác minh lập biên bản đồng thời với việc lập biên bản VPHC không ghi nhận lời khai của người vi phạm hoặc đại diện tổ chức vi phạm, người chứng kiến, người bị thiệt hại hoặc đại diện tổ chức bị thiệt hại theo quy định tại Khoản 6 Điều 58 Luật Xử lý vi phạm hành chính, địa điểm xảy ra hành vi vi phạm ghi nhận không chính xác (phạm vi và đối tượng áp dụng vì đây là tàu bay có quốc tịch nước ngoài). Theo đó, việc tiến hành lập Biên bản VPHC không tuân thủ trình tự thủ tục như đã nêu theo quy định tại Điều 58 Luật Xử lý vi phạm hành chính, nhưng vẫn dẫn đến

việc Cảng vụ Hàng không Miền Nam ra Quyết định xử phạt VPHC đối với ông BatBold Altangerel với hành vi vi phạm là hút thuốc trong buồng vệ sinh tàu bay là không đáp ứng các yêu cầu về trình tự, thủ tục hành chính theo Khoản 5 Điều 26 Nghị định 162/2018/NĐ-CP ngày 30/11/2018 của Chính phủ về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng.

Thực tiễn áp dụng trình tự, thủ tục hành chính xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD cũng đang nảy sinh một bất cập tương đối phổ biến liên quan đến xung đột pháp luật về thủ tục khó khắc phục. Đó là trường hợp Cơ trưởng, Tiếp viên hàng không có quyền lập biên bản VPHC căn cứ hành vi vi phạm xảy ra trên tàu bay khi tàu bay đang bay (quy định ở Nghị định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không do Chính phủ Việt Nam ban hành). Tuy nhiên khi tàu bay đáp tại nước bạn và đối tượng vi phạm được bàn giao cho nước sở tại lại không thể ban hành chế tài xử phạt vì pháp luật nước sở tại không điều chỉnh hành vi vi phạm được điều chỉnh trong hệ thống pháp luật Việt Nam và hành vi vi phạm xảy ra trên tàu bay Việt Nam (lãnh thổ Việt Nam).

3.4. Đánh giá chung về thực trạng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

3.4.1. Ưu điểm và nguyên nhân

Nhìn tổng thể, hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD trong thời gian gần đây cho thấy những ưu điểm sau:

- Trong lĩnh vực HKDD, các VPHC chiếm tỷ lệ không lớn so với một số lĩnh vực đặc thù khác và đang có chiều hướng giảm cả về số lượng và tính phức tạp. Các VPHC chỉ tập trung ở một số loại hành vi⁵ và phần lớn do đối tượng là cá nhân thực

⁵Các hành vi vi phạm hành chính phổ biến bao gồm: Hút thuốc trên tàu bay; Điều khiển tàu bay trên sân đỗ tàu bay không theo hệ thống dẫn đỗ tàu bay; Thực hiện nhiệm vụ điều khiển tàu bay không đúng quy trình làm ảnh hưởng đến hoạt động hàng không dân dụng mà chưa uy hiếp đến an ninh hàng không, an toàn hàng không; Điều khiển tàu bay trên đường lãn không tuân theo huấn lệnh, hướng dẫn của kiểm soát viên không lưu làm ảnh hưởng đến hoạt động hàng không mà chưa uy hiếp an ninh hàng không, an toàn hàng không; Dừng, đỗ phương tiện trong cảng hàng không, sân bay không đúng quy định; Thực hiện nhiệm vụ không đúng quy trình gây uy hiếp đến an toàn hàng không. Ngoài ra, còn xảy ra một số hành vi vi phạm chiếm tỷ lệ thấp như: Không đeo thẻ kiểm soát ANHK theo quy định khi làm nhiệm vụ trong khu vực hạn chế của cảng hàng không sân bay; Chiếm giữ trái phép tài sản trong cảng hàng không sân bay; Vi phạm trật tự kỷ luật trong tàu bay; Tung tin sai về việc có súng gây ảnh hưởng đến hoạt động HKDD mà chưa đến mức bị truy cứu trách nhiệm hình sự; Cung cấp dịch vụ phi hàng không tại cảng hàng không mà không niêm yết công khai; Xuất vận đơn hàng không thứ cấp mà không có Giấy chứng nhận đăng ký xuất vận đơn hàng không thứ cấp; Bố trí nhân viên làm việc mà không có chứng chỉ chuyên môn theo quy định; Cung cấp dịch vụ hàng không tại cảng hàng không, sân bay mà không

hiện (chủ yếu là nhóm hành khách sử dụng dịch vụ hàng không), nhóm đối tượng là tổ chức thực hiện hành vi VPHC không nhiều. Như đã nói ở trên, VPHC trong lĩnh vực HKDD chủ yếu diễn ra trong các hoạt động liên quan đến An ninh hàng không, An toàn hàng không, Quản lý cảng hàng không, sân bay, Giám sát chất lượng dịch vụ & vận tải hàng không.

- Việc triển khai thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính và Nghị định hợp nhất về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng cũng như các Văn bản quy định chi tiết hai Văn bản nói trên đã được thực hiện nghiêm túc. Đồng thời, công tác phổ biến pháp luật, hướng dẫn, tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ về xử lý VPHC và áp dụng CTHC đã được thực hiện tốt dưới nhiều hình thức: phối hợp đưa nội dung về xử phạt vi phạm hành chính vào chương trình giảng dạy của các cơ sở đào tạo, huấn luyện nhân viên hàng không; đưa ra các câu hỏi sát hạch cấp giấy phép, năng định nhân viên hàng không về xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD; cung cấp thông tin, tài liệu về xử phạt VPHC cho các tổ chức, cá nhân khi có yêu cầu; cập nhật các văn bản pháp luật mới ban hành trên Trang thông tin điện tử của Cục HKVN; thực hiện công bố thủ tục hành chính trong VBQPPL mới được ban hành, sửa đổi, bổ sung; ban hành sổ tay hướng dẫn về nghiệp vụ QLHĐB, QLC, an ninh hàng không; tổ chức các cuộc hội nghị tuyên truyền, phổ biến pháp luật trong lĩnh vực HKDD cho các hãng hàng không, doanh nghiệp cung cấp dịch vụ hàng không, phi hành đoàn.; đăng tải các hành vi bị cấm, chế tài phạt hành chính trong lĩnh vực HKDD đối với hành khách đi tàu bay trên cảng bảng thông tin tại nhà ga Cảng hàng không; lắp đặt các cảnh báo về hành vi bị nghiêm cấm liên quan đến an ninh, an toàn hàng không....

- Nhìn chung các hành vi VPHC trong lĩnh vực HKDD được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và bị xử lý nghiêm. Việc xử phạt VPHC đối với các tổ chức, cá nhân có hành vi VPHC trong lĩnh vực HKDD được tiến hành nhanh chóng, công khai, khách quan, minh bạch và theo đúng quy định của pháp luật. Trong quá trình áp dụng TNHC đã nổi lên vai trò quan trọng của Cục HKVN và Cảng vụ hàng không tại miền Bắc, miền Trung, miền Nam. Các chủ thể có thẩm quyền lập biên bản hành chính đối

có giấy phép cung cấp dịch vụ hàng không; Cung cấp dịch vụ phi hàng không tại cảng hàng không mà không có chứng nhận công bố chất lượng sản phẩm, nguồn gốc, xuất xứ của hàng hóa.

với các hành vi VPHC và xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD đã có tính thần trách nhiệm cao, có hiểu biết tương đối đầy đủ về chuyên môn, có sự linh hoạt trong vận dụng pháp luật và có sự phối hợp tương đối chặt chẽ, nhịp nhàng. Kết quả cho thấy việc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam cơ bản đạt yêu cầu, các quyết định xử phạt VPHC hầu hết đều được thi hành, ít có khiếu nại, khiếu kiện đối với các quyết định đó, một số trường hợp, người có hành vi VPHC có phản ứng nhưng được xử lý nhanh gọn và đảm bảo đúng pháp luật.

- Việc áp dụng CTHC cơ bản đúng về thẩm quyền của chủ thể và về mức độ tương xứng với hành vi vi phạm. Do đó, quá trình áp dụng TNHC nhận được sự đồng thuận cao của dư luận cũng như sự “tâm phục, khẩu phục” của đối tượng có hành vi VPHC. Bên cạnh đó, việc áp dụng CTHC cũng luôn được tính toán trong mối quan hệ với việc áp dụng các biện pháp xử lý hành chính và việc chuyển sang áp dụng trách nhiệm hình sự.

- Thủ tục hành chính đối việc xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD được áp dụng thuận lợi hơn do kết quả của quá trình cải cách hành chính nói chung, cải cách thủ tục hành chính nói riêng trong lĩnh vực HKDD. Việc cắt giảm, nâng cao chất lượng thủ tục hành chính; đơn giản hóa về trình tự, cách thức, hồ sơ, rút ngắn thời gian giải quyết thủ tục; giảm chi phí thực hiện thủ tục hành chính; tiếp nhận, xử lý nhanh các phản ánh, kiến nghị của người dân và doanh nghiệp trong việc thực hiện thủ tục hành chính được thực hiện một cách thường xuyên, liên tục. Trong quá trình xây dựng VBQPPL, cơ quan chủ trì soạn thảo đã tiến hành đánh giá đầy đủ tác động của thủ tục hành chính để đảm bảo sự cần thiết, tính hợp hiến, hợp pháp và chi phí thực hiện. Tính từ năm 2014 đến nay, lĩnh vực HKDD đã bãi bỏ 87/189 thủ tục hành chính, đơn giản hóa 72/189 thủ tục hành chính; triển khai dịch vụ công trực tuyến mức độ 4 với 28 thủ tục hành chính; mức độ 3 với 27 thủ tục hành chính; mức độ 2 với 42 thủ tục hành chính.

- Hoạt động của thanh tra chuyên ngành và công tác theo dõi, đôn đốc, kiểm tra đối với việc thực hiện các Quyết định xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD cũng như đối với các kết luận, kiến nghị, quyết định xử lý sau thanh tra được thực hiện đúng quy định, đã góp phần nâng cao hiệu lực, hiệu quả và vai trò của hoạt động thanh tra, từ đó góp phần nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD.

Những ưu điểm nói trên xuất phát từ nhiều nguyên nhân. Về cơ bản, có thể nhận diện các nguyên nhân chính sau:

Một là, hệ thống văn bản pháp luật làm cơ sở pháp lý cho hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD đã tương đối đầy đủ bao gồm cả những văn bản luật chung và những văn bản luật chuyên ngành chứa đựng trong đó những quy phạm nội dung và những quy phạm thủ tục. Mặc dù, đi vào chi tiết, vẫn còn nhiều vấn đề cần phải khắc phục (sẽ nói rõ hơn ở phần sau) nhưng nhìn chung, các văn bản quy phạm pháp luật cũng như các văn bản hướng dẫn, triển khai thi hành đã đáp ứng được yêu cầu cơ bản về nội dung, hình thức, trình tự thủ tục và thẩm quyền, tạo cơ sở pháp lý cho công tác xây dựng, triển khai thực hiện chiến lược, quy hoạch phát triển HKDD Việt Nam nói chung, áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam nói riêng.

Hai là, quá trình áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam luôn nhận được sự chỉ đạo thường xuyên, nghiêm túc của Bộ Giao thông vận tải, cấp ủy chính quyền địa phương, Cục HKVN... cũng như sự phối hợp chặt chẽ giữa các cơ quan chức năng có liên quan. Cục HKVN đóng vai chủ đạo và đầu mối trong thực hiện các nhiệm vụ quản lý nhà nước đã triển khai nhiều hoạt động tích cực như: hướng dẫn việc tháo gỡ các khó khăn, vướng mắc pháp lý khi các chủ thể tiến hành xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD; xây dựng, ban hành và tổ chức thực hiện kế hoạch theo dõi tình hình thi hành pháp luật và xử lý VPHC; đẩy mạnh công tác tuyên truyền, phổ biến pháp luật, hướng dẫn, tập huấn, bồi dưỡng nghiệp vụ, kỹ năng về xử lý VPHC cho đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngành hàng không; thường xuyên tiến hành các hoạt động thanh tra, kiểm tra, rà soát, theo dõi việc xử lý VPHC của các đơn vị trực thuộc; công tác xây dựng lực lượng thanh tra chuyên ngành và đào tạo nghiệp vụ được chú trọng, lãnh đạo quan tâm cử cán bộ tham dự các khóa đào tạo, bồi dưỡng nâng cao trình độ, chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng quản lý, điều hành, xử lý công việc của cán bộ, công chức thực hiện nhiệm vụ thanh tra chuyên ngành; đồng thời nâng cao vai trò của lực lượng thanh tra chuyên ngành....

Ba là, trình độ chuyên môn nghiệp vụ, kỹ năng áp dụng pháp luật, tinh thần trách nhiệm và văn hóa nhân quyền của đội ngũ công chức, viên chức được giao thực hiện nhiệm vụ trong quá trình áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD có một bước tiến rõ rệt. Đặc biệt, khả năng sử dụng công nghệ hiện đại có những biến chuyển đáng kể.

Kèm theo đó là sự đầu tư cơ sở vật chất cho hoạt động áp dụng TNHC cũng có những thuận lợi cho phép hỗ trợ tốt đối với hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

Bốn là, ý thức pháp luật, ý thức công dân của người dân khi tham gia sử dụng dịch vụ hàng không được nâng lên trên cơ sở hiểu biết ngày càng đầy đủ hơn về tầm quan trọng của an ninh, an toàn hàng không, quyền và nghĩa vụ của cá nhân và tổ chức khi tham gia vào hoạt động hàng không, nhờ vậy bản thân mỗi cá nhân công dân có trách nhiệm nhiều hơn trong việc tự kiểm chế hành vi VPHC hoặc khi có hành vi VPHC bị xử lý thì tính tuân thủ chấp hành quyết định xử lý VPHC cao hơn. Bên cạnh đó, nhận thức của các doanh nghiệp tham gia vào hoạt động hàng không về pháp luật HKDD nói chung, pháp luật xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng cũng như về trách nhiệm xã hội của các doanh nghiệp này cũng là một nhân tố góp phần làm giảm thiểu các VPHC và tăng tính hiệu quả của hoạt động áp dụng TNHC đối với các VPHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

3.4.2. Hạn chế và nguyên nhân

3.4.2.1. Hạn chế

Khi xem xét thực trạng áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam, có thể thấy, bên cạnh những ưu điểm kể trên vẫn còn có khá nhiều hạn chế, vướng mắc. Cụ thể như sau:

- Nếu chỉ căn cứ vào số lượng thông kê thuần túy thì hoàn toàn có thể thừa nhận xu hướng giảm của các VPHC trong lĩnh vực HKDD, cả về số lượng, quy mô, tính chất phức tạp... Tuy nhiên, xu hướng này chưa hẳn đã phản ánh dấu hiệu tích cực trong đấu tranh phòng, chống các VPHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Nói cách khác, đây là một xu hướng thụ động, liên quan chủ yếu đến thực trạng kinh doanh ngành hàng không trong thời gian qua, nhất là trong giai đoạn Đại dịch Covid -19 xảy ra. Do ảnh hưởng của Đại dịch Covid, lưu lượng vận tải HKDD giảm sâu, có thời điểm gần như bằng không, vì vậy, tất yếu kéo theo số lượng các VPHC giảm. Nhìn biểu hiện bề nổi, các VPHC trong thời gian qua có thể có quy mô nhỏ, chủ yếu là do các cá nhân thực hiện nhưng điều đó không hẳn nói lên được chiều hướng đơn giản hóa cấu thành của các VPHC. Nghiên cứu một số vụ việc điển hình có thể thấy, chủ thể thực hiện hành vi VPHC có cơ cấu khá phức tạp và đôi khi khó xác định chính

xác năng lực hành vi vào thời điểm xảy ra VPHC. Tương tự, lỗi trong VPHC biểu hiện tương đối đa dạng, nhiều khi nấp dưới các biểu hiện tinh vi, khó xác định. Trong khi đó, khách thể của VPHC dường như đang có dấu hiệu mở rộng ngoài phạm vi những quan hệ xã hội vốn vẫn là những nhóm quan hệ xã hội bị các hành vi VPHC xâm hại phổ biến trước đây.

- Như đã nói ở trên, trong quá trình áp dụng TNHC, các chủ thể có thẩm quyền theo quy định của pháp luật đã cơ bản thực hiện đúng thẩm quyền của mình. Tuy nhiên, việc phối hợp giữa Cảng vụ hàng không và các cơ quan công an, chính quyền địa phương trong công tác xử lý VPHC còn gặp nhiều khó khăn, vướng mắc do chưa có cơ chế phối hợp (việc chuyển giao không có phản hồi, phối hợp xử phạt, cưỡng chế thi hành quyết định xử phạt.... Trong thực tế, một số vụ việc vi phạm xảy ra chưa có sự phối hợp chặt chẽ và kịp thời giữa các cơ quan, đơn vị trong việc: thông báo vụ việc; công tác lập biên bản ghi nhận vụ việc; thu thập các hồ sơ, tài liệu liên quan, do đó gây khó khăn cho cơ quan QLNN trong công tác xử lý vi phạm; một số biên bản ghi nhận sự việc, biên bản VPHC lập trên tàu bay của một số tổ bay chưa đúng theo quy định... Hơn nữa, trong rất nhiều trường hợp, người có thẩm quyền lập biên bản VPHC nhưng không có thẩm quyền xử phạt VPHC nên phải gửi biên bản đến người có thẩm quyền, thường là cấp trên của người lập biên bản, tuy nhiên quy trình gửi và tiếp nhận văn bản khá phức tạp khiến cho việc xử phạt VPHC không đáp ứng được tính thời sự, làm ảnh hưởng đến mục đích phòng, chống VPHC. Cũng liên quan đến vấn đề này là vướng mắc khi mức xử phạt vượt quá thẩm quyền của người trực tiếp xử lý nên phải chuyển hồ sơ đến người có thẩm quyền tương ứng để ra quyết định xử lý. Với đặc thù của ngành hàng không, việc này gây ảnh hưởng lớn tới quyền và lợi ích của các cá nhân, tổ chức cũng như diễn biến bình thường của các hoạt động hàng không...

Từ một phương diện khác, nếu nhìn nhận tính chất của công tác bảo đảm an ninh đòi hỏi cần có sự tập trung, thống nhất cao, đồng thời cần phải nhanh chóng kịp thời trong chỉ đạo, chỉ huy, điều hành từ nhà chức trách hàng không, nhất là trong việc ứng phó, xử lý khi xảy ra hành vi can thiệp bất hợp pháp tại cảng hàng không, sân bay hay trên chuyến bay thì việc tổ chức chủ quản của lực lượng kiểm soát an ninh hàng không là doanh nghiệp cổ phần dẫn đến yêu cầu tập trung, thống nhất, nhanh chóng, kịp thời không đáp ứng được.

- Mặc dù việc phát hiện và xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam được coi là tương đối tốt, phản ánh tính kịp thời, nghiêm minh. Nhưng từ một chiều cạnh khác, vẫn còn có tình trạng bỏ lọt VPHC hoặc có phát hiện nhưng việc xử lý gặp không ít khó khăn liên quan đến xác định đối tượng VPHC, xác định lỗi của hành vi vi phạm, xác định không gian, thời gian, địa điểm diễn ra hành vi vi phạm... Ngoài ra, theo quy định của pháp luật, việc xử lý VPHC được công khai nhưng trên thực tế việc công khai xử lý VPHC khó thực hiện được. Đặc biệt, đối với hình thức phạt cảnh cáo mà nếu không được công khai thì hình thức này không còn hiệu quả răn đe và phòng ngừa. Tương tự, đang có một số ý kiến cho rằng, hình thức phạt tiền trong lĩnh vực HKDD tuy đã cao hơn một số lĩnh vực khác nhưng vẫn chưa tương xứng với mức độ và tính chất của VPHC trong lĩnh vực HKDD. Ngoài ra, như đã nói ở trên, do đặc thù của hoạt động hàng không nên hầu hết các VPHC của cá nhân mà có áp dụng chế tài phạt bổ sung thì chủ yếu chỉ quy về hình thức cấm bay. Từ góc độ này, hiệu quả răn đe và phòng ngừa VPHC cũng bị giảm sút.

- Khó khăn đáng kể nhất trong áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam hiện nay là những vướng mắc trong áp dụng quy trình, thủ tục xử phạt VPHC. Trong nhiều trường hợp, do những sai sót trong quá trình hiểu và vận dụng các quy định về thủ tục hoặc do những bất cập của quy định hay do chưa có quy định cụ thể về thủ tục nên việc nhận diện các VPHC và áp dụng CTHC đối với cá nhân, tổ chức có hành vi VPHC đã làm sai lệch bản chất của vụ việc, áp dụng sai CTHC khiến cho mục đích của áp dụng TNHC không đạt được. Một vấn đề hay được nhắc tới đó là thủ tục lập biên bản hành chính trong giai đoạn khởi xướng giải quyết VPHC (đặc biệt khi vụ việc xảy ra trên tàu bay và Cơ trưởng là người nước ngoài) gắn với nó là quyền giải trình của các cá nhân, tổ chức có dấu hiệu VPHC. Mặc dù đã được pháp luật thừa nhận nhưng trên thực tế, quyền giải trình chưa được thực hiện đầy đủ do: (i) các cá nhân, tổ chức lúng túng, chưa biết phải tiến hành giải trình theo những bước nào; (ii) các chủ thể có thẩm quyền xử phạt hành chính lúng túng, chưa biết có thể yêu cầu đối tượng giải trình những gì, giá trị pháp lý của giải trình trong tiếp thu khi ra quyết định hay không ra quyết định xử phạt hành chính...

3.4.2.2. Nguyên nhân của hạn chế

Thứ nhất, nguyên nhân hàng đầu và quan trọng nhất là do những hạn chế, bất cập của pháp luật hiện hành về xử lý VPHC. Nhìn chung, các quy định của hệ thống văn bản quy phạm pháp luật trong lĩnh vực HKDD chưa theo kịp sự phát triển nhanh, mạnh của kinh tế - xã hội và thực tiễn đặt ra trong công tác quản lý HKDD. Trong việc xử lý các VPHC, sự bất cập trước hết thể hiện ở sự thiếu đồng bộ nhất định giữa các quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính với Nghị định hợp nhất về Xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng. Sự bất cập cũng thể hiện ở việc vẫn thiếu các văn bản hướng dẫn cụ thể việc triển khai thi hành Luật và Nghị định về xử lý vi phạm hành chính, trước hết là các văn bản hướng dẫn với nội dung tập trung giải thích một số khái niệm, phạm trù pháp lý có tính đặc định trong lĩnh vực HKDD. Đặc biệt, sự bất cập của pháp luật hiện hành thể hiện ở nhiều vấn đề chưa được quy định, nhiều quy định không phù hợp, thiếu cụ thể, chồng chéo, khó thực hiện... Ngoài những ví dụ đã nêu ở trên, có thể nêu thêm một số ví dụ sau:

- Quy định về các chức danh có thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính theo lối liệt kê trong Luật Xử lý vi phạm hành chính cho thấy yêu cầu của sự liệt kê là phải bảo đảm tính chính xác, cụ thể, rõ ràng nhưng rất khó có thể dự đoán được tất cả các chức danh mới được hình thành trong tương lai và cần có thẩm quyền xử phạt VPHC, vì vậy danh mục các chức danh này luôn lạc hậu so với thực tiễn. Hơn nữa bản thân các nhà làm luật cũng không thể liệt kê được hết các chức danh có thẩm quyền xử lý VPHC. Cũng liên quan đến thẩm quyền là cơ chế giao quyền theo quy định tại Điều 54 Luật Xử lý vi phạm hành chính khá cứng nhắc, không phù hợp với thực tiễn. Điều 54 mới chỉ quy định về trường hợp cấp trưởng có quyền giao cho cấp phó xử phạt VPHC mà chưa có quy định về giao quyền quyết định áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả.

- Quy trình, thủ tục xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực HKDD được áp dụng theo quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính, Nghị định 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính và Nghị định 97/2017/NĐ-CP ngày 18/8/2017 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung Nghị định 81/2013/NĐ-CP ngày 19/7/2013. Tuy nhiên, một số quy định trong các văn bản chưa rõ, chưa cụ thể, như: quy định về

”người già yếu”; trình độ lạc hậu; tính chất côn đồ; “có lỗi”; cơ chế phối hợp để xử phạt; phân định giữa hành vi có dấu hiệu tội phạm và xử phạt vi phạm hành chính, như: công nhiên chiếm đoạt;....

- Luật xử lý vi phạm hành chính, Nghị định 165/2013/NĐ-CP chưa có quy định cho phép các viên chức của các Cảng vụ hàng không được phép sử dụng phương tiện, thiết bị được phát hiện hành vi VPHC để xử phạt, do đó gây mất thời gian, ảnh hưởng đến quá trình xử phạt VPHC

- Các văn bản pháp luật hiện hành chưa quy định việc sử dụng dữ liệu trích xuất từ các trang thiết bị chuyên ngành hàng không để xử phạt VPHC. Hiện nay, nhiều doanh nghiệp hoạt động trong lĩnh vực HKDD phải trang bị các thiết bị để quản lý, giám sát các hoạt động của nhân viên và người tham gia hoạt động HKDD (dữ liệu hộp đen của tàu bay; camera giám sát an ninh; hệ thống điều hành bay...). Các trang thiết bị này đáp ứng tiêu chuẩn và được bảo dưỡng, hiệu chuẩn theo quy định của pháp luật Việt Nam và Điều ước quốc tế và được cơ quan có thẩm quyền cấp phép, Dữ liệu từ các thiết bị này được cộng đồng hàng không quốc tế công nhận.

- Liên quan đến thủ tục xử lý VPHC đối với hành vi VPHC xảy ra trên tàu bay, Luật xử lý vi phạm hành chính quy định người chỉ huy tàu bay có trách nhiệm tổ chức lập biên bản VPHC đối với hành vi VPHC xảy ra trên tàu bay và áp dụng biện pháp ngăn chặn, bảo đảm xử phạt VPHC. Tuy nhiên, do việc đảm bảo an toàn trên chuyến bay được đặt lên hàng đầu nên các thủ tục như tạm giữ người theo thủ tục hành chính, khám xét,... nên dường như quy định này chưa phù hợp, cần phải tính đến quy định đặc thù về thủ tục rút gọn trong trường hợp này.

- Theo Phụ lục I Nghị định số 30/2020/NĐ-CP ngày 05/3/2020 của Chính phủ về công tác văn thư, văn bản hành chính phải bằng tiếng Việt. Điều này cũng có nghĩa là Biên bản vi phạm hành chính phải được viết bằng tiếng Việt. Tuy nhiên, trong lĩnh vực hàng không nhiều trường hợp đối tượng vi phạm hoặc người lập biên bản (tiếp viên hàng không) hoặc người chứng kiến hoặc người bị hại là người nước ngoài mà không biết tiếng Việt. Biên bản VPHC phải sử dụng bằng tiếng Anh để các đối tượng trên hiểu, công nhận hành vi VPHC và chấp hành quyết định xử phạt VPHC. Ngoài ra, cần phải cho phép cơ chế mô tả hành vi VPHC trong biên bản vi

phạm hành chính bằng tiếng Anh khi đối tượng vi phạm hoặc người lập biên bản (tiếp viên hàng không) hoặc người chứng kiến hoặc người bị hại là người nước ngoài.

- Quy định về quản lý, sử dụng mẫu và ấn chỉ tại Điều 28 Thông tư số 02/2014/TT-BGTVT không phù hợp với thực tiễn xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD, do số vụ vi phạm hành chính không nhiều, việc lập biên bản chủ yếu tại trụ sở của các cơ quan hoặc trên tàu bay, nếu thiết lập hệ thống ấn chỉ theo quy định sẽ gây lãng phí.

- Nghị định hợp nhất về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng có một số quy định chưa thể hiện đầy đủ, chính xác tinh thần quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính, chẳng hạn quy định về các hình thức phạt. Tại các khoản 1 và 2 của Điều 4 Nghị định hợp nhất trình bày về các hình thức phạt và mối quan hệ giữa các chế tài đơn giản, có thể gây hiểu lầm dẫn đến áp dụng sai. Trong các chế tài phạt, Nghị định hợp nhất chỉ xác định hai hình thức phạt chính là *cảnh cáo* và phạt tiền và hai hình thức phạt bổ sung là *tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn* và *tịch thu tang vật VPHC, phương tiện sử dụng VPHC*. Quy định như vậy là cứng nhắc, không phù hợp với quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính với tinh thần chung của áp dụng TNHC là khả năng giữa các hình thức xử phạt có thể chuyển đổi vị trí, vai trò cho nhau.

- Một số văn bản dưới luật triển khai chi tiết quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính còn có chồng chéo về hành vi vi phạm pháp luật, hoặc không quy định đủ thẩm quyền xử phạt của các chức danh có thẩm quyền xử phạt, hoặc chưa quy định kịp thời các hành vi vi phạm. Điều này đã gây khó khăn cho việc xử phạt và dễ để lọt hành vi vi phạm (ví dụ: hầu hết các Nghị định xử phạt trong các lĩnh vực chuyên ngành khác xảy ra tại cảng hàng không, sân bay không quy định thẩm quyền xử phạt của người có thẩm quyền xử phạt trong lĩnh vực HKDD và Cảng vụ hàng không, do vậy việc xử phạt các hành vi vi phạm thuộc các lĩnh vực chuyên ngành khác ngoài hàng không dân dụng không được xử lý kịp thời).

Ngoài ra, hệ thống pháp luật có liên quan cũng liên tục được sửa đổi, bổ sung dẫn đến việc thiếu đồng bộ, chồng chéo, gây sự lúng túng cho các cơ quan quản lý nhà nước, doanh nghiệp và người dân trong việc áp dụng, thực thi các cơ chế, chính sách liên quan đến áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD.

Thứ hai, việc tổ chức triển khai thi hành pháp luật và áp dụng TNHC trong thực tiễn lĩnh vực HKDD còn nhiều thiếu sót. Trước hết, đó là sự bất cập của tổ chức bộ máy và nhân sự. Về mặt chủ quan, như đã nói ở trên, vai trò của Cục HKVN rất quan trọng trong quản lý nhà nước nói chung, xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng nhưng mối quan hệ giữa Cục HKVN với các Cảng hàng không chưa thực sự hợp lý. Nhân sự phục vụ việc thi hành pháp luật về xử lý VPHC còn thiếu. Đặc biệt, nhân sự của các Phòng chức năng/các Đại diện mỏng, khối lượng công việc kiểm tra giám sát nhiều, do đó gặp nhiều khó khăn trong công tác xử phạt VPHC. Chất lượng của đội ngũ nhân sự không cao, trình độ hiểu biết pháp luật, kỹ năng chuyên môn nghiệp vụ, trình độ ngoại ngữ, công nghệ ...đều có mặt chưa phức đáp được yêu cầu. Các hãng hàng không chưa chú trọng đến việc bồi dưỡng, tập huấn kỹ năng xử lý vụ việc, lập biên bản VPHC cho thành viên tổ bay. Về mặt khách quan, cùng với sự phát triển của nền kinh tế là sự tăng mạnh về số lượng phương tiện tham gia giao thông; số lượng, quy mô của các doanh nghiệp tham gia hoạt động hàng không và nhu cầu đi lại của người dân. Điều này dẫn đến sự thiếu hụt về nhân lực đặc thù hàng không (phi công, nhân viên kỹ thuật, bảo dưỡng tàu bay...), gây áp lực lên hạ tầng cảng hàng không và phần nào lên công tác quản lý nhà nước về hàng không dân dụng., trong đó có hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD.

Một yếu tố ảnh hưởng không nhỏ đến hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD là vấn đề đầu tư kinh phí cho hoạt động này. Những hạn chế nêu trên có một phần là do kinh phí hỗ trợ dành cho công tác tổ chức thi hành pháp luật về xử lý VPPHC còn eo hẹp (kinh phí hành chính của đơn vị), do đó việc tổ chức thi hành, cưỡng chế thi hành các quyết định xử phạt VPHC gặp nhiều khó khăn, nhất là khi cần áp dụng những thủ tục phức tạp, liên quan đến đối tượng VPHC ở những địa phương khác nhau hoặc cần phải xác định rõ nhân thân. Kinh phí hoạt động hạn chế cũng dẫn đến khó khăn trong việc tổ chức các lớp tuyên truyền, phổ biến, bồi dưỡng, tập huấn nghiệp vụ liên quan đến xử phạt VPHC cũng như công tác phổ biến, tuyên truyền quy định pháp luật đến các cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan đến hoạt động HKDD. Nguồn vốn ngân sách nhà nước chi đầu tư xây dựng kết cấu hạ tầng còn hạn hẹp trong khi nhu cầu phát triển kết cấu hạ tầng hàng không trong toàn quốc là rất lớn. Trong bối cảnh đó, ngân sách nhà nước giành cho công tác đào tạo phát triển nhân lực

hàng không còn hạn chế, chưa đảm bảo chế độ đãi ngộ, thu hút các nhân lực có năng lực theo tiêu chuẩn của ICAO.

Thứ ba, mặc dù ý thức tuân thủ pháp luật và tinh thần trách nhiệm trong bảo đảm an toàn, an ninh hàng không của đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức ngành hàng không cũng như của cá nhân, tổ chức sử dụng dịch vụ hàng không đã có bước chuyển đổi quan trọng nhưng vẫn tồn tại không ít trường hợp hành khách đi tàu bay, nhân viên hàng không thiếu hiểu biết về pháp luật và ý thức chấp hành pháp luật chưa cao. Đặc biệt, ý thức của người dân còn hạn chế cùng với các thói quen, tập quán tùy tiện trong hành xử nơi công cộng đã dẫn tới nhiều VPHC làm ảnh hưởng đến công tác quản lý, an ninh, an toàn và hiệu quả của hoạt động HKDD, đẩy cơ quan và người có thẩm quyền xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD vào tình trạng quá tải công việc.

Thứ tư, nhìn ở mức độ tổng quát hơn, nguyên nhân dẫn đến những hạn chế của quá trình áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD là do nhận thức chưa thực sự đầy đủ của các bộ phận xã hội, bao gồm cả những nhà lãnh đạo và quản lý về tầm quan trọng và mức độ ảnh hưởng của việc xử lý hiệu quả các VPHC trong lĩnh vực HKDD đối với mục tiêu đặt ra của ngành HKDD. Biểu hiện cụ thể của nhận thức chưa đúng là những quyết sách chưa thực sự hợp lý của công tác quản lý nhà nước ở tầm vĩ mô đối với lĩnh vực HKDD. Theo đó, cải cách hành chính thiếu hiệu quả; công tác dự báo về xu thế phát triển của hàng không dân dụng tại một số thời điểm chưa sát với tình hình phát triển mạnh mẽ của thị trường hàng không trong bối cảnh hội nhập ngày càng sâu, rộng; đầu tư cơ sở hạ tầng chưa chủ động và thiếu hợp lý; hợp tác quốc tế trong lĩnh vực HKDD chưa thực sự cởi mở... cũng được xem là các tác nhân dẫn đến các hạn chế nêu trên.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 3

Từ kết quả nghiên cứu tại chương 3, có thể đưa ra một số kết luận sau:

1/ Hàng không Việt Nam là một ngành kinh tế mũi nhọn ở Việt Nam, có lịch sử phát triển tương đối lâu dài với ba giai đoạn chủ yếu. Tổ chức và hoạt động của HKDD Việt Nam có nhiều nét đặc thù nhưng đều liên quan đến yêu cầu bảo đảm an toàn kỹ thuật, an ninh hàng không. Do đó, mọi hoạt động trong lĩnh vực HKDD Việt Nam đều đòi hỏi phải được tổ chức tốt hay rất tốt với yêu cầu cao trong thực thi pháp luật của các chủ thể quản lý thuộc ngành hàng không cũng như đối với mọi hành khách sử dụng dịch vụ hàng không.

2/ Cơ sở pháp lý của TNHC trong lĩnh vực HKDD gồm hệ thống các quy định pháp luật liên quan đến xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD, được thể hiện dưới các hình thức pháp điển khác nhau. Trong đó, các văn bản quy phạm điều chỉnh trực tiếp trực tiếp TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam đang có hiệu lực hiện hành bao gồm: Luật Xử lý Vi phạm hành chính, Luật Hàng không dân dụng, Nghị định (văn bản hợp nhất) về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không và các văn bản hướng dẫn thi hành. Nhìn chung, các văn bản này có tính kết nối, các quy định pháp luật làm cơ sở cho TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam đã tương đối đầy đủ.

3/ Vi phạm hành chính trong lĩnh vực HKDD Việt Nam diễn ra tương đối đặc thù và phức tạp. Trong những năm gần đây, VPHC trong lĩnh vực HKDD đang có xu hướng giảm dần nhưng điều này không hẳn là chỉ số nói lên tính hiệu quả trong công tác quản lý nhà nước, phòng chống vi phạm pháp luật, áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

4/ Tình hình áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam được nhận diện thông qua tình hình thực hiện thẩm quyền của chủ thể áp dụng TNHC, tình hình áp dụng CTHC và tình hình thực hiện trình tự, thủ tục hành chính. Trong từng phương diện nói trên đều bộc lộ những ưu điểm và hạn chế, dẫn đến những ưu điểm và hạn chế chung của thực trạng áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Nguyên nhân của thực trạng đó có nhiều, trong đó có những nguyên nhân chủ yếu liên quan đến thực trạng pháp luật, thực tiễn công tác triển khai thi hành pháp luật, nguồn lực, nhận thức và ý thức pháp luật của các chủ thể tham gia hoạt động hàng không hoặc sử dụng dịch vụ hàng không.

Chương 4. QUAN ĐIỂM VÀ GIẢI PHÁP NÂNG CAO HIỆU QUẢ CỦA TRÁCH NHIỆM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC HÀNG KHÔNG DÂN DỤNG VIỆT NAM

4.1. Quan điểm nâng cao hiệu quả của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

4.1.1. Nâng cao hiệu quả của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam phải phù hợp với đường lối, chính sách của Đảng và Nhà nước Việt Nam về quản lý hành chính nhà nước trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Hàng không dân dụng là một lĩnh vực kinh tế đặc thù và có tầm quan trọng đặc biệt trong phát triển kinh tế - xã hội và bảo vệ an ninh quốc gia ở Việt Nam, Vì vậy, tập trung phát triển HKDD, xem đó là một trong những mũi nhọn của phát triển kinh tế là một chủ trương quan trọng của Đảng và Nhà nước ta trong thời gian gần đây. Theo đó, khác với một số lĩnh vực kinh tế - xã hội khác đang có xu hướng gia tăng vai trò tham gia quản lý của xã hội, lĩnh vực HKDD cần đến sự tham gia hoạt động sản xuất kinh doanh của các chủ thể ngoài nhà nước nhưng với yêu cầu phải có sự quản lý chặt chẽ và hiệu quả của nhà nước. Nói cách khác, cho đến nay, thật khó có thể hình dung không có vận tải hàng không trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, trong quan hệ quốc tế cũng như phục vụ đời sống dân sinh. Nhưng để vận tải HKDD có thể là phương tiện tin cậy, phổ biến thì quản lý nhà nước đóng vai trò hết sức quan trọng cho việc bảo đảm an toàn, an ninh cho các chuyến bay. Quản lý nhà nước bằng pháp luật thực chất là vấn đề tổ chức thực hiện luật, đưa pháp luật vào đời sống xã hội. Vai trò, hoạt động cơ bản của quản lý nhà nước về cơ bản là hoạt động sáng tạo kết hợp phối hợp các nguồn lực nhằm phát triển kinh tế, chính trị, xã hội văn hóa và các mặt khác của đời sống xã hội. Các biện pháp cưỡng chế hành chính của quản lý nhà nước, trong đó có TNHC không làm được việc sáng tạo ấy, nhưng lại là phương tiện có tính chất bảo vệ pháp luật để quản lý nhà nước cũng như việc thực hiện mục tiêu của quản lý diễn ra một cách bình thường, không bị trở ngại. Trong quản lý nhà nước, hai phương pháp chủ yếu được thực hiện là thuyết phục và cưỡng chế trong việc thực hiện các quy định, mệnh lệnh của các cơ quan, người có thẩm quyền trong quản lý nhà nước. Nếu pháp luật, các quy tắc trong quản lý nhà nước được thực hiện

một cách suôn sẻ, trong đó, thuyết phục, giáo dục phát huy được vai trò, tác động tích cực đến tâm lý, ý thức của các chủ thể quản lý và bị quản lý để họ thực hiện các hành vi hợp pháp thì đó là điều tốt nhất. Nhưng, với số rất ít người có thể điều đó không như mong muốn. Trong trường hợp có VPHC xảy ra như vậy thì việc áp dụng biện pháp TNHC là cần thiết nhằm trừng phạt, răn đe và phòng ngừa riêng và phòng ngừa chung vi phạm pháp luật.

Cần nhấn mạnh rằng TNHC – biện pháp cưỡng chế hành chính chỉ là biện pháp sau cùng được áp dụng khi các biện pháp thuyết phục, giáo dục, biện pháp tổ chức và các biện pháp khác đã không ngăn chặn được việc cá nhân, tổ chức thực hiện VPHC. Và điều đó không cho phép việc lạm dụng biện pháp cưỡng chế TNHC trong quản lý nhà nước. Với sự nhìn nhận về vị trí, tầm quan trọng của TNHC trong quản lý nhà nước như trên, có thể khẳng định TNHC là một bộ phận của quản lý nhà nước. Từ đó, nâng cao hiệu quả của TNHC trong quản lý nhà nước lĩnh vực HKDD cũng là nâng cao hiệu quả của quản lý nhà nước trong lĩnh vực này.

Một trong những chủ trương, biện pháp hàng đầu để nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước ở nước ta là cải cách hành chính nhà nước. Đây là vấn đề đã được Đảng ta khẳng định trong Nghị quyết số 17-NQ/TW, ngày 01/8/2007 tại Hội nghị Trung ương 5 khóa X về đẩy mạnh cải cách hành chính, nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý của bộ máy nhà nước với mục tiêu là: *“Đẩy mạnh cải cách hành chính nhằm tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa; xây dựng một nền hành chính dân chủ, trong sạch, vững mạnh, từng bước hiện đại; đội ngũ cán bộ, công chức có đủ phẩm chất và năng lực; hệ thống các cơ quan nhà nước hoạt động có hiệu lực, hiệu quả, phù hợp với thể chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa và hội nhập kinh tế quốc tế; đáp ứng tốt yêu cầu phát triển nhanh và bền vững của đất nước”*. Chủ trương này sau đó được tiếp tục khẳng định trong Văn kiện Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng (năm 2016): *“Đẩy mạnh cải cách hành chính, nhất là thủ tục hành chính; giảm mạnh và bãi bỏ các loại thủ tục hành chính gây phiền hà cho tổ chức và công dân. Nâng cao năng lực, chất lượng xây dựng và tổ chức thực hiện các cơ chế, chính sách. Đẩy mạnh xã hội hoá các loại dịch vụ công phù hợp với cơ chế kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa”*

Trong bối cảnh đó, nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC nói chung, TNHC trong

lĩnh vực HKDD nói riêng đòi hỏi phải triển khai theo hướng: (i) xây dựng hệ thống CTHC hợp lý, đủ mạnh và đảm bảo sự công bằng, tương xứng với VPHC, sao cho hệ thống CTHC trở thành công cụ pháp lý hiệu quả trong xử lý VPHC phức đáp yêu cầu nâng cao hiệu lực quản lý nhà nước; (ii) Cải cách cơ chế phân bổ thẩm quyền xử VPHC giữa các lực lượng theo hướng tăng thẩm quyền cho các cơ quan hành chính có thẩm quyền riêng, giao cho các cơ quan hành chính nhà nước có thẩm quyền chung chức năng quản lý chung và giải quyết khiếu nại hành chính; (iii) Hoàn thiện thủ tục hành chính theo hướng có các quy trình, các bước hợp lý, tương thích với đặc thù của lĩnh vực HKDD, vừa đề cao được vai trò quản lý nhà nước, vừa bảo đảm các quyền cơ bản của con người, quyền là lợi ích chính đáng của các tổ chức, cá nhân. Quy định pháp luật về các thủ tục xử lý VPHC cần thể hiện được tính minh bạch, nhanh chóng, kịp thời đi đôi với việc pháp lý hóa khả năng giải trình của người có hành vi VPHC cũng như khả năng giám sát của nhân dân đối với hoạt động xử lý VPHC nói riêng, hoạt động quyền lực của cơ quan công quyền nói chung; (iv) Tiếp tục kiện toàn đội ngũ cán bộ, công chức làm nhiệm vụ xử lý VPHC cả về chuyên môn và phẩm chất.

4.1.2. Nâng cao hiệu quả của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam phải bảo đảm và nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng liên quan đến hoạt động áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

Trong nền chính trị nước ta với đặc điểm lớn là đặt dưới sự lãnh đạo của Đảng cộng sản Việt Nam. Hiến pháp hiện hành xác định tại khoản 1 Điều 4 Đảng cộng sản Việt Nam là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội. Bởi vậy, sự lãnh đạo toàn diện, tuyệt đối của Đảng đối với các phương diện của trách nhiệm trong lĩnh vực HKDD là điều đương nhiên. Một cách tổng quát, thông qua các tổ chức của Đảng được tổ chức trong các cơ quan, tổ chức của hệ thống chính trị, trong đó có nhà nước, sự lãnh đạo của Đảng phải được thực hiện trong xây dựng pháp luật và tổ chức thực hiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD.

Tuy nhiên, trong yêu cầu về đổi mới nội dung và phương thức lãnh đạo đang được Đảng ra hiện nay thì điều đó cũng hàm ý về sự đổi mới, hoàn thiện TNHC lĩnh vực HKDD. Đây là vấn đề đặt ra đối với các cơ quan, tổ chức Đảng có quyền và trách nhiệm trong lãnh đạo việc xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật về TNHC lĩnh

vực HKDD. Điều đó liên quan đến vấn đề sử dụng quyền lực nhà nước, pháp luật, hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước và đến vấn đề bảo đảm quyền con người, quyền công dân, quyền và lợi ích hợp pháp của các cơ quan, tổ chức.

4.1.3 Nâng cao hiệu quả của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam phải dựa trên cơ sở thượng tôn pháp luật, bảo đảm dân chủ và quyền con người, quyền công dân

Thượng tôn pháp luật, dân chủ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân là những khía cạnh cơ bản trong quan niệm về Nhà nước pháp quyền, theo đó, nhà nước pháp quyền được xem là nhà nước trong đó quan hệ giữa nhà nước và công dân là quan hệ bình đẳng qua lại về quyền và nghĩa vụ, vì thế nó cũng đồng thời cũng là hai mặt cơ bản của TNHC trong lĩnh vực HKDD trong bối cảnh xây dựng Nhà nước pháp quyền.

Trong thực tế, những khía cạnh trên cũng là những khía cạnh mà ở nhiều lĩnh vực, trong đó có TNHC trong lĩnh vực HKDD luôn là những vấn đề cần được đặt ra và xử lý. Liên quan đến điều này, tại Đại hội lần thứ XIII, Đảng đã có những đánh giá tích cực việc thực hiện Nghị quyết Đại hội XII về các vấn đề dân chủ gắn với pháp chế như tiến bộ trong tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân, tăng cường bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của các tổ chức và công dân, kiên quyết xử lý các hành vi vi phạm pháp luật, đã chú trọng thực hiện dân chủ cả trực tiếp và đại diện, nhất là ở cơ sở, bảo đảm công khai, minh bạch, trách nhiệm giải trình. Nhưng Đảng cũng chỉ ra những khiếm khuyết trong xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN như cơ chế kiểm soát quyền lực chưa hoàn thiện, vai trò giám sát của nhân dân chưa được phát huy mạnh mẽ, hệ thống pháp luật chưa đáp ứng kịp thời yêu cầu thực tiễn và việc chấp hành pháp luật chưa nghiêm, xử lý vi phạm pháp luật chưa kịp thời...[37, tr. 71, 89]

Vì thế, quan điểm về thượng tôn pháp luật, bảo đảm dân chủ, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, cơ quan, tổ chức cần phải được quán triệt sâu sắc trong hệ thống pháp luật và thực tiễn thi hành pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD.

4.1.4. Nâng cao hiệu quả của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam phải phù hợp với đặc điểm của lĩnh vực hàng không dân dụng và bảo đảm điều kiện bình thường cho các hoạt động hàng không dân dụng

Về nguyên tắc, TNHC trong bất cứ lĩnh vực nào cũng nhất định phải phù hợp với các đặc điểm của lĩnh vực đó. Có như vậy TNHC thì mới phát huy được đúng vai trò phòng, chống vi phạm pháp luật của mình. Những đặc điểm cơ bản của lĩnh vực HKDD cần nhấn mạnh rằng trong các hoạt động giao thông, phương tiện bay là phương tiện cần ở đây sự bảo đảm, bảo vệ cao nhất, bởi chỉ những sai sót về an ninh toàn, an ninh ninh đã có thể đưa đến những hậu quả, có khi là hậu quả rất thảm khốc. Xem xét Điều 24 về mức phạt tiền tối đa trong các lĩnh vực có thể thấy mức phạt tiền tối đa đối với lĩnh vực HKDD tới 100.000.000 đồng xếp thứ hạng cao (5/10), chỉ sau nhóm các VPHC về quản lý giá, quản lý công trình hạ tầng kỹ thuật, quản lý biển đảo, thêm lục địa... Vì vậy, trong các quy định pháp luật cũng như trong thực thi pháp luật, cần phải có mức độ, tính nghiêm khắc cao hơn về quy định chế tài cũng như thực thi pháp luật tương ứng với đặc điểm của lĩnh vực mà nó điều chỉnh.

Bên cạnh đó, TNHC đóng vai trò tích cực trong việc nâng cao hiệu quả của quản lý nhà nước cũng như dân chủ, bảo đảm quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của cá nhân, tổ chức. Nhưng nó cũng đồng thời phải là các biện pháp hạn chế thấp nhất điều kiện bình thường cho mọi hoạt động của các hoạt động HKDD. Đó là vì, TNHC không giống với trách nhiệm hình sự - hình thức trách nhiệm pháp lý nghiêm khắc nhất trong việc hạn chế các quyền của cá nhân, tổ chức. Như đã trình bày, TNHC chỉ là biện pháp quản lý nhà nước hay quản lý hành chính nhà nước. Nó chỉ là hỗ trợ cho quản lý nhà nước, trong khi quản lý nhà nước luôn có mục tiêu là làm cho trật tự quản lý diễn ra bình thường, hơn thế còn là thuận lợi để đạt các mục tiêu của quản lý cũng như mục tiêu phát triển.

4.1.5. Nâng cao hiệu quả của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam phải bảo đảm tính đồng bộ, tính kế thừa và tính tương thích với sự phát triển của thời đại của pháp luật và thực tiễn thực thi pháp luật về trách nhiệm hành chính

Nâng cao hiệu quả TNHC trong lĩnh vực HKDD phải được thực hiện bằng các biện pháp có tính đồng bộ. Nghĩa là, biện pháp phải toàn diện và giữa các biện pháp có mối quan hệ chặt chẽ, gắn kết với nhau. Cụ thể là, phải có sự kết hợp, phối hợp trong tổng thể giữa việc hoàn thiện các yếu tố thể chế pháp lý về TNHC (với các quy định có mối quan hệ về xác định VPHC, CTHC, cơ quan có thẩm quyền xử lý VPHC,

thủ tục xử lý VPHC...) đi đôi với nâng cao nhận thức, trách nhiệm của người có nhiệm vụ, quyền hạn trong áp dụng TNHC và cả người dân, sự phối hợp giữa các cơ quan, tổ chức trong xử lý, vấn đề sử dụng các thành tựu khoa học và công nghệ, vấn đề bảo đảm quyền khiếu nại, tố cáo và nhiều vấn đề khác nữa. Chỉ có tính đồng bộ thì TNHC mới có thể tạo ra sự hài hòa giữa các yếu tố trong tác động đến VPHC nhằm phòng ngừa cao nhất VPHC và các vi phạm pháp luật khác.

Cùng với tính đồng bộ, việc kế thừa trong xây dựng và thực hiện pháp luật về TNHC cũng là yếu tố rất cần thiết. Mặc dù điều kiện mỗi nước, mỗi giai đoạn ở mỗi nước khác nhau, nhưng việc xem xét cái hiện có với cái đã qua hay ở nơi khác thì giữa chúng đều có mục đích chung là xử lý vi phạm và phòng ngừa không để vi phạm pháp luật xảy ra trong tương lai. Tham khảo và kế thừa luôn là vấn đề, phương pháp phải được quan tâm để hoàn thiện pháp luật cũng như nâng cao hiệu quả của việc thực hiện pháp luật nói chung và trong lĩnh vực HKDD nói riêng.

Chúng ta đang bước vào thời kỳ công nghiệp 4.0, hoạt động HKDD thay đổi chóng mặt. Thế giới trở nên phẳng và kết nối chặt chẽ hơn. Ngày nay, với hạ tầng kỹ thuật hiện đại, hoạt động kinh doanh không giới hạn về biên giới. Trong bối cảnh đó, nên chẳng cần tính đến sự hoàn thiện pháp luật và tổ chức thực thi pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD theo hướng tương thích với xu thế xử lý các VPHC trong lĩnh vực HKDD của đa số các quốc gia trên thế giới. Theo đó, quy định đầy đủ và rõ ràng về cấu thành của các VPHC, tăng cường tính nghiêm khắc của các CTHC, nâng cao khả năng xử lý VPHC với hiệu lực vượt ra khỏi phạm vi lãnh thổ quốc gia, cải cách quy trình xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD... là những vấn đề cần phải tính đến.

4.2. Giải pháp nâng cao hiệu quả của trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

4.2.1. Hoàn thiện pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Hoàn thiện pháp luật về xử lý VPHC nói chung, áp dụng CTHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng đang đặt ra nhiều vấn đề cần nghiên cứu giải mã. Tuy nhiên, việc hoàn thiện pháp luật cần bước đi, lộ trình cụ thể tương thích với năng lực lập pháp và cân đối với quá trình hoàn thiện pháp luật trong các lĩnh vực khác. Trước mắt, trong tương lai gần, quá trình hoàn thiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD cần tập

trung vào những trọng tâm sau đây:

Thứ nhất, bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ giữa Nghị định hợp nhất hiện hành về Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng với Luật Xử lý vi phạm hành chính và các Nghị định Xử phạt hành chính trong các lĩnh vực khác.

Để thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính, Thủ tướng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 1473/QĐ-TTg ngày 5/10/2012 về Ban hành Kế hoạch triển khai và danh mục nghị định quy định chi tiết thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính. Theo báo cáo số 29/BC-BTP ngày 23/2/2021 của Bộ Tư pháp thì để triển khai thi hành Luật xử lý VPHC, Chính phủ đã ban hành 130 nghị định quy định chi tiết, trong đó có 87 nghị định còn hiệu lực, với 8 nghị định quy định vấn đề chung, 74 nghị định quy định xử phạt VPHC trong các lĩnh vực, 5 nghị định quy định về biện pháp xử lý hành chính. Nghị định hợp nhất về xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD là một trong số 74 nghị định xử phạt VPHC đang có hiệu lực thi hành. Như thế, cùng với Luật xử lý vi phạm hành chính, Luật khiếu nại, Nghị định hợp nhất quy định xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD là các văn bản điều chỉnh trực tiếp về TNHC trong lĩnh vực HKDD.

Như thế, xét về cấu trúc của pháp luật về TNHC, Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định những vấn đề chung, cơ bản về TNHC. Có 74 nghị định của Chính phủ cụ thể hóa TNHC trong các lĩnh vực cụ thể. Thực tiễn cho thấy, với số lượng văn bản lớn như vậy do Chính phủ ban hành về TNHC cho từng lĩnh vực quản lý nhà nước khác nhau, ban hành trong những thời gian khác nhau đã khó có thể bảo đảm sự thống nhất, cân đối, hợp lý trong các quy định đánh giá tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội và chế chế tài tương ứng. Mặc dù để khắc phục tình trạng nêu trên cũng như để hạn chế việc đưa các yếu tố lợi ích bộ ngành vào quá trình xây dựng và tổ chức thực hiện pháp luật, thì Bộ Tư pháp được quy định là cơ quan có vai trò thẩm định đề nghị xây dựng và nội dung của Nghị định đã soạn thảo [4, các điều 88, 92]. Ngoài ra còn có sự tham gia của các bộ, ngành liên quan, các tổ chức chính trị - xã hội trong các trường hợp cần thiết..., Tuy nhiên, vẫn rất khó đạt được sự đòi hỏi cao về sự tương xứng cân đối giữa các vi phạm và chế tài ở các lĩnh vực khác nhau, khi chủ thể xây dựng pháp luật chỉ nhìn vấn đề chủ yếu từ góc độ quản lý nhà nước của

mình, cho dù có tính đến các quy định khung trong Luật Xử lý vi phạm hành chính và ít nhiều là các quy định về TNHC trong các lĩnh vực khác. Điều này đã được một số nhà nghiên cứu chỉ ra về sự không thống nhất trong các văn bản, sự quy định trùng lặp hành vi, nhưng chế tài phạt khác nhau, sự không khớp, chưa phù hợp của Nghị định quy định xử phạt VPHC trong một lĩnh vực với Luật xử lý VPHC... [63, tr. 388-391]

Nghị định hợp nhất về xử phạt hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng nhìn chung đã cơ bản bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về TNHC. Chẳng hạn, đồng bộ về quy định giữa hành vi hút thuốc lá trên tàu bay bị xử phạt (điểm a, khoản 2 Điều 8) và quy định về hút thuốc lá tại Điều 25 Nghị định số 117/NĐ-CP ngày 28/9/2020 Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế. ..Nhưng thực tế cho thấy đã nảy sinh một số vấn đề đòi hỏi phải được quy định kết nối giữa Nghị định hợp nhất về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực HKDD với một số văn bản pháp luật khác. Chẳng hạn, chưa thấy Nghị định hợp nhất về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực TNHC có quy định về chế tài trục xuất, hay không thấy nói về xử phạt hay viện dẫn về xử phạt đối với trẻ vị thành niên...Ngoài ra, cũng cần xác định mạch lạc và tập trung hơn giữa phạm vi xác định các VPHC trong lĩnh vực HKDD với các quy định trong các Nghị định khác về TNHC. Ví dụ, điểm e, khoản 2 Điều 7 của Nghị định số 144/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 *Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực an ninh, trật tự, an toàn xã hội; phòng, chống tệ nạn xã hội; phòng cháy, chữa cháy; cứu nạn, cứu hộ; phòng, chống bạo lực gia đình* có quy định xử phạt hành chính đối với hành vi “*cản trở, sách nhiễu, gây phiền hà cho người khác khi bốc vác, chuyên chở, giữ hành lý ở sân bay...*”. Quy định này nên chuyển cho Nghị định hợp nhất Xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng.

Như vậy, để bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ của pháp luật về TNHC, cần phải dụng công hơn nữa cho việc xem xét một cách tổng thể và chi tiết các yếu tố cấu thành TNHC trong lĩnh vực HKDD với các văn bản pháp luật khác, đặc biệt là với Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Thứ hai, hướng dẫn cụ thể và rõ ràng hơn việc nhận diện ranh giới giữa VPHC và tội phạm cũng như việc xác định các tình tiết tăng nặng, giảm nhẹ trong

VPHC.

Hiện nay, vấn đề tương đối khó khăn cho cả cơ quan xử phạt VPHC và cơ quan tố tụng hình sự là chưa phân biệt rõ giữa VPHC và tội phạm. Trong tương quan giữa pháp luật hành chính và pháp luật hình sự, đã có một số vi phạm trong lĩnh vực HKDD đã được phân định giữa VPHC và tội phạm như: vi phạm trốn thuế, vi phạm cố ý gây thương tích...Nhưng cũng có các vi phạm pháp luật chưa được phân định rõ hai loại VPHC và tội phạm. Ví dụ, các vi phạm về gây rối trật tự công cộng, vi phạm trong lĩnh vực môi trường...tại cảng hàng không.

Vì vậy, Chính phủ cần có quy định hướng dẫn rõ ràng hơn ranh giới giữa VPHC và tội phạm trong các lĩnh vực nói chung, trong lĩnh vực HKDD nói riêng. Cần ưu tiên các hướng dẫn có tính chất định lượng để việc phân biệt dễ dàng. Những trường hợp khó có thể thực hiện việc phân biệt bằng định lượng thì nên hướng dẫn cụ thể về dấu hiệu phân biệt. Và cũng nên giới thiệu, phổ biến những vụ việc cụ thể phân biệt hợp pháp, đúng có tính điển hình giống như án lệ của ngành Tòa án để những người có trách nhiệm, thẩm quyền thực hiện sự phân biệt.

Một vấn đề khác liên quan đến xác định tính chất, mức độ nguy hiểm cho xã hội của VPHC. Trong các điều 9 và 10 của Luật xử lý Vi phạm hành chính xác định một số tình tiết giảm nhẹ, tăng nặng như: “hoàn cảnh đặc biệt”, “những hoàn cảnh khó khăn đặc biệt khác”, “trình độ lạc hậu”.... Đây là những khái niệm định tính và rất dễ bị áp dụng sai, dễ co giãn do tính rất thiếu xác định của nó. Hơn thế, trong các tình tiết giảm nhẹ, Luật còn xác định một cách vô định là những “tình tiết giảm nhẹ khác”... Từ việc nghiên cứu thực tế, một số tác giả đã cho rằng đây là nguyên nhân làm cho người thực thi pháp luật sợ sai nên không áp dụng để tạo độ an toàn cho bản thân [75]. Thực tế cũng cho thấy, đây là bất cập đã diễn ra từ lâu trong pháp luật về TNHC. Vì vậy, cần có sự giải thích chính thức của Chính phủ hoặc chính thức chọn quyết định áp dụng có tính chất “án lệ” để người thực thi pháp luật TNHC được biết để định hướng xử lý các vụ việc VPHC cụ thể.

Thứ ba, hoàn thiện các quy định pháp luật về chế tài hành chính

Về vấn đề này, giải pháp tập trung vào những đề xuất sau:

(1) Nghị định hợp nhất về xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng cần thể hiện đầy đủ, chính xác tinh thần các quy định của Luật xử lý

vi phạm hành chính. Ví dụ: Tại các khoản 1 và 2 của Điều 4 Nghị định hợp nhất trình bày về các hình thức phạt và mối quan hệ giữa các chế tài đơn giản, có thể gây hiểu lầm dẫn đến áp dụng sai.

(2) Trong các chế tài phạt, Nghị định hợp nhất chỉ xác định hai hình thức phạt chính là *cảnh cáo* và phạt tiền và hai hình thức phạt bổ sung là *tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn* và *tịch thu tang vật VPHC, phương tiện sử dụng VPHC*. Quy định như vậy là cứng nhắc, không phù hợp với quy định của Luật xử lý vi phạm hành chính. Trong áp dụng TNHC, không phải là giữa các hình thức không có sự chuyển đổi vị trí, vai trò.

Cần thấy, khoản 2 Điều 21 của Luật xử lý vi phạm hành chính quy định rất biến hóa rằng các biện pháp là *tước quyền sử dụng giấy phép có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn* và *tịch thu tang vật VPHC, phương tiện sử dụng VPHC* và *trục xuất* (sẽ đề cập ngay dưới đây) có thể được quy định là hình thức xử phạt bổ sung (trường hợp biện pháp cảnh cáo hoặc phạt tiền được áp dụng) hoặc hình thức xử phạt chính (khi cảnh cáo hoặc phạt tiền được áp dụng). Đây không phải là các trường hợp không ra quyết định xử phạt VPHC được quy định tại Điều 5 của Luật. Vì vậy, Nghị định hợp nhất cần bổ sung theo hướng ghi nhận trung thành quy định này của Luật Xử lý vi phạm hành chính.

(3) Nghị định hợp nhất chưa nói đến một hình thức rất quan trọng liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD là biện pháp trục xuất. Theo khoản 1 Điều 17 của Luật Xử lý vi phạm hành chính thì đây là hình thức xử phạt buộc người nước ngoài phải rời khỏi lãnh thổ nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đây là CTHC gắn chặt với hoạt động HKDD. Cho dù khoản 2 của Điều 17 nói trên có xác định Chính phủ quy định về áp dụng hình thức xử phạt này thì trong Nghị định hợp nhất cũng phải có cách thể hiện nó để người có thẩm quyền nhận biết và xử lý đúng. Cũng liên quan đến quy định này, Luật Xử lý vi phạm hành chính hoặc Chính phủ cần có hướng dẫn cụ thể về việc thay đổi vị trí vai trò của các biện pháp có thể là phạt bổ sung, có thể là phạt chính nêu trên.

(4) Trong thực tế, có những trường hợp hành khách VPHC trong lĩnh vực HKDD bị xử phạt nhưng không thực hiện quyết định xử phạt. Cụ thể là một hành khách ở tỉnh Hải Dương bị Cục Hàng không Việt Nam cấm bay 9 tháng bắt đầu từ

ngày 10/8/2022 vì không chịu nộp phạt hành chính [36]. Nếu đối chiếu với khoản 2 Điều 38 Luật Xử lý vi phạm hành chính thì không thấy có quy định biện pháp cưỡng chế việc nộp phạt như vậy. Về thực chất, đây là một CTHC cấm thực hiện dịch vụ hàng không. Cách hợp lý nhất là trước hết không áp dụng biện pháp thi hành quyết định xử phạt này. Sau đó, Bộ Giao thông vận tải kiến nghị để xem xét khả năng ghi nhận trong Luật Xử lý vi phạm hành chính biện pháp CTHC đặc thù này chỉ có thể có ở lĩnh vực HKDD nếu nó hữu ích thực sự.

Ngoài ra, trong Luật Xử lý vi phạm hành chính còn có quy định về việc thay thế việc áp dụng chế tài phạt đối với người vị thành niên bằng các biện pháp khác. Trong Nghị định hợp nhất cũng nên đề cập việc dẫn chiếu các quy định này để việc áp dụng thuận lợi, đồng thời không gây hiểu sai về khả năng áp dụng biện pháp thay thế vừa nêu với người vị thành niên VPHC.

(5) Liên quan đến phạt hành chính, hiện nay, ở nước ta, có quan điểm cho rằng mức phạt tiền nên qui định tăng cao để khắc phục tâm lý của người vi phạm là chỉ cần nộp phạt sau đó vẫn lại vi phạm hoặc tiếp cận người có thẩm quyền xử phạt để thỏa thuận có lợi cho đôi bên [58, tr. 4]. Ngược lại, có ý kiến cho rằng nên giảm mức phạt xuống, vì mức phạt tiền lên đến 500 triệu (hiện nay là 1 tỷ đồng đối với cá nhân, 2 tỷ đồng đối với tổ chức) là hình sự hóa vụ việc hành chính [43, tr. 8-15]. Cần khẳng định rằng, luôn có nguyên tắc về sự ngang bằng giữa tính chất, mức độ, đặc điểm của VPHC với chế tài được áp dụng. Mức phạt như trên là có thể chấp nhận, nhưng cần thấy đó là mức phạt tiền có thể chấp nhận được đối với một số VPHC đối với một số quan hệ xã hội đặc biệt quan trọng (ví dụ: quản lý biển đảo và thềm lục địa...). hoặc lĩnh vực mà lợi ích thu được do vi phạm gây ra có thể rất lớn (ví dụ: chất lượng sản phẩm, chứng khoán...). Đương nhiên, như thế là tránh việc hình sự hóa vi phạm chỉ ở mức là VPHC. Và cũng cần thấy rằng nói chung, tình trạng áp dụng cưỡng chế của nhà nước có liên quan đến cách xử sự của công dân. Một xã hội lành mạnh phải là xã hội xem cưỡng chế là cần thiết, nhưng không thể lạm dụng sẽ gây hậu quả lớn, vì quyền lực nhà nước có thể được thực hiện bằng biện pháp thuyết phục, tổ chức và các biện pháp khác [73, tr. 39-43 và 58]. Vấn đề quan trọng để phòng ngừa vi phạm pháp luật nói chung không phải là tăng mức độ phạt theo hướng nặng lên mà là vấn đề mọi vi phạm pháp luật đều phải được phát hiện và xử lý.

Thứ tư, hoàn thiện các quy định liên quan đến thẩm quyền xử lý vi phạm hành chính.

Mặc dù các quy định của Luật Xử lý vi phạm hành chính và Nghị định hợp nhất về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng đã có các quy định hợp lý và cụ thể đến tận Điểm, Khoản, Điều về các cơ quan, người có thẩm quyền xử phạt VPHC cũng như về hình thức và mức độ chế tài với sự phân định thẩm quyền cho các cơ quan, người đó. Luật Xử lý vi phạm hành chính cũng đã có các quy định trong các trường hợp một VPHC có các chế tài thuộc thẩm quyền xử phạt của nhiều cơ quan, người khác nhau thì do cơ quan nhà nước có thẩm quyền chung thực hiện. Tuy nhiên, với thực tiễn sinh động của đời sống xã hội, không thể tránh khỏi việc tranh chấp về thẩm quyền xử lý vi phạm. Do đó, cần có quy định rõ về cơ chế giải quyết tranh chấp về thẩm quyền áp dụng TNHC trong các lĩnh vực cụ thể, bao gồm cả lĩnh vực HKDD.

Ngoài ra, hiện nay đã có những đề xuất cho rằng không nên quy định việc áp dụng biện pháp tịch thu tang vật, phương tiện VPHC phải phụ thuộc vào mức phạt tiền của chức danh mang thẩm quyền phạt [6, các điều 38-5]. Điều đó sẽ không bảo đảm tính kịp thời, nhanh chóng và dẫn đến tình trạng dồn việc lên cơ quan cấp trên, làm cho việc xử phạt VPHC quá thời hạn [86]. Theo quan điểm này thì một chức danh có thể thực hiện mức phạt tiền tối đa theo thẩm quyền, đồng thời được tịch thu tang vật, phương tiện VPHC có giá trị cao hơn mức phạt đó để đạt được mục đích như đã nêu ở trên. Tuy nhiên, điều đó không phù hợp về mặt lý luận cũng như quan điểm, mục đích của nhà làm luật. Chúng ta biết, phạt tiền là biện pháp phạt chính, khi cần thiết phải áp dụng các biện pháp tịch thu tang vật, phương tiện sử dụng để VPHC thì các biện pháp này chỉ là các biện pháp bổ sung. Ở đây, bổ sung có nghĩa là khi biện pháp phạt tiền không tương xứng với tính chất, mức độ VPHC hay là không đủ để phòng ngừa khả năng tiếp tục vi phạm pháp luật của người vi phạm thì cần bổ sung thêm biện pháp tịch thu tang vật, phương tiện sử dụng để VPHC. Điều đó đã là hàm ý rằng biện pháp phạt bổ sung là để thêm vào phạt chính và phải có giới hạn thích hợp, không thể cao vượt trội như một biện pháp được áp dụng độc lập so với biện pháp phạt chính. Vì thế, quy định về thẩm quyền đối với các chức danh, chức vụ như trong pháp luật hiện hành là hợp lý, không cần có sự điều chỉnh.

Thứ năm, hoàn thiện các quy định pháp luật về thủ tục xử lý vi phạm hành chính

Việc hoàn thiện các quy định pháp luật về thủ tục hành chính cần được tiến hành trên cả phương diện tổng thể và cụ thể.

Nhìn tổng thể, các quy định về thủ tục hành chính nói chung, cần hoàn thiện theo hướng:

- Vấn đề chứng cứ. Nếu các ngành luật tố tụng hình sự, dân sự, hành vi, v.v. đều có các quy định về chứng cứ thì đối với pháp luật hành chính nói chung, thủ tục xử lý VPHC nói riêng còn thiếu các quy định về vấn đề này. Vì thế, việc xử lý VPHC khó có thể bảo đảm khách quan, đúng đắn được. Trên thực tế các cán bộ xử lý VPHC có thể đang phải bằng kinh nghiệm hoặc vay mượn quan niệm từ tố tụng khác để xử lý vụ việc thuộc thẩm quyền. Luật xử lý vi phạm hành chính nên có các quy định về vấn đề này.

- Về khả năng thay thế người xử phạt VPHC. Trong luật hành chính nước ta đã từng có các quy định tương tự vấn đề này (ví dụ, trong một văn bản của Chính phủ Lâm thời năm 1945 đã quy định cấm người làm việc ở Ủy ban hành chính xã lại chứng thực việc mua bán đất cho chính mình). Trong lĩnh vực áp dụng biện pháp TNHC cũng nên có quy định tương tự để bảo đảm cho người có lợi ích hoặc có quan hệ với vụ việc bị xử lý không được ra quyết định về xử lý. Đây là vấn đề lớn của nền dân chủ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân.

- Một trong những nguyên nhân làm cho người dân bức xúc và tình trạng khiếu nại hành chính gia tăng là vấn đề quyết định xử lý được ban hành từ quyết định hoàn toàn đơn phương của cơ quan có thẩm quyền xử lý. Điều đó trong nhiều trường hợp gây phản ứng từ phía người bị xử lý. Tất nhiên, áp dụng biện pháp TNHC là hoạt động quản lý nhà nước có tính chất đơn phương, nhưng tinh thần dân chủ và nhân quyền có thể tạo ra cách thức làm khác. Nên chăng, trước khi ban hành quyết định xử lý VPHC, người có thẩm quyền cần thực hiện thủ tục thông báo phương án lựa chọn của mình cho người bị xử lý và lắng nghe ý kiến của họ. Đây không phải là thủ tục thỏa thuận và không được biến nó thành thủ tục thỏa thuận giữa cơ quan nhà nước quản lý với người bị quản lý. Cái được ở đây là người xử lý qua nghe trình bày của người bị xử lý có thể cân nhắc để đưa ra cách xử lý tốt hơn hoặc tốt nhất. Thủ tục này đã được một số nước áp dụng như CHLB Đức, Trung Quốc...

- Về vấn đề khiếu nại quyết định, hành vi áp dụng TNHC. Hiện nay, việc công dân khiếu nại đối với quyết định hành chính được xử lý theo Luật Khiếu nại 2011. Tuy nhiên, đây là Luật quy định về khiếu nại cho cả lĩnh vực quản lý hành chính nên thiếu tính đặc thù. Luật về Xử lý vi phạm hành chính nên có các quy định đặc thù cho lĩnh vực TNHC này thì thích hợp hơn. Mỗi thủ tục hành chính thực hiện các công việc của cá nhân, tổ chức đều có những nét chung, riêng. Rất nhiều khiếu nại trong quản lý nhà nước có thể chỉ cần thực hiện theo Luật Khiếu nại nêu trên là được. Tuy nhiên, khiếu nại về xử phạt VPHC có tính đặc thù hơn nhiều, bởi nó có những nét của việc áp dụng pháp luật về tố tụng hình sự.

Nhìn cụ thể, trong lĩnh vực hàng không dân dụng, thủ tục hành chính áp dụng biện pháp TNHC cần hoàn thiện theo hướng:

- Để xác định giá trị tang vật, phương tiện VPHC, tại điểm b khoản 2 Điều 60 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định: nếu không xác định được giá theo quy định (giá theo hợp đồng, thông báo giá của cơ quan tài chính địa phương...) thì được xác định “theo giá thị trường tại thời điểm nơi phát hiện ra VPHC”. Quy định này rất khó đối với áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD. Ví dụ: VPHC được phát hiện tại sân bay thành phố Hồ Chí Minh (hoặc được phát hiện khi đang bay trên bất cứ bầu trời địa phương nào), nhưng điểm đến là sân bay Hà Nội. Theo quy định trên, thì nên xác định giá tang vật, phương tiện VPHC ấy như thế nào? Vì vậy, nên có quy định thiết thực hơn là giá cả thị trường được xác định ở địa phương nơi tàu bay đến.

- Khoản 1 Điều 122 Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định biện pháp tạm giữ người theo thủ tục hành chính *chỉ được áp dụng* trong trường hợp cần ngăn chặn, đình chỉ ngay những hành vi gây rối trật tự công cộng, gây thương tích cho người khác; hành vi buôn lậu, vận chuyển trái phép hàng hóa qua biên giới; hành vi bạo lực gia đình vi phạm quyết định cấm tiếp xúc theo quy định của pháp luật về phòng, chống bạo lực gia đình; để xác định tình trạng nghiện ma túy đối với người sử dụng trái phép chất ma túy. Nhưng tại khoản 1 Điều 124 cũng của Luật này, quy định người vi phạm không tự nguyện chấp hành yêu cầu của người có thẩm quyền *thì bị tạm giữ người* theo thủ tục hành chính. Đây là các quy định pháp luật rất mâu thuẫn gây khó khăn cho người có thẩm quyền và cả nguy cơ người này có thể bị khiếu nại

hoặc khởi kiện đến Tòa án. Cần bổ sung quy định tại khoản 1 Điều 122 trường hợp này.

- Xử phạt hành chính trong lĩnh vực HKDD có một vấn đề phức tạp nhất là thi hành quyết định xử phạt hành chính. Tại Điều 37 của Nghị định hợp nhất về xử phạt VPHC trong lĩnh vực HKDD quy định khi tàu bay đang bay, người có thẩm quyền lập biên bản là người chỉ huy và thành viên tổ bay được người chỉ huy giao lập biên bản VPHC. Người chỉ huy tàu bay trên tàu bay mang quốc tịch Việt Nam có trách nhiệm tổ chức lập biên bản VPHC đối với hành vi VPHC xảy ra trên tàu bay đang bay hoặc chuyển vụ việc cho Cảng vụ hàng không tại cảng hàng không, sân bay của Việt Nam nơi tàu bay hạ cánh để lập biên bản VPHC. Trường hợp người chỉ huy tàu bay chuyển vụ việc cho Cảng vụ hàng không lập biên bản VPHC đối với hành vi VPHC xảy ra trên tàu bay đang bay thì đại diện của hãng hàng không phải tham gia trong quá trình lập biên bản VPHC để phối hợp, hỗ trợ cho Cảng vụ hàng không. Vấn đề nảy sinh ở đây là việc thi hành chế tài phạt tiền đối với hành khách nước ngoài sẽ rất khó khăn, thậm chí không thể thi hành khi họ đang ở trên tàu bay trên đường ra nước ngoài. Cần nghiên cứu cách thức thi hành quyết định phạt tiền, tịch thu tang vật, phương tiện sử dụng VPHC để bảo đảm hiệu lực và khả năng phòng ngừa vi phạm pháp luật, trong đó, có biện pháp hợp tác quốc tế để xử lý và phòng ngừa vi phạm pháp luật đối với hành khách nước ngoài.

4.2.2. Nâng cao năng lực lãnh đạo của tổ chức Đảng về áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Như đã nói ở trên, sự lãnh đạo tuyệt đối, toàn diện của Đảng đối với nền chính trị Việt Nam nói chung, các lĩnh vực của quản lý nhà nước, trong đó có quản lý nhà nước lĩnh vực HKDD mang tính tất yếu. Lãnh đạo của Đảng đối với quản lý nhà nước về HKDD được thực hiện bởi hệ thống các cơ quan, tổ chức của Đảng đối với các cơ quan nhà nước từ cơ quan lập pháp (Quốc hội) đến cơ quan hành pháp (Chính phủ, Bộ Giao thông vận tải và các cơ quan liên quan khác) và các cơ quan, tổ chức thực hiện việc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD.

Như vậy, sự lãnh đạo trực tiếp và toàn diện của Đảng đối với TNHC trong lĩnh vực HKDD được thực hiện từ hoạt động xây dựng pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD đến việc tổ chức thực hiện pháp luật trong thực tế. Cụ thể là Đảng lãnh đạo

những vấn đề lớn như vấn đề chính sách liên quan đến xử lý VPHC như chính sách về phòng và chống VPHC, vấn đề sử dụng quyền lực nhà nước, bảo đảm hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước, vấn đề bảo đảm quyền con người quyền công dân, vấn đề tổ chức bộ máy và nhân sự thực thi pháp luật... Phạm vi, nội dung lãnh đạo của Đảng về TNHC trong lĩnh vực HKDD tuy hẹp về không gian tác động (chỉ trong lĩnh vực HKDD) nhưng đây lại là vấn đề chuyên sâu.

Vấn đề lớn nhất trong sự lãnh đạo của Đảng đối với TNHC trong lĩnh vực HKDD chính là việc đưa ra chính sách pháp luật dẫn hướng cho hoạt động xây dựng pháp luật trong lĩnh vực này cũng như vấn đề lãnh đạo xây dựng đội ngũ công chức có đủ trình độ, năng lực, đạo đức để có thể đảm trách tốt hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD. Liên quan đến vấn đề này, cần thấy rằng, trong lĩnh vực hình sự, người ta đã phải chia pháp luật thành hai Bộ luật là Bộ luật hình sự và Bộ luật tố tụng hình sự, thể hiện là hai lĩnh vực pháp luật khác nhau. Trong khi đó, đối với khoa học luật hành chính, tổng thể các quy định về TNHC cũng gồm các quy phạm nội dung như Bộ luật hình sự và các quy phạm thủ tục như Bộ luật tố tụng hình sự lại chỉ được xem là một chế định của một ngành luật. Điều này cho thấy, hiện nay vấn đề lãnh đạo hiện nay của Đảng đối với TNHC trong lĩnh vực HKDD không phải chỉ là tăng cường sự lãnh đạo của Đảng. Không thể buông lơi sự lãnh đạo của Đảng, nhưng muốn thực hiện được sự lãnh đạo thì người lãnh đạo cũng cần phải nắm được tri thức này ở mức độ cần thiết. Có như vậy mới thực hiện được lãnh đạo có tầm nhìn và sát thực tế đối với TNHC có tính chuyên sâu đối với một lĩnh vực cụ thể là HKDD. Trên cơ sở những hiểu biết về đối tượng lãnh đạo, các cơ quan, tổ chức của Đảng mới có thể đổi mới cả về nội dung và phương thức lãnh đạo.

4.2.3 Nâng cao năng lực, chất lượng tổ chức thực hiện pháp luật về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Một là, nâng cao năng lực chỉ đạo, điều hành của cấp trên đối với hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD. Cấp trên ở đây trước hết và chủ yếu là Cục Hàng không dân dụng Việt Nam thuộc Bộ Giao thông vận tải.

Như đã trình bày, nội dung chủ yếu trong hoạt động quản lý nhà nước của các cơ quan nói trên đối với lĩnh vực HKDD là điều hành, tổ chức, kiểm soát để hoạt động hàng không được thực hiện một cách suôn sẻ, phục vụ việc đi lại của cá nhân, tổ

chức trong nước và quốc tế, đảm bảo các hoạt động kinh tế, chính trị, văn hóa, xã hội của các cá nhân, tổ chức, kể cả cơ quan nhà nước diễn ra một cách bình thường. Xử phạt hay áp dụng biện pháp TNHC cũng là hoạt động quản lý nhà nước, nhưng đó chỉ là hoạt động có tính chất hỗ trợ cho hoạt động quản lý nhà nước vừa nêu. Điều đó có nghĩa là tình trạng VPHC luôn có tác động tiêu cực đối với hiệu lực, hiệu quả của quản lý nhà nước nói chung. Vì thế, đối với các cơ quan quản lý nhà nước lĩnh vực HKDD, vấn đề khó nhất và cần quan tâm hàng đầu là để hoạt động HKDD có được kết quả tốt nhất, tuy nhiên cũng không thể nơi lỏng việc phát hiện và áp dụng biện pháp TNHC. Trong thực tế hiện nay, do tính chuyên sâu và phức tạp của chế định TNHC nên đây cũng là vấn đề rất khó khăn đối với các cơ quan, người quản lý nhà nước lĩnh vực HKDD. Vì vậy, để có thể lãnh đạo, chỉ đạo công tác xử phạt VPHC, nhất thiết người lãnh đạo, quản lý nhà nước cũng như sự lãnh đạo của tổ chức Đảng cần nắm được những tri thức hiểu biết cần thiết về TNHC. Và, hơn thế, cần phải theo dõi, nắm được hoạt động của các cơ quan, người có thẩm quyền cấp dưới và có sự chỉ đạo có cơ sở và uy tín khi cần thiết. Trong thực tế, những người thực thi pháp luật về TNHC luôn có nhu cầu về lãnh đạo, chỉ đạo cụ thể, trực tiếp trong những trường hợp phức tạp, khó khăn, đặc biệt là khi một số quy định của pháp luật về TNHC còn chưa có tính xác định cao hoặc chỉ định tính, không dễ giải thích.

Hai là, kiện toàn tổ chức bộ máy, nhân sự và sự phối hợp giữa các cơ quan trong việc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD

Trong thời gian gần đây, Chính phủ đã ban hành Nghị định số 56/2022/NĐ – CP *Quy định chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Bộ Giao thông vận tải*. Nghị định này đã cơ bản kiện toàn bộ máy quản lý nhà nước của Bộ Giao thông vận tải trong đó có Cục hàng không Việt Nam. Vấn đề tiếp theo là cần có quy định cụ thể, bổ sung, chỉnh sửa các quy định hiện có về thẩm quyền và mối quan hệ phối hợp giữa Cục hàng không Việt Nam với các cơ quan quản lý nhà nước khác, cũng như thẩm quyền áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD của các cơ quan hoặc người có chức trách được giao.

Về vấn đề nhân sự, trên phương diện pháp lý, cần có các quy định về bố trí nhân sự trong các cơ quan có thẩm quyền xử lý VPHC. Một nền hành chính chuyên nghiệp đòi hỏi phải có các cán bộ, công chức thực hiện việc xử lý có tính chuyên

nghiệp. Hiện nay, đây là vấn đề rất bất cập trong tổ chức việc xử lý VPHC trong các cơ quan có thẩm quyền. Vấn đề là xử lý VPHC hiện nay không phải là những người được đào tạo chuyên nghiệp như kiểu đào tạo thẩm phán xét xử, mà là những người đi lên từ thực tiễn. Cần có các quy định về cơ chế bổ nhiệm, tiêu chuẩn, đào tạo đối với các công chức thực hiện việc xử lý VPHC. Có như vậy mới có thể bảo đảm quyền của công dân trong lĩnh vực này được.

Liên quan đến vấn đề nhân sự thực hiện áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD, một vấn đề đang nổi lên là vấn đề giao cho những viên chức không chuyên, không phải người nhà nước thực hiện một số hành vi có tính chất thủ tục hành chính ban đầu (phi công, tiếp viên lập biên bản...). Do đặc thù của ngành HKDD, việc giao thực hiện một số hành vi nói trên là cần thiết, tuy nhiên vấn đề đặt ra liên quan đến tính chuyên nghiệp, trình độ hiểu biết về quản lý nhà nước... Theo đó, rất cần triển khai các hoạt động bồi dưỡng kiến thức cho đội ngũ viên chức không chuyên (thậm chí không phải là người nhà nước) đi đôi với việc chú trọng quan tâm rèn luyện tư cách, phẩm chất đạo đức nghề nghiệp cho cán bộ, công chức trực tiếp thực hiện nhiệm vụ áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD.

4.2.4. Tăng cường hợp tác quốc tế đối với hoạt động áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Để bảo đảm hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD, Việt Nam cần tăng cường các hoạt động đàm phán, ký kết Hiệp định tương trợ pháp lý với các nước trên thế giới hơn nữa. Bên cạnh việc củng cố, tăng cường và thiết lập hợp tác dẫn độ giữa Việt Nam với các nước trên thế giới, đặc biệt là các nước có quan hệ hàng không truyền thống, các nước có chung biên giới và các nước thành viên của ASEAN để ký kết các Hiệp định tương trợ tư pháp. Việt Nam cần củng cố, tăng cường quan hệ hợp tác với các cơ quan, tổ chức quốc tế có chức năng phòng, chống vi phạm pháp luật và tội phạm trong khu vực và trên thế giới như Aseanpol, Interpol, UNODC cũng như các hàng hàng không, các cơ quan hành pháp, cơ quan tư pháp, cơ quan bảo vệ pháp luật của các quốc gia trong khu vực và thế giới. Về nội dung hợp tác, cần chú trọng đến các lĩnh vực như: Trao đổi thông tin, cơ sở dữ liệu liên quan đến tình hình VPHC; chuyển giao các yêu cầu ủy thác về xử lý VPHC và áp dụng TNHC trong lĩnh vực hàng không dân dụng; về trao đổi kinh nghiệm, chuyên môn nghiệp vụ; đào tạo

cán bộ..... Về hình thức hợp tác, thông qua các kỳ họp, các diễn đàn, hội nghị, hội thảo quốc tế về tổng kết hoặc triển khai chương trình hành động đấu tranh phòng, chống vi phạm pháp luật, tương trợ pháp lý về VPHC, hình sự, dẫn độ... do Đại hội đồng Aseanpol, Interpol, UNODC hoặc do các cơ quan hành pháp và cơ quan tư pháp của các nước phối hợp tổ chức. Bên cạnh đó, cần rà soát tổng thể các Hiệp định tương trợ pháp lý mà Việt Nam đã ký trước khi có Luật Tương trợ tư pháp năm 2007 để tiến hành đàm phán sửa đổi, bổ sung hoặc ký kết các Hiệp định tương trợ tư pháp với các nước liên quan. Đi đôi, cần đẩy mạnh việc ký kết các văn bản hợp tác trực tiếp giữa hàng không Việt Nam với các hãng hàng không khác cũng như các quốc gia khác.

4.2.5. Các giải pháp khác

4.2.5.1. Đẩy mạnh hoạt động tuyên truyền, phổ biến pháp luật, nâng cao ý thức tuân thủ pháp luật của các chủ thể tham gia lĩnh vực hàng không dân dụng

Áp dụng TNHC chỉ xuất hiện trên cơ sở VPHL hành chính và hướng tới mục tiêu phòng, chống các vi phạm pháp luật nói chung, VPHC nói riêng. Vì vậy, hiệu quả TNHC trong lĩnh vực HKDD liên quan trực tiếp tới yêu cầu giảm tối đa các VPHC trong lĩnh vực HKDD. Điều này, đến lượt nó lại phụ thuộc nhiều vào sự hiểu biết pháp luật và ý thức pháp luật của các chủ thể tham gia lĩnh vực HKDD. Các chủ thể, trước hết là hành khách trong các chuyến bay của HKDD cần phải nhận thức rõ, hiểu biết về những quyền và nghĩa vụ của họ, những điều cấm của pháp luật, những việc nên làm, những nơi họ có thể tìm đến để được hỗ trợ, những biện pháp chế tài mà họ phải gánh chịu khi có hành vi vi phạm pháp luật... Nhìn rộng hơn, hiệu quả áp dụng TNHC chỉ thực sự có được khi văn hoá pháp luật và văn hoá nhân quyền của xã hội đạt được ở trình độ cao. Điều này, đến lượt nó lại được quyết định bởi chất lượng của hoạt động phổ biến, giáo dục pháp luật của các chủ thể có thẩm quyền.

Thực trạng nhận thức về pháp luật, trực tiếp là pháp luật về HKDD và xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD ở Việt Nam hiện nay đang ở mức độ không cao. Trong khi đó nền tảng giáo dục pháp luật ở nước ta chưa vững, cách thức phổ biến, giáo dục pháp luật chưa đúng hướng và thiếu hiệu quả. Đặc biệt, các hình thức tuyên truyền, phổ biến thông tin pháp luật chưa đa dạng và thiếu tính kết nối.

Trong bối cảnh đó, hoạt động phổ biến pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng, hoạt động giáo dục ý thức pháp luật nói chung cần được quan tâm

đổi mới cả về hình thức, nội dung và phương pháp tiến hành. Về hình thức, ngoài việc nâng cao chất lượng giáo dục trong hệ thống giáo dục quốc dân, cần đặc biệt coi trọng các hình thức tuyên truyền, phổ biến, thông tin đa dạng về pháp luật và về nhân quyền được thực hiện bởi các cơ quan nhà nước và các chủ thể xã hội (hội nghị, hội thảo, tọa đàm phổ biến kiến thức, các hoạt động trợ giúp pháp lý, các phương tiện thông tin đại chúng, sinh hoạt của các câu lạc bộ, hội, nhóm...). Về nội dung, cần đảm bảo các văn bản pháp luật mới, trước hết là các văn bản có liên quan đến lĩnh vực HKDD và xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD cần được cập nhật, được phổ biến sâu rộng và rõ ràng; các tri thức pháp luật cơ bản cũng như các kỹ năng vận dụng pháp luật để áp dụng TNHC và bảo đảm quyền con người trong quá trình áp dụng TNHC cần được trang bị đầy đủ và trước hết cho đội ngũ công quyền và các chủ thể có liên quan an toàn, an ninh của các chuyến bay. Về phương pháp, cần tăng cường áp dụng kiến thức và các kỹ năng sử dụng các văn kiện nhân quyền quốc tế, khu vực, quốc gia... với các thông tin về cơ chế xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD; sử dụng phương pháp giáo dục theo nhóm và giải quyết tình huống cụ thể để có thể hình thành mạng lưới giáo dục mang tính hạt nhân và khép kín; trong đó đối tượng được giáo dục có thể trở thành chủ thể giáo dục pháp luật trong tình huống và môi trường khác hoặc chủ thể giáo dục pháp luật đối với đối tượng khác tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể.

4.2.5.2. Tăng cường giám sát, kiểm tra đối với hoạt động áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng

Trong Nhà nước pháp quyền, một trong những đặc trưng hàng đầu của việc sử dụng quyền lực nhà nước là giới hạn và kiểm soát quyền lực nhà nước. Áp dụng TNHC là thể hiện của việc sử dụng quyền lực nhà nước, do đó, hoạt động này phải được kiểm soát. Kiểm soát hoạt động áp dụng TNHC được thực hiện bởi nhiều chủ thể và bằng nhiều phương thức khác nhau. Tuy nhiên, công tác giám sát đối với hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD ở Việt Nam hiện nay rất mờ nhạt. Nhìn tổng thể, chưa thấy có một hoạt động nào trong chương trình nghị sự của Quốc hội trao đổi độc lập về vấn đề này mặc dù đây là vấn đề liên quan trực tiếp tới quyền năng của cơ quan hành pháp, ảnh hưởng trực tiếp tới quyền và lợi ích của cá nhân, tổ chức, cơ quan. Từ đó, hầu như chưa có một hoạt động giám sát chuyên đề nào của

Quốc hội về xử lý VPHC đối với một lĩnh vực, một cơ quan hay một địa phương nào đó. Tương tự, hoạt động giám sát của Hội đồng nhân dân các cấp cũng chưa đặt ra trên thực tế đối với việc xử lý các VPHC nói chung, VPHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng. Dường như, hoạt động giám sát quá trình áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD thể hiện rõ hơn ở cơ chế giám sát xã hội thông qua giám sát của các tổ chức xã hội, các cá nhân, các phương tiện thông tin đại chúng...

Trong bối cảnh đó, đi đôi với nâng cao nhận thức và trách nhiệm của các chủ thể giám sát cần có những quy định cụ thể hơn về thẩm quyền, nội dung, quy trình giám sát việc xử lý VPHC trong lĩnh vực HKDD, đồng thời cần đặc biệt chú ý phát huy vai trò giám sát xã hội trên cơ sở phát huy những mặt đạt được, tiếp tục tăng cường năng lực giám sát, có cơ chế tiếp thu kịp thời và giải trình về các kết quả giám sát.

Hoạt động kiểm tra, thanh tra trong hệ thống hành chính nhà nước đối với quá trình áp dụng TNHC trong các lĩnh vực, bao gồm cả lĩnh vực HKDD được triển khai tương đối tốt và đang tỏ ra có hiệu quả hơn so với các cơ chế giám sát hiện hành. Tuy nhiên, vẫn còn có khá nhiều hạn chế, bất cập. Thực tế cho thấy, người đứng đầu ở bất cứ cơ quan nào, trong đó có các cơ quan mang thẩm quyền áp dụng TNHC cũng có vai trò có tính chất quyết định đối với chất lượng và hiệu quả hoạt động của cơ quan. Những bất cập, lơ lửng, tình trạng TNHC không được áp dụng, áp dụng không tốt về mặt chủ quan, chủ yếu là do nguyên nhân này. Vì vậy, đây sẽ là một biện pháp cần thiết để tăng cường hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD hiện nay. Điều quan trọng không chỉ là đề cao vai trò của người đứng đầu mà còn là phải áp dụng nghiêm túc trách nhiệm pháp lý đối với người đứng đầu khi có các sai phạm, trong đó có sai phạm trong áp dụng TNHC. Nếu không đó sẽ chỉ là “bài thuốc” nhanh chóng gây nhờn cho căn bệnh vô trách nhiệm khá phổ biến hiện nay.

4.2.5.3. Đảm bảo cơ sở vật chất cho hoạt động áp dụng trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam

Bất cứ một loại hoạt động mang tính quyền lực nhà nước cũng cần có nguồn lực vật chất để đảm bảo thực hiện. Đối với các hoạt động trong lĩnh vực HKDD – một lĩnh vực hoạt động công nghệ cao và có những yêu cầu nghiêm ngặt thì yêu cầu này càng cần thiết. Trên tinh thần này, cần tăng cường cơ sở vật chất của ngành HKDD nói chung, các cơ quan, tổ chức áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng theo

hướng đồng bộ, hiện đại, phù hợp. Một số đề xuất cần được cân nhắc như: xây dựng hệ thống tài chính chuyên biệt, bảo đảm nguồn lực tài chính đáp ứng yêu cầu công tác; xây dựng hệ thống áp dụng công nghệ chuyển đổi số liên thông và hiện đại; xây dựng và thực thi chính sách, chế độ ưu đãi đối với người có thẩm quyền áp dụng TNHH...

Liên quan đến vấn đề nói trên, một vấn đề thời sự đặt ra hiện nay là việc đầu tư nguồn lực vật chất cho HKDD Việt Nam từ nguồn vốn xã hội hóa. Đây là một xu hướng của nhiều hàng hàng không trên thế giới và cả ở Việt Nam trong thời gian gần đây. Tuy nhiên, hiện nay, nguồn vốn xã hội hóa chưa thực sự mạnh về chất, chưa được khai thác tối đa so với tiềm năng, chưa được đa dạng về hình thức huy động. Việc thiếu nguồn vốn cho đầu tư dẫn đến: (i) Một số quy hoạch xây dựng cảng hàng không, sân bay có thể trở thành quy hoạch treo; nhiều nội dung đầu tư tại các cảng hàng không chưa được triển khai đồng bộ, chưa đáp ứng được yêu cầu chuẩn hóa chất lượng dịch vụ; việc hạn chế về nguồn lực đầu tư dẫn đến những bị động và trong ngắn hạn việc lựa chọn phương án đầu tư, quá trình đầu tư cải tạo nâng cấp cảng hàng không, sân bay khó có thể tiến hành ngay một lúc mà thường kéo dài qua nhiều năm (như: Nội Bài, Cam Ranh, Phú Bài...); một số cảng hàng không, sân bay chưa được đầu tư hoàn thiện hệ thống; chưa có trung tâm trung chuyển hành khách và hàng hóa của khu vực (Hub) tại Việt Nam; (ii) Hệ thống cơ sở vật chất kỹ thuật còn thiếu đồng bộ về chủng loại, công nghệ, chưa đảm bảo yêu cầu cao, có nguy cơ mất an toàn hệ thống. Để giải quyết vấn đề này, Bộ Giao thông vận tải và Bộ Quốc phòng thống nhất phân loại các cảng hàng không, sân bay có vị trí, vai trò trọng điểm đối với an ninh quốc phòng để trình Thủ tướng Chính phủ thông qua cơ chế quản lý điều hành và trách nhiệm từng bên; thống nhất phương án phối hợp để thực hiện các dự án đầu tư và nhượng quyền khai thác công trình hàng không; xây dựng, hoàn thiện cơ chế, chính sách, hệ thống pháp luật về quản lý đầu tư theo hình thức đối tác công - tư trong kết cấu hạ tầng hàng không theo hướng: (1) Thống nhất trong việc xác định phần vốn ngân sách nhà nước tham gia hỗ trợ dự án (công trình phụ trợ, đền bù giải phóng mặt bằng); (2) Định lượng giá trị của chính sách ưu đãi đầu tư, chính sách tài chính của nhà nước đối với nhà đầu tư như là một phần tham gia của nhà nước trong tổng mức đầu tư dự án; (3) Xây dựng các quy định hướng dẫn, Hợp đồng dự án mẫu

về đầu tư lĩnh vực hàng không sau khi Chính phủ ban hành Nghị định về đầu tư theo hình thức đối tác công - tư; cơ chế, chính sách nhằm tạo hành lang pháp lý, khuyến khích, kêu gọi xã hội hóa đầu tư kết cấu hạ tầng hàng không. Bên cạnh đó, cần ban hành Tiêu chí, danh mục phân loại doanh nghiệp nhà nước quản lý TSHTK; Xây dựng danh mục dự án, công trình để đầu tư xã hội hóa và lộ trình thực hiện ngay một số dự án thí điểm theo hình thức xã hội hóa đầu tư với các tiêu chí: (i) Mức độ trọng điểm về an ninh quốc phòng; (ii) Mức độ nhà nước cần đầu tư trực tiếp với trên cơ sở vai trò quan trọng thiết yếu trong hệ thống kết cấu hạ tầng hàng không; (iii) Về bảo đảm hoạt động bay.

4.2.5.4. Tạo lập các bảo đảm cần thiết cho việc hiện thực hóa các giải pháp đã đề xuất

Thứ nhất, xây dựng môi trường chính trị thuận lợi theo hướng đảm bảo chủ quyền nhân dân, phát huy dân chủ, giữ vững sự ổn định chính trị đi đôi với tiếp tục đổi mới hệ thống chính trị

Bảo đảm quyền lực thuộc về nhân dân là nhân tố hàng đầu quyết định sự đúng đắn, lành mạnh của mối quan hệ quyền lực trong các xã hội dân chủ và hiện đại. Không thể chỉ dừng lại trong nhận thức mà nguyên tắc chủ quyền nhân dân phải trở thành sợi chỉ đỏ xuyên suốt toàn bộ thực tiễn quá trình tổ chức và thực thi quyền lực ở nước ta hiện nay. Theo hướng đó, dân chủ hóa nền chính trị và toàn bộ đời sống xã hội là định hướng quan trọng nhất trong việc hiện thực hóa các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

Ở Việt Nam, sự ổn định chính trị đạt ở mức lý tưởng so với các nước trong khu vực. Cạnh tranh chính trị theo nghĩa của phương Tây không diễn ra nhưng lòng tin và sự ủng hộ của người dân đối với chính phủ rất cao, hơn nữa đã bắt đầu hình thành cơ chế phản biện xã hội như một hình thái “đối trọng” được nhà nước khuyến khích. Vị thế của các tổ chức, đoàn thể xã hội, giới truyền thông trong việc thúc đẩy dân chủ, nhân quyền, tham gia vào đời sống nhà nước và pháp luật ngày càng được nâng cao thông qua việc tăng cường vai trò giám sát, phản biện xã hội của các thiết chế này theo nguyên tắc nhà nước pháp quyền. Ngoài sự giới hạn một số quyền chính trị - dân sự vì yêu cầu chung của xã hội thì trên thực tế, môi trường tự do cho hoạt động của công dân ngày càng được mở rộng hơn, tính tích cực chính trị của người

dân tăng lên rõ rệt. Trên bình diện toàn xã hội, không khí dân chủ, cởi mở có mức độ lan tỏa nhanh. Tuy nhiên, đã xuất hiện những dấu hiệu ngày càng rõ nét của những yếu tố chính trị bất lợi cho những cố gắng nâng cao hiệu quả hoạt động hành chính nhà nước. Trước hết, đó là sự chưa đồng bộ trong hệ thống nhà nước và cùng với nó là tình trạng thiếu minh bạch trong hoạt động nhà nước chậm được khắc phục. Nạn tham nhũng chưa có biện pháp ngăn chặn hữu hiệu mặc dù chính phủ có quyết tâm cao. Nhận thức chính trị của giới chức lãnh đạo có những chuyển biến tốt nhưng văn hóa chính trị thể hiện trong ứng xử đối với người dân của đội ngũ cán bộ, công chức trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước còn nhiều hạn chế. Lối sống vị kỷ chỉ lo vun đắp cho bản thân, thái độ vô cảm trước nỗi đau của con người, sự thiếu trách nhiệm trong thực hiện chức trách và chuyên môn .. còn diễn ra khá phổ biến. Trong bối cảnh đó, điểm đột phá trong yêu cầu duy trì sự ổn định chính trị là việc củng cố niềm tin của người dân vào chế độ xã hội thông qua việc tiếp tục đổi mới hệ thống chính trị, tăng cường năng lực của các thiết chế trong hệ thống chính trị, lành mạnh hóa các mối quan hệ trong hệ thống chính trị, nâng cao văn hóa chính trị của giới chức cầm quyền. Đền lượt nó, vấn đề này lại liên quan chặt chẽ tới nhu cầu thúc đẩy mạnh mẽ công cuộc giáo dục nâng cao ý thức trách nhiệm và đấu tranh chống tham nhũng trong đội ngũ cán bộ, công chức trong toàn bộ hệ thống công quyền nói chung, hệ thống hành pháp nói riêng.

Thứ hai, xây dựng môi trường kinh tế phát triển, mạnh và bền vững

Bất kỳ một hoạt động quyền lực nào vận hành có hiệu quả cũng cần phải có nền tảng vật chất vững chắc. Thiếu một môi trường kinh tế phù hợp thì những giải pháp, đề xuất, kiến nghị khó có tính khả thi. Hiện nay, tăng trưởng kinh tế của Việt Nam diễn ra trong trạng thái tương đối an toàn, chưa gặp phải khủng hoảng kinh tế trầm trọng, mặc dù một tương quan hợp lý giữa tăng trưởng kinh tế và phát triển bền vững chưa được xác lập trên bình diện toàn xã hội. Nhìn chung, môi trường kinh tế của Việt Nam chưa thực sự ổn định và đủ độ mạnh, chưa phải là môi trường lý tưởng đảm bảo điều kiện tốt nhất cho hiệu quả hoạt động quyền lực nhưng cũng đã có nhiều điểm sáng. Đặc biệt, tốc độ hình thành các điều kiện kinh tế tăng nhanh đã cho phép duy trì một tinh thần lạc quan trong việc thu hẹp khoảng cách bất cập giữa trạng thái kinh tế hiện hành với yêu cầu tạo lập nền tảng kinh tế cần thiết cho mục tiêu phòng,

chống tốt nhất các vi phạm pháp luật, trong đó có VPHC ở các lĩnh vực của đời sống xã hội, bao hàm trong đó cả lĩnh vực HKDD. Trong tình hình đó, các chủ trương đổi mới nền kinh tế, đảm bảo tăng trưởng kinh tế bền vững và tương thích với các yêu cầu của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa cần được triển khai một cách quyết liệt và hiệu quả.

Thứ ba, xây dựng môi trường xã hội văn minh, văn hóa, lành mạnh

Tính khả thi của các giải pháp nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam không chỉ phụ thuộc vào nền tảng chính trị và kinh tế mà còn phụ thuộc vào trình độ phát triển của xã hội, đồng thời ảnh hưởng tới lợi ích của mỗi người dân và tạo khả năng thụ hưởng của mọi người, mọi tầng lớp xã hội. Do vậy, một mặt cần nâng cao nhận thức của toàn xã hội về vai trò, ý nghĩa của việc giảm thiểu các VPHC, nâng cao hiệu quả áp dụng TNHC, mặt khác cần huy động sự quan tâm và sức mạnh của toàn xã hội tham gia ở các mức độ khác nhau vào việc hiện thực hóa các giải pháp đã được đề xuất. Muốn vậy, cần đặc biệt tăng cường các biện pháp giáo dục, nâng cao dân trí, nâng cao ý thức chính trị, ý thức pháp luật và trách nhiệm của công dân để Nhân dân thực sự trở thành chủ thể của quyền lực nhà nước, có đủ vị thế và năng lực tuân thủ pháp luật một cách đúng đắn, tham gia tích cực vào hoạt động quản lý nhà nước trên các lĩnh vực. Điều này cũng đặt ra một cách trực diện và cấp bách đối với các chủ thể khác trong cấu trúc xã hội ở nước ta hiện nay.

KẾT LUẬN CHƯƠNG 4

Kết quả nghiên cứu tại chương 4 đã cho phép rút ra các kết luận sau:

1/ Nâng cao hiệu quả TNHC trong lĩnh vực HKDD là một trong những nhu cầu cấp bách trong đời sống pháp lý và quản lý hiện nay. Biểu hiện cụ thể của nhu cầu đó hướng tới việc phúc đáp các đòi hỏi của thực tiễn, bao gồm: (i) Bảo đảm và phát triển mọi mặt của xã hội và đời sống dân sinh; (ii) Bảo đảm an toàn, an ninh lĩnh vực HKDD; (iii) Nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực HKDD, đáp ứng đòi hỏi chung của cải cách hành chính, xây dựng và hoàn thiện nền quản trị quốc gia hiện đại; (iv) Phòng, chống hiệu quả các VPHC trong lĩnh vực HKDD và nâng cao ý thức pháp luật, văn hóa pháp luật của các tầng lớp nhân dân.

2/ Nâng cao hiệu quả TNHC trong lĩnh vực HKDD phải dựa trên những quan

điểm mang tính định hướng, bao gồm: (i) Bảo đảm và nâng cao vai trò lãnh đạo của Đảng; (ii) Thượng tôn pháp luật, bảo đảm dân chủ và quyền con người, quyền công dân trong áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD; (iii) Áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD phải phù hợp với đặc điểm của lĩnh vực HKDD và bảo đảm điều kiện hoạt động bình thường của HKDD; (iv) Bảo đảm tính đồng bộ và tính kế thừa trong điều chỉnh pháp luật thực hiện pháp luật về áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam.

3/ Để quá trình áp dụng TNHC có hiệu quả và đạt được mục tiêu đặt ra, cần thực thi đồng bộ nhiều giải pháp, bao gồm: (i) Đổi mới nhận thức và nâng cao năng lực lãnh đạo của cơ quan, tổ chức Đảng; (ii) Hoàn thiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam; (iii) Tổ chức thực hiện pháp luật về áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam; (iv) Tăng cường hợp tác quốc tế đối với áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam; (v) Các giải pháp mang tính hỗ trợ khác (tuyên truyền, phổ biến pháp luật; giám sát, kiểm tra, thanh tra; đảm bảo cơ sở vật chất, tạo lập môi trường chính trị, kinh tế, xã hội thuận lợi...). Trong số các giải pháp đó, hoàn thiện pháp luật về TNHC được xem là giải pháp trọng tâm và đột phá.

KẾT LUẬN

Nghiên cứu về chủ đề “*Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam*” là một hướng nghiên cứu mới và chuyên sâu, phức tạp yêu cầu nâng cao hiệu lực, hiệu quả quản lý hành chính nhà nước, phòng, chống các vi phạm pháp luật và tạo môi trường thuận lợi cho sự phát triển nhanh, mạnh, bền vững của ngành HKDD Việt Nam.

Luận án đã triển khai hoạt động nghiên cứu một cách công phu, nghiêm túc và toàn diện các vấn đề lý luận và thực tiễn gắn với TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Theo đó, các vấn đề sau đây được luận án đề cập, giải quyết tương đối thấu đáo:

Thứ nhất, luận án đã tổng quan một cách hệ thống và tương đối đầy đủ về tình hình nghiên cứu liên quan đến TNHC trong lĩnh vực HKDD. Các nguồn tài liệu phản ánh trạng thái nghiên cứu về chủ đề này khá phong phú, tuy nhiên luận án đã tiến hành lựa chọn một số công trình nghiên cứu tiêu biểu mang tính đại diện để phân tích, đánh giá những luận điểm khoa học được đề cập trong đó. Kết luận được đưa ra từ việc tổng quan tình hình nghiên cứu cho thấy, liên quan đến chủ đề nghiên cứu của luận án, đã có nhiều vấn đề lý luận và thực tiễn đã được giải quyết mà luận án có thể tiếp thu, kế thừa, trong khi đó còn nhiều vấn đề được đề cập nhưng chưa được giải quyết triệt để, thậm chí còn khá nhiều khoảng trống chưa được đề cập. Luận án là công trình thể hiện sự cố gắng nhằm khắc phục những khoảng trống đó trong hoạt động nghiên cứu.

Thứ hai, luận án đã phân tích và làm sáng tỏ những vấn đề lý luận về TNHC trong lĩnh vực HKDD. Thông qua việc phân tích các quan điểm khoa học trong và ngoài nước về VPHC, về TNHC..., luận án đã đi sâu lập luận và đưa ra quan điểm riêng về khái niệm, đặc điểm, vai trò của TNHC trong lĩnh vực HKDD, luận chứng về các thành tố của TNHC nói chung, TNHC trong lĩnh vực HKDD nói riêng, xác định các nguyên tắc áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD và các yếu tố ảnh hưởng đến hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD. Các kết luận khoa học về các vấn đề nêu trên vừa thể hiện sự kế thừa, tiếp thu thành tựu nghiên cứu khoa học của giới nghiên cứu vừa phản ánh nhận thức của cá nhân tác giả luận án được tích lũy trong quá trình học tập và công tác.

Thứ ba, luận án đã mô tả, phân tích, chỉ ra những ưu điểm và hạn chế của thực tiễn điều chỉnh pháp luật và áp dụng pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Kết quả nghiên cứu khía cạnh này đã cho thấy, mặc dù có những ưu điểm nổi bật nhưng các quy định pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD còn khá nhiều bất cập, bất hợp lý. Đây là nguyên nhân căn bản dẫn đến hoạt động áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam gặp nhiều khó khăn, vướng mắc, chông chéo và xung đột. Bên cạnh đó, những nguyên nhân khác như: sự bất hợp lý trong tổ chức bộ máy, sự yếu kém về năng lực của chủ thể áp dụng TNHC, sự thiếu hụt về điều kiện cơ sở vật chất kỹ thuật, ý thức pháp luật chưa cao... cũng là những yếu tố làm hạn chế đáng kể hiệu quả áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam hiện nay.

Thứ tư, trên cơ sở lý luận và thực tiễn đã được làm sáng tỏ, luận án chỉ ra các nhu cầu, xác định 04 quan điểm và đề xuất 05 nhóm giải pháp nhằm nâng cao hiệu quả TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam. Điểm nhấn trong số các giải pháp là giải pháp hoàn thiện pháp luật về TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam với những kiến nghị cụ thể, chi tiết đối với các quy định pháp luật cần sửa đổi, bổ sung. Các ý kiến đề xuất này nếu được tiếp nhận sẽ mang lại thay đổi đáng kể diện mạo của bộ phận pháp luật này và kéo theo sự thay đổi tích cực trong thực tiễn áp dụng TNHC trong lĩnh vực HKDD Việt Nam hiện nay.

“Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam” vẫn đang đặt ra nhiều vấn đề cần tiếp tục nghiên cứu. Từ đó vẫn cần thiết kế nhiều chủ đề nghiên cứu theo hướng này với các quy mô khác nhau. Tác giả luận án hy vọng kết quả nghiên cứu của luận án đóng vai trò là tiền đề, mang tính gợi mở để triển khai các nghiên cứu tiếp theo nhằm đẩy sâu hơn những nội dung đã được luận án đề cập và phát hiện thêm nhiều khía cạnh khoa học mới ./.

DANH MỤC CÔNG TRÌNH CÔNG BỐ CỦA TÁC GIẢ

1. Lê Huỳnh Quang (2019), *Một số vấn đề về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng*, Tạp chí Công thương số tháng 10/2019.
2. Lê Huỳnh Quang (2023), *Nâng cao hiệu quả xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng*, Tạp chí Nhân lực khoa học xã hội số tháng 2/2024.
3. Lê Huỳnh Quang (2023), *Bàn về trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng Việt Nam*, Tạp chí Công thương số tháng 3/2024.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

Văn bản pháp luật

1. Bộ luật Hình sự 1999;
2. Bộ luật hình sự hợp nhất 2017;
3. Hiến pháp năm 2013;
4. Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật hợp nhất (2020);
5. Luật Trách nhiệm bồi thường nhà nước, ngày 20/6/2017;
6. Luật Xử lý vi phạm hành chính 2012;
7. Pháp lệnh xử lý vi phạm hành chính 2002;
8. Nghị định hợp nhất số 09/VBHN-BGTVT *Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng* ngày 23/3/2022;
9. Nghị định 118/2021/NĐ-CP ngày 23/11/2021 quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật xử lý vi phạm hành chính;
10. Nghị định số 19/2020/NĐ-CP ngày 12/2/2020 của Chính phủ về kiểm tra, xử lý kỷ luật trong thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính;
11. Nghị định 162/2018/NĐ-CP ngày 30/11/2018 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng không dân dụng;
12. Nghị định 123/2021/NĐ-CP ngày 28/12/2021 của Chính phủ về sửa đổi, bổ sung một số điều của các Nghị định quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hàng hải; giao thông đường bộ, đường sắt; hàng không dân dụng;
13. Nghị định 135/2021/NĐ-CP ngày 31/12/2021 của Chính phủ quy định về danh mục, việc quản lý, sử dụng phương tiện, thiết bị kỹ thuật nghiệp vụ và quy trình thu thập, sử dụng dữ liệu thu được từ phương tiện, thiết bị kỹ thuật do cá nhân, tổ chức cung cấp để phát hiện vi phạm hành chính;
14. Nghị định số 138/2021/NĐ-CP ngày 31 tháng 12 năm 2021 của Chính phủ quy định về quản lý, bảo quản tang vật, phương tiện vi phạm hành chính bị tạm giữ, tịch thu và giấy phép, chứng chỉ hành nghề bị tạm giữ theo thủ tục hành chính;

15. Nghị định số 208/2013/NĐ-CP ngày 17 tháng 12 năm 2013 của Chính phủ quy định các biện pháp phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý hành vi chống người thi hành công vụ;
16. Nghị định số 90/2013/NĐ-CP của Chính phủ ngày 08/8/2013 Quy định trách nhiệm giải trình của cơ quan nhà nước trong việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn được giao;
17. Nghị định số 19/2020/NĐ-CP ngày 12/2/2020 của Chính phủ về kiểm tra, xử lý kỷ luật trong thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính;
18. Quyết định số 136/2001/QĐ-TTg ngày 17/9/2001 *Phê duyệt Chương trình tổng thể cải cách hành chính hành chính nhà nước giai đoạn 2001-2010*; Nghị quyết số 30c/NQ-CP Ban hành *Chương trình tổng thể cải cách hành chính nhà nước giai đoạn 2011-2020*;
19. Thông tư 01/ VBHN – BGTVT 04/02/2021 của BGTVT quy định chi tiết chương trình an ninh hàng không và kiểm soát chất lượng an ninh hàng không Việt Nam;
20. Thông tư 30/2022/TT-BGTVT 05/12/2022 của Bộ GTVT quy định biểu mẫu và việc quản lý, sử dụng biểu mẫu xử phạt vi phạm hành chính trong ngành Giao thông vận tải;
21. Thông tư số 153/2013/TT-BTC quy định thủ tục thu, nộp tiền phạt, biên lai thu tiền phạt và kinh phí từ ngân sách nhà nước bảo đảm hoạt động của lực lượng xử phạt vi phạm hành chính;
22. Văn bản hướng dẫn của Bộ GTVT 494/TTr-PCN ngày 24/5/2022 hướng dẫn một số nội dung liên quan đến xử phạt vi phạm hành chính trong lực lượng Thanh tra ngành GTVT (bản này e gửi PDF kèm theo) – trả lời một số câu hỏi Bộ GTVT và Cục HKVN, Cảng vụ hàng không sẽ thực hiện ban hành Kế hoạch theo dõi Bộ GTVT công bố các thủ tục hành chính (1243/QĐ-BGTVT ngày /11/2023, 76/QĐ-BGTVT ngày 29/01/2024.

Tài liệu tiếng Việt

23. Nguyễn Ngọc Bích (2007), “*Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính và những bất cập trong quy định pháp luật hiện hành*”, Tạp chí luật học (8), tr. 3-
24. Kim Long Biên (2007), *Hoàn thiện pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực hải quan ở nước ta hiện nay*, Luận văn thạc sĩ luật học, Viện Nhà nước và pháp luật phối hợp đào tạo với Đại học Luật TPHCM.
25. Cục Hàng không Việt Nam (2023), *Báo cáo tổng kết thi hành Luật hàng không dân dụng Việt Nam*, <https://chinhphu.vn/du-thao-vbqpp/ho-so-de-nghi-xay-dung-luat-hang-khong-dan-dung-viet-nam-sua-doi-5685>;
26. Cục Hàng không Việt Nam (2019), *Báo cáo tổng kết hoạt động thanh tra chuyên ngành giao thông vận tải năm 2019*;
27. Cục Hàng không Việt Nam (2020), *Báo cáo về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2020*;
28. Cục Hàng không Việt Nam (2021), *Báo cáo về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2021*;
29. Cục Hàng không Việt Nam (2022), *Báo cáo về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2022*;
30. Cục Hàng không Việt Nam (2023), *Báo cáo về công tác thi hành pháp luật về xử lý vi phạm hành chính năm 2023*;
31. Cục Hàng không, Bộ Giao thông – Vận tải (2022), Chi thi “*Tăng cường giám sát, chủ động phòng ngừa các hành vi vi phạm an toàn, an ninh hàng không*”, tại: <https://caa.gov.vn/hoat-dong-nganh/chi-thi-tang-cuong-giam-sat-chu-dong-phong-ngua-cac-hanh-vi-pham-an-toan-an-ninh-hang-khong-20220714153940397.htm>;
32. Ngô Huy Cương (2006), *Góp phần bàn về cải cách pháp luật ở Việt Nam hiện nay*, NXB Tư pháp, Hà Nội;
33. Nguyễn Văn Cương (2008), “*Đạo luật thiếu chế tài – Bàn về một thông lệ xây dựng luật ở nước ta hiện nay*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (2), tr. 26-32;

34. Nguyễn Đăng Dung, Vũ Công Giao, Lã Khánh Tùng (2011), Giáo trình “*Lý luận và pháp luật về quyền con người*”, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội;
35. Nguyễn Đăng Dung, Hoàng Ngọc Giao (1999); Bài báo “*Bàn thêm về xử lý vi phạm hành chính*”, Tạp chí Luật học 1999;
36. Anh Duy (2022), *Hành khách bị cấm bay vì chây ì nộp phạt*, VnExpress, ngày 8/8/2022 tại: [https://vnexpress.net/hanh-khach-bi-cam-bay-vi-chay-i-nop-phat-4497171.html#:~:text=H%C3%A0nh%20kh%C3%A1ch%20vi%20ph%E1%BA%A1m%20quy,c%E1%BA%A5m%20bay%20c%C3%B3%20th%E1%BB%9Di%20h%E1%BA%A1n](https://vnexpress.net/hanh-khach-bi-cam-bay-vi-chay-i-nop-phat-4497171.html#:~:text=H%C3%A0nh%20kh%C3%A1ch%20vi%20ph%E1%BA%A1m%20quy,c%E1%BA%A5m%20bay%20c%C3%B3%20th%E1%BB%9Di%20h%E1%BA%A1n;);
37. Đảng Cộng sản Việt Nam (2021), *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XIII*, Tập 1, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội;
38. Bùi Thị Đào (2003), “*Thủ tục xử phạt vi phạm hành chính*” Tạp chí Luật học số đặc san 2003 về xử lý vi phạm hành chính;
39. Bùi Tiến Đạt, *Pháp luật về xử lý vi phạm hành chính của Mỹ* trong Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển (2010), Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế “Xử lý vi phạm hành chính ở Việt Nam” Viện khoa học pháp lý (2004);
40. Nguyễn Minh Đoan, *Giáo trình lý luận về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Chính trị Quốc gia, 2014, Chương 18;
41. Nguyễn Văn Động (2014), *Giáo trình lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Chính trị Quốc gia, 2014, Chương XI;
42. Bùi Xuân Đức (2006), “*Về vi phạm hành chính và hình thức xử phạt hành chính: những hạn chế và giải pháp đổi mới*”, Tạp chí Nhà nước và pháp luật (2), tr. 18-25.
43. Bùi Xuân Đức (2009), *Hệ thống chế tài xử phạt vi phạm hành chính những bất cập, hạn chế và phương hướng hoàn thiện*, Tạp chí luật học, số 5, tr.8 – 15;

44. Phạm Văn Đức (2015), *Thực hành dân chủ - Một phương thức nâng cao năng lực lãnh đạo của Đảng trong điều kiện một Đảng cầm quyền*, Tạp chí Triết học, số 2/2015, tr. 3;
45. Trần Ngọc Đường (2010), “*Phân công, phối hợp quyền lực và kiểm soát quyền lực trong xây dựng Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa Việt Nam*”, (chủ nhiệm: GS. TS. Trần Ngọc Đường), Báo cáo tổng hợp đề tài nghiên cứu cấp nhà nước, Đề tài KX.04-28/06-10, Hà Nội, 2010;
46. Nguyễn Duy Gia (chủ biên) (1996), *Cưỡng chế hành chính nhà nước*, Học viện hành chính quốc gia, Nxb Thế giới, Hà Nội;
47. Lê Thị Hằng (2018), *Luận án tiến sĩ “Xử lý vi phạm hành chính trong lĩnh vực bảo vệ môi trường”*, Trường Đại học Luật Hà Nội;
48. Huỳnh Thị Sinh Hiền (2013), Bài báo “*Vấn đề lý luận về vi phạm pháp luật và trách nhiệm pháp lý trong quy định của pháp luật Việt Nam*”, Tạp chí Khoa học – Đại học Cần Thơ;
49. Trương Khánh Hoàn (2008), “*Bất cập của các quy định về biện pháp khắc phục hậu quả trong xử lý vi phạm hành chính*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (31,32), tr. 81-83,
50. Nguyễn Cảnh Hợp (2016), *Trách nhiệm hành chính và sự cần thiết sửa đổi Luật Xử lý vi phạm hành chính*, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 7;
51. Trần Minh Hương (2005), “*Thẩm quyền ban hành văn bản quy phạm pháp luật và xử lý vi phạm hành chính*”, Tạp chí luật học (5), tr. 17-24.
58. Nguyễn Hữu Khiển (2006), “*Trách nhiệm công dân trong nhà nước pháp quyền*”, Tạp chí Quản lý nhà nước, tr. 5-8.
52. Khoa Luật, Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội (1994), *Lý luận chung nhà nước và pháp luật*, Nhà in Trường Đại học Tổng hợp Hà Nội, Hà Nội, tr. 420-421;
53. Khoa Nhà nước và Pháp luật, Học viện Hành chính quốc gia (2012), *Giáo trình cưỡng chế hành chính*, Hà Nội, tr. 34;
54. Đỗ Nguyên Khoát (2021), *Vai trò của công tác vận tải hàng không đối với việc phục hồi kinh tế sau đại dịch Covid – 19*, Báo Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (điện tử), ngày 28/9/2021;

55. Hồ Chí Minh (2011), *Toàn tập*, Nxb. Chính trị quốc gia Sự thật, Hà Nội, 2011, tr. 83, 483;
56. Hoàng Văn Nghĩa (20023), *Dân chủ và thực hiện quyền dân chủ*, Tạp chí Nghiên cứu Lập pháp (điện tử), ngày 01/01/2003;
57. Nguyễn Hoàng Oanh (2010), *Pháp luật về xử lý vi phạm hành chính của pháp và một số nước châu Âu* trong Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển (2010), *Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế ”Xử lý vi phạm hành chính ở Việt Nam”*;
58. Phạm Hồng Quang (2011), *“Chế tài hành chính ở Việt Nam và kinh nghiệm của phạt vi phạm hành chính của cộng hòa nhân dân trung hoa”*, Tạp chí Luật học, số 10, tr.43;
59. Nguyễn Văn Quang(2001), *“Bàn về vấn đề thời hạn, thời hiệu trong xử phạt vi phạm hành chính”*, Tạp chí Luật học số 6/2001;
60. Nguyễn Văn Quân (2018), *“Góp phần nhận thức lại trách nhiệm pháp lý dưới góc độ lý luận”* của, Tạp chí Khoa học Đại học Quốc gia Hà Nội: Luật học số 1 năm 2018;
61. Hoàng Thị Kim Quế (2005), *Giáo trình Lý luận chung về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, 2005, tr. 537-575;
62. Hoàng Thị Kim Quế (2015), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, NXB Đại học Quốc gia, Hà Nội, 2015, tr. 397;
63. Đặng Thanh Sơn (2019), Báo cáo tổng hợp đề tài cấp bộ cơ quan chủ quản Viện Nghiên cứu khoa học qjs Bộ Tư pháp(2019): *“Nghiên cứu xây dựng những định hướng chính sách lớn hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính”*, Chủ nhiệm: Ths. Đặng Thanh Sơn, Hà Nội;
64. Nguyễn Văn Thạch (1997), *Trách nhiệm hành chính, Luận văn thạc sĩ luật học*, Viện Nhà nước và pháp luật;
65. Nguyễn Văn Thành, Nguyễn Thị Hạnh (2006), *“Bảo đảm tính thống nhất, đồng bộ trong soạn thảo, ban hành văn bản quy phạm pháp luật”*, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (12), tr. 20-26;

66. Lê Ngọc Thanh (2006), *Hoàn thiện các biện pháp xử lý hành chính khác theo pháp luật hiện nay ở nước ta*, Luận văn thạc sĩ luật học, Viện Nhà nước và pháp luật phối hợp đào tạo với Đại học Luật TP HCM.
67. Phạm Hồng Thái, Đinh Văn Mậu (2009), *Luật hành chính Việt Nam*, NXB Giao thông vận tải;
68. Nguyễn Đình Thảo (2001), Luận văn “*Trách nhiệm hành chính trong lĩnh vực an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội*”;
69. Trần Thị Lâm Thi (2016), *Cưỡng chế hành chính*, Luận án tiến sĩ, Học viện Khoa học xã hội, Hà Nội;
70. Nguyễn Quốc Tuấn (2017), Luận án tiến sĩ “*Trách nhiệm hành chính đối với vi phạm hành chính trong lĩnh vực y tế trên địa bàn thành phố Hà Nội*”, Học viện Khoa học xã hội;
71. Vũ Thu (2000), *Chế tài hành chính – Lý luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội;
72. Vũ Thu (2003), *Trách nhiệm pháp lý theo luật hiến pháp*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 12, tr. 33-40.
73. Vũ Thu (2012), *Quyền lực nhà nước và cưỡng chế nhà nước trong đời sống xã hội*, Tạp chí Nhà nước và Pháp luật, số 6, tr. 39-43 và 58;
74. Lương Minh Tuấn (2011); Báo cáo khoa học Đề tài *Xử phạt hành chính: Thực trạng và kiến nghị góp phần hoàn thiện pháp luật về xử lý vi phạm hành chính*, chủ nhiệm: TS. Lương Minh Tuấn, Hà Nội, 2011, tr. 32;
75. Nguyễn Anh Tuấn, Lê Quý Hải (2020), *Những vướng mắc, bất cập của Luật xử lý vi phạm hành chính năm 2020 trong quá trình triển khai áp dụng*, Tạp chí Tòa án nhân dân. Nguồn: <https://tapchitoaan.vn/nhung-vuong-mac-bat-cap-cua-luat-xu-ly-vi-pham-hanh-chinh-nam-2020-trong-qua-trinh-trien-khai-ap-dung6188.html>;
76. Trường Đại học Luật Hà Nội (2011), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội;
77. Trường Đại học Luật Hà Nội (2004), *Giáo trình Lý luận nhà nước và pháp luật*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, tr. 498-501;

78. Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh (2017), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam* Nxb. Hồng Đức;
79. Đào Trí Úc (1993), *Những vấn đề lý luận cơ bản về pháp luật*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội;
80. Đào Trí Úc (1995), *Những vấn đề lý luận cơ bản về nhà nước và pháp luật*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội;
81. Đào Trí Úc (20008), “*Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân ở nước ta trong thời kỳ công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước*”, Báo cáo tổng hợp đề tài nghiên cứu khoa học cấp nhà nước (KX-04.08);
82. Viện Ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt*, Nxb. Đà Nẵng, 2002, tr. 902;
83. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2005), *Bình luận khoa học Pháp lệnh Xử lý vi phạm hành chính năm 2002*, NXB Tư pháp, Hà Nội.
84. Viện Khoa học pháp lý - Bộ Tư pháp (2008), Báo cáo phúc trình Đề tài nghiên cứu khoa học cấp Bộ “*Cơ sở lý luận và thực tiễn xây dựng mô hình Bộ luật Xử lý vi phạm hành chính ở Việt Nam*”.
85. Nguyễn Cửu Việt (2008), *Giáo trình Luật hành chính Việt Nam*, NXB Chính trị Quốc gia, Hà Nội.
86. Bảo Yến (2020), *Bất cập trong quy định về thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính*, Cổng thông tin điện tử Quốc hội nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, ngày 6/3/2020, tại:
<https://quochoi.vn/UserControls/Publishing/News/BinhLuan/pFormPrint.aspx?UrlListProcess=/content/tintuc/Lists/News&ItemID=44224>;
87. Đỗ Hoàng Yến (2002), “*Tăng cường và đổi mới cơ chế kiểm tra, giám sát trong xử lý vi phạm hành chính*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (8), tr. 35-38;
88. Đỗ Hoàng Yến (2007), “*Thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính và việc xây dựng Bộ luật Xử lý vi phạm hành chính*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (5), tr. 36-41;
89. Đỗ Hoàng Yến (2007), “*Pháp luật về xử lý vi phạm hành chính ở một số nước trên thế giới*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (10), tr. 52-55.

Tài liệu tiếng nước ngoài

90. Цамаев Рахман Рамзанович, *Законность и демократия*, Журнал: «Евразийский Научный Журнал №9 2017» (сентябрь, 2017), tại <http://journalpro.ru/articles/zakonnost-i-demokratiya/>;
91. Dempsey P.S. (1987). *Law and Foreign Policy in International Aviation*, Dobbs Ferry, New York, Transnational Publishers Inc;
92. Dorey, F. C. (1983). *Aviation Security*, New York, Van Nostrand Reinhold Co;
93. Goodrich, L.M. and Simonds, A.P. (1955). *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Washington, D.C., Brookings Institution.
94. Gorshumov D.N. (2006), “*Những yếu tố tâm lý – xã hội trong thực thi pháp luật*”, Tạp chí Nghiên cứu lập pháp (7), tr. 14-17;
95. Graham, D.G. (1981). *The Role of International Civil Aviation in the Promotion of Human Rights*, Montreal, McGill University Thesis, LL.M.
96. Guldemann W. and Kaiser, S. (1993). *Future Air Navigation Systems, Legal and Institutional Aspects*, Utrecht Studies in Air and Space Law, Dordrecht, The Netherlands, M. Nijhoff.
97. ImPe Sabo (1974), *Những cơ sở lý luận của pháp luật*, Nxb. Tiến bộ, M, 1974, tr. 131;
98. International Civil Aviation Organization (1987). *Aviation Security, Digest of Current ICAO Policies and Actions on the Subject of Unlawful Interference with International Civil Aviation and its Facilities* (4th ed.), Montreal, ICAO;
99. International Civil Aviation Organization (1995), *Aeronautical Information Services Manual*, Montreal, Doc. 8126-AN / 872;
100. Jean Piette (2014); “*La sanction droit de l’environnement pénalités administratives* ” (*Việc xử phạt của pháp luật về môi trường bằng các hình phạt hành chính*), Université Dalhousie, Canada;

101. Michael W. Pearson, Daniel S. Riley (2015), *Foundations of Aviation Law*, Published by Ashgate Publishing Limited, Wey Court East Union road Farnham surrey, Gu9 7Pt England;
102. Mark Aronson, Matthew Groves, Greg Weels (2017), *Judicial Review Administrative Action and Governmeny Liability*, Published in Sydney by Thomson Reuters (Professional) Australia Limited ABN 64 058 914 668 19 Harris Street, Pyrmont, NSW;
103. Montesquieu (1996), *Tinh thần pháp luật*, Nxb. Giáo dục, Hà Nội;
104. Ronald I.C. Bartsch (2012), *International Aviation Law: A Practical Guide*. Ashgate Publishing;
105. Ruwantissa I.R. Abeyrantne (1998), *Aviation security legal and regulatory aspects*, Ashgate Publishing;
106. United Nations (1946). *The United Nations Conference on International Organizations - Selected Documents*, Washington, D.C., Government Printing Office;
107. United Nations (1970). *The United Nations: The Next Twenty Five Years - Twentieth Report of the Commission to Study the Organization of Peace*, Dobbs Ferry, New York, Oceana Publishers;
108. United Nations (1985). *The United Nations at Forty - A Foundation to Build On*, New York, United Nations;
109. William F.Funk, Richard H.Seamon (2009), *Administrative Law*, Aspen Publishers;
110. Xiang Yan (2010), *Pháp luật xử lý vi phạm hành chính Trung Quốc – một số kinh nghiệm thực tiễn*, trong Viện Nghiên cứu chính sách, pháp luật và phát triển (2010), Kỷ yếu hội thảo khoa học quốc tế ”Xử lý vi phạm hành chính ở Việt Nam”;
111. Xôrôkin (1976), *Pháp luật thủ tục hành chính xô viết*, Nxb. Đại học Leningrat, Leningrat, 1976, tr. 25;
112. Zuzack, C.A. (1990). *Liability for Breaches of Aviation Security Obligations: A Canadian Perspective*, Montreal, McGill University Thesis, LL.M;