

**BÁO CÁO ĐÁNH GIÁ TÁC ĐỘNG CỦA CHÍNH SÁCH**  
**DỰ THẢO THÔNG TƯ SỬA ĐỔI, BỔ SUNG MỘT SỐ ĐIỀU CỦA THÔNG**  
**TƯ SỐ 19/2017/TT-BGTVT VỀ QUẢN LÝ VÀ BẢO ĐẢM HOẠT ĐỘNG BAY**  
*(Kèm theo Công văn số 380/CH-QLHDB của Cục HKVN ngày 19/01/2024)*



**I. Xác định các vấn đề bất cập tổng quan**

**1. Bối cảnh xây dựng chính sách:**

Từ ngày 17/7/2023 đến ngày 21/7/2023, Nhóm công tác của Văn phòng ICAO khu vực châu Á - Thái Bình Dương (gọi tắt là Nhóm CAT - Combined Action Team) có chuyến công tác tại Việt Nam nhằm hỗ trợ Cục Hàng không Việt Nam (HKVN) nâng cao năng lực giám sát an toàn trong đó bao gồm lĩnh vực quản lý hoạt động bay. Theo khuyến cáo của thanh tra an toàn ICAO, lĩnh vực quản lý bảo đảm hoạt động bay cần bổ sung, hoàn thiện để kịp thời đáp ứng các vấn đề theo quy định của ICAO:

***1.1. Chưa có quy định về thẩm quyền của Cục HKVN hướng dẫn các quy định/yêu cầu của ICAO về các trường hợp miễn trừ (exemption) trong lĩnh vực QLHDB***

Theo Doc 9734 (tài liệu hướng dẫn của ICAO về giám sát an toàn), quy định áp dụng các trường hợp miễn trừ trong hàng không dân dụng là một nội dung cần thiết để Nhà chức trách Hàng không xử lý các tình huống thực tiễn khi chưa đáp ứng tiêu chuẩn hiện hành mà không làm gián đoạn hoạt động bay HKDD, tất cả vì lợi ích công cộng và lợi ích chung của cộng đồng nhưng vẫn đảm bảo nguyên tắc an toàn dựa trên các giải pháp xử lý tình huống được chấp nhận sau quy trình đánh giá rủi ro.

***1.2. Cần phải làm rõ hơn yêu cầu đối với vị trí làm việc của kiểm soát viên không lưu (đối tượng thuộc nhóm nhân viên không lưu) và trách nhiệm của các đối tượng liên quan trong quá trình OJT để đảm bảo an toàn hoạt động bay và không ảnh hưởng đến quá trình cung cấp dịch vụ***

- Theo quy định tại Phụ ước 1 (Annex 1 của ICAO về cấp giấy phép nhân viên), để đủ điều kiện cấp giấy phép và năng định Kiểm soát viên không lưu, người nộp đơn đề nghị cấp giấy phép và năng định phải có thời gian tối thiểu thể hiện được năng lực của bản thân khi tham gia cung cấp dịch vụ điều hành bay trong môi trường thực tế (tại cơ sở dự kiến mà nhân viên đó sẽ được cấp giấy phép và năng định) dưới sự giám sát của một kiểm soát viên không lưu hoặc huấn luyện viên có kinh nghiệm, có giấy phép, năng định phù hợp còn hiệu lực phù hợp tại vị trí làm việc.

Tài liệu Doc 10056 của ICAO hướng dẫn về đánh giá và huấn luyện kiểm soát viên không lưu quy định: Công tác huấn luyện tại cơ sở (huấn luyện để cấp giấy phép và năng định) được chia làm 02 giai đoạn: Trước khi huấn luyện tại vị trí làm việc (Pre-OJT) và Huấn luyện tại vị trí làm việc (OJT). Trong đó, mục tiêu của huấn luyện tại vị trí làm việc là việc huấn luyện khai thác được thiết kế để giúp cho học viên tiếp thu và củng cố các quy trình, quy định cụ thể của cơ sở dưới sự giám sát của huấn luyện viên tại vị trí làm việc (OJTI - OJT Instructor).

Theo các điều kiện quy định tại Điều 339 về nhân viên bảo đảm hoạt động bay của Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT, điểm d khoản 1 Điều 339 Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT đã quy định nhân viên bảo đảm hoạt động bay phải đáp ứng yêu cầu “*có thời gian huấn luyện và thực tập tối thiểu theo quy định tại khoản 3 Điều này*”; khoản 3 Điều 339 Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT quy định “*Thời gian đào tạo, huấn luyện đối với nhân viên bảo đảm hoạt động bay theo quy định hiện hành của Bộ Giao thông vận tải về đào tạo, huấn luyện và sát hạch nhân viên hàng không - Thông tư số 10/2018/TT-BGTVT của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về nhân viên hàng không; đào tạo, huấn luyện và sát hạch nhân viên hàng không*”). Thông tư số 10/2018/TT-BGTVT (Phụ lục 5) đã nêu chi tiết thời lượng thực tập tại vị trí làm việc (OJT) đối với kiểm soát viên không lưu tại sân bay, tiếp cận, đường dài là 480 giờ.

- Như vậy, về mặt pháp lý, các quy định của Việt Nam đã triển khai về cơ bản đầy đủ các yêu cầu của ICAO đối với đối tượng nhân viên bảo đảm hoạt động bay. Tuy nhiên, tại các văn bản hiện hành chưa có quy định làm rõ và phân định trách nhiệm của các đối tượng (người thực tập, người hướng dẫn thực tập) trong quá trình OJT để đảm bảo an toàn hoạt động bay và không ảnh hưởng đến quá trình cung cấp dịch vụ.

### ***1.3. Mở rộng đối tượng giám sát viên an toàn lĩnh vực quản lý hoạt động bay:***

Hiện nay, Cục HKVN thực hiện chức trách của Nhà chức trách hàng không như được Chính phủ giao tại khoản 1 Điều 3 Nghị định số 66/2015/NĐ-CP “*Cục Hàng không Việt Nam trực thuộc Bộ Giao thông vận tải là Nhà chức trách hàng không, trực tiếp thực thi nhiệm vụ, quyền hạn của Nhà chức trách hàng không theo quy định của pháp luật và Điều ước quốc tế mà Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên.*”

Số lượng công chức của Cục HKVN trong lĩnh vực bảo đảm hoạt động bay (BDHDB/ANS) thiếu hụt rất nhiều so với yêu cầu, quy định, khuyến cáo của Tổ chức hàng không dân dụng quốc tế (ICAO). Trong kết quả đánh giá an toàn (ICVM) niêm yết trên website của Chương trình đánh giá tổng thể về an toàn (USOAP - Universal Safety Oversight Audit Programme), ICAO liên tục đưa ra các khuyến cáo về số lượng GSVAT của Việt Nam không đủ để thực hiện trách nhiệm về giám sát an toàn bảo đảm hoạt động bay theo tiêu chuẩn quy định.

Theo yêu cầu của ICAO, để quản lý và bảo đảm ngăn ngừa các quy cơ an toàn, các quốc gia phải có đủ số lượng giám sát viên an toàn hàng không nói chung, lĩnh vực ANS nói riêng (bao gồm GSVAT về không lưu (ATS), Thông báo tin tức HK (AIS), Khí tượng HK (MET), Thông tin-dẫn đường-giám sát (CNS), bản đồ HK (MAP-CHART), Tìm kiếm cứu nạn HK (SAR) và Phương thức bay (PANS-OPS)) để thực hiện công tác xây dựng, triển khai các quy định về an toàn BDHDB, tổ chức kiểm tra cấp giấy phép, kiểm tra đánh giá an toàn tại cơ sở theo kế hoạch đề ra.

Để đáp ứng nhu cầu cấp thiết, để đảm bảo số lượng GSV, Cục HKVN cần trưng dụng nhân lực của VATM. Hiện tại nội dung trưng dụng nhân sự chưa được

quy định tại Văn bản QPPL, Phòng QLHĐB đề xuất mở rộng đối tượng giám sát viên an toàn lĩnh vực quản lý hoạt động bay đáp ứng các yêu cầu theo qui định.

Ngoài ra, theo khuyến cáo của chuyên gia ICAO trong đợt CAT Mission (7/2023), hiện nay lĩnh vực bảo đảm hoạt động bay chưa có giám sát viên về nội dung cấp giấy phép năng định, cơ sở đào tạo, huấn luyện nhân viên bảo đảm hoạt động bay. Vì vậy để đảm bảo tính pháp lý khi triển khai thực hiện, đồng thời đáp ứng yêu cầu ICAO, Cục HKVN đề xuất bổ sung thêm đối tượng giám sát viên an toàn hoạt động bay lĩnh vực Cấp giấy phép, năng định cho nhân viên ANS; cấp giấy phép cho cơ sở đào tạo, huấn luyện nghiệp vụ nhân viên hàng không lĩnh vực ANS (ANS PEL Licensing).

#### ***1.4. Bổ sung quy định về trình độ tiếng Anh cho nhân viên hiệp đồng tìm kiếm cứu nạn hàng không***

Theo quy định của ICAO tại Phụ ước 12 về Tìm kiếm cứu nạn, mỗi Trung tâm điều phối tìm kiếm cứu nạn phải có nhân viên trực 24/7, thành thạo ngôn ngữ tiếng Anh trong sử dụng liên lạc thoại vô tuyến.

Hiện nay, tại Thông tư 19/2017/TT-BGTVT về bảo đảm hoạt động bay chưa có quy định về trình độ tiếng Anh cho nhân viên hiệp đồng tìm kiếm cứu nạn tại Trung tâm Phối hợp tìm kiếm cứu nạn hàng không.

**2. Mục tiêu xây dựng chính sách:** sửa đổi, bổ sung và hoàn thiện các quy định chi tiết về quản lý và bảo đảm hoạt động bay đáp ứng các yêu cầu, quy định của hệ thống quy định do ICAO ban hành.

## **II. Đánh giá tác động của chính sách:**

**1. Chính sách: Hoàn thiện quy định của pháp luật về thẩm quyền và năng lực giám sát, bảo đảm an toàn hàng không của Cục HKVN – Nhà chức trách Hàng không (áp dụng các trường hợp miễn trừ và đối tượng giám sát viên an toàn trong lĩnh vực QLHĐB)**

1. Xác định vấn đề bất cập: Như đã trình bày ở trên, quy định áp dụng các trường hợp miễn trừ trong hàng không dân dụng là một nội dung cần thiết để Nhà chức trách Hàng không xử lý các tình huống thực tiễn khi chưa đáp ứng tiêu chuẩn hiện hành mà không làm gián đoạn hoạt động bay HKDD, tất cả vì lợi ích công cộng và lợi ích chung của cộng đồng nhưng vẫn đảm bảo nguyên tắc an toàn dựa trên các giải pháp xử lý tình huống được chấp nhận sau quy trình đánh giá rủi ro. Đồng thời thực trạng vấn đề thiếu và không đủ giám sát viên an toàn của Nhà chức trách hàng không thời gian qua rất cần thiết phải khắc phục.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề: Hoàn thiện quy định về thẩm quyền của Cục HKVN được áp dụng các trường hợp miễn trừ trong lĩnh vực quản lý hoạt động bay; xác định các trường hợp/đối tượng cụ thể áp dụng miễn trừ trong các tình huống bất khả kháng; khắc phục tình trạng thiếu giám sát viên an toàn lĩnh vực QLHĐB.

3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề:

a. Giải pháp 1: Giữ nguyên, không bổ sung quy định.

- Ưu điểm: Quy định không thay đổi.

- Nhược điểm: Không có đủ cơ sở pháp lý để Nhà chức trách thực hiện thẩm

quyền của mình; là một nội dung còn khuyết thiếu theo khuyến cáo của ICAO; không khắc phục được tình trạng thiếu giám sát viên an toàn theo yêu cầu của ICAO.

**b. Giải pháp 2 (giải pháp kiến nghị lựa chọn):** bổ sung thuật ngữ “miễn trừ” vào Điều 4 và quy định các đối tượng/phạm vi áp dụng miễn trừ tại khoản 2 Điều 257; mở rộng đối tượng giám sát viên an toàn lĩnh vực QLHĐB và bổ sung loại hình giám sát viên an toàn Cấp giấy phép, năng định cho nhân viên ANS; cấp giấy phép cho cơ sở đào tạo, huấn luyện nghiệp vụ nhân viên hàng không lĩnh vực ANS (ANS PEL Licensing) vào Điều 263 Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT.

- Ưu điểm: góp phần hoàn thiện quy định, cơ sở pháp lý rõ ràng để các cơ quan có thẩm quyền, đối tượng có liên quan trong công tác bảo đảm an toàn hàng không lĩnh vực QLHĐB thi hành.

- Nhược điểm: không.

**2. Chính sách: hoàn thiện quy định đối với nhân viên hàng không (kiểm soát không lưu tại vị trí việc làm và trình độ tiếng Anh của nhân viên tìm kiếm cứu nạn tại Trung tâm Phối hợp tìm kiếm cứu nạn hàng không)**

1. Xác định vấn đề bất cập:

- Theo quy định tại Phụ ước 1 (Annex 1 của ICAO về cấp giấy phép nhân viên), để đủ điều kiện cấp giấy phép và năng định Kiểm soát viên không lưu, người nộp đơn đề nghị cấp giấy phép và năng định phải có thời gian tối thiểu thể hiện được năng lực của bản thân khi tham gia cung cấp dịch vụ điều hành bay trong môi trường thực tế (tại cơ sở dự kiến mà nhân viên đó sẽ được cấp giấy phép và năng định) dưới sự giám sát của một kiểm soát viên không lưu hoặc huấn luyện viên có kinh nghiệm, có giấy phép, năng định phù hợp còn hiệu lực phù hợp tại vị trí làm việc.

Theo các điều kiện quy định tại Điều 339 về nhân viên bảo đảm hoạt động bay của Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT, điểm d khoản 1 Điều 339 Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT đã quy định nhân viên bảo đảm hoạt động bay phải đáp ứng yêu cầu “*có thời gian huấn luyện và thực tập tối thiểu theo quy định tại khoản 3 Điều này*”; khoản 3 Điều 339 Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT quy định “*Thời gian đào tạo, huấn luyện đối với nhân viên bảo đảm hoạt động bay theo quy định hiện hành của Bộ Giao thông vận tải về đào tạo, huấn luyện và sát hạch nhân viên hàng không - Thông tư số 10/2018/TT-BGTVT của Bộ trưởng Bộ GTVT quy định về nhân viên hàng không; đào tạo, huấn luyện và sát hạch nhân viên hàng không*”. Thông tư số 10/2018/TT-BGTVT (Phụ lục 5) đã nêu chi tiết thời lượng thực tập tại vị trí làm việc (OJT) đối với kiểm soát viên không lưu tại sân bay, tiếp cận, đường dài là 480 giờ.

Như vậy, về mặt pháp lý, các quy định của Việt Nam đã triển khai về cơ bản đầy đủ các yêu cầu của ICAO đối với đối tượng nhân viên bảo đảm hoạt động bay. Tuy nhiên, tại các văn bản hiện hành chưa có quy định làm rõ và phân định trách nhiệm của các đối tượng (người thực tập, người hướng dẫn thực tập) trong quá trình OJT để đảm bảo an toàn hoạt động bay và không ảnh hưởng đến quá trình cung cấp dịch vụ.

- Theo quy định của ICAO tại Phụ ước 12 về Tìm kiếm cứu nạn, mỗi Trung tâm điều phối tìm kiếm cứu nạn phải có nhân viên trực 24/7, thành thạo ngôn ngữ tiếng Anh trong sử dụng liên lạc thoại vô tuyến. Hiện nay, tại Thông tư 19/2017/TT-BGTVT về bảo đảm hoạt động bay chưa có quy định về trình độ tiếng Anh cho nhân viên hiệp đồng tìm kiếm cứu nạn.

2. Mục tiêu giải quyết vấn đề: Hoàn thiện quy định định làm rõ và phân định trách nhiệm của các đối tượng (người thực tập, người hướng dẫn thực tập) trong quá trình OJT để đảm bảo an toàn hoạt động bay và không ảnh hưởng đến quá trình cung cấp dịch vụ; nâng cao trình độ tiếng Anh của nhân viên hiệp đồng tìm kiếm cứu nạn trong quá trình tác nghiệp và bảo đảm công tác an toàn hàng không.

3. Các giải pháp đề xuất để giải quyết vấn đề:

a. Giải pháp 1: Giữ nguyên, không bổ sung quy định.

- Ưu điểm: Quy định không thay đổi.

- Nhược điểm: cơ sở pháp lý chưa rõ, chưa phân định trách nhiệm của các đối tượng (người thực tập, người hướng dẫn thực tập) trong quá trình OJT để đảm bảo an toàn hoạt động bay; trình độ tiếng Anh của nhân viên hiệp đồng tìm kiếm cứu nạn an toàn còn yếu so với yêu cầu của ICAO.

b. Giải pháp 2 (giải pháp kiến nghị lựa chọn):

Sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 17 bổ sung nội dung này vào Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT theo hướng:

- Làm rõ nhân viên thực tập được phép tham gia cung cấp dịch vụ điều hành bay với mục đích phục vụ huấn luyện, thực hành/thực tập tại môi trường thực tế dưới sự giám sát của một kiểm soát viên không lưu hoặc huấn luyện viên đáp ứng đầy đủ các điều kiện của một nhân viên bảo đảm hoạt động bay và có giấy phép còn hiệu lực.

- Làm rõ kiểm soát viên không lưu hướng dẫn/huấn luyện viên (người hướng dẫn) tại vị trí làm việc là người chịu trách nhiệm trong việc đảm bảo an toàn hoạt động bay khi nhân viên thực tập tham gia quy trình làm việc với vị trí là nhân viên thực tập/thực hành.

Bổ sung quy định nhân viên hiệp đồng tìm kiếm cứu nạn tại Trung tâm Phối hợp tìm kiếm cứu nạn hàng không phải có trình độ tiếng Anh mức 3 (khoản 2 Điều 339).

- Ưu điểm: góp phần hoàn thiện quy định, cơ sở pháp lý rõ ràng để các cơ quan có thẩm quyền, đối tượng có liên quan trong công tác bảo đảm an toàn hàng không lĩnh vực QLHĐB thi hành.

- Nhược điểm: không.

Trên đây là báo cáo tác động của chính sách tại Thông tư sửa đổi, bổ sung một số điều của Thông tư số 19/2017/TT-BGTVT về quản lý và bảo đảm hoạt động bay.