

# HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH ĐỐI VỚI CÁC VI PHẠM VỀ KINH DOANH THỨC ĂN ĐƯỜNG PHỐ

**Trần Tường Thụy**

*Trường Đại học Trà Vinh.*

## Thông tin bài viết:

*Từ khóa:* Vi phạm hành chính, xử phạt vi phạm hành chính, thức ăn đường phố.

## Lịch sử bài viết:

Nhận bài : 28/01/2022

Biên tập : 18/02/2022

Duyệt bài : 19/02/2022

## Article Infomation:

*Keywords:* Administrative violation; sanctioning of an administrative violation; street foods.

## Article History:

Received : 28 Jan. 2022

Edited : 18 Feb. 2022

Approved : 19 Feb. 2022

## Tóm tắt:

Hiện nay, quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về kinh doanh thức ăn đường phố được điều chỉnh khá chi tiết. Các vi phạm về kinh doanh thức ăn đường phố đã được định danh cụ thể và được nhà làm luật thiết kế các chế tài tương ứng, từ đó tạo ra cơ sở pháp lý hữu hiệu cho người có thẩm quyền thực hiện việc xử phạt trên thực tế. Tuy nhiên, qua thực tiễn triển khai thi hành, bên cạnh những kết quả đạt được, các quy định về xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm liên quan đến kinh doanh thức ăn đường phố đã phát sinh nhiều bất cập. Điều này gây khó khăn cho công tác xử phạt vi phạm hành chính trong thực tiễn, vì vậy cần phải có giải pháp để khắc phục.

## Abstract:

The legal regulations on administrative penalties for violations of street food business are provided in details. Violations of the street food business have been specifically identified and the corresponding sanctions are developed by the law makers, thereby this it is generated an effective legal ground for the authorised persons to carry out the sanction on violations of street food business in reality. However, through practical implementation, besides the achievements granted, the legal regulations on sanctioning on administrative violations of street food business have arisen shortcomings, which makes it difficult to sanction the administrative violations in practice, so it is necessary to have solutions for further improvements.

Thức ăn đường phố là thực phẩm được chế biến dùng để ăn, uống ngay, được thực hiện thông qua hình thức bán rong, bày bán trên đường phố, nơi công cộng hoặc những nơi tương tự<sup>1</sup>. Là một quốc gia đang trong quá trình đô thị hóa mạnh mẽ nên thức ăn đường phố ở nước ta phát triển rất đa dạng. Sự phát triển loại hình thức ăn đường phố là một nhu cầu tất

yếu của xã hội, đem lại nhiều thuận tiện cho người tiêu dùng<sup>2</sup>. Tuy nhiên, bên cạnh mặt tích cực của thức ăn đường phố, cần phải quan tâm đến vấn đề an toàn thực phẩm và điều kiện bảo đảm an toàn thực phẩm trong kinh doanh thức ăn đường phố. Quản lý tốt các điều kiện bảo đảm an toàn thực phẩm trong kinh doanh thức ăn đường phố không chỉ bảo vệ sức khỏe của

<sup>1</sup> Khoản 26 Điều 2 Luật An toàn thực phẩm năm 2010 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2018.

<sup>2</sup> Nguyễn Trung Hiếu (2016), “Tiêu thụ thức ăn nhanh trong quá trình đô thị hóa tại các thành phố lớn”, Tạp chí Thực phẩm và sức khỏe, (3).

con người, sự phát triển của giống nòi mà còn tạo cơ hội cho sự phát triển kinh tế, văn hóa và du lịch<sup>3</sup>.

Hiện nay, theo quy định của Điều 16 Nghị định số 115/2018/NĐ-CP đã được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 124/2021/NĐ-CP (Nghị định số 115), các vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố bao gồm các hành vi:

- Không có bàn, tủ, giá, kệ, thiết bị, dụng cụ đáp ứng theo quy định của pháp luật để bày bán thức ăn;

- Thức ăn không được che đậy ngăn chặn bụi bẩn; có côn trùng, động vật gây hại xâm nhập;

- Không sử dụng găng tay khi tiếp xúc trực tiếp với thực phẩm chín, thức ăn ngay.

- Sử dụng dụng cụ chế biến, ăn uống, vật liệu bao gói, chứa đựng tiếp xúc trực tiếp với thực phẩm không bảo đảm an toàn thực phẩm theo quy định của pháp luật;

- Người trực tiếp chế biến thức ăn mà đang bị mắc bệnh: tả, lỵ, thương hàn, viêm gan A, E, viêm da nhiễm trùng, lao phổi, tiêu chảy cấp;

- Sử dụng phụ gia thực phẩm được sang chia, san chiết không phù hợp quy định của pháp luật để chế biến thức ăn;

- Sử dụng nước không bảo đảm vệ sinh để chế biến thức ăn; để vệ sinh trang thiết bị, dụng cụ phục vụ chế biến, ăn uống;

- Vi phạm các quy định khác về điều kiện bảo đảm an toàn thực phẩm theo quy định của pháp luật trong kinh doanh thức ăn đường phố.

Bên cạnh đó, Nghị định số 115 cũng quy định cụ thể mức xử phạt vi phạm hành chính đối với các hành vi nêu trên. Thực tiễn thi hành cho thấy, bên cạnh những kết quả đạt được,

một số quy định của Nghị định số 115 còn có những hạn chế, bất cập gây ảnh hưởng đến hiệu quả xử lý vi phạm hành chính đối với các vi phạm về kinh doanh thức ăn đường phố, cụ thể như sau:

*Thứ nhất*, mức phạt tiền đối với một số vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố còn thấp, chưa đủ sức răn đe.

Trong các hình thức xử phạt vi phạm hành chính thì phạt tiền là hình thức xử phạt phổ biến nhất. Hình thức phạt tiền được áp dụng để đánh vào lợi ích kinh tế của chủ thể vi phạm nhằm mục đích giúp họ nhận thấy thiệt hại về mặt vật chất để nghiêm chỉnh chấp hành quy định của pháp luật. Các vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố cũng bị áp dụng hình thức phạt tiền. Tuy nhiên, điểm hạn chế còn tồn tại là mức phạt tiền đối với nhiều vi phạm hành chính kinh doanh thức ăn đường phố còn thấp nên không đủ sức răn đe đối với chủ thể vi phạm.

Điểm b khoản 1 Điều 16 Nghị định số 115 quy định phạt tiền từ 500.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với cá nhân thực hiện hành vi “Không sử dụng găng tay khi tiếp xúc trực tiếp với thực phẩm chín, thức ăn ngay” hoặc “Thức ăn không được che đậy ngăn chặn bụi bẩn; có côn trùng, động vật gây hại xâm nhập”. Đây là hành vi vi phạm rất phổ biến, diễn ra hàng ngày. Hành vi vi phạm này không bảo đảm vệ sinh an toàn thực phẩm, gây ảnh hưởng tới sức khỏe của người tiêu dùng. Tuy nhiên, tác giả cho rằng, mức xử phạt hiện nay còn thấp chưa đủ răn đe nên tình trạng vi phạm mới tiếp tục diễn ra phổ biến cho dù Nghị định số 115 đã có hiệu lực gần năm năm nay.

*Thứ hai*, hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính đối với vi

<sup>3</sup> Nguyễn Tuấn Vũ (2016), “Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm: nhìn từ khía cạnh quản lý nhà nước và quyền lợi người tiêu dùng”, Tạp chí Khoa học pháp lý, (9).

phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố không được quy định.

Tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính là việc sung vào ngân sách nhà nước vật, tiền, hàng hóa, phương tiện có liên quan trực tiếp đến vi phạm hành chính, được áp dụng đối với vi phạm hành chính nghiêm trọng do lỗi cố ý của cá nhân, tổ chức<sup>4</sup>. Hình thức xử phạt này có thể áp dụng với tính chất là hình thức xử phạt chính hoặc hình thức xử phạt bổ sung<sup>5</sup>. Ngoài ý nghĩa là một hình thức xử phạt, việc tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính còn nhằm mục đích ngăn chặn khả năng tiếp tục sử dụng tang vật, phương tiện đó để vi phạm hành chính trong tương lai. Như vậy, để áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính thì hành vi vi phạm cần hội đủ 3 điều kiện: i) vi phạm hành chính nghiêm trọng; ii) được thực hiện với lỗi cố ý; iii) có sử dụng tang vật, phương tiện để thực hiện hành vi vi phạm. Thực tiễn xử phạt vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố cho thấy, nhiều vi phạm sử dụng công cụ, phương tiện để thực hiện hành vi vi phạm, ví dụ, “*sử dụng dụng cụ chế biến không bảo đảm an toàn thực phẩm*”. Hành vi này sử dụng tang vật là dụng cụ chế biến không bảo đảm an toàn thực phẩm. Tuy nhiên, Nghị định số 115 không quy định hình thức xử phạt tịch thu đối với tang vật vi phạm hành chính này. Đây là điều chưa thật sự thuyết phục; bởi lẽ, trong trường hợp này hành vi vi phạm đã hội đủ 3 điều kiện để áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật vi phạm hành chính. Tác giả cho rằng, việc Nghị định số 115 không quy định áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm

hành chính đối với các hành vi vi phạm về kinh doanh thức ăn đường phố là chưa hợp lý, làm giảm đi hiệu quả của biện pháp xử phạt vi phạm hành chính đối với hoạt động kinh doanh mặt hàng này.

*Thứ ba*, biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính” đối với các vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố không được quy định.

Biện pháp khắc phục hậu quả buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính được áp dụng với mục đích là thu lại số lợi bất hợp pháp để sung vào ngân sách nhà nước hoặc hoàn trả cho đối tượng bị chiếm đoạt, từ đó bảo đảm mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục<sup>6</sup>. Thông qua việc thu lại số lợi bất hợp pháp, hiệu quả giáo dục, răn đe chủ thể vi phạm và những chủ thể có ý định vi phạm hành chính được tăng cường. Như vậy, có thể khẳng định việc áp dụng biện pháp này để khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra là điều hết sức cần thiết.

Khoản 3 Điều 16 Nghị định số 115 chỉ quy định một biện pháp khắc phục hậu quả được áp dụng trong xử phạt vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố là “*buộc tiêu hủy thực phẩm đối với hành vi sử dụng phụ gia thực phẩm được sang chia, san chiết không phù hợp quy định của pháp luật để chế biến thức ăn*”, mà không quy định về biện pháp khắc phục hậu quả buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện vi phạm hành chính khi xử phạt vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố.

<sup>4</sup> Điều 26 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Luật Xử lý vi phạm hành chính).

<sup>5</sup> Khoản 2 Điều 21 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

<sup>6</sup> Điểm a khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính.

Thực tế cho thấy, hành vi “sử dụng phụ gia thực phẩm được sang chia, san chiết không phù hợp quy định của pháp luật để chế biến thức ăn” trong kinh doanh thức ăn đường phố hoàn toàn có thể làm phát sinh số lợi bất hợp pháp. Theo Ủy ban Tiêu chuẩn hóa thực phẩm quốc tế (Codex Alimentarius Commission - CAC), phụ gia thực phẩm là chất có thể có hoặc không có giá trị dinh dưỡng, được bổ sung vào thực phẩm nhằm phục vụ chế biến, bao gói, bảo quản, vận chuyển thực phẩm hoặc cải thiện kết cấu, đặc tính kỹ thuật của thực phẩm đó<sup>7</sup>. Các chất phụ gia thực phẩm nếu sử dụng đúng loại, đúng liều lượng thì sẽ có một số tác dụng tích cực như: tạo được nhiều sản phẩm phù hợp với sở thích và khẩu vị của người tiêu dùng; giữ được chất lượng toàn vẹn của thực phẩm cho tới khi sử dụng. Tuy nhiên, việc sử dụng những phụ gia thực phẩm được sang chia, san chiết không phù hợp quy định của pháp luật để chế biến thức ăn hoàn toàn có thể gây nên tác hại cho con người<sup>8</sup>. Về hình thức, những phụ gia thực phẩm được sang chia, san chiết không phù hợp quy định của pháp luật được xem là những phụ gia kém chất lượng, thường được mua với giá rẻ. Việc sử dụng những phụ gia kém chất lượng, giá rẻ vẫn có thể “đánh lừa” thị giác người tiêu dùng bằng bề mặt thực phẩm bóng xấp, mềm mại, tươi ngon. Tuy nhiên, về chất lượng thì hoàn toàn khác so với việc sử dụng phụ gia thực phẩm có chất lượng. Như vậy, việc sử dụng phụ gia thực phẩm kém chất lượng, lại thu được lợi nhuận lớn từ kinh doanh thức

ăn đường phố thì đây được xem là số lợi bất hợp pháp có được từ việc thực hiện hành vi vi phạm<sup>9</sup>.

*Thứ tư*, quy định về thẩm quyền xử phạt đối với các vi phạm hành chính trong lĩnh vực an toàn thực phẩm nói chung và kinh doanh thức ăn đường phố nói riêng chưa thống nhất với Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2020 (Luật xử lý vi phạm hành chính).

Theo quy định của Điều 28 Nghị định số 115, Chủ tịch Ủy ban nhân dân (UBND) cấp tỉnh, cấp huyện và cấp xã đều có thẩm quyền áp dụng hình thức xử phạt chính là phạt tiền đối với các vi phạm hành chính trong lĩnh vực an toàn thực phẩm. Điểm khác biệt về thẩm quyền của ba chủ thể này là, Chủ tịch UBND cấp xã chỉ có quyền phạt tiền đến 5.000.000 đồng đối với cá nhân và 10.000.000 đồng đối với tổ chức, Chủ tịch UBND cấp huyện có quyền phạt đến 50.000.000 đồng đối với cá nhân và 100.000.000 đồng đối với tổ chức, Chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền phạt tiền đến mức tối đa theo quy định tại Nghị định số 115. Ngoài ra, liên quan đến việc áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính, Chủ tịch UBND cấp xã có quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính có giá trị không vượt quá 5.000.000 đồng đối với cá nhân và 10.000.000 đồng đối với tổ chức. Chủ tịch UBND cấp huyện có quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính có giá trị không vượt quá 50.000.000 đồng đối với cá nhân và 100.000.000 đồng đối với tổ chức. Quy định của Điều 28 Nghị định số 115 không phù hợp với Luật Xử lý vi phạm hành chính. Theo đó, khoản 1 Điều 38 Luật Xử lý

<sup>7</sup> Xem: “Phụ gia thực phẩm: Mỗi nguy khó lường”, <http://tbtagi.angiang.gov.vn/phu-gia-thuc-pham-moi-nguy-kho-luong-11643.html>, truy cập ngày 22/01/2022.

<sup>8</sup> Nguyễn Thị Ngọc Lan, “*Sử dụng phụ gia thực phẩm tại Việt Nam - Thực trạng và giải pháp kiểm soát*”, Tạp chí Khoa học pháp lý, số 9 năm 2016.

<sup>9</sup> Ban chỉ đạo liên ngành về an toàn vệ sinh thực phẩm tỉnh Sóc Trăng (2021), Báo cáo số 17/BC-BCĐLNATVSTP về kết quả triển khai công tác bảo đảm an toàn thực phẩm năm 2020.

vi phạm hành chính quy định, Chủ tịch UBND cấp xã được tăng thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính có giá trị không vượt quá 02 lần mức tiền phạt 5.000.000 đồng đối với cá nhân và 10.000.000 đồng đối với tổ chức. Tương tự, khoản 2 Điều 38 Luật Xử lý vi phạm hành chính tăng thẩm quyền xử phạt của Chủ tịch UBND cấp huyện từ 50.000.000 đồng lên 100.000.000 đồng đối với cá nhân và từ 100.000.000 đồng lên 200.000.000 đồng đối với tổ chức; đồng thời, Chủ tịch UBND cấp huyện được tăng thẩm quyền tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính không giới hạn về giá trị.

Để góp phần nâng cao hiệu quả của xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm trong hoạt động kinh doanh thức ăn đường phố, tác giả kiến nghị:

*Thứ nhất*, Chính phủ cần phải đánh giá một cách tổng quan các vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố để xem xét tăng mức tiền phạt đối với các vi phạm hành chính hiện nay có mức phạt tiền quá thấp so với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi vi phạm. Điều này cũng bảo đảm tính răn đe đối với chủ thể vi phạm, từ đó giảm thiểu tình trạng vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố đang diễn ra phổ biến trong thực tế. Nhà làm luật cần cân nhắc tăng mức phạt tiền đối với các vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố có mức phạt thấp so với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi để răn đe và ngăn chặn vi phạm; tuy nhiên không được lạm dụng mà phải điều chỉnh cho phù hợp với tình hình vi phạm thực tế, cần chú ý đến các yếu tố như tính thường xuyên, phổ biến hay đối tượng vi phạm... để quyết định mức tiền phạt thích hợp.

*Thứ hai*, thực tiễn thi hành pháp luật đã chứng minh vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố có thể sử dụng công cụ, phương tiện để thực hiện hành vi vi phạm và các trường hợp đó hoàn toàn đủ điều kiện để

áp dụng hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính theo Điều 26 Luật Xử lý vi phạm hành chính. Do đó, Chính phủ cần cân nhắc bổ sung hình thức xử phạt tịch thu tang vật, phương tiện vi phạm hành chính trong xử phạt vi phạm hành chính đối với các vi phạm về kinh doanh thức ăn đường phố. Bổ sung quy định hình thức xử phạt này ngoài ý nghĩa hoàn thiện hệ thống hình thức xử phạt vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố còn nhằm mục đích ngăn chặn khả năng người vi phạm tiếp tục sử dụng tang vật, phương tiện đó để vi phạm hành chính trong tương lai.

*Thứ ba*, Chính phủ cần tiến hành rà soát tổng thể tất cả các vi phạm hành chính về kinh doanh thức ăn đường phố tại Điều 16 Nghị định số 115 để từ đó cân nhắc bổ sung biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc nộp lại số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm hành chính*” đối với các vi phạm hành chính có khả năng làm phát sinh số lợi bất hợp pháp, đồng thời cần hướng dẫn cụ thể cách xác định số lợi bất hợp pháp trong hoạt động này. Cách quy định này sẽ bảo đảm mọi số lợi bất hợp pháp có được do thực hiện hành vi vi phạm về kinh doanh thức ăn đường phố bị nộp lại, nhằm khắc phục triệt để mọi hậu quả xấu do vi phạm hành chính gây ra.

*Thứ tư*, Chính phủ cần sửa đổi Nghị định số 115 theo hướng tăng thẩm quyền phạt tiền của Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện nhằm bảo đảm sự hài hòa với các quy định trong Điều 38 Luật Xử lý vi phạm hành chính. Theo đó, điểm a khoản 2 Điều 28 Nghị định số 115 cần được sửa đổi như sau:

“2. Chủ tịch Ủy ban nhân dân cấp huyện có quyền:

a) Phạt tiền đến 100.000.000 đồng đối với cá nhân và phạt tiền đến 200.000.000 đồng đối với tổ chức;

...” ■