

KHUNG PHÁP LUẬT QUỐC GIA VỀ AN TOÀN THỰC PHẨM

● NGUYỄN THU DUNG

TÓM TẮT:

Thực phẩm là loại hàng hóa có tính chất thương mại quốc tế cao, do đó, vấn đề an toàn thực phẩm (ATTP) không chỉ là vấn đề nội bộ của từng quốc gia, mà còn thuộc phạm vi điều chỉnh của pháp luật quốc tế. Do giới hạn nghiên cứu, bài viết sẽ chỉ tập trung cung cấp cơ sở lý thuyết của khung pháp luật về ATTP, nhằm tạo tiền đề cho việc đánh giá và phân tích những điểm bất cập, hạn chế của pháp luật về ATTP.

Từ khóa: an toàn thực phẩm, pháp luật về an toàn thực phẩm.

1. Khái quát khung pháp luật quốc gia về ATTP

Ở cấp độ quốc gia, sự bùng nổ dân số, sự tập trung dân số ở các khu đô thị lớn và sự thu hẹp diện tích đất nông nghiệp do quá trình đô thị hóa tiếp tục đặt ra các thách thức trong việc bảo đảm ATTP, đặc biệt, ở các nước đang phát triển vốn được biết đến là nơi có cơ sở hạ tầng sản xuất thực phẩm còn nhiều yếu kém. Đặc biệt, sự thay đổi phương thức sản xuất thực phẩm ở cả đô thị và nông thôn kéo theo những tiềm ẩn lớn hơn về rủi ro đối với sức khỏe con người. Ví dụ, các công nghệ mới giúp cho việc bảo quản thực phẩm tươi lâu hơn và được vận chuyển đi xa hơn, tuy nhiên cũng làm cho các nguy cơ của thực phẩm lan tỏa nhanh hơn,... Thực phẩm biến đổi gen cũng gây ra nhiều mối lo ngại và tranh cãi về nguy cơ tiềm ẩn gây hại cho sức khỏe của con người.

Pháp luật về ATTP (Food Law) bao gồm tất cả các quy định trong hệ thống pháp luật của một quốc gia có tác động trực tiếp hoặc gián tiếp tới thực phẩm, vì thế phạm vi điều chỉnh của “Food Law” rất rộng. Khung pháp luật về ATTP của quốc gia khá đa dạng và khác nhau về cấu trúc và phạm vi điều chỉnh. Có quốc gia có đạo luật riêng về ATTP, nhưng cũng có quốc gia không có đạo luật riêng mà áp dụng luôn các tiêu chuẩn Codex, hoặc cũng có

quốc gia áp dụng các quy tắc của tôn giáo hoặc được điều chỉnh bởi các văn bản điều hành.

Sự thay đổi của các quy định về ATTP tại các quốc gia phản ánh mối tương quan giữa nhà sản xuất, NTD và nhà nước. Vì thế, nó có thể được sửa đổi liên tục hoặc không được sửa đổi liên tục và kết quả là tạo ra một “mê cung” các quy định. Bên cạnh đó, những thay đổi này bắt nguồn từ sức ép bên trong nhằm điều chỉnh vấn đề ATTP trong nước, nhưng cũng có thể từ sức ép bên ngoài, nhằm thúc đẩy hoạt động xuất khẩu thương mại. Hệ quả là, một hệ thống pháp luật về ATTP thiếu sự gắn kết có thể được hình thành. Tuy nhiên, điểm chung là các hệ thống pháp luật đó đều cố gắng hướng tới giải quyết vấn đề về ATTP một cách toàn diện. Các thiết chế nhà nước tham gia quản lý về ATTP cũng là thách thức đặt ra đối với nhiều quốc gia. Sự trùng lặp, chồng chéo về nhiệm vụ thi hành được coi là cản trở và tác động rất lớn tới mức độ hiệu quả của quản lý ATTP. Với tính chất như vậy, các quốc gia có truyền thống pháp luật, cấu trúc thể chế, ngân sách và các nguồn lực khác nhau sẽ dẫn đến sự lựa chọn khác nhau trong việc thiết lập các công cụ pháp lý của “Food Law”.

2. Các nhóm chế định của khung pháp luật quốc gia về ATTP

Thông thường, pháp luật về ATTP chia thành 2

nhóm, gồm: nhóm quy định có tác động trực tiếp lên thực phẩm và nhóm quy định tác động gián tiếp lên thực phẩm.

2.1. Nhóm quy định điều chỉnh trực tiếp thực phẩm

Đây là nhóm quy định về các dạng thực phẩm khác nhau, các chất hóa học, các chất phụ gia,... có thể được bổ sung vào thực phẩm, cũng như quy định về cách thức mà thực phẩm được chế biến, sản xuất, bảo quản, vận chuyển.

+ Nhóm các quy định về một loại thực phẩm cụ thể

Thực phẩm tươi sống: các quy định chủ yếu tập trung vào hoạt động kiểm tra thực phẩm tươi sống gồm các giai đoạn từ trang trại đến NTD nhằm bảo đảm không giai đoạn nào có nguy cơ đối với sức khỏe con người. Cụ thể hơn, nó gồm kiểm tra cách thức động vật, thực vật được nuôi trồng; đánh giá và kiểm tra cách thức giết mổ; tiếp đến là kiểm tra, đánh giá cách mà thực phẩm tươi sống được vận chuyển và lưu trữ. Trong suốt chuỗi kiểm tra, chủ sản xuất và nhà kinh doanh phải xác định những điểm có nguy cơ rủi ro lớn nhất và áp đặt một hệ thống kiểm soát dựa trên khoa học để giảm thiểu những rủi ro đó.

Thực phẩm chức năng: Các quy định tập trung vào phương pháp thực phẩm chức năng được phát triển để cải thiện các đặc điểm dinh dưỡng và có tác động tích cực đến cơ thể vượt qua giá trị truyền thống. Tất cả các loại thực phẩm này không được chứa các chất phụ gia và dư lượng với hàm lượng vượt ngưỡng và phải được đóng gói, dán nhãn và bán hàng đúng cách.

Thực phẩm đường phố (street food): FAO định nghĩa rằng, thức ăn đường phố là thực phẩm và đồ uống được chế biến trên đường phố và những nơi công cộng. Thực phẩm đường phố (TPĐP) thường được chế biến trong các điều kiện mất vệ sinh, có khả năng gây ngộ độc thực phẩm nghiêm trọng. Giấy phép được coi là công cụ để quản lý TPĐP (tập trung vào các điều kiện thực phẩm được chế biến, lưu trữ, đóng gói và vận chuyển). Khung pháp luật về TPĐP cũng tập trung vào đánh giá rủi ro sức khỏe của từng loại thực phẩm và có thể liệt kê một số loại thực phẩm có nguy cơ cao. Các quy định về TPĐP cũng tạo cơ hội cho sự tham gia của các hiệp hội các nhà cung cấp TPĐP, cũng như dẫn hình thành hạ tầng cơ bản cho TPĐP như không gian, nước, điện, nhà vệ sinh, dịch vụ xử lý rác.

Thực phẩm hữu cơ: Các quy định về thực phẩm hữu cơ thường đưa ra các quy tắc tối thiểu điều chỉnh việc sản xuất, chế biến và nhập khẩu các sản phẩm hữu cơ, các quy trình chứng nhận và kiểm tra, ghi nhãn và tiếp thị, với mục tiêu bảo vệ nhà sản xuất hữu cơ khỏi sự cạnh tranh không công bằng và bảo vệ NTD khỏi sự lừa dối và gian lận.

+ Nhóm các quy định về các hóa chất độc hại

Trong chuỗi thức ăn, một số chất có thể được thêm vào, hoặc vô tình trở thành một phần của thực phẩm có khả năng gây rủi ro cho sức khỏe con người. Một số chất rất nguy hiểm, nhưng một số chất lại ở giới hạn nhất định. Do đó, việc kiểm soát có thể thông qua việc cấm sử dụng các chất cụ thể hoặc là thông qua việc thiết lập và giám sát mức an toàn tối đa và giới hạn dư lượng tối đa. Nguyên tắc là mọi chất bổ sung vào thực phẩm dù trực tiếp hay gián tiếp đều đòi hỏi phải có sự cho phép của cơ quan có thẩm quyền, dựa trên đánh giá các rủi ro tiềm ẩn đối với sức khỏe con người. Ví dụ, chất phụ gia chỉ được phép lưu hành nếu chúng không có rủi ro đối với sức khỏe con người, vì thế, phải có đánh giá an toàn khoa học nghiêm ngặt trước khi được sử dụng. Hoặc về thuốc trừ sâu, các quy định về kiểm soát thuốc trừ sâu được thể hiện ở việc xây dựng các ngưỡng an toàn và giám sát thực hiện. Hoặc ví dụ, đối với thuốc thú y, công cụ pháp lý để kiểm soát thuốc thú y vẫn là thiết lập các ngưỡng an toàn và giám sát thuốc thú y, đặc biệt là quy định về thời gian đào thải thuốc thú y.

Bởi vì tính chất liên tục thay đổi do những tiến bộ khoa học-kỹ thuật mang lại, nên các quy định về các chất có hại thường được phân quyền cho cơ quan hành pháp ở trung ương thiết lập, cơ quan này sẽ có thẩm quyền xây dựng và ban hành các danh mục các hóa chất độc hại. Luật chỉ cần có một điều khoản phân quyền cho cơ quan hành pháp.

+ Nhóm quy định về việc thực phẩm được chuẩn bị, chế biến và kinh doanh

Vệ sinh thực phẩm (VSTP): Các quy định về VSTP thường đưa ra các nguyên tắc và quy tắc cơ bản cho các chủ cơ sở thực phẩm bảo đảm ATTP trong quá trình chế biến, sản xuất, xử lý, đóng gói, vận chuyển, lưu trữ và phân phối.

Các quy định về VSTP thường nhấn mạnh đến các điều kiện cơ sở vật chất của nơi sản xuất, ví dụ như: cơ sở đó phải được giữ sạch, khử trùng đúng cách. Hạ tầng thoát nước phải đầy đủ, tránh nguy cơ ô nhiễm các thực phẩm; hệ thống thông gió, ánh

sáng, vệ sinh; hệ thống xử lý chất thải. Các quy định về VSTP cũng đặt ra yêu cầu vệ sinh cá nhân đối với nhân sự trong các cơ sở thực phẩm. Các quy định về VSTP cũng bao gồm sự an toàn của các vật liệu tiếp xúc trực tiếp với thực phẩm. Về nguyên tắc, vật liệu tiếp xúc thực phẩm nên an toàn và không được chuyển hóa các thành phần của nó vào thực phẩm với số lượng gây nguy hiểm cho sức khỏe cộng đồng, tác động xấu đến chất lượng của thực phẩm.

Chiếu xạ thực phẩm: Đây là phương pháp xử lý vật lý các sản phẩm thực phẩm đóng gói với lượng bức xạ ion hóa được kiểm soát thận trọng trong một thời gian cụ thể để phá hủy hoặc trung hòa các sinh vật gây ra hư hỏng hoặc mầm bệnh cho thực phẩm. Chiếu xạ là phương pháp thay thế hiệu quả cho việc sử dụng thuốc trừ sâu. Tuy nhiên, có nhiều bằng chứng cho thấy chiếu xạ gây ra những thay đổi hóa học có hại và có thể thay đổi dinh dưỡng của thực phẩm. Do đó, các quốc gia thường xem xét các ứng dụng cụ thể của chiếu xạ trong từng trường hợp. Vì thế, các quy định thường hướng tới việc thiết lập một cơ quan có thẩm quyền chịu trách nhiệm phê duyệt các thực phẩm được chiếu xạ, cấp phép cho các cơ sở chiếu xạ thực phẩm và cung cấp tư vấn về chiếu xạ thực phẩm.

Ghi nhãn thực phẩm: Vai trò của việc ghi nhãn thực phẩm là cung cấp thông tin về bản chất, đặc điểm của sản phẩm thực phẩm để cung cấp cho NTD đưa ra các lựa chọn mua sắm sáng suốt hơn. Vì thế, ghi nhãn thực phẩm không nên nhằm mục đích đánh lừa người tiêu dùng về các đặc điểm hoặc tác dụng của sản phẩm cũng không nên gán cho các đặc tính của sản phẩm về phòng ngừa, điều trị, chữa bệnh cho con người.

Các quy định về nhãn thực phẩm thường chỉ yêu cầu chỉ ra tên của thực phẩm, các thành phần, trọng lượng, khối lượng, thông tin dinh dưỡng, tên và địa chỉ của nhà sản xuất, quốc gia xuất xứ, hướng dẫn sử dụng, lưu trữ, ngày hết hạn. Hơn nữa, nhãn thực phẩm phải được thực hiện bằng ngôn ngữ dễ hiểu.

2.2. Nhóm các quy định tác động gián tiếp lên thực phẩm

Đây là nhóm các quy định đăng ký; quy định về tiêu chuẩn, chứng nhận; quy định về giấy phép; hệ thống thiết chế thực thi; các quy định về đất đai và môi trường; và các quy định về bảo vệ NTD; sức khỏe cộng đồng. Đây đều là các công cụ pháp lý góp phần đảm bảo ATTP.

2.2.1. Các quy định về đăng ký

Các quy định về đăng ký là nhằm kiểm soát các chất hóa học và chất nguy hiểm, có thể cố ý, hoặc vô tình được thêm vào trong thực phẩm. Một số quốc gia ban hành một luật khung để kiểm soát các chất hóa học và chất nguy hiểm; trong khi, một số quốc gia khác lại thiết lập các cơ quan riêng biệt, các quy định riêng biệt, nhằm tận dụng tối đa chuyên môn và các tài nguyên sẵn có của các cơ quan đó.

Các quy định về đăng ký này chủ yếu áp dụng đối với chất hóa học, thuốc trừ sâu; thuốc thú y và thức ăn chăn nuôi. Đối với chất hóa học, một danh mục các chất hóa học bị hạn chế, cấm nhập khẩu sử dụng, sở hữu, phân phối; các quy định về quy trình an toàn, đào tạo đối với các nhân viên tiếp xúc trực tiếp với hóa chất; cách thức mà hóa chất, thuốc trừ sâu được quảng cáo, dán nhãn, đóng gói, xử lý.

Đối với thuốc thú y, mục tiêu chính của việc đăng ký thuốc thú y là đảm bảo chất lượng, an toàn và hiệu quả của chúng. Các quy định sẽ có vai trò xác định rằng ai là người được kê đơn thú y, quy định các quy tắc để lưu trữ, ghi nhãn, lưu giữ hồ sơ và kiểm tra.

Đối với thức ăn chăn nuôi, các quy định về thức ăn chăn nuôi quy định việc sản xuất, nhập khẩu, đăng ký, bán, quảng cáo và sử dụng thức ăn chăn nuôi đóng gói sẵn và nguyên liệu thô trong sản xuất, cũng như các điều kiện, quy trình sản xuất thức ăn chăn nuôi.

Về thể chế, với mỗi loại chất nêu trên, luôn có sự tồn tại của một cơ quan có vai trò đánh giá các bằng chứng khoa học liên quan đến các chất cụ thể. Cơ quan đó cũng được giao thẩm quyền để thu thập, giải thích, phổ biến thông tin nhằm cho phép nó đánh giá rủi ro của các loại hóa chất, thức ăn chăn nuôi, thuốc thú y. Nó cũng có vai trò đánh giá các vấn đề liên quan đến đăng ký, cấp giấy phép và tư vấn các vấn đề liên quan đến chất hóa học, thuốc trừ sâu; thuốc thú y và thức ăn chăn nuôi.

2.2.2. Các quy định về tiêu chuẩn, quy chuẩn và chứng nhận

Về quy chuẩn, tiêu chuẩn, đạo luật quốc gia có thể thiết lập các quy chuẩn, tiêu chuẩn cho các sản phẩm và dịch vụ để nâng cao hiệu suất, an toàn và chất lượng cho quá trình sản xuất, kinh doanh thực phẩm. Các tiêu chuẩn thực phẩm có thể được phát triển bởi các cơ quan công quyền hoặc tổ chức tiêu chuẩn độc lập tư nhân hoặc kết hợp cả hai. Một số

tiêu chuẩn là bắt buộc, trong khi một số khác có thể mang tính tự nguyện.

Tiêu chuẩn có thể áp dụng cho việc đảm bảo chất lượng, tính xác thực (nguồn gốc địa lý); quyền sở hữu của quá trình sản xuất. Một số loại tiêu chuẩn điển hình như ghi nhãn thực phẩm, phụ gia thực phẩm, chất gây ô nhiễm, phương pháp phân tích lấy mẫu, vệ sinh thực phẩm, nhập khẩu thực phẩm, hệ thống kiểm tra xuất khẩu và dư lượng của thuốc thú y, thuốc trừ sâu. Việc thực thi sẽ dựa trên hoạt động báo cáo và kiểm tra.

Về chứng nhận, đây là quy trình được sử dụng để đảm bảo rằng các sản phẩm và dịch vụ đáp ứng quy chuẩn, tiêu chuẩn đã được thiết lập ở trên. Chứng nhận thường được thực hiện bởi các cơ quan chứng nhận tư nhân hoặc một cơ quan của chính phủ. Chứng nhận có thể là tự nguyện hoặc bắt buộc. Về hình thức, tem, chứng chỉ hoặc nhãn được gắn cho sản phẩm để biết rằng sản phẩm hoặc dịch vụ đã được chứng nhận theo quy định hiện hành và phù hợp với các tiêu chuẩn áp dụng.

2.2.3. Các quy định về giấy phép

Các quy định về cấp phép gồm việc cấp, đình chỉ, sửa đổi, hủy bỏ giấy phép các loại khác nhau liên quan đến kiểm soát thực phẩm, ATTP và buôn bán thực phẩm. Sau khi kiểm tra định kỳ, giấy phép có thể bị đình chỉ hoặc bị thu hồi khi các thương nhân không tuân theo các quy tắc và tiêu chuẩn hiện hành. Hệ thống cấp phép khá đa dạng và phức tạp, do đó, điều quan trọng ở đây phải thiết lập và duy trì sự hợp tác mạnh mẽ giữa cơ quan cấp giấy phép và cơ quan về thực phẩm. Hệ thống giấy phép chỉ thực sự hoạt động có hiệu quả khi các yêu cầu của việc cấp phép được bảo đảm áp dụng trong thực tiễn.

2.2.4. Các quy định về các cơ quan thực thi

Mô hình Luật Thực phẩm mới (FAO) đề xuất một hệ thống các cơ quan thực thi mang tính tích hợp, trong đó hệ thống kiểm soát thực phẩm được chia thành 4 cấp, gồm: (1) đánh giá và quản lý rủi ro, xây dựng chính sách và phát triển luật, quy định và tiêu chuẩn; (2) phối hợp kiểm soát thực phẩm, giám sát, kiểm toán; (3) kiểm tra và thực thi; (4) Giáo dục và đào tạo. Theo đó, cấp 1 và 2 thông thường sẽ được giao cho cơ quan trung ương, trong khi, cấp 3 và 4 sẽ được phân cấp cho địa phương. Mô hình này đòi hỏi việc thành lập một cơ quan thực phẩm trung tâm với mục đích thực hiện 1 và 2 để có thể thực hiện chức năng điều phối.

2.2.5. Các quy định về nguồn nước, đất đai và môi trường

Hầu hết các quốc gia đều có luật nước quy định các nguyên tắc cơ bản liên quan kiểm soát việc ô nhiễm nước. Nước sử dụng trong các cơ sở sản xuất thực phẩm thông thường phải đáp ứng tiêu chuẩn sử dụng nước uống, tuy nhiên nó được điều chỉnh bởi Luật Y tế công cộng thay vì Luật Tài nguyên nước. Ở nhiều quốc gia, định nghĩa thực phẩm còn bao gồm cả “nước uống”. Thông thường, nhà cung cấp nước chịu trách nhiệm về an toàn của “nước uống” ở một điểm xác định trong hệ thống phân phối. Pháp luật cũng có sự phân biệt giữa nước uống đóng chai và nước uống đường ống, vì nước đóng chai có tiêu chuẩn riêng, ví dụ liên quan đến thành phần, đóng chai, lưu trữ và các vật liệu được sử dụng để chứa nước đóng chai.

Bên cạnh nguồn nước, đất đai cũng là một nguồn lực quan trọng trong sản xuất thực phẩm. Một hệ thống đăng ký đất đai hành chính tốt sẽ khuyến khích chủ sở hữu thực hiện các khoản đầu tư dài hạn và góp phần tạo ra các thực hành nông nghiệp tốt và bền vững. Pháp luật đất đai cũng chứa các điều khoản về sử dụng đất để gắn kết với vấn đề ô nhiễm và hạn chế sử dụng phân bón, thuốc trừ sâu, giúp ngăn chặn đất bị ô nhiễm và cuối cùng ảnh hưởng đến sản xuất thực phẩm.

2.2.6. Các quy định về bảo vệ NTD và sức khỏe cộng đồng

Bảo vệ NTD là một thuật ngữ chỉ mọi hành động nhằm bảo vệ quyền và lợi ích của NTD với mục tiêu đảm bảo quyền không bị tổn hại bởi các hàng hóa, dịch vụ không an toàn và nguy hiểm; được thông báo về chất lượng, số lượng và giá cả. Một số quốc gia có đạo luật riêng về bảo vệ NTD để cung cấp các nguyên tắc cơ bản, khung pháp luật điều chỉnh về bảo vệ NTD. Trong khi đó, một số quốc gia lại ban hành các đạo luật cụ thể bảo vệ NTD để điều chỉnh các vấn đề cụ thể như an toàn sản phẩm, ghi nhãn, quảng cáo, tiêu chuẩn, các điều khoản không công bằng trong hợp đồng tiêu dùng.

Ở nhiều quốc gia, ATTP là một khía cạnh của sức khỏe con người, do đó, nó cũng liên quan mật thiết tới các quy định về y tế công cộng hoặc luật bảo vệ sức khỏe cộng đồng. Các quy định về y tế công cộng hỗ trợ cho các quy định về ATTP bởi các bệnh do thực phẩm có thể giết chết hàng triệu người và là mối đe dọa cộng đồng.

3. Kết luận

Nhìn chung, thực phẩm và ATTP có thể trở thành đối tượng điều chỉnh của rất nhiều đạo luật liên quan tới nhiều lĩnh vực khác nhau, vì thế, không có một mô hình chung cho một khung pháp luật về ATTP, mà nó phụ thuộc vào điều kiện, khả năng thực thi của Nhà nước trong xây dựng, thiết kế

cấu trúc khung pháp luật về ATTP. Tuy nhiên, dù trong bối cảnh quốc gia phát triển hay quốc gia đang phát triển, sự hình thành và phát triển của khung pháp luật về ATTP ở phạm vi quốc gia cũng đã dẫn cho thấy những nội dung chung, cơ bản, tối thiểu cần phải có của một khung pháp luật điều chỉnh về ATTP như đã đề cập ở trên ■

TÀI LIỆU THAM KHẢO:

1. Vapnek J., et al. (2005). Perspectives and Guidelines on Food Legislation: With a New Model Food Law. [Online] Available at <https://www.fao.org/3/a0274e/a0274e.pdf>
2. Henson S. and Caswell J. (1999). Food safety regulation: An overview of contemporary issues. *Food Policy*, 24(6), 589-603.
3. Bevilacqua D. (2015). *Introduction to Global Food-safety Law and Regulation*. Paris: Europa Law Publishing.
4. Street foods in developing countries: Lessons from Asia. [Online] Available at <https://www.fao.org/3/u3550t/u3550t08.htm>

Ngày nhận bài: 3/6/2022

Ngày phản biện đánh giá và sửa chữa: 3/7/2022

Ngày chấp nhận đăng bài: 13/7/2022

Thông tin tác giả:

ThS. NGUYỄN THU DUNG

Phòng Luật Kinh tế, Viện Nhà nước và Pháp luật

NATIONAL LEGAL FRAMEWORK ON FOOD SAFETY

● Master. **NGUYEN THU DUNG**

Department of Economic Law, Institute of State and Law

ABSTRACT:

Foodstuffs have a high international trade nature. Hence, food safety issues are not only a matter of each country but also an issue of global governance. Due to the research limitations, this paper focuses on providing the theoretical basis of the legal framework on food safety, in order to create a premise for the assessment and analysis of the inadequacies and limitations of the food safety legislation.

Keywords: food safety, food safety legislation.