TẠP CHÍ ĐIỆN TỬ
THƯƠNG HIỆU & CÔNG LUẬN

Luật An toàn thực phẩm (sửa đổi) - Kỳ I: Từ kiểm soát từng khâu đến quản lý nguy cơ toàn chuỗi

14:21 15/07/2026

Sau hơn 15 năm thực hiện, Luật An toàn thực phẩm năm 2010 đã góp phần hình thành khung pháp lý quan trọng cho công tác bảo đảm an toàn thực phẩm. Tuy nhiên, quy mô sản xuất, phương thức kinh doanh, thương mại điện tử và chuỗi cung ứng đã thay đổi nhanh chóng, đặt ra yêu cầu chuyển từ quản lý từng khâu riêng lẻ sang kiểm soát nguy cơ trong toàn bộ chuỗi cung ứng thực phẩm.

An toàn của một sản phẩm không chỉ được quyết định tại thời điểm hoàn thành hồ sơ để đưa ra thị trường. Đằng sau mỗi sản phẩm là một chuỗi hoạt động liên tục, từ sản xuất ban đầu, sơ chế, chế biến, bảo quản, phân phối đến tiêu dùng. Nguy cơ có thể phát sinh ở bất kỳ công đoạn nào và chỉ một mắt xích không được kiểm soát phù hợp cũng có thể ảnh hưởng đến sản phẩm cuối cùng.

Đây là vấn đề trung tâm được đặt ra trong báo cáo chính sách Luật An toàn thực phẩm (sửa đổi), không chỉ điều chỉnh một số quy định đã bộc lộ bất cập, mà hướng tới thay đổi phương thức quản lý, lấy kiểm soát nguy cơ trong toàn bộ chuỗi cung ứng làm nền tảng.

Sau hơn 15 năm thực hiện, Luật ATTP năm 2010 đã góp phần quan trọng trong việc hình thành khung pháp lý cho công tác quản lý an toàn thực phẩm tại Việt Nam. Tuy nhiên, hiện nay quy mô sản xuất, phương thức kinh doanh, thương mại điện tử và chuỗi cung ứng đã thay đổi nhanh chóng, đặt ra yêu cầu chuyển từ quản lý từng khâu riêng lẻ sang kiểm soát nguy cơ trong toàn bộ chuỗi cung ứng thực phẩm.

Những thay đổi của thực tiễn

Luật An toàn thực phẩm năm 2010 đã góp phần xác lập trách nhiệm của cơ quan quản lý, tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh; quy định điều kiện bảo đảm an toàn thực phẩm và tạo nền tảng cho hoạt động thanh tra, kiểm tra, xử lý vi phạm. Tuy nhiên, sau hơn 15 năm, bối cảnh kinh tế - xã hội đã thay đổi mạnh mẽ. Quy mô sản xuất lớn hơn, chuỗi cung ứng dài hơn, phương thức kinh doanh đa dạng hơn và thương mại điện tử phát triển mạnh hơn do đó, thực phẩm và nguyên liệu thực phẩm ngày càng lưu chuyển qua nhiều cơ sở, địa bàn và phương thức phân phối. Chính những thay đổi đó làm xuất hiện khoảng cách giữa một số quy định được xây dựng từ năm 2010 với yêu cầu quản lý hiện nay.

Tại báo cáo chính sách Luật ATTP (sửa đổi), một trong những bất cập được Bộ Y tế đưa ra chính là quy định yêu cầu thực phẩm đã qua chế biến, bao gói sẵn phải đăng ký bản công bố hợp quy trước khi lưu thông. Trong khi đó, thực phẩm là nhóm sản phẩm rất đa dạng về hình thức và chủng loại. Ngay cả Ủy ban Tiêu

chuẩn thực phẩm quốc tế (CODEX) cũng chỉ có thể xây dựng tiêu chuẩn kỹ thuật đối với một số phân nhóm đặc thù, như sữa hoặc thực phẩm dùng cho chế độ ăn đặc biệt, thay vì đầy đủ cho toàn bộ sản phẩm chế biến, bao gói sẵn.

Vì vậy, việc áp dụng yêu cầu công bố hợp quy đối với tất cả sản phẩm thuộc nhóm này được đánh giá là không phù hợp với phương thức quản lý an toàn thực phẩm và khó khả thi trong thực tiễn.

Bên cạnh đó, một số quy định khác cũng phát sinh khó khăn khi áp dụng. Theo quy đinh hiện hành thực phẩm chức năng lần đầu tiên đưa ra thị trường phải có báo cáo về hiệu quả công dụng, nhưng thực tế lại khó xác định thế nào là "lần đầu tiên đưa ra thị trường".

Đối với những nhóm thực phẩm cần được giám sát chặt chẽ, như thực phẩm dinh dưỡng y học, thực phẩm dùng cho chế độ ăn đặc biệt, sản phẩm dinh dưỡng dành cho trẻ đến 36 tháng tuổi, thực phẩm bảo vệ sức khỏe và thực phẩm bổ sung, hiện nay chưa có quy định bắt buộc áp dụng Giấy chứng nhận cơ sở đủ điều kiện an toàn thực phẩm đạt yêu cầu Thực hành sản xuất tốt (GMP) hoặc Hệ thống phân tích mối nguy và điểm kiểm soát tới hạn (HACCP) hoặc Hệ thống quản lý an toàn thực phẩm ISO 22000 hoặc Tiêu chuẩn thực phẩm quốc tế (IFS) hoặc Tiêu chuẩn toàn cầu về an toàn thực phẩm (BRC) hoặc Chứng nhận hệ thống an toàn thực phẩm (FSSC 22000) hoặc chứng nhận tương đương.

Tại khoản 4 Điều 4, Luật An toàn thực phẩm năm 2010 mới quy định việc thiết lập khuôn khổ pháp lý và lộ trình áp dụng các hệ thống như Thiết lập khuôn khổ pháp lý và tổ chức thực hiện lộ trình bắt buộc áp dụng hệ thống Thực hành sản xuất tốt (GMP), Thực hành nông nghiệp tốt (GAP), Thực hành vệ sinh tốt (GHP), Phân tích nguy cơ và kiểm soát điểm tới hạn (HACCP) và các hệ thống quản lý an toàn thực phẩm tiên tiến khác. Cùng với đó, nhiều yêu cầu cụ thể đối với từng nhóm cơ sở, từng nhóm sản phẩm vẫn cần được hoàn thiện rõ hơn.

Những bất cập nói trên, cho thấy việc sửa luật không chỉ xuất phát từ nhu cầu đơn giản hóa một số thủ tục. Vấn đề lớn hơn là phương thức quản lý cần được điều chỉnh để theo kịp sự thay đổi của thị trường và toàn bộ vòng đời của sản phẩm.

pháp luật hiện hành vẫn còn những khoảng trống trong việc xác định đầy đủ trách nhiệm của các chủ thể và khả năng theo dõi sản phẩm trong toàn bộ quá trình.

Khoảng trống trong quản lý vòng đời sản phẩm

Một sản phẩm thực phẩm không chỉ tồn tại ở thời điểm được công bố hoặc kiểm tra trước khi lưu hành. Sản phẩm đó có cả một vòng đời, từ nguyên liệu, sản xuất, chế biến, bảo quản đến phân phối và tiêu dùng. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành vẫn còn những khoảng trống trong việc xác định đầy đủ trách nhiệm của các chủ thể và khả năng theo dõi sản phẩm trong toàn bộ quá trình.

Báo cáo của Bộ Y tế chỉ ra rằng pháp luật chưa quy định đầy đủ việc thu hồi các giấy phép trong lĩnh vực an toàn thực phẩm, nhất là đối với trường hợp hồ sơ công bố dựa trên giấy tờ giả mạo, không trung thực; sản phẩm là hàng giả hoặc chứa chất cấm. Đồng thời, quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân đứng tên công bố sản phẩm cũng chưa được xác định đầy đủ. Trong khi đây là chủ thể chịu trách nhiệm trước cơ quan quản lý về sản phẩm đã công bố, luật hiện hành chủ yếu quy định quyền và nghĩa vụ của tổ chức, cá nhân sản xuất, kinh doanh thực phẩm. Khoảng trống này gây khó khăn trong quá trình thanh tra, kiểm tra và xác định trách nhiệm khi sản phẩm đã lưu hành trên thị trường.

Bên cạnh đó, hệ thống kiểm nghiệm là một mắt xích khác cần được hoàn thiện. Luật An toàn thực phẩm hiện hành và Nghị định số 15/2018/NĐ-CP đã có quy định về cơ sở kiểm nghiệm được chỉ định trong giải quyết tranh chấp và cung

cấp phiếu kiểm nghiệm khi công bố sản phẩm. Tuy nhiên, điều kiện, hồ sơ, trình tự, thủ tục chỉ định hoặc công bố tiêu chuẩn áp dụng đối với các loại cơ sở kiểm nghiệm chưa được quy định đầy đủ. Điều này gây khó khăn trong việc xác định vai trò của cơ sở kiểm nghiệm được Nhà nước chỉ định, cơ sở kiểm nghiệm kiểm chứng, cơ sở không được chỉ định và phòng kiểm nghiệm của cơ sở sản xuất.

Chưa dừng lại ở đó, việc nhận diện và truy xuất nguồn gốc thực phẩm, nguyên liệu thực phẩm, phụ gia, chất hỗ trợ chế biến, dụng cụ và vật liệu tiếp xúc trực tiếp với thực phẩm thông qua mã vạch, mã QR cũng chưa được quy định đầy đủ trong luật.

Khi phát hiện một sản phẩm không bảo đảm an toàn, khả năng xác định nguồn nguyên liệu, cơ sở sản xuất, phạm vi phân phối và những điểm sản phẩm đang lưu hành có ý nghĩa trực tiếp đối với việc phòng ngừa, ngăn chặn và xử lý sự cố. Nếu thông tin tiếp tục tồn tại phân tán, quá trình truy xuất và thu hồi có thể gặp nhiều hạn chế.

Một vấn đề khác được báo cáo nêu là sự phân chia trách nhiệm quản lý theo từng nhóm sản phẩm, từng lĩnh vực giữa các bộ. Theo quy định của Luật An toàn thực phẩm 2010, hiện trách nhiệm được giao cho các Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Môi trường, Bộ Công Thương. Riêng công tác phòng, chống thực phẩm giả và gian lận thương mại trong lưu thông, kinh doanh thực phẩm được giao Bộ Công Thương chủ trì nhưng chưa quy định đầy đủ việc phối hợp hoặc tham gia của các bộ khác.

Trong khi đó, một sản phẩm có thể trải qua nhiều công đoạn thuộc phạm vi quản lý của nhiều cơ quan. Nếu mỗi khâu chỉ được nhìn nhận trong giới hạn ngành hoặc nhóm sản phẩm riêng biệt, khả năng chia sẻ thông tin và xác định trách nhiệm chính khi xảy ra sự cố có thể bị ảnh hưởng.

Trong khi đó, Chỉ thị số 17-CT/TW ngày 21/10/2022 của Ban Bí thư về tăng cường bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm trong tình hình mới đã đặt ra yêu cầu sớm kiện toàn tổ chức bộ máy quản lý nhà nước theo hướng thống nhất một đầu mối thực hiện nhiệm vụ bảo đảm an ninh, an toàn thực phẩm từ Trung ương đến địa phương; phân định rõ chức năng, nhiệm vụ, trách nhiệm của các ngành; khắc phục tình trạng chồng chéo hoặc buông lỏng quản lý.

Cùng với đó, Thông báo số 15/TB-BCĐTW ngày 17/3/2026 của Ban Chỉ đạo Trung ương về hoàn thiện thể chế, pháp luật về kết luận của đồng chí Tổng Bí thư Tô Lâm, Trưởng Ban Chỉ đạo Trung ương về hoàn thiện thể chế, pháp luật tại Phiên họp quý I/2026 tiếp tục nhấn mạnh yêu cầu chuyển mạnh tư duy quản lý từ kiểm soát từng khâu riêng lẻ sang quản lý toàn bộ chuỗi giá trị thực phẩm,

bảo đảm quản lý từ sản xuất, chế biến, lưu thông đến tiêu dùng.

Những yêu cầu này cho thấy việc sửa đổi Luật An toàn thực phẩm được đặt trong một định hướng rộng hơn. Trong đó, nhấn mạnh việc xây dựng mô hình quản lý thống nhất, có khả năng theo dõi sản phẩm xuyên suốt chuỗi cung ứng và chủ động xử lý nguy cơ.

Quy mô sản xuất, phương thức kinh doanh, thương mại điện tử và chuỗi cung ứng đã thay đổi nhanh chóng, đặt ra yêu cầu chuyển từ quản lý từng khâu riêng lẻ sang kiểm soát nguy cơ trong toàn bộ chuỗi cung ứng thực phẩm.

Từ kiểm soát từng khâu đến quản trị nguy cơ toàn chuỗi

Mục tiêu đầu tiên được đặt ra trong hồ sơ chính sách về Luật An toàn thực phẩm (sửa đổi) là giám sát, bảo đảm an toàn thực phẩm trong toàn bộ chuỗi cung ứng, từ sản xuất ban đầu đến sơ chế, chế biến, phân phối, tiêu thụ và lưu thông trên thị trường.

Quản lý theo nguy cơ không có nghĩa tất cả sản phẩm, cơ sở và công đoạn đều phải chịu cùng một mức độ kiểm soát. Phương thức này hướng tới nhận diện nhóm sản phẩm, cơ sở và yếu tố có nguy cơ cao hơn để lựa chọn biện pháp quản lý phù hợp. Hoạt động kiểm tra, giám sát được định hướng dựa trên đặc tính sản phẩm, mức độ ảnh hưởng đến sức khỏe, kết quả kiểm nghiệm, thông tin về sự cố và lịch sử tuân thủ của cơ sở sản xuất, kinh doanh.

Ở khâu sản xuất ban đầu, thực phẩm sau thu hái, đánh bắt, khai thác hoặc giết mổ phải đáp ứng giới hạn dư lượng thuốc thú y, thuốc bảo vệ thực vật và các tác nhân gây ô nhiễm. Các cơ sở tiếp tục phải tuân thủ pháp luật chuyên ngành về giống cây trồng, vật nuôi, phân bón, thức ăn chăn nuôi, thuốc bảo vệ thực vật, kiểm dịch, vệ sinh thú y, kiểm dịch thực vật và xử lý chất thải cũng như các tác nhân gây ô nhiễm trong thực phẩm theo quy định của Ủy ban tiêu chuẩn thực phẩm quốc tế (Codex) để đảm bảo an toàn khi sử dụng trực tiếp hay chế biến.

Điều này phản ánh một nguyên tắc quan trọng: mức độ an toàn của sản phẩm cuối cùng không thể chỉ được kiểm soát tại nhà máy chế biến hoặc điểm bán hàng. Mà thay vào đó, nguy cơ cần được nhận diện và kiểm soát ngay từ đầu vào của chuỗi.

Ở khâu sản xuất, hồ sơ chính sách định hướng pháp quy hóa lộ trình áp dụng các hệ thống quản lý an toàn thực phẩm tiên tiến đối với những nhóm cơ sở phù hợp. Tất cả cơ sở kinh doanh trong lĩnh vực thực phẩm được dự kiến phải đáp ứng nguyên tắc thực hành vệ sinh tốt theo lộ trình do Chính phủ quy định. Một số cơ sở sản xuất được định hướng áp dụng HACCP, ISO 22000, IFS, BRC, FSSC 22000 hoặc các hệ thống quản lý tiên tiến khác. Cơ sở sản xuất thực phẩm bảo vệ sức khỏe tiếp tục phải đáp ứng điều kiện thực hành sản xuất tốt.

Trước khi lưu hành, thực phẩm được phân loại để lựa chọn biện pháp quản lý tương ứng. Trong quá trình lưu hành, hoạt động kiểm nghiệm, lấy mẫu, truy xuất nguồn gốc, thu hồi và xử lý sản phẩm không bảo đảm an toàn được tăng cường.

Như vậy, sản phẩm không chỉ được quản lý ở thời điểm bước vào thị trường mà tiếp tục được giám sát trong suốt quá trình lưu thông.

Sự thay đổi này cũng hướng tới chuyển trọng tâm từ phản ứng sau sự cố sang chủ động phòng ngừa. Hiệu quả quản lý không chỉ nằm ở số vụ vi phạm được phát hiện hoặc xử lý, mà còn ở khả năng nhận diện nguy cơ sớm, ngăn chặn sản phẩm không an toàn tiếp tục lưu thông và xác định phạm vi ảnh hưởng khi sự cố xảy ra.

Theo báo cáo của Bộ Y tế, bảo đảm an toàn thực phẩm mang lại những lợi ích toàn diện, từ phòng ngừa bệnh tật, phát triển thể chất và tuổi thọ của người dân đến giảm gánh nặng cho hệ thống y tế và hạn chế thiệt hại do mất sức lao động.

Việc kiểm soát thực phẩm không an toàn còn góp phần tạo niềm tin cho người tiêu dùng, thúc đẩy doanh nghiệp và người nông dân chuyển dịch sang phương thức sản xuất, canh tác và chế biến sạch hơn.

Trước đó, tại phiên họp ngày 25/11/2025, Tổng Bí thư Tô Lâm nhấn mạnh: “Nếu không vệ sinh an toàn thực phẩm thì xây bao nhiêu bệnh viện cũng không thể đủ được, đào tạo bao nhiêu bác sĩ cũng không thể giải quyết được việc này”. Thông điệp này cho thấy phòng ngừa nguy cơ từ thực phẩm là một phần trực tiếp của chiến lược bảo vệ sức khỏe cộng đồng. Từ kiểm soát từng khâu sang quản lý toàn bộ chuỗi; từ chú trọng hồ sơ sang theo dõi quá trình tuân thủ; từ xử lý vi phạm sang phòng ngừa nguy cơ, đó là bước chuyển tư duy xuyên suốt tại báo cáo chính sách Luật An toàn thực phẩm (sửa đổi) của Bộ Y tế.

Trên nền tảng đó, vấn đề tiếp theo là từng nhóm thực phẩm sẽ được phân loại và áp dụng biện pháp quản lý như thế nào; cơ chế quản lý trước và sau lưu hành sẽ được tổ chức ra sao để vừa bảo vệ sức khỏe người dân, vừa phù hợp với thực tiễn sản xuất, kinh doanh.

Kỳ II: Từ tiền kiểm sang hậu kiểm - Cách quản lý thực phẩm sẽ thay đổi ra sao?

Hải Minh