

# **CẦN TIẾP TỤC NGHIÊN CỨU VÀ CẢI TIẾN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ TRỒNG, CHẾ BIẾN VÀ SẢN XUẤT NGUYÊN LIỆU THUỐC LÁ TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY**

**ĐỖ PHƯƠNG THẢO\***

*Tóm tắt: Thuốc lá là một sản phẩm kinh doanh đặc biệt trên thị trường. Tại Việt Nam, kinh doanh thuốc lá là một hoạt động kinh doanh hợp pháp trong nền kinh tế nhưng để giảm thiểu tác động tiêu cực của sản phẩm này, nhà nước đã tiến hành kiểm soát hoạt động kinh doanh thuốc lá theo nguyên tắc hạn chế nguồn cung, giảm tải nguồn tiêu thụ thông qua hệ thống chính sách của nhà nước và các quy định của pháp luật. Hiện nay, các quy định về kiểm soát quá trình đầu tư trồng, chế biến và sản xuất đối với nguyên liệu thuốc lá tuy đã có những cải tiến nhưng vẫn còn tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định, gây khó khăn, lúng túng cho các chủ thể thực thi, làm giảm thiểu hiệu quả hoạt động quản lý của nhà nước và cản trở mục tiêu kiểm soát toàn diện chu trình kinh doanh thuốc lá. Bài viết nghiên cứu những quy định của pháp luật hiện hành về kiểm soát hoạt động đầu tư sản xuất thuốc lá nhằm đưa ra một số giải pháp góp phần hoàn thiện lĩnh vực pháp lý đặc thù này.*

*Từ khoá: Pháp luật, kiểm soát, đầu tư, sản xuất, nguyên liệu thuốc lá*

*Ngày nhận bài: 12/3/2024; Biên tập xong: 22/3/2024; Duyệt đăng: 22/3/2024*

## **IT IS NECESSARY TO CONTINUE TO RESEARCH AND IMPROVE LAWS CONTROLLING INVESTMENT ACTIVITIES IN GROWING, PROCESSING AND PRODUCING TOBACCO INGREDIENTS IN VIETNAM TODAY**

**Abstract:** Tobacco is a special business product in the market. In Vietnam, tobacco business is a legal business activity in the economy, but to minimize the negative impact of this product, the state has controlled tobacco business activities according to the principle of limiting supply and reducing consumption through the state policy system and legal regulations. Currently, regulations on controlling the investment process of growing, processing and producing tobacco ingredients have improved, but still have certain limitations and inadequacies, causing difficulties and confusion for enforcement entities, reducing the effectiveness of state management activities and hindering the goal of comprehensive control of the tobacco business cycle. This article studies the current legal provisions in Vietnam on controlling tobacco production investment activities in order to propose a number of solutions that contribute to perfecting this specific legal field.

**Keywords:** Law, control, investment, production, tobacco ingredients

**Received:** Mar 12th 2024; **Editing completed:** Mar 22nd 2024; **Accepted for publication:** Mar 22nd 2024

### **1. Sự cần thiết phải nghiên cứu về pháp luật Việt Nam hiện hành đối với hoạt động đầu tư, sản xuất nguyên liệu thuốc lá**

Thuốc lá là sản phẩm được sản xuất và sử dụng lâu đời trên thị trường, lợi ích kinh tế to lớn mà hoạt động kinh doanh thuốc lá đem lại cho chủ thể kinh doanh và nhà nước là không thể phủ nhận. Tuy nhiên, do những tác động tiêu cực đến sức khỏe, tính mạng người sử dụng và những chủ thể có liên quan mà hiện nhiều

quốc gia lựa chọn cách thức quản lý theo hướng không cấm hoạt động này nhưng kiểm soát việc kinh doanh sản phẩm thuốc lá trên thị trường. Tại Việt Nam, thuốc lá hiện nay tuy được kinh doanh và sử dụng hợp pháp nhưng nhà nước vẫn thực hiện những biện pháp nhằm kiểm soát và hạn chế việc sử dụng nó phổ biến trên thị trường. Nói cách khác, song song

*\* Email: Tocxoan2508@gmail.com*

*Tiến sĩ, Khoa Luật, Trường Đại học Thương mại*

với việc xây dựng và thiết lập hành lang pháp lý cho sự tồn tại và phát triển của hoạt động kinh doanh thuốc lá, nhà nước ta vẫn ban hành và thực thi các quy định nhằm hạn chế hoạt động này và từng bước giảm thiểu tối đa tác hại của thuốc lá tới sức khỏe, môi trường và đời sống xã hội. Hiện nay, những quy định pháp luật nhằm quản lý chặt chẽ hoạt động kinh doanh sản phẩm thuốc lá đã có thay đổi theo chiều hướng: (i) giảm thiểu những quy định về điều kiện kinh doanh, thay đổi các quy định từ tiền kiểm sang hậu kiểm; (ii) tăng cường các quy định nhằm kiểm soát nguồn cung và giảm nguồn tiêu thụ; (iii) bổ sung các quy định nhằm cảnh báo và hạn chế tác hại của thuốc lá đến sức khỏe và đời sống.<sup>1</sup>

Để có thể thực hiện được những mục tiêu kể trên, pháp luật về sản phẩm thuốc lá tại Việt Nam hiện được thiết kế bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật về chính sách phòng chống tác hại thuốc lá trong lĩnh vực tiêu dùng, bảo vệ môi trường, y tế dự phòng, tuyên truyền giáo dục, cai nghiện thuốc lá. Đây không chỉ là những nội dung phòng, chống tác hại thuốc lá mà còn đi sâu vào kiểm soát hoạt động sản xuất, kinh doanh, đầu tư ngành thuốc lá. Hệ thống các văn bản quy phạm pháp luật hiện hành về quản lý sản xuất kinh doanh và phòng, chống tác hại của thuốc lá bao trùm các quy định trên nhiều lĩnh vực từ khâu trồng, sản xuất kinh doanh đến lưu thông, phân phối, nhập khẩu, xử phạt hành chính, trong lĩnh vực sản xuất kinh doanh và tiêu dùng, bảo vệ môi trường, tuyên truyền giáo dục, cai nghiện thuốc lá.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Huyền Trang (2023), *Tìm hiểu một số quy định về phòng, chống tác hại của thuốc lá*, <https://www.bqllang.gov.vn/tin-tuc/tin-tong-hop/13584-tim-hieu-mot-so-quy-dinh-ve-phong-chong-tac-hai-cua-thuoc-la.html>, truy cập ngày 28/12/2022

<sup>2</sup> Hồ Hương (2022), *Từng bước giảm nguồn cung, kiểm soát chặt chẽ hoạt động kinh doanh thuốc lá*, <https://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=64066>, truy cập ngày 29/12/2022

Chu trình kinh doanh thuốc lá bao gồm rất nhiều khâu từ quá trình sản xuất, mua bán cho đến tiêu thụ sản phẩm đặc biệt này trên thị trường. Chính vì lẽ đó, để thực hiện được hiệu quả mục đích kiểm soát nguồn cung và hạn chế tác hại của thuốc lá, nhà nước cần phải thực hiện các biện pháp kiểm soát chặt chẽ ngay từ khâu đầu tiên trong chu trình là hoạt động đầu tư trồng, chế biến, sản xuất nguyên liệu thuốc lá. Điều này sẽ là tiền đề vững chắc cho việc kiểm soát ở các khâu tiếp theo là sản xuất và tiêu thụ, đồng thời cũng đảm bảo cho hoạt động quản lý chu trình kinh doanh thuốc lá mang tính tổng thể và toàn diện. Các biện pháp kiểm soát hiện nay từ phía nhà nước đối với hoạt động đầu tư trồng, chế biến và sản xuất thuốc lá, nguyên liệu thuốc lá được thiết kế trong các quy định của pháp luật về vấn đề ghi nhãn, in cảnh báo sức khỏe, vấn đề liên quan đến quy chuẩn kỹ thuật, vấn đề về sản lượng tiêu thụ, vấn đề về quản lý đầu tư thuốc lá...

Có thể khái quát các quy định về kiểm soát hoạt động đầu tư trồng, sản xuất thuốc lá, nguyên liệu thuốc lá bao gồm hai nhóm quy định: (1) nhóm quy định về hoạt động đầu tư trồng, sản xuất (chế biến) nguyên liệu thuốc lá; (2) nhóm quy định về hoạt động đầu tư, sản xuất sản phẩm thuốc lá. Trong đó, nhóm quy định về hoạt động đầu tư trồng, chế biến nguyên liệu thuốc lá hiện nay còn tồn tại những hạn chế, bất cập nhất định từ góc độ lý luận cho đến khía cạnh thực thi trên thực tiễn. Điều này đã tác động không nhỏ đến hiệu quả kiểm soát các khâu tiếp theo trong chu trình kinh doanh như mua bán, xuất nhập khẩu và tiêu thụ sản phẩm thuốc lá.

## 2. Thực trạng pháp luật về hoạt động đầu tư trồng, sản xuất nguyên liệu thuốc lá tại Việt Nam hiện nay

### 2.1. Về nguyên tắc kiểm soát hoạt động đầu tư trồng, sản xuất nguyên liệu thuốc lá

Với mục đích kiểm soát hoạt động kinh doanh thuốc lá theo hướng hạn chế

nguồn cung, giảm thiểu tác hại của thuốc lá và không khuyến khích sử dụng mặt hàng này trên thị trường, nhà nước đã tác động vào hoạt động đầu tư trồng, sản xuất nguyên liệu thuốc lá thông qua các quy định của Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2013 (sửa đổi, bổ sung năm 2018) và các văn bản hướng dẫn thi hành. Luật này có đề cập đến quản lý nhà nước đối với hoạt động đầu tư, sản xuất nguyên liệu thuốc lá. Cụ thể, khoản 1 Điều 19 quy định: “*Kinh doanh thuốc lá là ngành, nghề kinh doanh có điều kiện. Tổ chức, cá nhân mua bán, chế biến, nhập khẩu nguyên liệu thuốc lá; sản xuất, mua bán, nhập khẩu thuốc lá phải có giấy phép do cơ quan nhà nước có thẩm quyền cấp*”. Như vậy, tại Việt Nam hiện nay, đầu tư trồng, sản xuất nguyên liệu thuốc lá là ngành nghề đầu tư kinh doanh có điều kiện, phải chịu sự kiểm soát, quản lý chặt chẽ, ngặt nghèo hơn các ngành nghề kinh doanh khác. Bên cạnh đó, ngành nghề này lại đòi hỏi chủ thể kinh doanh phải có giấy phép của cơ quan có thẩm quyền, nghĩa là phải được cơ quan có thẩm quyền xem xét, cho phép tiến hành hoạt động đầu tư trồng, sản xuất nguyên liệu thuốc lá. Điều đó có nghĩa là để được cấp phép, chủ thể đầu tư trồng, sản xuất phải đáp ứng được đầy đủ các yêu cầu, tiêu chuẩn, điều kiện, quy trình, thủ tục theo quy định của pháp luật.

Việc xây dựng nguyên tắc kiểm soát như trên đã thể hiện kết quả tích cực dưới một số khía cạnh nhất định như sau: Theo Báo cáo sơ kết 05 năm thực thi Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá ngày 11/02/2020 của Bộ Y tế, cả nước có 12 doanh nghiệp có Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá và 18 doanh nghiệp có giấy phép sản xuất thuốc lá<sup>3</sup>. Việc quy định máy móc, thiết bị chuyên ngành thuốc lá bao gồm các máy móc trong công đoạn chế biến nguyên liệu thuốc lá và đặt ra những điều kiện nghiêm

ngặt về đầu tư chế biến nguyên liệu thuốc lá, nhập khẩu máy móc, thiết bị chuyên ngành thuốc lá đã phát huy hiệu quả, không có tình trạng cơ sở chế biến nguyên liệu thuốc lá hoạt động không giấy phép. Bên cạnh đó, các điều kiện về đầu tư trồng, mua bán, chế biến nguyên liệu thuốc lá, đầu tư trồng và sử dụng nguyên liệu thuốc lá trong nước đối với sản xuất sản phẩm thuốc lá đã đạt được những thành tựu nhất định. Các doanh nghiệp xác định được tầm quan trọng của nguyên liệu, thực hiện chủ trương phát triển vùng trồng trong nước, tạo việc làm cho nông dân, xây dựng quan hệ gắn bó giữa doanh nghiệp đầu tư trồng, chế biến nguyên liệu thuốc lá, sản xuất sản phẩm thuốc lá với người nông dân, từ đó nâng cao năng suất, chất lượng nguyên liệu trong nước. Ngoài ra, theo báo cáo của Bộ Công thương, các doanh nghiệp sản xuất thuốc lá tuân thủ quy định về số lượng thuốc lá được phép sản xuất và nhập khẩu. Theo số liệu của Quỹ phòng, chống tác hại thuốc lá (tổng hợp từ các công ty thuốc lá và từ Cục thuế các tỉnh), sản lượng thuốc lá điều tiêu thụ tại Việt Nam xu hướng giảm qua các năm, năm 2018 sản lượng thực tế sản xuất là 4.685 triệu bao<sup>4</sup>.

### 2.2. Về quy định kiểm soát hoạt động đầu tư trồng, sản xuất, chế biến nguyên liệu thuốc lá

Trên cơ sở nguyên tắc kiểm soát như đã đề cập, những quy định giúp nhà nước kiểm soát hoạt động đầu tư trồng, sản xuất (chế biến) nguyên liệu thuốc lá hiện nay được chi tiết hoá trong một số văn bản dưới luật như sau:

- Nghị định số 67/2013/NĐ-CP ngày 27/6/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá về kinh doanh thuốc lá (sau đây gọi tắt là Nghị định số 67/2013/NĐ-CP);

- Nghị định số 106/2017/NĐ-CP ngày 14/9/2017 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung

<sup>3</sup> Báo cáo số 191/BC-BYT ngày 11/02/2020 của Bộ Y tế về Sơ kết 05 thi hành Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá.

<sup>4</sup> Báo cáo số 191/BC-BYT, tldd

một số điều của Nghị định số 67/2013/NĐ-CP ngày 27/6/2013 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá về kinh doanh thuốc lá, có hiệu lực kể từ ngày 01/11/2017 (sau đây gọi tắt là Nghị định số 106/2017/NĐ-CP);

- Nghị định số 08/2018/NĐ-CP ngày 15/01/2018 của Chính phủ sửa đổi một số Nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc phạm vi quản lý nhà nước của Bộ Công thương (sau đây gọi tắt là Nghị định số 08/2018/NĐ-CP);

- Nghị định số 17/2020/NĐ-CP ngày 05/02/2020 của Chính phủ sửa đổi, bổ sung một số điều của các nghị định liên quan đến điều kiện đầu tư kinh doanh thuộc lĩnh vực quản lý nhà nước của Bộ Công thương (sau đây gọi tắt là Nghị định số 17/2020/NĐ-CP).

Bốn Nghị định trên đã được Bộ Công thương hợp nhất để tiện tra cứu và sử dụng tại Văn bản hợp nhất số 52/2020/VBNH-BCT năm 2020 hợp nhất nghị định về Kinh doanh thuốc lá, trong đó có đề cập đến các quy định về kiểm soát đối với hoạt động đầu tư trồng cây thuốc lá và các quy định về kiểm soát đối với hoạt động chế biến (sản xuất) nguyên liệu thuốc lá. Các quy định này điều chỉnh các hoạt động khác nhau nên nội dung cụ thể không đồng nhất với nhau. Tuy nhiên, từ góc độ khái quát, có thể thấy các quy định pháp luật đối với hai hoạt động đầu tư và sản xuất nguyên liệu thuốc lá đều tập trung vào hoạt động cấp phép và một số điều kiện khác có liên quan như: Chủ thể có thẩm quyền cấp phép, trình tự thủ tục, điều kiện cần phải đáp ứng để được cấp phép, hồ sơ cần chuẩn bị và một số điều kiện có liên quan khác. Cụ thể như sau:

**(1) Đối với hoạt động đầu tư trồng cây thuốc lá:** Hiện nay, Sở Công thương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là cơ quan có thẩm quyền quản lý trực tiếp và cấp phép đối với hoạt động đầu tư trồng cây thuốc lá. Cụ thể, Sở Công thương có

thẩm quyền cấp phép, thu hồi, cấp lại Giấy chứng nhận đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá cho doanh nghiệp có trụ sở chính đóng trên địa bàn tỉnh mình để đầu tư trồng cây thuốc lá, mua bán nguyên liệu thuốc lá<sup>5</sup>. Trình tự, thủ tục cấp Giấy chứng nhận đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá được thực hiện theo các bước như sau: (1) Nhận hồ sơ hợp lệ (hồ sơ gồm những tài liệu sau: đơn đề nghị cấp; bản sao Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh; bản sao hợp đồng đầu tư trồng cây thuốc lá với người trồng cây thuốc lá và bản kê tổng hợp diện tích trồng, dự kiến sản lượng nguyên liệu lá thuốc lá; bảng kê danh sách người trồng cây thuốc lá, địa điểm, diện tích có xác nhận của Ủy ban nhân dân cấp xã)<sup>6</sup>; (2) Xem xét, ra quyết định (thời gian xem xét đánh giá hồ sơ của Sở Công thương là 10 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, sau đó Sở Công thương có thể ra quyết định cấp giấy chứng nhận đăng ký đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá hoặc từ chối cấp phải nêu rõ lý do bằng văn bản cho người nộp hồ sơ. (3) Lập và lưu giữ (giấy chứng nhận đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá được lập 04 bản, trong đó Sở Công thương lưu 02 bản, 01 bản gửi Bộ Công thương và 01 bản gửi cho chủ thể đăng ký)<sup>7</sup>. Giấy chứng nhận đăng ký đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá có thời hạn 05 năm và khi hết thời hạn trên, chủ thể được cấp giấy chứng nhận có thể làm thủ tục xin cấp lại theo quy định tại Điều 39 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

Đối với chủ thể có nhu cầu xin cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá trước khi tiến hành nộp hồ sơ xin cấp giấy chứng nhận, phải đáp ứng đủ một số điều kiện:

*Một là, điều kiện về chủ thể: Có đăng ký kinh doanh mặt hàng nguyên liệu thuốc lá.* Theo quy định này, chủ thể đầu tư trồng cây thuốc lá không giới hạn phải là doanh

<sup>5</sup> Khoản 1 Điều 11 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

<sup>6</sup> Điều 8 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

<sup>7</sup> Điều 11 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

ngiệp. Tuy nhiên, theo khoản 13 Điều 3 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP, “đầu tư trồng cây thuốc lá là việc **doanh nghiệp** bỏ vốn, kỹ thuật để trồng, chăm sóc và thu hoạch các nguyên liệu lá thuốc lá hoặc trực tiếp bỏ vốn, kỹ thuật cho người trồng cây thuốc lá để trồng, chăm sóc và thu hoạch thuốc lá”. Do đó, chủ thể đầu tư trồng cây thuốc lá phải là doanh nghiệp. Như vậy, quy định về điều kiện chủ thể thực hiện hoạt động đầu tư trồng cây thuốc lá theo Luật Phòng, chống tác hại thuốc lá chưa thực sự phù hợp với pháp luật doanh nghiệp hiện hành. Đồng thời, hiện nay Luật Doanh nghiệp năm 2020 về nội dung Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp đã bỏ nội dung về ngành, nghề kinh doanh. Do đó, điều kiện “có đăng ký kinh doanh mặt hàng nguyên liệu thuốc lá” tại khoản 1 Điều 7 và thành phần hồ sơ tương ứng là “bản sao Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh” tại khoản 2 Điều 8 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP là không còn tương thích với pháp luật doanh nghiệp ở thời điểm hiện tại. Bên cạnh đó, Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh – giấy thông hành để thương nhân là doanh nghiệp gia nhập thị trường hiện đã được thay thế bằng giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp. Vì vậy, tên gọi về điều kiện Giấy chứng nhận của doanh nghiệp đầu tư trồng cây thuốc lá cũng cần có sự điều chỉnh nhất định, đảm bảo sự tương thích giữa các văn bản pháp luật có liên quan trong hệ thống pháp luật Việt Nam.

**Hai là**, điều kiện về quy mô đầu tư: Doanh nghiệp phải có quy mô đầu tư trồng cây thuốc lá tại địa phương ít nhất 100 ha mỗi năm. Cùng với đó, quy định về giao thẩm quyền cho “Sở Công thương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là cơ quan cấp, cấp lại, cấp sửa đổi bổ sung Giấy chứng nhận đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá cho doanh nghiệp có trụ sở chính đóng trên địa bàn tỉnh mình để đầu tư trồng cây thuốc lá, mua bán nguyên liệu thuốc lá” tại khoản 1 Điều 11 gây không ít khó khăn, lúng túng cho doanh nghiệp. Bởi lẽ trên thực tế, nhiều doanh nghiệp đặt trụ sở chính ở một địa phương nhưng lại đầu tư trồng cây thuốc

lá trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương của địa phương khác để đảm bảo phù hợp về thổ nhưỡng, điều kiện tự nhiên và quy hoạch của nhà nước. Điều này ảnh hưởng rất lớn đến việc quản lý và giám sát hoạt động của doanh nghiệp trồng cây thuốc lá của các địa phương, thể hiện sự chưa phù hợp về thẩm quyền giữa Sở Công thương nơi thương nhân có trụ sở chính và Sở Công thương nơi thương nhân đầu tư trồng cây thuốc lá.

**Ba là**, điều kiện về quy trình kinh doanh: Phải có hợp đồng đầu tư trồng cây thuốc lá với người trồng cây thuốc lá phù hợp với quy mô kinh doanh.<sup>8</sup> Điều kiện này khá phù hợp với quy định của Luật Đầu tư hiện hành bởi hoạt động đầu tư trồng cây thuốc lá về bản chất là hoạt động đầu tư trong lĩnh vực đặc thù, vì vậy trước hết cần phải đảm bảo sự tương thích với quy định của Luật Đầu tư. Hiện nay, một trong những hình thức đầu tư được ghi nhận trong Luật Đầu tư là đầu tư thông qua hợp đồng, do đó quy định về điều kiện phải có hợp đồng đầu tư trồng cây thuốc lá với người trực tiếp trồng phù hợp với quy mô kinh doanh là hoàn toàn cần thiết, đảm bảo căn cứ pháp lý cho hoạt động đầu tư trồng cây thuốc lá, tuân thủ quy định của Luật Đầu tư và Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá. Điều này cũng thể hiện sự tương thích, nhất quán giữa văn bản Luật chung (Luật Đầu tư) và Luật chuyên ngành (Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá).

Bên cạnh đó, sau khi được cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá, chủ thể tiến hành đầu tư cần phải lưu ý thực hiện các quy định của pháp luật về quản lý giống cây trồng khi sử dụng giống cây thuốc lá, đảm bảo tiến hành phân cấp nguyên liệu thuốc lá theo quy định của pháp luật. Ngoài ra, doanh nghiệp đầu tư trồng cây thuốc lá phải gắn biển hiệu ghi tên thương mại của doanh nghiệp đầu tư trồng cây thuốc lá tại địa điểm thu mua; công khai tiêu chuẩn phân

<sup>8</sup> Điều 7 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

cấp nguyên liệu thuốc lá theo quy định hiện hành tại điểm thu mua nguyên liệu thuốc lá kèm theo mẫu lá thuốc lá nguyên liệu. Không những vậy, doanh nghiệp đầu tư trồng cây thuốc lá, mua bán nguyên liệu thuốc lá, chế biến nguyên liệu thuốc lá phải duy trì các điều kiện cấp phép trong suốt quá trình hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp. Đồng thời, hàng năm, doanh nghiệp đầu tư trồng cây thuốc lá phải đăng ký diện tích trồng cây thuốc lá và dự kiến sản lượng nguyên liệu lá thuốc lá với chính quyền địa phương (Ủy ban nhân dân cấp xã, phường) trên địa bàn doanh nghiệp đầu tư.<sup>9</sup>

Như vậy, có thể thấy, không chỉ trước thời điểm xin cấp giấy chứng nhận đầu tư trồng nguyên liệu thuốc lá, nhà đầu tư phải đáp ứng một số điều kiện nhất định mà ngay cả thời điểm tiến hành thực hiện hoạt động trồng cây thuốc lá, nhà đầu tư vẫn tiếp tục phải thực hiện một số hoạt động nhằm đảm bảo sự kiểm soát và quản lý chặt chẽ từ phía cơ quan nhà nước. Điều này được đánh giá là khá phù hợp và cần thiết đối với hoạt động đầu tư trồng nguyên liệu của sản phẩm đặc thù, có khả năng gây hại nhất định cho sức khỏe con người, môi trường và xã hội như sản phẩm thuốc lá.

**(2) Đối với hoạt động chế biến (sản xuất) nguyên liệu thuốc lá:** Nếu thẩm quyền cấp phép hoạt động đầu tư trồng cây thuốc lá thuộc về Sở Công thương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thì thẩm quyền cấp phép chế biến nguyên liệu thuốc lá thuộc về Bộ Công thương<sup>10</sup>. Cụ thể, Bộ Công thương là cơ quan có thẩm quyền cấp, thu hồi, cấp lại giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá – văn bản pháp lý chứng minh quyền được sản xuất nguyên liệu thuốc lá của chủ thể có nhu cầu trên thị trường. Tương tự như đối với quy trình cấp giấy chứng nhận đủ điều kiện trồng cây thuốc lá, giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá cũng được xem xét, quyết định trong 03 bước: (1) Nhận hồ

sơ hợp lệ (bao gồm đầy đủ các tài liệu: Đơn đề nghị cấp Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá, bản sao giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp hoặc đăng ký kinh doanh, Bảng kê danh mục máy móc, thiết bị chuyên ngành đồng bộ của công đoạn chế biến nguyên liệu thuốc lá, Hồ sơ chứng minh nguồn gốc hợp pháp của máy móc thiết bị.)<sup>11</sup> (2) Xem xét, ra quyết định (thời gian xem xét, đánh giá hồ sơ của Bộ Công thương là 20 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, sau đó Bộ Công thương có thể ra quyết định cấp giấy chứng nhận đăng ký đủ điều kiện chế biến nguyên liệu thuốc lá hoặc từ chối cấp phải nêu rõ lý do bằng văn bản cho người nộp hồ sơ). (3) Lập và lưu giữ (giấy chứng nhận đủ điều kiện chế biến nguyên liệu thuốc lá được lập 04 bản, trong đó Bộ Công thương lưu 02 bản, 01 bản gửi Sở Công thương nơi doanh nghiệp có trụ sở chính và 01 bản gửi cho chủ thể đăng ký).<sup>12</sup> Giấy chứng nhận đăng ký đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá có thời hạn 05 năm và khi hết thời hạn trên, chủ thể được cấp giấy chứng nhận có thể làm thủ tục xin cấp lại theo quy định tại Điều 39 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

Đối với chủ thể có nhu cầu xin cấp phép chế biến nguyên liệu thuốc lá, để được cấp Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá, chủ thể phải đáp ứng các điều kiện quy định tại Điều 12 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP, sửa đổi, bổ sung bởi khoản 7 Điều 4 Nghị định số 08/2018/NĐ-CP, khoản 3 Điều 3, khoản 1 Điều 19 Nghị định số 17/2020/NĐ-CP, bao gồm:

**Một là**, chủ thể có nhu cầu cấp phép phải “là doanh nghiệp được thành lập theo quy định của pháp luật”.

**Hai là**, phải đảm bảo điều kiện về cơ sở vật chất “có dây chuyền máy móc thiết bị chuyên ngành đồng bộ tách cọng thuốc lá hoặc chế biến ra thuốc lá sợi, thuốc lá tẩm và các nguyên liệu thay thế khác dùng để sản xuất ra các sản phẩm thuốc lá.” (Danh mục máy móc

<sup>9</sup> Điều 15 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

<sup>10</sup> Khoản 1 Điều 14 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

<sup>11</sup> Khoản 2 Điều 14 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

<sup>12</sup> Điều 14 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

thiết bị chuyên ngành thuốc lá quy định tại Phụ lục số 72 của Thông tư số 57/2018/TT-BCT ngày 26/12/2018 của Bộ Tài chính quy định chi tiết một số điều của các Nghị định liên quan đến kinh doanh thuốc lá). Về điều kiện cấp Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá: Khoản 2 Điều 12 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP, sửa đổi, bổ sung bởi khoản 2 Điều 18 Nghị định số 17/2020/NĐ-CP quy định điều kiện cấp Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá gồm: *“có dây chuyền máy móc thiết bị chuyên ngành đông bộ tách cọng thuốc lá hoặc chế biến ra thuốc lá sợi, thuốc lá tẩm và các nguyên liệu thay thế khác dùng để sản xuất ra các sản phẩm thuốc lá”*. Như vậy, trường hợp doanh nghiệp có nhu cầu thực hiện hoạt động chế biến nguyên liệu thuốc lá thì tại thời điểm doanh nghiệp đề nghị Bộ Công thương cấp phép, doanh nghiệp phải có dây chuyền máy móc thiết bị chuyên ngành. Hiện nay, tại Việt Nam, chưa có ngành sản xuất máy móc, thiết bị chuyên ngành thuốc lá, các doanh nghiệp muốn có được máy móc, thiết bị chuyên ngành thuốc lá thì phải nhập khẩu. Trong khi đó, điểm a khoản 1 Điều 34 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP quy định doanh nghiệp nhập khẩu máy móc, thiết bị chuyên ngành thuốc lá phải đáp ứng điều kiện *“có Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá, Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá”*. Điều này đồng nghĩa với việc để có máy móc, thiết bị chuyên ngành thuốc lá thì tại thời điểm đề nghị nhập khẩu, doanh nghiệp phải có *Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá hoặc Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá*. Như vậy, doanh nghiệp chưa có máy móc, thiết bị chuyên ngành thuốc lá không thể đủ điều kiện xin cấp phép chế biến nguyên liệu thuốc lá, giấy phép sản xuất thuốc lá và ngược lại, doanh nghiệp không có giấy phép sản xuất hoặc chế biến nguyên liệu thuốc lá cũng không thể nhập khẩu máy móc thiết bị chuyên ngành thuốc lá. Hai điều kiện này sẽ trở thành những rào cản, bó buộc doanh nghiệp, cản trở doanh nghiệp gia nhập thị trường sản xuất nguyên liệu thuốc lá.

**Ba là**, phải đảm bảo điều kiện về địa điểm đặt cơ sở chế biến: *“Địa điểm đặt cơ sở chế biến phải phù hợp Chiến lược sản xuất sản phẩm thuốc lá và vùng nguyên liệu thuốc lá được cấp có thẩm quyền phê duyệt”*. Ngày 13/6/2007, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 88/2007/QĐ-TTg phê duyệt Chiến lược tổng thể ngành thuốc lá Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn năm 2020. Điều quan trọng là với những điều kiện này, chủ thể được cấp phép phải đảm bảo duy trì trong suốt quá trình thực hiện hoạt động sản xuất kinh doanh của mình. Đây cũng là cơ sở pháp lý vững chắc để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền thực hiện hoạt động thanh, kiểm tra nhằm kiểm soát đối với các điều kiện mà chủ thể thực hiện sản xuất nguyên liệu thuốc lá phải đảm bảo sau khi được cấp phép.

### **3. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát hoạt động đầu tư trồng, sản xuất nguyên liệu thuốc lá**

#### **3.1. Giải pháp hoàn thiện pháp luật về kiểm soát hoạt động đầu tư trồng cây thuốc lá**

**Một là**, sửa đổi các quy định nhằm đảm bảo điều kiện về chủ thể và thành phần hồ sơ chứng minh việc đáp ứng điều kiện về chủ thể thực hiện hoạt động đầu tư trồng cây thuốc lá theo hai hướng: (1) dỡ bỏ quy định về điều kiện phải có *“đăng ký kinh doanh mặt hàng nguyên liệu thuốc lá”* tại khoản 1 Điều 7 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP. (2) Thay thế bằng quy định về điều kiện chủ thể như sau: *“Là doanh nghiệp được thành lập trên cơ sở giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh hoặc giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp và có căn cứ pháp lý về việc kinh doanh mặt hàng nguyên liệu thuốc lá”*. Giải pháp này sẽ đảm bảo sự tương thích giữa quy định tại khoản 2 Điều 8 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP với khoản 13 Điều 3 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP và phù hợp với quy định của pháp luật doanh nghiệp về thủ tục đăng ký doanh nghiệp hiện hành.

*Hai là, sửa đổi quy định về thẩm quyền cấp phép tại khoản 1 Điều 11 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP là “Sở Công thương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương là cơ quan cấp, cấp lại, cấp sửa đổi bổ sung Giấy chứng nhận đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá cho doanh nghiệp có trụ sở chính đóng trên địa bàn tỉnh mình để đầu tư trồng cây thuốc lá, mua bán nguyên liệu thuốc lá” thành “Sở Công thương tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương nơi doanh nghiệp có vùng trồng cây thuốc lá” có thẩm quyền và trách nhiệm quản lý hoạt động kinh doanh của doanh nghiệp đầu tư trồng cây thuốc lá tại địa phương. Quy định sửa đổi này sẽ đảm bảo trong việc quản lý nhà nước đồng bộ và thống nhất đối với những trường hợp doanh nghiệp có trụ sở chính ở một địa phương nhưng lại thực hiện trồng cây thuốc lá ở một địa phương khác trên thực tế.*

### **3.2. Giải pháp hoàn thiện quy định về điều kiện cấp Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá**

*Một là, hiện nay, điều kiện về máy móc thiết bị chuyên ngành thuốc lá đối với việc cấp Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá tại khoản 2 Điều 12 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP là: “có dây chuyền máy móc thiết bị chuyên ngành đông bộ tách cọng thuốc lá hoặc chế biến ra thuốc lá sợi, thuốc lá tẩm và các nguyên liệu thay thế khác dùng để sản xuất ra các sản phẩm thuốc lá”. Đề xuất phương án dỡ bỏ quy định này để nhằm khắc phục tình trạng điều kiện cấp Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá và điều kiện nhập khẩu máy móc, thiết bị chuyên ngành thuốc lá chồng chéo như hiện tại, dẫn đến tình trạng cản trở sự gia nhập thị trường chế biến nguyên liệu thuốc lá của doanh nghiệp. Bên cạnh đó, dỡ bỏ quy định tại khoản 5 Điều 13 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP là “hồ sơ chứng minh nguồn gốc hợp pháp của máy móc thiết bị” trong hồ sơ đề nghị cấp Giấy phép chế biến nguyên liệu thuốc lá. Việc này nhằm đảm bảo sự tương thích do điều kiện về nguồn gốc của máy móc thiết bị đã được dỡ bỏ theo khuyến nghị đã đề cập trên đây.*

*Hai là, sửa đổi quy định về “Địa điểm đặt cơ sở chế biến phải phù hợp Chiến lược sản xuất sản phẩm thuốc lá và vùng nguyên liệu thuốc lá được cấp có thẩm quyền phê duyệt” tại khoản 6 Điều 12 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP, sửa đổi, bổ sung bởi khoản 3 Điều 3 Nghị định số 08/2018/NĐ-CP theo hướng “Địa điểm đặt cơ sở chế biến phải phù hợp với Chiến lược tổng thể ngành thuốc lá Việt Nam do cơ quan nhà nước ban hành và đang có hiệu lực áp dụng” vì từ năm 2007, Chiến lược sản xuất sản phẩm thuốc lá và Quy hoạch vùng nguyên liệu trồng cây thuốc lá đã bị bãi bỏ và được thay thế bằng Chiến lược tổng thể ngành thuốc lá Việt Nam đến năm 2010 và tầm nhìn năm 2020.*

### **4. Kết luận**

Mục tiêu kiểm soát hoạt động kinh doanh thuốc lá một cách toàn diện trên tất cả các khâu trong quá trình kinh doanh của nhà nước Việt Nam là hoàn toàn phù hợp với chính sách và chiến lược phát triển ngành thuốc lá của nước ta. Những biện pháp kiểm soát được cụ thể hoá trong các quy định pháp luật hiện nay góp phần đảm bảo nguyên tắc hạn chế nguồn cung, giảm tải nguồn tiêu thụ và giảm thiểu tối đa tác hại của thuốc lá đối với đời sống xã hội. Tuy nhiên, những bất cập, thiếu hụt của pháp luật về kiểm soát hoạt động đầu tư trồng và sản xuất nguyên liệu thuốc lá hiện nay đã làm cho các chủ thể thực thi gặp không ít khó khăn, cũng như không đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật và mục tiêu kiểm soát hoạt động kinh doanh thuốc lá, cũng như kiểm soát từ khâu đầu vào đối với chu trình kinh doanh thuốc lá không thực sự hiệu quả. Một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật hiện hành trong bài viết sẽ có ý nghĩa nhất định trong quá trình hoàn thiện pháp luật về hoạt động đầu tư trồng, sản xuất nguyên liệu thuốc lá nói riêng cũng như pháp luật về quản lý và kiểm soát hoạt động kinh doanh thuốc lá nói chung./.