

HOÀN THIỆN PHÁP LUẬT VỀ KIỂM SOÁT HOẠT ĐỘNG ĐẦU TƯ, SẢN XUẤT SẢN PHẨM THUỐC LÁ TRONG BỐI CẢNH PHÁT TRIỂN BỀN VỮNG TẠI VIỆT NAM HIỆN NAY

ĐỖ PHƯƠNG THẢO*

Tóm tắt: Thuốc lá là mặt hàng kinh doanh đặc thù do có thể gây hại đến sức khỏe con người và môi trường, song lại mang lại giá trị kinh tế lớn và được sử dụng phổ biến tại Việt Nam và nhiều quốc gia. Vì vậy, ở nước ta, thuốc lá vẫn được phép sản xuất, kinh doanh và sử dụng nhưng dưới sự kiểm soát chặt chẽ của Nhà nước từ khâu đầu tư sản xuất nguyên liệu đến tiêu thụ thành phẩm theo nguyên tắc: giảm thiểu nguồn cung, hạn chế tiêu thụ và giảm tác động tiêu cực đến sức khỏe. Mặc dù pháp luật về đầu tư kinh doanh thuốc lá đã có nhiều cải tiến, nhưng ở khâu đầu tư sản xuất sản phẩm - giai đoạn cuối cùng trước khi thuốc lá ra thị trường - vẫn còn tồn tại bất cập, làm giảm hiệu quả kiểm soát của Nhà nước, gây khó khăn cho các chủ thể thực thi và ảnh hưởng đến mục tiêu phát triển bền vững. Bài viết phân tích các hạn chế trong pháp luật hiện hành liên quan đến kiểm soát hoạt động đầu tư, sản xuất thuốc lá, đồng thời đề xuất một số giải pháp nhằm khắc phục bất cập, hoàn thiện khuôn khổ pháp lý và nâng cao hiệu quả quản lý nhà nước trong lĩnh vực này.

Từ khóa: Pháp luật; kiểm soát; đầu tư; sản xuất; sản phẩm thuốc lá

Ngày nhận bài: 05/3/2025; Biên tập xong: 15/3/2025; Duyệt đăng: 24/3/2025

IMPROVING THE LEGAL FRAMEWORK FOR CONTROLLING INVESTMENT AND PRODUCTION OF TOBACCO PRODUCTS IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN VIETNAM

Abstract: Tobacco is a special type of commodity due to its harm to human health and the environment, yet it also generates significant economic value and remains widely used in Vietnam and many other countries. Consequently, in Vietnam, the production, trade and use of tobacco are permitted but under strict state control from the investment in raw material production to the consumption of finished products based on the principles of supply reduction, consumption restriction, and mitigation of adverse health impacts. Although the legal framework governing tobacco-related investment and business activities has seen various improvements, notable shortcomings have been seen in the stage of product manufacturing investment – the final phase before tobacco products reach the market. These shortcomings reduced the effectiveness of state management, pose challenges to implementing actors, and adversely affect sustainable development goals. This article analyzes the limitations within the current legal framework regarding the regulation of investment and production activities in the tobacco sector. It also proposes several solutions aimed at addressing existing issues, improving the legal framework, and enhancing the effectiveness of state management in this area.

Keywords: Law; control; investment; manufacturing; tobacco products

Received: Mar 05th, 2025; **Editing completed:** Mar 15th, 2025; **Accepted for publication:** Mar 24th, 2025

Đặt vấn đề

Phát triển bền vững là nguyên tắc phát triển cốt lõi mà Việt Nam và nhiều quốc gia đang theo đuổi hiện nay. Đây là mục tiêu hướng tới tăng trưởng kinh tế đi đôi với bảo vệ môi trường và đảm bảo quyền lợi con người. Trên bình diện quốc tế, điều này đòi hỏi sự hợp tác toàn cầu; còn trong nước, cần có sự đồng thuận và hành động từ mọi chủ thể trong xã hội. Việt Nam hiện là một trong năm quốc gia chịu ảnh hưởng nghiêm trọng bởi biến đổi khí hậu, với thiệt hại lên đến khoảng 10 tỷ USD vào năm 2020 - tương

đương 3,2% GDP¹. Do đó, việc xây dựng và triển khai chiến lược phát triển bền vững trở thành yêu cầu cấp thiết.

Thuốc lá là một mặt hàng tiêu dùng đặc biệt, vừa mang lại lợi ích kinh tế lớn vừa gây tác động tiêu cực tới sức khỏe cộng đồng và

*Email: Tocxoan2508@gmail.com

Tiến sĩ, Phó trưởng Khoa Luật - Đại học Thương mại

¹ Nguyễn Thị Liên, Phạm Hồng Hạnh (2025), *Phát hành trái phiếu xanh tại Việt Nam: Thực trạng và khuyến nghị*, <https://tapchimoitruong.vn/chuyen-muc-3/phat-hanh-trai-phiieu-xanh-tai-viet-nam-thuc-trang-va-khuyen-nghi->, truy cập ngày 30/01/2025.

môi trường. Dù Nhà nước không khuyến khích sử dụng thuốc lá, nhưng không thể phủ nhận nguồn thu lớn từ các sắc thuế áp lên sản phẩm này như thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế giá trị gia tăng và thuế thu nhập doanh nghiệp. Trên thế giới, một số quốc gia như Ireland, Scotland đã cấm hoàn toàn thuốc lá để bảo vệ sức khỏe người dân và môi trường²... Trong khi đó, nhiều nước như Nhật, Anh, Pháp, Trung Quốc³ và Việt Nam lựa chọn duy trì sản xuất, kinh doanh thuốc lá dưới sự kiểm soát chặt chẽ bằng hệ thống pháp lý với mục tiêu giảm nguồn cung và hạn chế tiêu dùng. Hưởng ứng Công ước Khung về kiểm soát thuốc lá của Tổ chức Y tế thế giới, Việt Nam là một trong những quốc gia đầu tiên phê chuẩn Công ước và đã ban hành Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2013. Theo đó, hoạt động đầu tư, sản xuất và kinh doanh thuốc lá tại Việt Nam được kiểm soát nghiêm ngặt từ khâu trồng nguyên liệu đến phân phối sản phẩm. Trong chuỗi này, khâu đầu tư và sản xuất sản phẩm thuốc lá giữ vị trí trung gian, có vai trò quyết định trong việc kiểm soát nguồn cung và hạn chế tác hại của thuốc lá. Chính vì vậy, pháp luật Việt Nam hiện hành quy định cụ thể các điều kiện, trình tự, thủ tục liên quan đến hoạt động đầu tư và sản xuất sản phẩm thuốc lá. Tuy nhiên, sau hơn 10 năm triển khai, hệ thống pháp luật kiểm soát hoạt động đầu tư và sản xuất thuốc lá vẫn còn tồn tại nhiều bất cập như một số quy định chưa theo kịp thực tiễn, gây khó khăn cho công tác quản lý và cho các chủ thể thực hiện. Điều này không chỉ ảnh hưởng tới hiệu quả kiểm soát của Nhà nước mà còn cản trở quá trình thực hiện các mục tiêu phát triển bền vững ở nước ta hiện nay.

1. Thực trạng pháp luật Việt Nam về kiểm soát hoạt động đầu tư, sản xuất sản phẩm thuốc lá

1.1. Nguyên tắc kiểm soát hoạt động đầu tư, sản xuất sản phẩm thuốc lá

Đối với hoạt động đầu tư, sản xuất sản phẩm thuốc lá là hoạt động trực tiếp làm ra

thuốc lá thành phẩm trên thị trường, để góp phần kiểm soát nguồn cung thuốc lá một cách hiệu quả, cần kiểm soát chặt chẽ hoạt động đầu tư, sản xuất sản phẩm thuốc lá, từ đó tạo tiền đề quan trọng để kiểm soát toàn bộ các khâu trong chu trình kinh doanh thuốc lá. Tương tự như hoạt động đầu tư, sản xuất nguyên liệu thuốc lá, các quy định mang tính kiểm soát và quản lý từ phía Nhà nước đối với hoạt động đầu tư, sản xuất sản phẩm thuốc lá cũng được đề cập trong Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá hiện hành và các văn bản hướng dẫn hoạt động kinh doanh thuốc lá. Tuy nhiên, ngoài những quy định về thẩm quyền, điều kiện, hồ sơ, trình tự thủ tục cấp giấy phép đầu tư, sản xuất thuốc lá, Nhà nước còn thông qua những quy định về vấn đề ghi nhãn, cảnh báo sức khỏe, quy định về tiêu chuẩn kỹ thuật, hay quy định về sản lượng thuốc lá... để kiểm soát quá trình đầu tư, sản xuất thuốc lá trên thị trường.

Với nguyên tắc kiểm soát như trên, thực tiễn cho thấy hiện nay, nước ta có 06 đầu mối sản xuất sản phẩm thuốc lá. Từ năm 2013 đến nay, chỉ thêm một doanh nghiệp được cấp mới Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá là Công ty TNHH Liên doanh Vina-Bat. Tổng năng lực sản xuất sản phẩm thuốc lá của toàn ngành thuốc lá theo Quyết định của Bộ trưởng Bộ Công Thương số 1959/QĐ-BCT ngày 03/12/2007, số 0204/QĐ-BCT ngày 13/11/2011, số 512/QĐ-BCT ngày 07/3/2019 là 7.214 triệu bao/năm. Sản lượng được phép sản xuất sản phẩm thuốc lá của từng doanh nghiệp được ghi nhận trong Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá của các doanh nghiệp cụ thể. Theo Báo cáo sơ kết 05 năm thực thi Luật Phòng, chống tác hại thuốc lá ngày 11/02/2020⁴ của Bộ Y tế, các doanh nghiệp sản xuất sản phẩm thuốc lá tuân thủ quy định về sản lượng thuốc lá được phép sản xuất và nhập khẩu. Đồng thời, sản lượng thuốc lá điều tiêu thụ tại Việt Nam có xu hướng giảm qua các năm, số lượng tem Bộ Tài chính cấp cho các doanh nghiệp sản xuất sản phẩm thuốc lá dao động từ 3.800 - 4.600 triệu tem/năm.

² Phương Anh (2021), *Các nước cấm hút thuốc lá ra sao?*, <https://baotainguyenmoitruong.vn/cac-nuoc-cam-hut-thuoc-la-ra-sao-334293.html>, truy cập ngày 05/3/2025.

³ Tùng Chi (2020), *Các quốc gia nỗ lực kiểm soát thuốc lá*, <https://baobacgiang.vn/bg/doi-song/thuoc-la/327930/cac-quoc-gia-no-luc-kiem-soat-thuoc-la.html>, truy cập ngày 05/3/2025.

⁴ Phan Hiếu (2022), *Hội thảo chuyên đề tác hại của thuốc lá mới - Các vấn đề thực tiễn và pháp lý*, <https://vuphapche.moh.gov.vn/pages/news/17592/Hoi-thao-chuyen-de-tac-hai-cua-thuoc-la-moi---Cac-van-de-thuc-tien-va-phap-ly.html>, truy cập 30/10/2024.

1.2. Quy định kiểm soát hoạt động đầu tư, sản xuất sản phẩm thuốc lá

1.2.1. Đối với hoạt động đầu tư sản xuất thuốc lá

Đây là hoạt động mang tính tiên đề, tạo nguồn lực để thực hiện hoạt động sản xuất sản phẩm thuốc lá nên trước hết, hoạt động này được điều chỉnh bởi quy định về kiểm soát đầu tư sản xuất thuốc lá trong Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2013, sửa đổi bổ sung năm 2018 và 2023. Theo đó, việc đầu tư sản xuất sản phẩm thuốc lá phải đảm bảo nguyên tắc “không được vượt quá tổng sản lượng được phép sản xuất của toàn ngành thuốc lá trước ngày Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá có hiệu lực”⁵. Điều này cũng đồng nghĩa với việc các dự án đầu tư sản xuất sản phẩm thuốc lá có thể dưới dạng đầu tư xây dựng mới hoặc đầu tư mở rộng thì đều bị giới hạn tổng sản lượng được phép sản xuất của toàn ngành. Như vậy, cũng có thể hiểu là nếu sản lượng sản xuất thực tế của toàn ngành đã đạt đến tổng sản lượng sản xuất được phép thì các dự án đầu tư sản xuất thuốc lá ở thời điểm đó sẽ không có cơ sở để được phê duyệt và cấp phép. Mặt khác, đối với dự án có vốn đầu tư nước ngoài sản xuất thuốc lá phải đảm bảo một số điều kiện sau⁶: (i) Liên doanh, hợp tác với doanh nghiệp đã có giấy phép sản xuất thuốc lá; (ii) Nhà nước chiếm tỷ lệ chi phối trong vốn điều lệ của doanh nghiệp; (iii) Đáp ứng các điều kiện sản xuất thuốc lá theo quy định của Chính phủ. Bên cạnh đó, các hình thức giao kết hợp đồng như hợp đồng nhượng quyền sở hữu công nghiệp sản xuất thuốc lá, hợp đồng sản xuất thuốc lá xuất khẩu... chỉ được thực hiện tại doanh nghiệp đã có giấy phép sản xuất thuốc lá sau khi được Chính phủ hoặc Bộ Công Thương đồng ý bằng văn bản.

Ngoài những quy định về điều kiện, yêu cầu trên đây còn có các quy định chi tiết hoá các điều kiện và trình tự, thủ tục, thẩm quyền cấp phép đối với hoạt động đầu tư sản xuất thuốc lá trong các văn bản hướng dẫn. Hiện nay, phân loại hoạt động đầu tư sản xuất thuốc lá thành hai trường hợp với các quy định kiểm soát không hoàn toàn đồng nhất với nhau.

Trường hợp 1: Hoạt động đầu tư đổi mới thiết bị, công nghệ, đầu tư sản xuất sản phẩm thuốc lá, gia công thuốc lá xuất khẩu, di chuyển địa điểm theo quy hoạch... Hoạt động này do Bộ Công Thương kiểm soát và quản lý thông qua văn bản chấp thuận chủ trương đầu tư. Để được chấp thuận chủ trương đầu tư, nhà đầu tư phải chuẩn bị hồ sơ và thực hiện theo quy trình thủ tục như sau: Doanh nghiệp nộp hồ sơ đến Bộ Công Thương. Trong 15 ngày làm việc kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, Bộ có văn bản trả lời. Trường hợp chưa đủ hồ sơ hợp lệ, trong 07 ngày làm việc từ ngày tiếp nhận hồ sơ, Bộ có văn bản yêu cầu doanh nghiệp bổ sung. Trường hợp doanh nghiệp không đáp ứng điều kiện, Bộ Công Thương có văn bản trả lời từ chối cấp phép và nêu rõ lý do. Bên cạnh đó, doanh nghiệp phải đáp ứng một số điều kiện: *Một là*, không đầu tư xây mới, đầu tư mở rộng quy mô, nâng cao công suất của các cơ sở sản xuất sản phẩm thuốc lá để tiêu thụ trong nước vượt quá tổng năng lực sản xuất của toàn ngành thuốc lá được Bộ Công Thương xác định (7.214 triệu bao/năm)⁷. *Hai là*, việc đầu tư máy móc, thiết bị, công nghệ sản xuất thuốc lá phải phù hợp với quy mô và kế hoạch sản xuất của doanh nghiệp⁸.

Trường hợp 2: Hoạt động đầu tư nước ngoài sản xuất sản phẩm thuốc lá chịu sự kiểm soát của Chính phủ thông qua hoạt động chấp thuận chủ trương đầu tư theo đề nghị của Bộ Công Thương⁹. So với đầu tư trong nước, hoạt động này chịu kiểm soát chặt chẽ hơn vì phải trải qua hai “bộ lọc” của Bộ Công Thương và Chính phủ. Tuy nhiên, theo Luật Đầu tư hiện hành, Bộ Công Thương không phải là cơ quan đăng ký đầu tư nên việc nộp hồ sơ tại đây là không phù hợp, làm giảm hiệu quả thực thi. Luật Đầu tư năm 2020 đã dỡ bỏ quy định thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ đối với dự án “sản xuất thuốc lá điếu”. Theo đó, tùy từng dự án, có thể thuộc thẩm quyền của Ủy ban nhân dân tỉnh hoặc chỉ cần đăng ký đầu tư. Hơn nữa, điều kiện để được chấp thuận đối với dự án đầu tư này cũng phức tạp hơn. Cụ thể, theo khoản 3 Điều 21 Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá, khoản 1 Điều 25 Nghị định số 67/2013/

⁵ Khoản 1 Điều 21 Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2013, sửa đổi bổ sung năm 2018 và 2023.

⁶ Khoản 1 Điều 21 Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2013, sửa đổi bổ sung năm 2018 và 2023.

⁷ Điểm b khoản 1 Điều 24 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

⁸ Điểm c khoản 1 Điều 24 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

⁹ Điều 25 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

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, sửa đổi bổ sung năm 2017, sửa đổi bổ sung năm 2018 và sửa đổi bổ sung năm 2020 (sau đây gọi là Nghị định số 67/2013/NĐ-CP), dự án có vốn đầu tư nước ngoài sản xuất thuốc lá phải bảo đảm các điều kiện sau đây: Một là, điều kiện về hình thức đầu tư, đối tác tham gia thực hiện hoạt động đầu tư phải là *“liên doanh, hợp tác với doanh nghiệp đã có giấy phép sản xuất thuốc lá”*. Hai là, điều kiện về tỷ lệ sở hữu vốn điều lệ của nhà đầu tư nước ngoài trong tổ chức kinh tế *“trong trường hợp đầu tư theo hình thức liên doanh, Nhà nước chiếm tỷ lệ chi phối trong vốn điều lệ của doanh nghiệp”*. Điều kiện này được quy định tại thời điểm pháp luật đầu tư quy định thành lập tổ chức kinh tế liên doanh giữa các nhà đầu tư trong nước và nhà đầu tư nước ngoài là một trong các hình thức đầu tư trực tiếp. Pháp luật đầu tư hiện hành không quy định về liên doanh nhưng có quy định về hình thức đầu tư thành lập tổ chức kinh tế, trong khi doanh nghiệp liên doanh là một loại tổ chức kinh tế. Do đó, tương tự như các loại hình doanh nghiệp nhiều chủ khác hiện nay, doanh nghiệp liên doanh chịu sự điều chỉnh của Luật Doanh nghiệp về những vấn đề như đặc trưng pháp lý, cơ cấu tổ chức, quản trị nội bộ trong quá trình tiến hành hoạt động kinh doanh. Tuy nhiên, vấn đề đặt ra là tiêu chí để xác định *“tỷ lệ chi phối”* của Nhà nước trong doanh nghiệp liên doanh chưa được quy định trong pháp luật doanh nghiệp cũng như Luật Đầu tư hiện hành. Điều này gây khó khăn, lúng túng cho các chủ thể đầu tư nước ngoài có nhu cầu tham gia sản xuất sản phẩm thuốc lá hiện nay bởi không có khả năng xác định tỷ lệ sở hữu chi phối để đảm bảo quy định của Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá trong bối cảnh chưa có các quy định giúp lý giải về thuật ngữ *“tỷ lệ chi phối”* trong các văn bản pháp luật có liên quan. Ba là, các điều kiện sản xuất sản phẩm thuốc lá theo quy định tại Điều 17 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

1.2.2. Đối với hoạt động sản xuất sản phẩm thuốc lá

Thứ nhất, các quy định về điều kiện để được cấp phép sản xuất sản phẩm thuốc lá: Để được thực hiện hoạt động sản xuất sản

phẩm thuốc lá, chủ thể có nhu cầu sản xuất phải đáp ứng rất nhiều tiêu chí, điều kiện về chủ thể thực hiện, về máy móc thiết bị, về nguyên liệu sản xuất... Theo khoản 1 Điều 17 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP, không phải mọi thương nhân có nhu cầu đều có thể xin cấp phép sản xuất sản phẩm thuốc lá mà chỉ hai chủ thể được cấp Giấy phép sản xuất sản phẩm này là: (i) Doanh nghiệp đang sản xuất sản phẩm thuốc lá trước thời điểm ban hành Nghị quyết số 12/2000/NQ-CP ngày 14/8/2000 của Chính phủ về Chính sách quốc gia phòng, chống tác hại thuốc lá trong giai đoạn 2000 - 2010 và (ii) Doanh nghiệp đã được Thủ tướng Chính phủ đồng ý về chủ trương đầu tư trong trường hợp sáp nhập, liên doanh để sản xuất thuốc lá. Về trường hợp sáp nhập, một công ty sản xuất sản phẩm thuốc lá bị sáp nhập thì doanh nghiệp đó chấm dứt sự tồn tại, chuyển toàn bộ tài sản (trong đó bao gồm máy móc, thiết bị chuyên ngành thuốc lá), quyền, nghĩa vụ, lợi ích hợp pháp (bao gồm quyền nghĩa vụ, lợi ích hợp pháp liên quan đến sản xuất sản phẩm thuốc lá) sang công ty nhận sáp nhập (Điều 201 Luật Doanh nghiệp năm 2020). Do đó, quy định chủ thể này được cấp Giấy phép sản xuất không làm tăng số lượng doanh nghiệp sản xuất sản phẩm thuốc lá. Từ đó, không tăng tổng năng lực sản xuất, tổng sản lượng sản xuất và nhập khẩu để tiêu thụ trong nước toàn ngành thuốc lá. Về trường hợp liên doanh để sản xuất thuốc lá, theo điểm a khoản 3 Điều 21 Luật Phòng, chống tác hại thuốc lá, dự án có vốn đầu tư nước ngoài sản xuất thuốc lá phải bảo đảm điều kiện liên doanh, hợp tác với doanh nghiệp đã có Giấy phép sản xuất thuốc lá. Đồng thời, theo quy định về đầu tư sản xuất sản phẩm thuốc lá để tiêu thụ trong nước, việc đầu tư không được vượt quá tổng năng lực sản xuất và tổng sản lượng được phép sản xuất của toàn ngành được Bộ Công Thương xác định.

Bên cạnh điều kiện về chủ thể được tiến hành sản xuất sản phẩm thuốc lá, các chủ thể tiến hành sản xuất thuốc lá phải đầu tư và sử dụng nguyên liệu thuốc lá được trồng trong nước. Cụ thể là, doanh nghiệp phải tham gia đầu tư trồng cây thuốc lá dưới hình thức đầu tư trực tiếp hoặc liên kết đầu tư với các doanh nghiệp có Giấy chứng nhận đủ điều kiện đầu tư trồng cây thuốc lá, phù hợp với quy mô sản

xuất kinh doanh của doanh nghiệp. Không những thế, *phải sử dụng nguyên liệu thuốc lá được trồng trong nước để sản xuất thuốc lá*. Về bản chất, quy định về nguồn gốc nguyên liệu doanh nghiệp sản xuất thuốc lá được sử dụng là quy định về nghĩa vụ của doanh nghiệp mà không phải là một điều kiện để cấp Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá. Do đó, thiết kế quy định này như một điều kiện đối với chủ thể tiến hành sản xuất sản phẩm thuốc lá như pháp luật hiện hành là chưa thực sự hợp lý. Ngoài ra, *“trường hợp không đủ nguyên liệu trong nước thì được nhập khẩu phần nguyên liệu còn thiếu theo kế hoạch nhập khẩu hàng năm do Bộ Công Thương công bố, trừ trường hợp sản xuất sản phẩm thuốc lá nhãn nước ngoài hoặc sản phẩm thuốc lá để xuất khẩu”*¹⁰. Với cách diễn đạt như trên, có thể dẫn đến cách hiểu là mọi hoạt động sản xuất sản phẩm thuốc lá, trong đó bao gồm hoạt động sản xuất sản phẩm thuốc lá nhãn nước ngoài hoặc sản phẩm thuốc lá để xuất khẩu, phải sử dụng nguyên liệu thuốc lá được trồng trong nước. Trường hợp không đủ nguyên liệu trong nước thì được nhập khẩu phần nguyên liệu còn thiếu theo kế hoạch nhập khẩu hàng năm do Bộ Công Thương công bố. Trường hợp sản xuất sản phẩm thuốc lá nhãn nước ngoài hoặc sản phẩm thuốc lá để xuất khẩu, không đủ nguyên liệu trong nước doanh nghiệp cũng không được nhập khẩu phần nguyên liệu còn thiếu. Tuy nhiên, việc sản xuất các nhãn thuốc lá nước ngoài và sản xuất sản phẩm thuốc lá để xuất khẩu không tuân theo tiêu chuẩn về chất lượng của Việt Nam, phụ thuộc vào yêu cầu và tiêu chuẩn chất lượng do đối tác trong hợp đồng gia công hoặc hợp đồng xuất khẩu đề ra. Do đó, trong những trường hợp này đòi hỏi nguyên liệu phải phù hợp với từng loại sản phẩm thuốc lá. Việc yêu cầu doanh nghiệp phải sử dụng nguyên liệu trong nước để sản xuất những sản phẩm này sẽ không đáp ứng được yêu cầu, đòi hỏi của bạn hàng hay đối tác, từ đó cản trở hoạt động sản xuất nhãn thuốc lá nước ngoài, sản xuất sản phẩm thuốc lá xuất khẩu của doanh nghiệp.

Bên cạnh đó, trên thực tế, theo Bộ Công Thương, những năm gần đây, chất lượng nguyên liệu thuốc lá trong nước ngày càng giảm, không đáp ứng được nhu cầu trong

nước; tỷ lệ sử dụng nguyên liệu trong nước của các doanh nghiệp sản xuất sản phẩm thuốc lá giảm. Hiện tại, thuốc lá nguyên liệu trong nước chỉ đáp ứng 30 - 40% cho sản xuất, còn lại gần 70% phải nhập khẩu với chi phí lên tới hàng trăm triệu đô la Mỹ¹¹. Đồng thời, Điều 18 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP quy định thành phần hồ sơ đề nghị cấp Giấy phép cũng không bao gồm hồ sơ tương ứng chứng minh việc đáp ứng điều kiện này. Điều này càng củng cố cho quan điểm đưa quy định này ra khỏi quy định về các điều kiện của chủ thể sản xuất sản phẩm thuốc lá. Mặt khác, chủ thể tiến hành sản xuất sản phẩm thuốc lá phải đáp ứng điều kiện về máy móc thiết bị: *“phải có máy móc thiết bị chuyên ngành gồm các công đoạn chính: cuốn điếu, đóng bao”*. Danh mục máy móc thiết bị chuyên ngành thuốc lá quy định tại Phụ lục số 72 Thông tư số 57/2018/TT-BCT. Theo đó, các dây chuyền máy móc thiết bị chuyên ngành sản xuất thuốc lá điếu gồm: Công đoạn cuốn điếu - ghép đầu lọc gồm các máy cuốn điếu, ghép đầu lọc, nạp khay; công đoạn đóng bao gồm các máy: đóng bao, đóng bóng kính bao, đóng nút, đóng bóng kính nút, đóng thùng carton.

Để được cấp phép sản xuất sản phẩm thuốc lá, bên cạnh việc phải đáp ứng các điều kiện cấp phép, chủ thể tiến hành sản xuất phải chuẩn bị hồ sơ cấp phép bao gồm: Đơn đề nghị cấp; bản sao Giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp hoặc Giấy chứng nhận đăng ký kinh doanh phải có đăng ký ngành nghề sản xuất sản phẩm thuốc lá; Báo cáo kết quả hoạt động sản xuất, kinh doanh của doanh nghiệp trong 03 năm gần nhất (nếu có) và dự kiến sản lượng sản xuất kinh doanh của 05 năm tiếp theo; bảng kê danh mục máy móc, thiết bị cuốn điếu thuốc lá và đóng bao thuốc lá; bản sao hồ sơ chứng minh đầu tư phát triển vùng nguyên liệu thuốc lá; hồ sơ chứng minh nguồn gốc hợp pháp của máy móc thiết bị; hợp đồng gia công chế biến sợi, hợp đồng dịch vụ kiểm tra chất lượng (nếu có).

Đồng thời, về trình tự thủ tục cấp phép sản xuất sản phẩm thuốc lá theo Điều 19 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP, hiện chưa có sự thống nhất và tương ứng với quy định về

¹⁰ Điểm b khoản 2 Điều 17 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

¹¹ Lò Phương Thảo (2021), *Pháp luật về điều kiện đầu tư kinh doanh thuốc lá và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội.

điều kiện cấp Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá. Cụ thể, khoản 3 Điều 17 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP không còn quy định điều kiện về nguồn gốc của máy móc, thiết bị mà giữ nguyên quy định về một loại giấy tờ khác để chứng minh đủ điều kiện là “có máy móc thiết bị chuyên ngành gồm các công đoạn chính: Cuốn điếu, đóng bao”¹². Tuy nhiên, khoản 5 Điều 18 Nghị định này vẫn quy định thành phần hồ sơ đề nghị cấp Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá gồm “hồ sơ chứng minh nguồn gốc hợp pháp của máy móc thiết bị”.

Thứ hai, các quy định về kiểm soát sản lượng sản xuất và tiêu thụ thuốc lá: Không giống như các ngành nghề sản xuất kinh doanh khác là chủ thể sản xuất được tự chủ về sản lượng theo năng lực sản xuất của mình, hoạt động sản xuất sản phẩm thuốc lá hiện nay phải chịu sự kiểm soát chặt chẽ, ngặt nghèo về sản lượng. Theo đó, về tổng thể sản lượng thì “Tổng sản lượng sản xuất và nhập khẩu thuốc lá hàng năm của toàn ngành để tiêu thụ trong nước không được vượt quá tổng sản lượng sản xuất của toàn ngành thuốc lá đã được Bộ Công Thương công bố trước ngày ban hành Luật phòng, chống tác hại của thuốc lá”¹³. Bên cạnh đó, Nhà nước tiếp tục kiểm soát sản lượng của từng doanh nghiệp sản xuất thông qua sản lượng trong giấy phép: “Sản lượng sản phẩm thuốc lá sản xuất và nhập khẩu hàng năm của doanh nghiệp để tiêu thụ trong nước không được vượt quá sản lượng ghi trong Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá”. Để phù hợp với thực tế năng lực sản xuất của doanh nghiệp và phù hợp với sản lượng của toàn ngành, Nhà nước có quy định về cơ chế xây dựng sản lượng được phép cho từng doanh nghiệp sản xuất sản phẩm thuốc lá: “Trên cơ sở kết quả kinh doanh của doanh nghiệp sản xuất thuốc lá trong 03 năm và dự kiến kế hoạch sản xuất kinh doanh của 05 năm tiếp theo, Bộ Công Thương xem xét và công bố sản lượng được phép sản xuất và nhập khẩu của từng doanh nghiệp sản xuất thuốc lá trong giai đoạn 05 năm tiếp theo trong Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá của doanh nghiệp”.

Thứ ba, hoạt động sản xuất sản phẩm thuốc lá còn chịu sự kiểm soát của Nhà nước thông qua quy định về ghi nhãn, cảnh báo về tác hại của thuốc lá trên bao bì: Thuốc lá được

sản xuất tại Việt Nam phải được ghi nhãn, in cảnh báo sức khỏe trên bao bì theo yêu cầu nhất định về nội dung, hình thức, diện tích. Quan trọng là những nội dung cảnh báo này phải được thể hiện ít nhất 50% diện tích của mỗi mặt chính trước và mặt chính sau trên bao, tút, hộp thuốc lá.

2. Giải pháp hoàn thiện quy định về kiểm soát hoạt động đầu tư, sản xuất thuốc lá

2.1. Giải pháp hoàn thiện quy định điều kiện cấp Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá

Thứ nhất, sửa đổi quy định tại khoản 1 Điều 17 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP theo hướng mở rộng chủ thể được cấp Giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá đối với các doanh nghiệp có nhu cầu sản xuất chỉ phục vụ xuất khẩu sản phẩm thuốc lá. Kiến nghị trên đây vừa đảm bảo quyền tự chủ kinh doanh, gia nhập thị trường của các doanh nghiệp có nhu cầu xuất khẩu sản phẩm thuốc lá, vừa đảm bảo không tác động theo hướng gia tăng sản lượng sản xuất và tiêu thụ thuốc lá trong nước đã được cấp có thẩm quyền phê duyệt. Ngoài ra, đề nghị sửa đổi quy định về thành phần hồ sơ chứng minh đáp ứng điều kiện về chủ thể tại khoản 2 Điều 18 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP. Như vậy sẽ đảm bảo sự phù hợp với pháp luật về doanh nghiệp hiện nay đã bãi bỏ nội dung về ngành nghề đăng ký kinh doanh trong giấy chứng nhận đăng ký doanh nghiệp.

Thứ hai, dỡ bỏ điều kiện “phải sử dụng nguyên liệu thuốc lá được trồng trong nước để sản xuất thuốc lá” tại điểm b khoản 2 Điều 17 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP và chuyển nội dung này sang quy định về “Nghĩa vụ của doanh nghiệp” sản xuất sản phẩm thuốc lá để quản lý theo biện pháp hậu kiểm. Bởi lẽ, bản chất hành vi này được thực hiện sau khi doanh nghiệp được cấp phép và thực hiện hoạt động sản xuất trên thực tế. Do vậy, sửa đổi theo hướng chuyển quy định từ điều kiện cấp phép thành nghĩa vụ của doanh nghiệp đảm bảo được tính logic và tính khả thi của pháp luật trên thực tế. Ngoài ra, đề nghị sửa đổi quy định tại điểm b khoản 2 Điều 17 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP theo hướng làm rõ trường hợp sản xuất sản phẩm thuốc lá nhãn nước ngoài hoặc sản phẩm thuốc lá để xuất khẩu là những trường hợp nào mà doanh nghiệp không phải đáp ứng điều kiện sử dụng nguyên liệu thuốc lá trong nước để

¹² Điểm a khoản 3 Điều 17 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

¹³ Điều 20 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP.

sản xuất thuốc lá. Bên cạnh đó, vì trong hồ sơ theo quy định hiện hành vẫn còn tồn tại điều kiện “có máy móc, thiết bị chuyên ngành gồm các công đoạn chính: cuốn điếu, đóng bao” để được cấp giấy phép sản xuất sản phẩm thuốc lá nên song song với việc dỡ bỏ quy định tại khoản 5, khoản 6 Điều 18 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP, cần bổ sung quy định về giấy tờ, tài liệu chứng minh đủ điều kiện có máy móc, trang thiết bị chuyên ngành trong quá trình sản xuất như cuốn điếu, đóng bao.

2.2. Giải pháp hoàn thiện quy định điều kiện đầu tư sản xuất thuốc lá

Trước hết, cần bổ sung quy định cụ thể đối với hoạt động đầu tư chế biến nguyên liệu thuốc lá bởi hiện nay, tuy đã xây dựng Chương 4 trong Nghị định số 67/2013/NĐ-CP cũng như trong các văn bản sửa đổi, bổ sung sau với tên gọi “Đầu tư sản xuất thuốc lá” nhưng quy định cụ thể trong Chương này chỉ đề cập đến hai trường hợp đối mới thiết bị công nghệ và đầu tư sản xuất nước ngoài. Vì vậy, nhằm đảm bảo tính toàn diện của hệ thống pháp luật, đề nghị bổ sung quy định cụ thể về điều kiện, quy trình. Bên cạnh đó, cần cụ thể hoá và giải thích chi tiết thuật ngữ “tỷ lệ sở hữu vốn chi phối trong vốn điều lệ” của nhà đầu tư nước ngoài trong tổ chức kinh tế tại điểm b khoản 3 Điều 21 Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá, điểm b khoản 1 Điều 25 Nghị định số 67/2013/NĐ-CP. Hiện nay, thuật ngữ này được đề cập trong các lĩnh vực như đầu tư, doanh nghiệp nhưng chưa được giải thích cụ thể trong những văn bản thuộc lĩnh vực pháp luật này. Chính vì vậy, đề nghị bổ sung quy định giải thích khái niệm “tỷ lệ sở hữu chi phối vốn điều lệ” trong pháp luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá theo hướng định tính như sau: “tỷ lệ sở hữu chi phối vốn điều lệ là sở hữu đạt đến một tỷ lệ có khả năng tác động đến các quyết định trọng yếu của doanh nghiệp sản xuất đầu tư thuốc lá”. Trong trường hợp này, khuyến nghị bổ sung quy định như trên nhằm đảm bảo sự tương thích với quy định của pháp luật doanh nghiệp và đảm bảo quyền tự chủ trong kinh doanh của các nhà đầu tư.

Kết luận

Mục tiêu kiểm soát hoạt động kinh doanh thuốc lá tại Việt Nam một cách toàn diện trên tất cả các khâu trong quá trình kinh doanh của Nhà nước là hoàn toàn phù hợp với chính sách và chiến lược phát triển ngành

thuốc lá nói riêng và mục tiêu phát triển bền vững nói chung. 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, không thể phủ nhận pháp luật về kiểm soát hoạt động đầu tư sản xuất sản phẩm thuốc lá hiện nay đã trở nên lạc hậu, tồn tại một số hạn chế, bất cập nhất định, dẫn đến những khó khăn, lúng túng cho các chủ thể thực thi, đồng thời không đảm bảo sự đồng bộ, thống nhất trong hệ thống pháp luật. Điều này dẫn đến quá trình kiểm soát của Nhà nước đối với toàn bộ quá trình đầu tư, sản xuất cho đến kinh doanh, tiêu thụ thuốc lá không thực sự hiệu quả. Một số kiến nghị sửa đổi, bổ sung các quy định của pháp luật hiện hành trên đây sẽ có ý nghĩa nhất định trong quá trình hoàn thiện pháp luật về hoạt động đầu tư sản xuất thuốc lá nói riêng cũng như pháp luật về quản lý và kiểm soát hoạt động kinh doanh thuốc lá nói chung nhằm góp phần hiện thực hóa mục tiêu phát triển bền vững ở nước ta hiện nay./.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Lò Phương Thảo (2021), *Pháp luật về điều kiện đầu tư kinh doanh thuốc lá và thực tiễn thực hiện tại Việt Nam*, Luận văn thạc sĩ Luật học, Trường Đại học Luật Hà Nội;
2. Luật Cạnh tranh năm 2018;
3. Luật Phòng, chống tác hại của thuốc lá năm 2013, sửa đổi bổ sung năm 2018 và 2023;
4. 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, sửa đổi bổ sung năm 2017, 2018 và 2020;
5. Nghị định số 35/2020/NĐ-CP ngày 24/3/2020 của Chính phủ về quy định chi tiết một số điều của Luật Cạnh tranh;
6. Nguyễn Thị Liên, Phạm Hồng Hạnh (2025), *Phát hành trái phiếu xanh tại Việt Nam: Thực trạng và khuyến nghị*, <https://tapchimoitruong.vn/chuyen-muc-3/phanh-hanh-trai-phieu-xanh-tai-viet-nam-thuc-trang-va-khuyen-nghi->, truy cập ngày 30/01/2025;
7. Phương Anh (2021), *Các nước cấm hút thuốc lá ra sao?*, <https://baotainguyenmoitruong.vn/cac-nuoc-cam-hut-thuoc-la-ra-sao-334293.html>, truy cập ngày 05/3/2025;
8. Tùng Chi (2020), *Các quốc gia nỗ lực kiểm soát thuốc lá*, <https://baobacgiang.vn/bg/doi-song/thuoc-la/327930/cac-quoc-gia-no-luc-kiem-soat-thuoc-la.html>, truy cập ngày 05/3/2025.