

Phó Thủ tướng Thường trực Phạm Gia Túc
Phó Thủ tướng Phạm Thị Thanh Trà
Văn phòng Chính phủ
1 Hoàng Hoa Thám, Ba Đình, Hà Nội

Bộ trưởng Đào Hồng Lan
Thứ trưởng Trần Văn Thuấn
Bộ Y tế
138A Giảng Võ, Ba Đình, Hà Nội

Bộ trưởng Lê Hoài Trung
Thứ trưởng Đặng Hoàng Giang
Bộ Ngoại giao
1 Tôn Thất Đàm, Ba Đình, Hà Nội

Bộ trưởng Lê Mạnh Hùng
Thứ trưởng Trương Thanh Hoài
Bộ Công Thương
23 Ngô Quyền, Cửa Nam, Hà Nội

Bộ trưởng Ngô Văn Tuấn
Bộ Tài chính
28 Trần Hưng Đạo, Hoàn Kiếm, Hà Nội

Đại sứ Jennifer Wicks
Đại sứ quán Hoa Kỳ
7 Láng Hạ, Hà Nội

V/v: Ý kiến góp ý đối với Thông báo TBT của WTO số G/TBT/N/VNM/432 về Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tác hại thuốc lá Việt Nam

Kính gửi Quý Cơ quan,

Tổ chức **Prohibition Does Not Work (PDNW)** - **Hướng Tiếp cận Cấm đoán Không Hiệu quả** - trân trọng cảm ơn cơ hội được đóng góp ý kiến đối với các sửa đổi được đề xuất trong Dự thảo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Phòng, chống tác hại thuốc lá của nước Cộng hòa Xã hội Chủ nghĩa Việt Nam.

PDNW là một mạng lưới quốc tế gồm các chuyên gia, tổ chức nghiên cứu chính sách (think tank) và các tổ chức xã hội dân sự nghiên cứu tác động của các chính sách mang tính cấm đoán, đồng thời thúc đẩy các cách tiếp cận giảm thiểu tác hại của thuốc lá dựa trên bằng chứng khoa học, dữ liệu và các nghiên cứu chuyên sâu. Hoạt động nghiên cứu của chúng tôi đã xem xét những hệ quả của việc cấm hoặc hạn chế quá mức các sản phẩm nicotine tại Úc, Brazil, Mexico, Bangladesh, Đức và nhiều quốc gia châu Âu, với trọng tâm là các vấn đề liên quan đến thương mại bất hợp pháp, tội phạm có tổ chức, an toàn cho người tiêu dùng, hạn chế trong thực thi pháp luật và sự dịch chuyển từ thương mại hợp pháp sang thị trường chợ đen.

Chúng tôi hoàn toàn ủng hộ các biện pháp phù hợp nhằm ngăn ngừa người chưa thành niên sử dụng nicotine, thiết lập các tiêu chuẩn sản phẩm, bảo vệ người tiêu dùng và giảm gánh nặng bệnh tật rất lớn do hút thuốc gây ra. Với thực tế gần một nửa nam giới trưởng thành tại Việt Nam đang hút thuốc lá điều truyền thống, nguyên nhân hàng đầu có thể phòng ngừa được dẫn đến tử vong, mục tiêu giảm tỷ lệ hút thuốc là hoàn toàn chính đáng và đáng được ủng hộ. Tuy nhiên, việc áp dụng lệnh cấm tuyệt đối đối với thuốc lá điện tử (e-cigarettes), thuốc lá nung nóng (HTP), túi ngậm nicotine (nicotine pouches) và các sản phẩm nicotine trong tương lai được định nghĩa một cách rộng rãi sẽ không đạt được những mục tiêu đó. **Ngược lại, biện pháp này sẽ tạo ra một hệ quả hoàn toàn khác: xóa bỏ thị trường hợp pháp trong khi nhu cầu thị trường vẫn tồn tại; phát sinh những vấn đề nghiêm trọng về kinh tế, thực thi pháp luật và thị trường bất hợp pháp;**

đồng thời dẫn đến việc nhiều người tiếp tục hút thuốc lá điều hơn và vì vậy phải đối mặt với nguy cơ bệnh tật và tử vong cao hơn.

Các bằng chứng quốc tế về vấn đề này hiện không còn mang tính giả định. Ở bất kỳ quốc gia nào mà chính phủ áp dụng lệnh cấm đối với các sản phẩm nicotine có nguy cơ thấp hơn thuốc lá điều hoặc kiểm soát ngặt nghèo đến mức thị trường hợp pháp không thể vận hành một cách khả thi, nhu cầu của người tiêu dùng vẫn tiếp tục tồn tại. Hoạt động mua bán vẫn diễn ra. Điều thay đổi chủ yếu chỉ là ai kiểm soát hoạt động giao dịch đó. Các nhà nhập khẩu phải được cấp phép, nhà sản xuất có trách nhiệm giải trình và các nhà bán lẻ được kiểm soát sẽ bị thay thế bởi những đối tượng buôn lậu, người bán hàng phi chính thức, kênh bán hàng trực tuyến ẩn danh và trong trường hợp nghiêm trọng nhất là các mạng lưới tội phạm có tổ chức.

Vì lý do đó, chúng tôi khuyến nghị Chính phủ Việt Nam điều chỉnh đáng kể dự thảo luật này và thay thế cách tiếp cận cấm đoán tuyệt đối bằng một khuôn khổ quản lý phân biệt theo mức độ rủi ro của từng loại sản phẩm, dựa trên các thực tiễn quốc tế tốt nhất và các bằng chứng nghiên cứu hiện có. Thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng và túi ngậm nicotine không chứa thuốc lá là những nhóm sản phẩm có đặc tính và mức độ rủi ro khác biệt đáng kể so với thuốc lá điều đốt cháy. Do đó, các sản phẩm này cần được quản lý dựa trên đặc tính riêng và dữ liệu về mức độ rủi ro của từng nhóm sản phẩm, đi kèm với các biện pháp kiểm soát độ tuổi nghiêm ngặt, tiêu chuẩn sản phẩm, cấp phép, truy xuất nguồn gốc, chính sách thuế tương xứng với mức độ gây hại và các biện pháp thực thi mạnh mẽ đối với các đối tượng cung ứng bất hợp pháp.

Dự thảo luật hiện nay của Việt Nam đặc biệt có phạm vi rất rộng. Không chỉ cấm hoạt động bán lẻ mà còn cấm sản xuất, lưu kho, vận chuyển, quá cảnh, sở hữu và sử dụng thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng và các sản phẩm nicotine mới được định nghĩa trong luật. Trong khi đó, thuốc lá điều đốt cháy truyền thống vẫn được phép lưu hành hợp pháp và tiếp tục chịu sự quản lý thông qua cơ chế cấp phép và kiểm soát bán lẻ.

Điều này tạo ra một nghịch lý đáng chú ý trong chính sách quản lý. Nhóm sản phẩm gây ra phần lớn số ca tử vong liên quan đến thuốc lá là thuốc lá điều đốt cháy vẫn được phép lưu hành hợp pháp. Trong khi đó, người trưởng thành lại bị ngăn cấm tiếp cận hợp pháp các sản phẩm thay thế không đốt cháy vốn có thể được quản lý, kiểm nghiệm và kiểm soát độ tuổi sử dụng.

Không có cơ sở hợp lý nào từ góc độ y tế công cộng khiến cho thuốc lá điều trở thành thứ sản phẩm nicotine dễ tiếp cận hợp pháp nhất đối với một người hút thuốc trưởng thành.

Tương tự, lựa chọn mà Việt Nam đang đối mặt không phải là giữa việc các sản phẩm này “tồn tại” hay “không tồn tại”. Kinh nghiệm quốc tế cho thấy lựa chọn thực tế là giữa một thị trường hợp pháp, minh bạch, chịu thuế và có quản lý, với một thị trường bất hợp pháp, thiếu minh bạch, không đóng thuế và khó kiểm soát hơn rất nhiều.

Lệnh cấm biến thương mại hợp pháp thành thương mại bất hợp pháp

Các nghiên cứu quốc tế của PDNW đã nhiều lần ghi nhận những gì xảy ra sau khi các chính phủ đóng cửa các thị trường nicotine hợp pháp. Australia có lẽ là ví dụ rõ ràng nhất. Mặc dù đã áp dụng nhiều năm các biện pháp hạn chế ngày càng nghiêm ngặt, 93,2% người sử dụng thuốc lá điện tử (TLĐT) tại Úc đã mua sản phẩm từ các nguồn bất hợp pháp trong giai đoạn 2022-2023. Sau khi các biện pháp hạn chế tiếp tục được siết chặt, doanh số bán hợp pháp sụt giảm xuống mức ước tính chỉ còn một giao dịch hợp pháp trên mỗi 1.700 giao dịch TLĐT. PDNW ước tính quy mô thị trường TLĐT bất hợp pháp tại Úc đạt khoảng 1 đến 2 tỷ đô la Úc mỗi năm. Cơ quan quản lý dược phẩm của Úc cũng ghi nhận hơn 10 triệu sản phẩm TLĐT được tiêu thụ qua thị trường chợ đen mỗi tháng.

Đây không còn là vấn đề tuân thủ đơn thuần. Các tổ chức tội phạm có tổ chức đã xây dựng các mạng lưới nhập khẩu và phân phối tinh vi. Hơn 200 vụ phóng hỏa, đánh bom xăng, cùng các vụ giết người có chủ đích và hành vi đe dọa bằng bạo lực đã được xác định là có liên quan đến sự cạnh tranh trong thị trường thuốc lá và TLĐT bất hợp pháp. Các quan chức thuộc Lực lượng Biên phòng Úc (Australian Border Force) cũng đã thừa nhận một thực tế cơ bản trong công tác thực thi: bản thân việc cấm một sản phẩm tại biên giới không thể ngăn sản phẩm đó xâm nhập vào thị trường.

Brazil là một minh chứng tương tự cho sự thất bại của lệnh cấm tuyệt đối trên phạm vi toàn quốc. Mặc dù mọi hoạt động mua bán TLĐT hợp pháp đều bị cấm, Brazil vẫn có tới 2,9 triệu người sử dụng và một thị trường trị giá hơn 1 tỷ USD. Ước tính khoảng ba phần tư doanh số bán hàng trong năm 2024 được thực hiện thông qua các nhà bán hàng trực tuyến. Những đợt thu giữ quy mô lớn không loại bỏ được nguồn cung vì chúng không làm giảm được nhu cầu. Thay vào đó, hoạt động kinh doanh sản phẩm này đã hòa vào các tuyến buôn lậu và mạng lưới tội phạm, với nguồn lợi nhuận liên quan đến hoạt động rửa tiền và các hành vi phạm pháp khác.

Mexico là một lời cảnh báo thậm chí còn nghiêm trọng hơn. Sau hơn một thập kỷ áp dụng lệnh cấm, quy mô thị trường TLĐT bất hợp pháp tại nước này được ước tính từ 658 triệu USD đến 1,39 tỷ USD. Tỷ lệ sử dụng của người trưởng thành không những không biến mất mà còn gia tăng đáng kể. Các băng nhóm tội phạm, bao gồm cả những tổ chức vốn tham gia buôn bán ma túy, đã lấn sân sang hoạt động phân phối sản phẩm TLĐT và sử dụng hành vi đe dọa, tống tiền, phóng hỏa cùng cơ sở hạ tầng buôn lậu sẵn có để kiểm soát thị trường. Các nghiên cứu học thuật cho thấy một thị trường được quản lý hợp pháp có thể tạo ra từ 240 triệu USD đến 370 triệu USD doanh thu thường niên cho ngân sách nhà nước.

Đối với túi ngậm nicotine, kết quả cũng tương tự. Việc cấm tại Đức trên thực tế không ngăn được người dân sử dụng các sản phẩm này. Báo cáo *Sản phẩm túi ngậm nicotine tại Đức (Nicotine Pouches in Germany)* của PDNW cho thấy có tới 1,4 triệu người dùng đang sử dụng các sản phẩm được cung cấp thông qua thị trường ngoài vòng pháp luật. Trong năm 2024, doanh số bán bất hợp pháp được ước tính đạt 444 triệu túi ngậm nicotine, với giá trị vượt 114 triệu USD. Hơn 1.300 kênh

trực tuyến tham gia cung ứng sản phẩm, trong khi phần lớn giao dịch vẫn diễn ra ngoài môi trường trực tuyến. Các sản phẩm chứa tới 150 mg nicotine trong mỗi túi vẫn được lưu hành chính vì những người bán bất hợp pháp không bị ràng buộc bởi các giới hạn pháp lý hay tiêu chuẩn sản phẩm.

Nghiên cứu của PDNW tại Bangladesh cũng cho thấy vì sao lệnh cấm đặc biệt nguy hiểm tại những thị trường mà hoạt động phân phối xuyên biên giới, giao nhận và thương mại trực tuyến có khả năng thích ứng nhanh chóng. Lệnh cấm được áp dụng tại Ấn Độ từ năm 2019 không khiến các sản phẩm TLĐT biến mất khỏi thị trường. Các nghiên cứu sau đó cho thấy sản phẩm này vẫn được bán thông qua hàng trăm nguồn trực tuyến và tại 18,6% các cửa hàng bán lẻ được khảo sát, trong khi chỉ riêng một chiến dịch thực thi pháp luật đã thu giữ số hàng hóa trị giá khoảng 7,5 triệu USD. Các mạng lưới chuyển phát, bán lẻ phi chính thức và phân phối qua mạng xã hội vẫn tiếp tục hoạt động ngoài phạm vi giám sát quản lý hiệu quả.

Ngay cả những biện pháp cấm đoán hẹp hơn cũng tạo ra hiệu ứng dịch chuyển tương tự. Nghiên cứu trước đây của chúng tôi về các quy định hạn chế hương vị cho thấy 28,3% người tiêu dùng được khảo sát cho biết họ sẽ tìm mua sản phẩm yêu thích trên thị trường chợ đen nếu các hương vị bị cấm, trong khi 17,1% cho biết họ sẽ quay trở lại hút thuốc lá điếu. Đây là một bài học quan trọng đối với Việt Nam: nếu các biện pháp hạn chế một phần đã có thể đẩy một lượng nhu cầu đáng kể sang thị trường bất hợp pháp, thì việc cấm hoàn toàn cả một nhóm sản phẩm có khả năng tạo ra tác động lớn hơn rất nhiều. Các bằng chứng thu thập được từ những quốc gia, nền văn hóa và hệ thống pháp luật rất khác nhau đều dẫn tới cùng một kết luận: **Lệnh cấm không chấm dứt hoạt động mua bán. Nó chỉ thay đổi người thực hiện hoạt động mua bán đó.**

Lệnh cấm đồng nghĩa với việc từ bỏ các công cụ giúp hoạt động quản lý nhà nước trở nên khả thi

PDNW trân trọng đưa ra quan điểm rằng đây không chỉ là vấn đề liên quan đến hoạt động buôn bán bất hợp pháp mà còn là vấn đề liên quan đến năng lực quản lý thị trường của Nhà nước. Một nhà nhập khẩu hợp pháp có thể được cấp phép. Một lô hàng có thể được khai báo với cơ quan hải quan. Nhà sản xuất có thể được xác định. Sản phẩm có thể được kiểm nghiệm. Thành phần và hàm lượng nicotine có thể được xác minh. Mỗi lô hàng có thể được truy xuất nguồn gốc và thu hồi khi cần thiết. Thuế có thể được thu nộp. Cơ sở bán lẻ có thể được thanh tra. Việc tuân thủ các yêu cầu xác minh độ tuổi có thể được kiểm tra. Một đơn vị vi phạm quy định có thể bị thu hồi giấy phép hoạt động. Không một cơ chế quản lý thông thường nào trong số đó có thể vận hành hiệu quả khi toàn bộ thị trường bị hình sự hóa.

Báo cáo của Giáo sư Sinclair Davidson cho PDNW, *Khi biện pháp quản lý là cấm đoán: Hệ lụy của thị trường bất hợp pháp, những hạn chế trong thực thi và các quy định siết chặt đối với sản phẩm TLĐT (When Regulation Becomes Prohibition: Black Markets, Enforcement Failure, and Vape Restrictions)*, đã xem xét kinh nghiệm của Úc, Brazil, Bỉ, Hà Lan và Đan Mạch. Kết luận trọng tâm của báo cáo là mô hình quản lý mang tính cấm đoán đã dịch chuyển hoạt động kinh tế từ các

doanh nghiệp hợp pháp sang các mạng lưới phi chính thức và bất hợp pháp, đồng thời tạo ra những gánh nặng chi phí mới liên quan đến việc thực thi pháp luật, truy bắt tội phạm, thất thu thuế, sụt giảm lợi nhuận hợp pháp và suy giảm phúc lợi của người tiêu dùng. Giáo sư Davidson ước tính chi phí thường niên phát sinh từ những thất bại trong quản lý này ở mức từ 12 đến 20 tỷ AUD tại Úc, từ 3 đến 15 tỷ BRL tại Brazil, từ 250 triệu đến 1,2 tỷ EUR tại Bỉ, từ 500 triệu đến 3 tỷ EUR tại Hà Lan và từ 250 triệu đến 1,5 tỷ DKK tại Đan Mạch.

Những tổn thất về ngân sách là đáng kể, nhưng vấn đề sâu xa hơn là sự suy giảm khả năng kiểm soát hành chính. Thị trường hợp pháp chính là một hệ thống thông tin. Nó cho phép cơ quan quản lý biết sản phẩm nào đang được nhập khẩu, do ai nhập khẩu, số lượng bao nhiêu, được sản xuất bởi doanh nghiệp nào và được phân phối qua những nhà bán lẻ nào. Lệnh cấm làm mất đi khả năng quan sát đó. Khi các kênh thương mại hợp pháp bị đóng lại, công tác hải quan sẽ trở thành một quá trình bất tiện nhằm ngăn chặn các lô hàng không khai báo. Việt Nam không nên chủ động biến một vấn đề quản lý và hải quan có thể kiểm soát được thành một bài toán kiểm soát và ngăn chặn kéo dài vô thời hạn.

Lệnh cấm cũng tạo ra những điều kiện bất lợi hơn trong việc bảo vệ thanh thiếu niên

PDNW chia sẻ mục tiêu của Chính phủ trong việc ngăn chặn người chưa đủ tuổi tiếp cận các sản phẩm này. Tuy nhiên, bảo vệ thanh thiếu niên là lập luận ủng hộ cho một khuôn khổ quản lý có thể thực thi được, chứ không phải cho việc trao thị trường vào tay những đối tượng vốn đã hoạt động ngoài vòng pháp luật. Những người bán bất hợp pháp không có động lực và nghĩa vụ để ngăn chặn việc tiếp cận của thanh thiếu niên như các doanh nghiệp hoạt động hợp pháp. Bằng chứng từ các quốc gia theo đuổi chính sách cấm đoán đã cho thấy điều này rất rõ ràng.

Sự khác biệt đó thể hiện rõ tại nhiều quốc gia. Tại Úc, tỷ lệ sử dụng TLĐT hiện tại ở nhóm thanh thiếu niên từ 14 đến 17 tuổi đạt 14,5% vào năm 2023, mặc dù quốc gia này sở hữu một trong những hệ thống kiểm soát tiếp cận hợp pháp nghiêm ngặt nhất trong nhóm các nước phát triển. Tại Brazil, 8,7% thanh thiếu niên từ 14 đến 17 tuổi cho biết đã sử dụng sản phẩm TLĐT bất chấp lệnh cấm hoàn toàn. Các nhà nghiên cứu cũng phát hiện các sản phẩm bất hợp pháp được tiếp thị bằng màu sắc bắt mắt, hình ảnh hoạt hình và các yếu tố nhận diện hướng đến giới trẻ, vốn hoàn toàn có thể bị cấm trong một khuôn khổ quản lý hợp pháp. Thị trường túi ngậm nicotine bất hợp pháp tại Đức cũng cho thấy hạn chế của chính sách cấm đoán trong kiểm soát độ tuổi. Các cơ chế xác minh tuổi từ bên thứ ba gần như vắng bóng trên thị trường trực tuyến bất hợp pháp, trong khi các sản phẩm và hình thức quảng bá vốn sẽ bị hạn chế trong một thị trường được quản lý vẫn có thể dễ dàng tiếp cận người chưa thành niên.

Do đó, lập luận cho rằng việc cấm hoạt động mua bán hợp pháp sẽ giúp bảo vệ người chưa thành niên không vượt qua được phép thử thực tiễn. Lệnh cấm loại bỏ những doanh nghiệp có thể bị yêu cầu thực hiện xác minh độ tuổi và trao lại nguồn cung vào tay những đối tượng không thể bị buộc phải tuân thủ các yêu cầu đó.

Dự thảo bỏ qua nguyên tắc về chuỗi nguy cơ của từng sản phẩm và đánh đồng mức độ rủi ro của các sản phẩm khác nhau

Một trong những hạn chế nghiêm trọng nhất của dự thảo luật dưới góc độ y tế công cộng là việc dự thảo đối xử với những nhóm sản phẩm nicotine có bản chất khác nhau như thể chúng có mức độ rủi ro như nhau.

Phần lớn tác hại do hút thuốc gây ra đến từ quá trình đốt cháy và hàng nghìn hóa chất được tạo ra khi thuốc lá bị đốt, chứ không phải từ bản thân nicotine. Mặc dù nicotine có tính gây nghiện cao, nhưng chất này hiện không được xếp vào nhóm chất gây ung thư; tác động trực tiếp của nicotine đối với sức khỏe thường được so sánh với caffeine. Như câu nói thường được nhắc đến trong lĩnh vực y tế công cộng: *“Người hút thuốc chỉ muốn dùng nicotine, nhưng lại phải chịu tử vong vì nhựa do đốt cháy thuốc lá (tar).”* Do đó, việc loại bỏ quá trình đốt cháy đồng nghĩa với việc loại bỏ hàng nghìn chất độc hại gây bệnh và tử vong liên quan đến hút thuốc. Đây chính là nguyên lý khoa học cốt lõi của cách tiếp cận giảm thiểu tác hại do thuốc lá, đồng thời lý giải vì sao thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng và túi ngậm nicotine có thể đóng vai trò quan trọng trong việc hỗ trợ người trưởng thành chuyển đổi khỏi thuốc lá điếu.

Đối với TLĐT, bằng chứng khoa học hiện đã tương đối đầy đủ. Nhiều tổng quan nghiên cứu do Chính phủ Vương quốc Anh và Trường Cao đẳng Y khoa Hoàng gia Anh (Royal College of Physicians) thực hiện, vốn được xem là những đánh giá toàn diện nhất về các tài liệu y khoa hiện có, đã kết luận rằng việc sử dụng TLĐT chỉ khiến người dùng tiếp xúc với một phần rất nhỏ rủi ro so với hút thuốc lá điếu, thường được ước tính thấp hơn tới khoảng 95%. Trong khi đó, tổ chức nghiên cứu độc lập Cochrane Collaboration, được xem là “tiêu chuẩn vàng” trong lĩnh vực tổng quan bằng chứng y học, đã xác định có bằng chứng với độ tin cậy cao cho thấy TLĐT chứa nicotine giúp nhiều người cai thuốc lá thành công hơn so với các liệu pháp thay thế nicotine truyền thống như miếng dán hoặc kẹo nhai nicotine. Vì vậy, đối với một người hút thuốc chuyển đổi hoàn toàn từ thuốc lá điếu sang một sản phẩm có mức độ rủi ro thấp hơn đáng kể, tiềm năng giảm thiểu nguy cơ sức khỏe trong suốt cuộc đời là rất lớn.

Tương tự, các sản phẩm thuốc lá nung nóng loại bỏ quá trình đốt cháy và làm giảm đáng kể mức độ phơi nhiễm với nhiều thành phần độc hại so với thuốc lá điếu. Các sản phẩm túi ngậm nicotine không chứa thuốc lá thậm chí còn tiến xa hơn: không có quá trình đốt cháy, không có khói và không chứa lá thuốc lá. Đây chính là lý do vì sao những sản phẩm này không thể được xếp một cách hợp lý vào cùng một nhóm quản lý với thuốc lá điếu đốt cháy và bị cấm một cách đồng loạt.

Bằng chứng thực tiễn từ các quốc gia cũng có ý nghĩa không kém. Quỹ Tholos (Tholos Foundation), tổ chức đối tác của Prohibition Does Not Work, đã nghiên cứu kinh nghiệm của Nhật Bản và Thụy Điển trong báo cáo *Sản phẩm Nicotine ít gây hại hơn mang lại hiệu quả (Safer Nicotine Works)*. Hai quốc gia này là những ví dụ tiêu biểu cho thấy điều gì xảy ra khi người hút thuốc được tiếp cận các sản phẩm thay thế mà họ thực sự sẵn sàng sử dụng.

Nhật Bản đã gặp nhiều khó khăn trong nhiều năm để đẩy nhanh tốc độ giảm tỷ lệ hút thuốc. Trong giai đoạn từ năm 2003 đến năm 2017, tỷ lệ hút thuốc chỉ giảm chưa đến hai phần trăm, từ 21,6% xuống 19,8%. Tuy nhiên, sau khi các sản phẩm thuốc lá nung nóng được đưa ra thị trường và nhanh chóng được chấp nhận rộng rãi, tốc độ suy giảm đã tăng đáng kể. Doanh số thuốc lá điếu giảm 32% trong vòng năm năm sau khi thuốc lá nung nóng được thương mại hóa, đồng thời tốc độ suy giảm doanh số thuốc lá điếu tăng gấp 3 lần. Chỉ trong 2 năm, từ 2017 đến 2019, Nhật Bản đã đạt được mức giảm tỷ lệ hút thuốc lớn hơn cả mức giảm của 14 năm trước đó cộng lại. Điều này chủ yếu phản ánh quá trình thay thế sản phẩm: người hút thuốc không đột nhiên từ bỏ nicotine hoàn toàn, mà thay thế thuốc lá điếu bằng một sản phẩm có mức độ rủi ro thấp hơn đáng kể.

Thụy Điển là một ví dụ còn nổi bật hơn. Cũng theo báo cáo *Safer Nicotine Works*, Thụy Điển từ lâu đã cho phép người hút thuốc tiếp cận các sản phẩm nicotine dạng ngậm và gần đây đã thiết lập một khuôn khổ pháp lý riêng cho các sản phẩm túi ngậm nicotine không chứa thuốc lá. Trong giai đoạn 2012-2022, tỷ lệ hút thuốc đã giảm hơn một nửa, từ 11,4% xuống còn 5,6% (và tiếp tục giảm thêm sau đó, đến mức hiện nay Thụy Điển đã được xem là quốc gia đầu tiên trên thế giới đạt trạng thái gần như “không khói thuốc”), trong khi tổng mức tiêu thụ các sản phẩm nicotine nói chung vẫn duy trì. Nói cách khác, Thụy Điển không đạt được những thành tựu y tế công cộng đáng kể nhờ loại bỏ hoàn toàn việc sử dụng nicotine. Quốc gia này đạt được kết quả đó bằng cách thay đổi phương thức sử dụng nicotine, chuyển người tiêu dùng từ thuốc lá điếu sang các sản phẩm không đốt cháy. Một hệ quả quan trọng là Thụy Điển hiện ghi nhận tỷ lệ mắc bệnh phổi và bệnh tim mạch thấp nhất toàn châu Âu.

Kinh nghiệm này cũng cho thấy vì sao quyền lựa chọn giữa các sản phẩm có mức độ rủi ro thấp hơn không đơn thuần là một vấn đề thương mại mang tính thứ yếu mà là một nhu cầu y tế công cộng thực sự. Không tồn tại một giải pháp thay thế duy nhất phù hợp với mọi người hút thuốc. Một số người chuyển đổi thành công thông qua thuốc lá điện tử; một số khác thông qua thuốc lá nung nóng; một số lựa chọn túi ngậm nicotine hoặc các sản phẩm nicotine dùng đường miệng truyền thống. Khi một chính phủ loại bỏ toàn bộ một nhóm sản phẩm thay thế, điều đó không chỉ đơn thuần làm giảm số lượng sản phẩm nicotine trên kệ hàng. Điều đó còn loại bỏ các lối thoát tiềm năng khỏi thuốc lá điếu. Trong bối cảnh tỷ lệ hút thuốc tại Việt Nam vẫn ở mức cao, việc theo đuổi các chính sách giúp giảm tỷ lệ hút thuốc là một yêu cầu cấp thiết về y tế công cộng. Dự thảo luật hiện nay lại đi theo hướng ngược lại.

Chính sách thuế hợp lý vừa tạo nguồn thu ngân sách vừa củng cố mục tiêu giảm thiểu tác hại

Lệnh cấm cũng không cần thiết phải loại bỏ một trong những công cụ chính sách hữu ích nhất của Chính phủ: thuế tiêu thụ đặc biệt. Một thị trường hợp pháp đem lại nguồn thu cho ngân sách nhà nước không chỉ thông qua thuế tiêu thụ đặc biệt mà còn thông qua thuế thu nhập, thuế bán hàng và các loại thuế khác phát sinh từ hoạt động kinh doanh hợp pháp. Những nguồn thu này hoàn toàn không tồn tại trong thị trường bất hợp pháp.

Điều quan trọng là chính sách thuế hiệu quả cần củng cố, thay vì đi ngược lại, thứ bậc rủi ro giữa các nhóm sản phẩm. Một phân tích được công bố vào tháng 3 năm 2026 trên tạp chí *Finance & Development* của Quỹ Tiền tệ Quốc tế (IMF) cảnh báo rằng việc đơn thuần tăng thuế tiêu thụ đặc biệt cuối cùng có thể khiến người tiêu dùng chuyển sang các sản phẩm không chịu thuế hoặc được giao dịch bất hợp pháp. Nghiên cứu này xác định 3 nguyên tắc của chính sách thuế y tế hiệu quả: Bao quát tất cả các nhóm sản phẩm liên quan; Thiết kế mức thuế tương ứng với mức độ tác động tiềm tàng đối với sức khỏe; Tăng cường hợp tác xuyên biên giới nhằm giảm thiểu hành vi trốn thuế và buôn lậu. Phân tích này đề cập cụ thể đến thuốc lá điện tử, thuốc lá nung nóng và túi ngậm nicotine, đồng thời ghi nhận rằng nhiều sản phẩm trong số này làm giảm mức độ phơi nhiễm với các chất độc hại so với hút thuốc lá điếu. Do đó, việc áp dụng mức thuế thấp hơn đối với các sản phẩm này là phù hợp.

Điều này có ý nghĩa trực tiếp đối với Việt Nam. Nếu ngay cả trong trường hợp áp dụng mức thuế quá cao, lập luận ủng hộ việc duy trì một thị trường hợp pháp và được quản lý đã có cơ sở vững chắc, thì trong trường hợp áp dụng lệnh cấm hoàn toàn, các lập luận đó lại càng trở nên thuyết phục hơn.

Những quan ngại nghiêm trọng dưới góc độ Hiệp định WTO về Hàng rào Kỹ thuật trong Thương mại (TBT)

Điều 2.2 của Hiệp định về Hàng rào Kỹ thuật trong Thương mại (TBT) của Tổ chức Thương mại Thế giới (WTO) công nhận bảo vệ sức khỏe con người là một mục tiêu quản lý chính đáng. Tuy nhiên, điều khoản này cũng yêu cầu các quy định kỹ thuật không được mang tính hạn chế thương mại nhiều hơn mức cần thiết để đạt được mục tiêu đó, có tính đến những rủi ro có thể phát sinh nếu mục tiêu không được thực hiện. Rõ ràng, dự thảo luật này không đáp ứng được tiêu chí đó.

Lệnh cấm tuyệt đối là biện pháp quản lý có mức độ hạn chế thương mại cao nhất. Biện pháp này không thiết lập các điều kiện để sản phẩm được tiếp cận thị trường một cách hợp pháp mà loại bỏ hoàn toàn khả năng tiếp cận thị trường hợp pháp.

Mặc dù trong một số trường hợp, việc cấm hoàn toàn có thể được cho phép theo các nguyên tắc của Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), điều này chỉ phù hợp khi không tồn tại các giải pháp thay thế ít hạn chế thương mại hơn nhưng vẫn có thể đạt được các mục tiêu chính sách đề ra.

Như đã trình bày trong tài liệu này, các giải pháp thay thế như vậy rõ ràng đang tồn tại. Chúng bao gồm cơ chế cấp phép sản phẩm; cấp phép nhập khẩu và phân phối; kiểm định sản phẩm; quy định về thành phần; giới hạn hàm lượng nicotine dựa trên bằng chứng khoa học đối với từng loại sản phẩm; cảnh báo sức khỏe; xác minh độ tuổi; kiểm soát hoạt động quảng cáo và tiếp thị; hạn chế bán hàng trực tuyến; truy xuất nguồn gốc; chính sách thuế tương xứng; cũng như áp dụng các chế tài nghiêm khắc đối với hoạt động cung cấp sản phẩm trái phép vì mục đích thương mại.

Khi đề xuất dự luật này, Chính phủ chưa đưa ra bất kỳ bằng chứng nào cho thấy một thị trường được quản lý bằng các biện pháp nêu trên sẽ không thể đạt được mục tiêu chính sách đề ra. Đồng

thời, Chính phủ cũng chưa đánh giá đầy đủ hoạt động thương mại sẽ diễn ra sau khi lệnh cấm được áp dụng. Kịch bản đối chứng phù hợp không phải là một thế giới nơi các sản phẩm bị cấm hoàn toàn biến mất khỏi thị trường. Thay vào đó, cần nhìn vào những gì đã thực tế xảy ra tại nhiều quốc gia khác: nhập khẩu không khai báo, bưu kiện khai báo sai bản chất hàng hóa, mua bán xuyên biên giới, giao dịch qua mạng xã hội, bán lẻ phi chính thức, hàng giả và các mạng lưới buôn lậu ngày càng tinh vi. Một đánh giá đầy đủ về tác động thương mại cần tính đến quy mô của các hoạt động thương mại bất hợp pháp này, cũng như nguồn lực hải quan và thực thi pháp luật cần thiết để kiểm soát chúng. Tuy nhiên, Chính phủ chưa thực hiện đánh giá đó.

Ngoại lệ dành cho hoạt động sản xuất phục vụ xuất khẩu cho thấy thiếu nhất quán căn bản

Cách thức xử lý đối với các dự án sản xuất được phép tiếp tục hoạt động để phục vụ xuất khẩu cũng cho thấy một sự thiếu nhất quán trong đề xuất của Chính phủ. Theo đề xuất hiện nay, một số dự án đầu tư được cấp phép trước năm 2025 vẫn có thể tiếp tục sản xuất thiết bị thuốc lá điện tử và thuốc lá nung nóng tại Việt Nam với mục đích duy nhất là xuất khẩu, trong khi người trưởng thành tại Việt Nam lại không được tiếp cận hợp pháp các nhóm sản phẩm này. Điều này làm suy yếu chính cơ sở lập luận của đề xuất.

Nếu Việt Nam có khả năng cấp phép, giám sát, truy xuất nguồn gốc và quản lý hoạt động sản xuất để xuất khẩu, thì điều đó cũng cho thấy Chính phủ hoàn toàn có thể quản lý ngành hàng này bằng các công cụ quản lý phù hợp. Trong trường hợp đó, không có lý do rõ ràng nào để các công cụ tương tự không thể được áp dụng đối với một thị trường nội địa được kiểm soát chặt chẽ.

Ít nhất, ngoại lệ đối với hoạt động xuất khẩu đã cho thấy rằng lệnh cấm không phải được lựa chọn vì việc quản lý là bất khả thi về mặt hành chính. Việt Nam đã thừa nhận khả năng quản lý đối với các sản phẩm này khi chúng được sản xuất cho thị trường nước ngoài. Năng lực quản lý đó cũng nên được sử dụng để xây dựng một khuôn khổ pháp lý hợp pháp cho thị trường trong nước.

Việc cấm các sản phẩm tương lai chưa được xác định tạo ra sự bất định không cần thiết

Tổ chức PDNW cũng xin bày tỏ quan ngại đối với ngôn ngữ được sử dụng trong một số quy định của dự thảo, đặc biệt là nhóm quy định có phạm vi quá rộng liên quan đến danh mục tồn dư bao gồm “các sản phẩm thuốc lá mới khác” và các sản phẩm chứa nicotine khác. Theo cách diễn giải hiện nay, quy định này dường như có thể áp dụng đối với cả những công nghệ chưa tồn tại.

Việc tự động cấm các sản phẩm tương lai chưa được xác định đồng nghĩa với việc các sản phẩm mới có thể bị loại khỏi hoạt động thương mại hợp pháp trước cả khi cơ quan quản lý có cơ hội đánh giá đặc tính, mức độ phù hợp và các tác động của chúng. Đồng thời, điều này cũng tạo ra sự bất định đáng kể đối với cách thức các sản phẩm đổi mới sáng tạo sẽ được quản lý trong tương lai.

Việc áp đặt lệnh cấm đối với những sản phẩm có thể còn nhiều năm hoặc thậm chí nhiều thập kỷ nữa mới được phát minh là đi ngược lại các nguyên tắc cơ bản của hoạch định chính sách y tế

công cộng hiệu quả. Một cách tiếp cận phù hợp hơn là xây dựng cơ chế cấp phép minh bạch, trong đó các nhóm sản phẩm mới sẽ được đánh giá trước khi được phép lưu hành trên thị trường và được xem xét trên cơ sở dữ liệu thực tế cùng bằng chứng khoa học.

Việt Nam cần duy trì quyền cấm các sản phẩm thực sự nguy hiểm. Tuy nhiên, không nên mặc định rằng mọi đổi mới trong tương lai đều cần bị cấm ngay cả trước khi sản phẩm đó được tạo ra.

Kiến nghị

PDNW tha thiết đề nghị Chính phủ Việt Nam rút bỏ các quy định cấm tuyệt đối và xây dựng một khuôn khổ pháp lý phân biệt đối với thuốc lá điện tử, thuốc nung nóng và túi ngậm nicotine không chứa thuốc lá. Mỗi nhóm sản phẩm cần được định nghĩa và quản lý riêng biệt dựa trên đặc tính sản phẩm và hồ sơ rủi ro của từng loại.

Theo kinh nghiệm quốc tế, khuôn khổ này có thể bao gồm: Quy định nghiêm ngặt về độ tuổi được phép mua sản phẩm; Cơ chế xác minh độ tuổi có khả năng thực thi; Tiêu chuẩn về thành phần và quy trình sản xuất; Quy định ghi nhãn chính xác về hàm lượng nicotine; Cơ chế cấp phép đối với nhà nhập khẩu và nhà bán lẻ; Hệ thống truy xuất nguồn gốc theo lô hàng và toàn bộ chuỗi cung ứng; Các chế tài nghiêm khắc đối với hoạt động kinh doanh không được cấp phép.

Tương tự, chính sách thuế cần phản ánh sự khác biệt về mức độ rủi ro giữa các sản phẩm, đồng thời bảo đảm các sản phẩm hợp pháp vẫn có khả năng cạnh tranh với các sản phẩm bất hợp pháp trên thị trường. Bên cạnh đó, cơ quan hải quan cần được hỗ trợ thông qua các kênh nhập khẩu hợp pháp có thể nhận diện rõ ràng và các mã phân loại sản phẩm cụ thể, thay vì phải kiểm soát một thị trường mà trong đó mọi lô hàng đều mặc nhiên bị xem là hàng cấm.

Cuối cùng, Chính phủ nên thu hẹp phạm vi các quy định hiện còn chưa được định nghĩa rõ liên quan đến các sản phẩm trong tương lai; công bố đánh giá của mình về các phương án thay thế ít mang tính hạn chế hơn; thực hiện một phân tích toàn diện về tác động đối với thương mại bất hợp pháp và công tác thực thi; đồng thời giải trình rõ về cơ sở quản lý và y tế công cộng cho quy định ngoại lệ cho phép sản xuất chỉ nhằm mục đích xuất khẩu.

Kết luận

PDNW ghi nhận và đánh giá cao mong muốn của Chính phủ Việt Nam trong việc theo đuổi các mục tiêu đầy tham vọng về y tế công cộng. Tuy nhiên, các chính sách cần được đánh giá dựa trên kết quả thực tế chứ không chỉ dựa trên mục tiêu hay ý định ban đầu. Theo các bằng chứng quốc tế hiện có, nếu dự thảo luật này được thông qua, hậu quả có thể sẽ rất nghiêm trọng.

Úc đã nhiều năm liên tục siết chặt các biện pháp hạn chế nhưng cuối cùng lại hình thành một thị trường bất hợp pháp trị giá hàng tỷ đô la cùng sự cạnh tranh giữa các tổ chức tội phạm. Brazil đã cấm các sản phẩm TLĐT nhưng hiện vẫn có hàng triệu người sử dụng được cung cấp sản phẩm thông qua một thị trường được ước tính trị giá hơn 1 tỷ USD. Mexico đã trao một phần khúc sản phẩm có giá trị thương mại đáng kể cho các tổ chức tội phạm có tổ chức kiểm soát. Đức đã cấm

việc bán hợp pháp túi ngậ nicotine và từ đó hình thành một thị trường với hơn một triệu người tiêu dùng được cung cấp sản phẩm nằm ngoài khuôn khổ quản lý hiệu quả. Ấn Độ đã cấm TLĐT nhưng các sản phẩm này vẫn tiếp tục được phát hiện trên Internet, tại các cửa hàng bán lẻ và trong nhiều vụ buôn lậu quy mô lớn.

Bất cứ nơi nào lệnh cấm tuyệt đối được áp dụng, kết quả đều cho thấy chính sách này không đạt được mục tiêu như kỳ vọng. Ngược lại, các thị trường hợp pháp được quản lý chặt chẽ, như tại Thụy Điển, đã đạt được những kết quả rất đáng ghi nhận. Việt Nam nên dựa trên bằng chứng, lựa chọn các giải pháp đã được chứng minh là hiệu quả và tránh lặp lại những thất bại tốn kém của chính sách cấm đoán. Hàng triệu sinh mạng có thể phụ thuộc vào quyết định đó.

Trân trọng,

Tim Andrews

Người phát ngôn Toàn cầu

Tổ chức Prohibition Does Not Work (PDNW)

Đồng kính gửi:

(1) Văn phòng Chính phủ

- Vụ Khoa Giáo Văn Xã
- Vụ Quan hệ Quốc tế

(2) Bộ Y tế

- Cục Quản lý Khám chữa bệnh
- Vụ Pháp chế
- Vụ Hợp tác Quốc tế

(3) Bộ Ngoại giao

- Vụ Châu Mỹ
- Vụ Kinh tế Tổng hợp

(4) Đại sứ quán Hoa Kỳ

- Phòng Kinh tế