



Working Paper 2021.2.2.03
- Vol 2, No 2

**MỘT SỐ VẤN ĐỀ PHÁP LÝ VỀ HOẠT ĐỘNG KINH DOANH DỊCH VỤ
QUẢNG CÁO TRỰC TUYẾN TẠI VIỆT NAM**

Nguyễn Thị Trang, Ngô Thu Thảo¹

Sinh viên K57 Luật Thương mại quốc tế – Khoa Luật
Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Vũ Kim Ngân

Giảng viên Khoa Luật
Trường Đại học Ngoại thương, Hà Nội, Việt Nam

Tóm tắt

Bài viết phân tích thực trạng pháp luật về quản lý hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến trên mạng Internet. Cụ thể, bài viết nghiên cứu thực trạng quy định pháp luật về quản lý nội dung quảng cáo và quản lý hoạt động của các cá nhân, tổ chức kinh doanh dịch vụ quảng cáo. Từ đó, bài viết chỉ ra một số điểm bất cập trong công tác quản lý hoạt động kinh doanh quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet như: quy định trách nhiệm của các tổ chức, cá nhân đối với sản phẩm quảng cáo chưa chặt chẽ; chưa có quy định pháp luật cụ thể điều chỉnh quảng cáo trực tuyến xuyên biên giới; các biện pháp quản lý đối với hoạt động quảng cáo trên Internet chưa thực sự hiệu quả. Bài viết đưa ra những kiến nghị về hoàn thiện, sửa đổi các quy định pháp luật liên quan, nhằm mục đích nâng cao hiệu quả quản lý hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trên mạng Internet.

Từ khóa: quảng cáo trực tuyến, Internet, quy định pháp luật.

MANAGING ONLINE ADVERTISING SERVICE BUSINESS IN VIETNAM

Abstract

The article analyzes current laws and regulations governing online advertising service business on the Internet. Specifically, the article studies the current situation of the law on content and operations management of individuals and organizations providing advertising services. On such a basis, the article points out several shortcomings in the management of online advertising business via the Internet, such as the regulations on responsibilities of organizations and individuals for advertising products remain lacking; no legal documents directly regulating online advertising services; and lots of difficulties in applying legal regulations on cross-border advertising and management measures for Internet advertising. Consequently, the article offers recommendations on improving and amending relevant laws and regulations in order to improve the efficiency of the management of Internet advertising services.

¹ Tác giả liên hệ, Email: nguyentrangftuk57@gmail.com

1. Lời mở đầu

Sự phát triển mạnh mẽ của các nền tảng trực tuyến ở Việt Nam hiện nay đã thúc đẩy nhiều xu hướng mới ra đời, trong đó có sự ra đời như một tất yếu khách quan của một loại hình quảng cáo mới - quảng cáo trực tuyến thông qua mạng Internet. Tuy nhiên, bên cạnh những con số khổng lồ về doanh thu và sự gia tăng trong mức chi của các doanh nghiệp Việt Nam dành cho hoạt động quảng cáo trực tuyến, rất nhiều vấn đề pháp lý còn đang bị bỏ ngỏ trong hoạt động quản lý loại hình này.

Trong phần viết dưới đây, ngoài những phân tích tổng quan về quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet, tác giả sẽ tập trung vào phân tích các quy định pháp luật hiện hành điều chỉnh hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến và thực trạng áp dụng. Trên cơ sở đó, bài viết chỉ ra các lỗ hổng trong quy định pháp luật liên quan, đồng thời đưa ra một số kiến nghị về việc xây dựng và hoàn thiện các quy định pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến để theo kịp sự thay đổi nhanh của các nền tảng trực tuyến (vd: Google, Facebook...)

2. Một số vấn đề lý luận chung về hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến

2.1. Quảng cáo

Hoạt động quảng cáo nói chung, với vai trò là cầu nối giữa người bán và người mua có lịch sử hình thành từ rất lâu đời. Quảng cáo với tư cách là một hoạt động kinh tế xã hội được nhìn nhận dưới nhiều góc độ khác nhau, qua đó thể hiện những sắc thái khác nhau. Dưới góc độ pháp lý, khoản 1 Điều 2 Luật Quảng cáo năm 2012 đã đưa ra khái niệm về quảng cáo như sau: *“Quảng cáo là việc sử dụng các phương tiện nhằm giới thiệu đến công chúng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ có mục đích sinh lợi; sản phẩm, dịch vụ không có mục đích sinh lợi; tổ chức, cá nhân kinh doanh sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ được giới thiệu, trừ tin thời sự; chính sách xã hội; thông tin cá nhân.”*

Hiện nay, ngành nghề kinh doanh quảng cáo rất phát triển và các loại hình quảng cáo đã vượt khỏi những hình thức truyền thống do sự phát triển của công nghệ. Kinh doanh dịch vụ quảng cáo được nhiều nhà đầu tư quan tâm do khả năng sinh lợi lớn. Đồng thời các nhà sản xuất sản phẩm, cung ứng dịch vụ cũng có nhu cầu quảng bá sản phẩm, dịch vụ của mình đến công chúng nhưng thường ít có doanh nghiệp tự mình thực hiện công việc quảng cáo mà phải cần đến các công ty quảng cáo làm “đầu mối” kết nối với khách hàng. Những công ty có chuyên môn về quảng cáo có thể giúp doanh nghiệp làm tốt việc tiếp cận và thu hút khách hàng. Do vậy, quảng cáo là hoạt động thường gắn liền với yếu tố lợi nhuận, mang tính thương mại và chủ yếu được thực hiện bởi các thương nhân. Trong bài viết này, khái niệm “quảng cáo” sẽ được nghiên cứu dưới góc độ “quảng cáo thương mại” hay là khía cạnh thương mại của hoạt động quảng cáo, và tập trung vào hình thức quảng cáo trực tuyến qua các nền tảng mạng xã hội hoặc các công cụ tìm kiếm.

2.2. Quảng cáo trực tuyến

Quảng cáo trực tuyến, còn gọi là quảng cáo kỹ thuật số hoặc quảng cáo web, ra đời khi Internet bắt đầu xuất hiện. Hình thức quảng cáo này bao gồm và không giới hạn ở các hoạt động giới thiệu, quảng bá sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ đến người tiêu dùng thông qua công cụ là mạng thông tin máy tính.

Một quy trình phân phối quảng cáo trên nền tảng số thông thường như sau (Bản tin tin tức VTV24):

Thông qua các mạng phân phối quảng cáo, một nội dung quảng cáo có thể xuất hiện trên các nền tảng số theo quy trình tự động - các cá nhân, doanh nghiệp, đại lý có nhu cầu quảng cáo sẽ tạo ra nội dung quảng cáo với mô tả kèm theo và tải lên các nền tảng phân phối quảng cáo (các *ads network*), các nền tảng này có thể là một số đơn vị trong nước như Admicro, Adtima hoặc các đơn vị xuyên biên giới như Google và Facebook.;

Sau đó, các *ads network* thông qua các thuật toán sẽ phân phối các quảng cáo được yêu cầu một cách tự động lên các trang web, ứng dụng, mạng xã hội, báo điện tử (các *publisher*) có tham gia *ads network* đó.

2.3. Đặc điểm của hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến

a) Về chủ thể

Xét quảng cáo trực tuyến là một hình thức của quảng cáo thương mại, nên việc xác định các chủ thể tham gia vào hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến cũng tương tự các chủ thể tham gia vào hoạt động kinh doanh quảng cáo thương mại. Có nhiều chủ thể tham gia vào hoạt động quảng cáo này với mục đích, cách thức và mức độ khác nhau. Vì vậy, căn cứ Luật Quảng cáo năm 2012, có thể chỉ ra các chủ thể tham gia hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến bao gồm:

- Người quảng cáo²: là cá nhân, tổ chức (thường là *doanh nghiệp*) có nhu cầu quảng cáo sản phẩm hàng hóa, dịch vụ của mình.

- Người kinh doanh dịch vụ quảng cáo (*nhà phân phối quảng cáo/các ads network*): Theo Điều 140 Luật thương mại năm 2005, kinh doanh dịch vụ quảng cáo thương mại là hoạt động thương mại của thương nhân để thực hiện việc quảng cáo thương mại cho thương nhân khác. Bên cạnh đó khoản 6 Điều 2 Luật Quảng cáo năm 2012 cũng có ghi nhận khái niệm về người kinh doanh dịch vụ quảng cáo là tổ chức, cá nhân thực hiện một, một số hoặc tất cả các công đoạn của quá trình quảng cáo theo hợp đồng cung ứng dịch vụ quảng cáo với người quảng cáo. Một thương nhân kinh doanh dịch vụ quảng cáo có thể cung cấp một hoặc nhiều dịch vụ quảng cáo. Do mối quan hệ gắn bó chặt chẽ với người quảng cáo, là bên tư vấn ý tưởng quảng cáo hoặc thực hiện quảng cáo cho người quảng cáo, người kinh doanh dịch vụ quảng cáo không thể tránh khỏi trách nhiệm liên đới trong trường hợp quảng cáo vi phạm pháp luật;

- Người phát hành quảng cáo (*các publishers*): Là tổ chức, cá nhân dùng phương tiện quảng cáo thuộc trách nhiệm quản lý của mình giới thiệu sản phẩm quảng cáo đến công chúng, bao gồm: cơ quan báo chí, nhà xuất bản, chủ trang thông tin điện tử, người tổ chức chương trình văn hóa, thể thao; tổ chức, cá nhân sử dụng phương tiện quảng cáo khác³. Quan hệ quảng cáo có thể hình thành trên cơ sở hợp đồng phát hành quảng cáo giữa người quảng cáo hoặc thương nhân kinh doanh dịch vụ quảng cáo với người phát hành quảng cáo. Xét trong kinh doanh quảng cáo trực tuyến, nhóm chủ thể này chính là *chủ các kênh website, ứng dụng trên mạng*;

² Khoản 5 Điều 2 Luật Quảng cáo năm 2012

³ Điều 115 Luật Thương mại năm 2005 sửa đổi năm 2017, 2019 và khoản 7 Điều 2 Luật Quảng cáo năm 2012

- Người tiếp nhận quảng cáo⁴: Là người tiếp nhận thông tin từ sản phẩm quảng cáo thông qua phương tiện quảng cáo. Đây không phải là chủ thể tham gia thực hiện quảng cáo mà là chủ thể chịu tác động, ảnh hưởng lớn từ hoạt động quảng cáo;

b) Các hình thức quảng cáo trực tuyến điển hình

Quảng cáo thông qua Internet có nhiều loại hình và phương tiện truyền tải khác nhau, trong đó quảng cáo thông qua công cụ tìm kiếm và thông qua mạng xã hội là hai loại hình có độ phổ biến và tính hiệu quả hàng đầu. Để hiểu được quảng cáo thông qua công cụ tìm kiếm, cần phải làm rõ hai khái niệm SEM (Search Engine Marketing) và SEO (Search Engine Optimization).

SEM là một loại hình tiếp thị thông qua Internet liên quan đến việc nghiên cứu, sử dụng nhiều phương pháp marketing khác nhau nhằm đưa website của các doanh nghiệp đứng ở vị trí mà doanh nghiệp mong muốn trong kết quả trên các trang tìm kiếm, là quá trình tiếp thị với mục tiêu tăng khả năng hiển thị của trang web trong các trang kết quả của công cụ tìm kiếm (SERPs). Các công cụ tìm kiếm cung cấp kết quả được tài trợ (quảng cáo tìm kiếm có trả phí - PSA - Paid Search Advertising) và kết quả không phải trả tiền (không được tài trợ - SEO) dựa trên truy vấn của người tìm kiếm trên web.

Quảng cáo thông qua mạng xã hội hay còn gọi với thuật ngữ “Social Media Marketing”, là hình thức thực hiện các hoạt động marketing, quảng cáo trên mạng internet thông qua việc sử dụng các kênh mạng xã hội nhằm mục đích xây dựng thương hiệu và quảng bá sản phẩm hoặc dịch vụ. Các trang mạng xã hội như Facebook, Twitter hay Tiktok đã thu hút đông đảo người đăng ký và sử dụng ở mọi lứa tuổi, và đây cũng chính là lý do mà mạng xã hội trở thành công cụ lý tưởng cho các nhà quảng cáo trực tuyến để thỏa sức tận dụng và khai thác quảng bá hình ảnh thương hiệu của mình.

3. Pháp luật điều chỉnh hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến

Như đã trình bày, quảng cáo trực tuyến là một hình thức của quảng cáo thương mại. Do đó, hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến cũng chịu sự điều chỉnh chung của pháp luật quảng cáo, bên cạnh các quy định pháp luật riêng trực tiếp điều chỉnh hình thức quảng cáo này.

3.1. Quảng cáo trực tuyến chịu sự điều chỉnh chung của pháp luật quảng cáo

a) Quy định về nội dung quảng cáo

Yêu cầu đối với nội dung quảng cáo được quy định tại Điều 19 Luật Quảng cáo năm 2012, cụ thể, nội dung quảng cáo phải đảm bảo trung thực, chính xác, rõ ràng và không gây thiệt hại cho các đối tượng liên quan, bao gồm người sản xuất, kinh doanh và người tiếp nhận quảng cáo. Thực tế chưa có quy định pháp luật giải thích các tiêu chí cụ thể về tính trung thực, tính chính xác và tính rõ ràng của nội dung quảng cáo. Tuy nhiên, căn cứ các quy định hiện hành về các hành vi bị cấm trong hoạt động quảng cáo, nội dung quảng cáo đảm bảo tính trung thực, chính xác là những quảng cáo không vi phạm các trường hợp hành vi cấm trong quảng cáo quy định tại các khoản 9, 10, 11, 12 Điều 8 Luật Quảng cáo năm 2012 gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người tiếp nhận quảng cáo.

Cụ thể, nội dung quảng cáo phải đảm bảo đúng và không được gây nhầm lẫn về khả năng kinh doanh, khả năng cung cấp sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ của tổ chức, cá nhân kinh doanh hoặc về

⁴ Khoản 9 Điều 2 Luật Quảng cáo năm 2012

số lượng, chất lượng, giá, công dụng, kiểu dáng, bao bì, nhãn hiệu, xuất xứ, chủng loại, phương thức phục vụ, thời hạn bảo hành của sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ đã đăng ký hoặc đã được công bố. Ngoài ra, quảng cáo cũng không được phép sử dụng phương pháp so sánh trực tiếp về giá cả, chất lượng, hiệu quả sử dụng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ của mình với giá cả, chất lượng, hiệu quả sử dụng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ cùng loại của tổ chức, cá nhân khác hay sử dụng các từ ngữ “nhất”, “duy nhất”, “tốt nhất”, “số một” hoặc từ ngữ có ý nghĩa tương tự mà không có tài liệu hợp pháp chứng minh theo quy định của Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch.

Quy định cũng đã đề cập đến vấn đề nội dung quảng cáo gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người tiếp nhận quảng cáo và người sản xuất, kinh doanh quảng cáo khác. Căn cứ Điều 9 Luật Quảng cáo về các hành vi bị cấm trong hoạt động quảng cáo, có thể hiểu yêu cầu về nội dung quảng cáo không gây thiệt hại cho người sản xuất kinh/doanh quảng cáo thể hiện ở việc nội dung quảng cáo không bao gồm việc sử dụng phương pháp so sánh trực tiếp về giá cả, chất lượng, hiệu quả sử dụng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ của mình với giá cả, chất lượng, hiệu quả sử dụng sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ cùng loại của tổ chức, cá nhân khác; không có nội dung cạnh tranh không lành mạnh theo quy định của pháp luật về cạnh tranh hoặc nội dung vi phạm pháp luật về sở hữu trí tuệ.

Riêng đối với nội dung quảng cáo các sản phẩm hàng hóa, dịch vụ đặc biệt phải đáp ứng các yêu cầu được quy định chi tiết tại Nghị định số 181/2013/NĐ-CP của Chính phủ⁵. Cụ thể, quảng cáo về thuốc, mỹ phẩm, thực phẩm và phụ gia thực phẩm, hóa chất, chế phẩm hóa chất, trang thiết bị y tế, sản phẩm dinh dưỡng cho trẻ, dịch vụ khám, chữa bệnh, thuốc bảo vệ động vật và chế phẩm sinh học phải tuân thủ nghiêm các quy định lần lượt tại các Điều 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 của Nghị định. Nội dung quảng cáo về sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ đặc biệt phải đảm bảo phù hợp với các loại giấy tờ chứng nhận hoặc đã công bố, đảm bảo đầy đủ các nội dung về tên, tính năng, công dụng của hàng hóa, sản phẩm, dịch vụ quảng cáo và thường bao gồm hướng dẫn và khuyến cáo đi kèm nếu có.

b) Quy định về quản lý hoạt động của cá nhân, tổ chức kinh doanh dịch vụ quảng cáo

Pháp luật Việt Nam hiện hành quản lý hoạt động của các cá nhân, tổ chức kinh doanh dịch vụ quảng cáo nói chung và kinh doanh dịch vụ quảng cáo qua mạng Internet nói riêng thông qua việc quy định rõ quyền, nghĩa vụ, điều kiện hoạt động và trách nhiệm của từng chủ thể khi tham gia vào hoạt động quảng cáo. Cụ thể, nội dung quy định về quyền, nghĩa vụ và trách nhiệm đối với sản phẩm quảng cáo của người quảng cáo, người kinh doanh dịch vụ quảng cáo và người phát hành quảng cáo nói chung được quy định lần lượt tại Điều 12, 13 và 14 Luật Quảng cáo năm 2012. Trong đó, cần lưu ý trách nhiệm của các chủ thể đối với sản phẩm quảng cáo như sau:

⁵ Xem từ Điều 3 đến Điều 12 Nghị định số 181/2013/NĐ-CP

Bảng 1. Trách nhiệm của các chủ thể trong hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo đối với sản phẩm quảng cáo

	Người quảng cáo	Người kinh doanh dịch vụ quảng cáo	Người phát hành quảng cáo
Trách nhiệm đối với sản phẩm quảng cáo	Chịu trách nhiệm về sản phẩm quảng cáo của mình trong trường hợp trực tiếp thực hiện quảng cáo trên các phương tiện; Liên đới chịu trách nhiệm về sản phẩm quảng cáo trong trường hợp thuê người khác thực hiện.	Chịu trách nhiệm về sản phẩm quảng cáo do mình trực tiếp thực hiện.	Chịu trách nhiệm trực tiếp về sản phẩm quảng cáo thực hiện trên phương tiện quảng cáo thuộc trách nhiệm quản lý của mình.

Nguồn: Điều 12, 13 và 14 Luật Quảng cáo năm 2012

Có thể thấy, về ưu điểm, pháp luật hiện hành đã quy định trách nhiệm của các cá nhân, tổ chức kinh doanh dịch vụ quảng cáo có liên quan tới sản phẩm quảng cáo. Tuy nhiên, trong số các đối tượng kinh doanh dịch vụ quảng cáo được nêu tại Luật Quảng cáo 2012 thì đối tượng là *người chuyển tải sản phẩm quảng cáo* hoàn toàn không được luật quy định về trách nhiệm đối với sản phẩm quảng cáo. Trên thực tế, rất nhiều doanh nghiệp sử dụng hợp đồng thuê hình ảnh của những người nổi tiếng, người có chuyên môn về sản phẩm quảng cáo làm đại diện cho thương hiệu sản phẩm của mình. Hình thức quảng cáo này là được gọi là đại diện thương hiệu, theo đó, mỗi lời nói hoặc hành động của người đại diện thương hiệu là sự bảo đảm của chính họ về chất lượng, giá, công dụng... của sản phẩm, tạo niềm tin cho người tiếp nhận quảng cáo. Tuy vậy, pháp luật quảng cáo hiện nay lại chưa có quy định về trách nhiệm của những đối tượng này đối với sản phẩm quảng cáo. Vì vậy, câu hỏi được đặt ra rằng trong trường hợp sản phẩm không đúng với thông tin quảng cáo mà người đại diện đưa ra và thông tin quảng cáo này là do doanh nghiệp cung cấp thì phạm vi trách nhiệm mà người đại diện phải chịu sẽ được xác định như thế nào.

Căn cứ theo quy định tại Điều 13 Luật Bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng năm 2010, mối quan hệ đại diện thương hiệu có thể được coi là trường hợp tổ chức, cá nhân kinh doanh hàng hóa, dịch vụ cung cấp thông tin cho người tiêu dùng thông qua bên thứ ba. Theo đó, người đại diện sẽ phải chịu trách nhiệm liên đới về việc cung cấp thông tin không chính xác hoặc không đầy đủ, trừ trường hợp chứng minh đã thực hiện tất cả các biện pháp theo quy định của pháp luật để kiểm tra tính chính xác, đầy đủ của thông tin về hàng hóa, dịch vụ theo quy định tại điểm c khoản 1 Điều luật này.

Mặc dù vậy, việc các quy định được xem là liên quan đến đối tượng người đại diện lại không đồng bộ, tập trung cũng dẫn đến việc xác định trách nhiệm pháp lý và chế tài xử phạt đối với chủ thể này còn nhiều khó khăn, bất cập (Phạm, 2018). Đây là những vấn đề còn đang bị bỏ ngỏ trong quy định của pháp luật quảng cáo hiện nay.

c) *Chế tài xử lý vi phạm trong hoạt động quảng cáo*

Chế tài xử lý vi phạm đối với các vi phạm quy định trong quảng cáo nói chung như vi phạm quy định về điều kiện quảng cáo, vi phạm quy định về hành vi cấm trong hoạt động quảng cáo, vi phạm quy định về quảng cáo sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ cấm quảng cáo trước đây được quy định lần lượt tại Điều 11 Luật Quảng cáo năm 2012 và các Điều 50, 51, 52, 53 Nghị định số 158/2013/NĐ-CP quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch và quảng cáo. Nhìn chung, hình thức xử phạt hành chính bao gồm: phạt cảnh cáo, phạt tiền với mức phạt dao động từ 50.000.000 đến 70.000.000 đồng; hình thức xử phạt bổ sung bao gồm: tịch thu tang vật, phương tiện được sử dụng để vi phạm hành chính, tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn. Tùy theo tính chất, mức độ và loại vi phạm mà người vi phạm còn phải chấp hành các biện pháp khắc phục hậu quả khác như: buộc tháo gỡ hoặc xóa quảng cáo, vv...

Hiện nay, kể từ ngày 01 tháng 06 năm 2021 khi Nghị định số 38/2021/NĐ-CP của Chính Phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa và quảng cáo chính thức có hiệu lực, mức phạt tiền xử phạt vi phạm hành chính đã tăng lên đáng kể với mức phạt tối đa là 100.000.000 đồng đối với cá nhân và 200.000.000 đồng đối với tổ chức⁶. Việc tăng mức xử phạt được kỳ vọng sẽ giúp giảm thiểu các hành vi vi phạm trong hoạt động quảng cáo.

3.2. Pháp luật điều chỉnh trực tiếp hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến

Hiện nay, Việt Nam chưa có văn bản pháp luật riêng, trực tiếp điều chỉnh hoạt động quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet. Do đó, nghiên cứu về các quy định pháp luật điều chỉnh trực tiếp hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet cần dựa trên nghiên cứu tổng quan các quy định pháp luật liên quan hiện hành.

a) Quản lý hoạt động quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet của cá nhân, tổ chức kinh doanh dịch vụ quảng cáo

Trước hết, hành vi sử dụng không gian mạng, công nghệ thông tin, phương tiện điện tử để quảng cáo hàng hóa, dịch vụ thuộc danh mục cấm theo quy định của pháp luật là hành vi bị cấm theo Luật An ninh mạng 2018⁷ và theo Nghị định số 72/2013/NĐ-CP về quản lý, cung cấp sử dụng dịch vụ Internet. Các quy định pháp luật có nội dung điều chỉnh trực tiếp như vậy mới chỉ đề cập đến những hành vi quảng cáo hàng hóa bị cấm, còn bỏ ngỏ nhiều vấn đề về quảng cáo hàng hóa thông dụng trên các nền tảng trực tuyến, trong đó nổi bật là vấn đề về kiểm soát tính trung thực của nội dung quảng cáo trực tuyến.

Thứ hai, do đặc thù về tốc độ chia sẻ và lượng truy cập lớn của môi trường trực tuyến nên công tác quản lý quảng cáo trong môi trường này cần chú trọng vào vấn đề trách nhiệm của tất cả cá nhân, tổ chức tham gia hoạt động quảng cáo đối với các thông tin quảng cáo của mình. Pháp luật hiện hành đã quy định các tổ chức, cá nhân tham gia hoạt động ứng dụng công nghệ thông tin phải chịu trách nhiệm về nội dung thông tin số của mình trên môi trường mạng, bên cạnh việc phải công bố thông tin theo quy định. Hành vi cung cấp, trao đổi, truyền đưa, lưu trữ, sử dụng thông tin số nhằm mục đích quảng cáo, tuyên truyền hàng hoá, dịch vụ thuộc danh mục cấm đã được pháp luật quy định⁸. Đối với các môi trường trực tuyến là các mạng xã hội như Facebook, Zalo, Youtube, vv..., pháp luật có quy định về người sử dụng mạng xã hội có nghĩa vụ phải chịu trách nhiệm về

⁶ Khoản 1 Điều 5 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP

⁷ Điểm d khoản 1 Điều 18 Luật An ninh mạng 2018

⁸ Khoản 1 Điều 19 Luật Công nghệ thông tin 2006

nội dung thông tin do mình lưu trữ, cung cấp, truyền đưa trên mạng xã hội, phát tán thông tin qua đường liên kết trực tiếp do mình thiết lập.⁹

Thứ ba, môi trường Internet tạo điều kiện kết nối toàn cầu nhanh chóng và hiệu quả, trong đó bao gồm cả việc cho phép các sản phẩm quảng cáo được phát và truyền tải ra khỏi phạm vi lãnh thổ quốc gia. Hiện nay, Việt Nam đã ban hành những văn bản pháp luật quản lý hoạt động quảng cáo mang tính chất xuyên biên giới của tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh dịch vụ quảng cáo xuyên biên giới do máy chủ đặt tại nước ngoài cung cấp mà phát sinh doanh thu quảng cáo tại Việt Nam.

Cụ thể, theo khoản 2 Điều 13 Nghị định số 181/2013/NĐ-CP, các tổ chức, cá nhân Việt Nam khi có hàng hóa, dịch vụ muốn quảng cáo trên trang thông tin điện tử của tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh dịch vụ quảng cáo xuyên biên giới thì phải thông qua người kinh doanh dịch vụ quảng cáo đã đăng ký hoạt động hợp pháp tại Việt Nam. Khi đó, người kinh doanh dịch vụ quảng cáo, khi thực hiện hợp đồng quảng cáo với các trang thông tin điện tử của tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh dịch vụ quảng cáo xuyên biên giới tại Việt Nam, sẽ phải chịu trách nhiệm về sản phẩm quảng cáo¹⁰. Ngoài ra, các trang thông tin điện tử của tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh dịch vụ quảng cáo xuyên biên giới tại Việt Nam cần phải tuân thủ các quy định của pháp luật Việt Nam về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet và thông tin trên mạng. Trước khi thực hiện quảng cáo 15 ngày, chủ trang thông tin điện tử này phải thông báo bằng văn bản cho Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch về các nội dung về tên, địa chỉ và ngành nghề quảng cáo của mình¹¹.

b) Thẩm quyền quản lý nội dung quảng cáo trực tuyến

Ở Việt Nam, theo quy định của pháp luật hiện hành, Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch có thẩm quyền quản lý nhà nước trong lĩnh vực quảng cáo¹². Ngoài ra, đối với quảng cáo các sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ đặc biệt, pháp luật quy định trách nhiệm xác nhận nội dung cho Bộ Y tế, Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Công thương theo lĩnh vực được phân công quản lý hoặc theo phân cấp thẩm quyền xác nhận¹³. Pháp luật hiện hành chưa quy định cụ thể cơ quan nhà nước có thẩm quyền quản lý trực tiếp và chịu trách nhiệm chính trong lĩnh vực quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet. Tuy nhiên, hoạt động kinh doanh quảng cáo trực tuyến đều được thực hiện trong môi trường mạng Internet thông qua các phương tiện nền tảng như các trang thông tin điện tử, sàn thương mại điện tử, trang mạng xã hội, vv... do đó, tồn tại một sự “phân công ngầm định” là Bộ Thông tin và Truyền thông có vai trò trách nhiệm chính trong việc quản lý các hoạt động này.

Theo quy định hiện hành, Bộ Văn hóa, Thể thao và Du lịch (VHTT&DL) hiện đang chịu trách nhiệm quản lý chính nhiều phương tiện quảng cáo bên cạnh Bộ Thông tin và Truyền thông có tham gia và chịu trách nhiệm quản lý các vấn đề về quảng cáo trực tuyến. Các Bộ, Ban ngành khác có trách nhiệm thanh tra, hỗ trợ xử lý vi phạm đối với quảng cáo thuộc lĩnh vực liên quan¹⁴.

c) Các biện pháp quản lý hoạt động quảng cáo trực tuyến

⁹ Khoản 4 Điều 12 Nghị định số 72/2013/NĐ-CP về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet và thông tin trên mạng

¹⁰ Khoản 2 Điều 15 Nghị định số 181/2013/NĐ-CP

¹¹ Điều 14 Nghị định số 181/2013/NĐ-CP

¹² Điều 5 Luật Quảng cáo năm 2012

¹³ Điều 12 Nghị định số 181/2013/NĐ-CP

¹⁴ Điều 71 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP

- Nhóm các biện pháp kinh tế

Thứ nhất, pháp luật Việt Nam hiện hành quy định hoạt động trên trang thông tin điện tử của tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh dịch vụ quảng cáo xuyên biên giới có phát sinh doanh thu quảng cáo tại Việt Nam phải nộp thuế theo quy định của pháp luật về thu¹⁵. Như vậy, các doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến xuyên biên giới như Google, Facebook phải đóng thuế Giá trị gia tăng (VAT) theo tỷ lệ trực tiếp trên doanh thu tính thuế¹⁶.

Thứ hai, trả lời trong phiên chất vấn của kỳ họp 8, Quốc hội khoá 14, Bộ trưởng Bộ TT&TT - Nguyễn Mạnh Hùng cũng đề cập đến biện pháp ngăn chặn nguồn tiền của các quảng cáo sai sự thật. Biện pháp được phối hợp triển khai giữa Bộ TT&TT và Ngân hàng Nhà nước Việt Nam nhằm kiểm soát các giao dịch xuyên biên giới. Cụ thể, người bán hàng hoặc người mua quảng cáo để đăng tải lên các mạng xã hội như Facebook sẽ phải trả tiền qua thẻ tín dụng để ngân hàng có thể kiểm soát được dòng tiền này. Khi đó, nếu phát hiện hành vi vi phạm, thì việc chặn các dòng tiền xấu này thì cũng sẽ chặn được các quảng cáo sai sự thật.

- Nhóm chế tài xử lý vi phạm

Bên cạnh việc áp dụng các chế tài xử lý vi phạm đối với các vi phạm quy định trong quảng cáo nói chung đã được nêu ở mục 3.1 trên đây, pháp luật cũng quy định riêng chế tài xử phạt hành chính đối với các hành vi vi phạm về quảng cáo trên môi trường mạng Internet các tại Điều 38 của Nghị định này.

4. Thực trạng áp dụng pháp luật trong quản lý hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet

Thực tế cho thấy các hiện tượng quảng cáo vi phạm pháp luật đang diễn ra trong môi trường Internet đang tồn tại dưới nhiều hình thức, trong đó điển hình là: Quảng cáo “bẩn” (quảng cáo các sản phẩm, dịch vụ bất hợp pháp) được gắn trên báo điện tử, trang thông tin điện tử của các tổ chức, doanh nghiệp trong nước; Quảng cáo vi phạm pháp luật (quảng cáo game cờ bạc, rượu mạnh trên 15 độ, buôn bán tiền giả, buôn bán hàng giả, hàng nhái...) chủ yếu xuất hiện trên nền tảng Facebook và Quảng cáo tự phát, tràn lan.

Điều 11 Luật Quảng cáo năm 2012 có quy định về việc xử lý vi phạm trong hoạt động quảng cáo, nhưng đối với hình thức quảng cáo trực tuyến thì việc xử lý rất nan giải do những trang mạng có đăng ký đã khó giám sát, với những trang mạng không đăng ký thì việc giám sát càng khó khăn. Ngoài ra, các hình thức xử phạt hành chính trong hoạt động quảng cáo hiện nay theo Nghị định số 38/2021/NĐ-CP bao gồm các hình thức phạt cảnh cáo, phạt tiền chưa đủ tính răn đe.

Hơn nữa, quy định pháp luật hiện hành về xử phạt vi phạm trong hoạt động quảng cáo còn chưa rõ ràng, thiên về định tính hơn là định lượng. Nghị định số 38/2021/NĐ-CP đã có quy định về việc xử phạt trong lĩnh vực quảng cáo, tuy nhiên những quy định này chỉ có tính khả thi đối với các hình thức quảng cáo truyền thống vì mới chỉ xét đến mặt nội dung của quảng cáo. Còn đối với quảng cáo trực tuyến, bên cạnh việc xem xét các vấn đề về nội dung, do chưa quy định cụ thể về cách thức, thời gian, tần suất xuất hiện của quảng cáo trực tuyến... nên không có căn cứ cụ thể để xử lý khi có sai phạm.

¹⁵ khoản 3 Điều 13 Nghị định số 181/2013/NĐ-CP

¹⁶ Hướng dẫn tại Thông tư số 103/2014/TT-BTC

Điều này dẫn đến khó khăn trong cách hiểu và áp dụng đối với tổ chức, cá nhân thực hiện việc quảng cáo và cả cơ quan quản lý nhà nước. Trên thực tế, những hình thức quảng cáo đều được phát hành trên phương tiện truyền thông, nhưng đơn vị quản lý về nội dung quảng cáo lại thuộc về ngành văn hóa nên gây khó khăn trong việc phát hiện, điều chỉnh hoặc xử lý quảng cáo sai phạm (Yến, 2016).

Bên cạnh đó, các quảng cáo xuyên biên giới không tuân thủ pháp luật Việt Nam vẫn tiếp tục phát tán nhiều trên không gian mạng. Trong khi đó, các công ty quảng cáo xuyên biên giới hầu hết trụ sở ở nước ngoài, điều này gây nhiều khó khăn cho công tác ngăn chặn, xử lý. Thực tế pháp luật quảng cáo đã có quy định cơ bản điều chỉnh hoạt động quảng cáo xuyên biên giới tại Việt Nam, tuy nhiên, các quy định này chưa có hướng dẫn cụ thể về trách nhiệm của các bên tham gia cung cấp dịch vụ, đặc biệt về vấn đề kiểm duyệt nội dung sản phẩm quảng cáo trước khi phát hành và nên việc áp dụng quy định pháp luật điều chỉnh quảng cáo trực tuyến xuyên biên giới còn nhiều khó khăn.

5. Một số kiến nghị và kết luận

Nhìn vào những phân tích, đánh giá thực trạng pháp luật và áp dụng các quy định pháp luật về quản lý hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến qua Internet hiện nay, các kiến nghị về điều chỉnh hoạt động này cần được đề ra theo hướng hoàn thiện cơ sở pháp lý về quảng cáo trực tuyến, bên cạnh việc nâng cao trách nhiệm của các cơ quan có thẩm quyền quản lý và trách nhiệm của tất cả các cá nhân, tổ chức kinh doanh dịch vụ quảng cáo. Trong đó, kiến nghị cần tập trung vào hai hướng:

Một là, xây dựng, hoàn thiện pháp luật về hoạt động quảng cáo trực tuyến trên mạng Internet và quảng cáo xuyên biên giới.

Hai là, phát huy trách nhiệm quản lý của các cơ quan nhà nước có thẩm quyền.

Bên cạnh đó, có thể xem xét điều chỉnh hoạt động quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet theo cơ chế tự quản, tự điều chỉnh. Điều này có nghĩa rằng việc quản lý hoạt động quảng cáo trực tuyến sẽ được giao cho cơ quan tự quản về quảng cáo thay vì thuộc thẩm quyền quản lý của cơ quan nhà nước chuyên trách (Bộ TT&TT, Bộ VHTT&DL). Đây là mô hình đã được Singapore áp dụng thành công. Chính phủ Singapore không thành lập cơ quan chuyên trách trực tiếp quản lý hoạt động quảng cáo mà chức năng này được giao cho cơ quan tự quản về quảng cáo thương mại có tên gọi là The Advertising Standards Authority of Singapore (ASAS)¹⁷.

Kiến nghị về hoàn thiện pháp luật:

Thứ nhất, cần xây dựng một văn bản pháp luật riêng điều chỉnh trực tiếp hoạt động quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet, nhất là trong bối cảnh các phương tiện và hình thức truyền thông trực tuyến ngày càng phát triển nhanh chóng và phức tạp như hiện nay. Đồng thời, do chủ thể tham gia hoạt động kinh doanh dịch vụ quảng cáo ngày càng đa dạng dẫn đến việc áp dụng và sửa đổi, bổ sung pháp luật điều chỉnh đang được quy định rời rạc tại các văn bản pháp luật như hiện nay là rất khó khăn. Việc xây dựng các quy định pháp luật riêng, trực tiếp điều chỉnh hoạt động quảng

¹⁷ ASAS (The Advertising Standards Authority of Singapore) được thành lập từ năm 1973¹², là tổ chức không trực thuộc Chính phủ, được thiết lập nhằm thúc đẩy đạo đức trong lĩnh vực quảng cáo tại Singapore và thực hiện nhiều vai trò quan trọng khác¹³. Bộ luật Thực hành quảng cáo Singapore (SCAP) năm 2008 là một phần cơ bản của hệ thống kiểm soát mà các doanh nghiệp tham gia quảng cáo trực tuyến địa phương tuân thủ.

cáo qua mạng Internet thống nhất tại một văn bản phải đáp ứng yêu cầu về phạm vi điều chỉnh linh hoạt và nội dung các quy định phải thống nhất với pháp luật liên quan.

Thứ hai, nâng cao mức xử phạt đối với các loại quảng cáo gây phản cảm trên Internet và các quảng cáo bị cấm để đáp ứng nhu cầu phát triển của xã hội cũng như hoàn thiện hệ thống pháp luật về quảng cáo;

Thứ ba, cần nhắc đề xuất việc tham gia/xây dựng quy chuẩn liên kết quốc gia về kinh doanh quảng cáo xuyên biên giới. Trong đó, các quy định về tiêu chuẩn của sản phẩm quảng cáo, trách nhiệm của các doanh nghiệp kinh doanh dịch vụ quảng cáo và các chế tài xử lý vi phạm cần thống nhất dựa trên các quy chuẩn chung của quốc tế, để các vụ việc liên quan đến yếu tố đa quốc gia có thể được ngăn chặn và xử lý thống nhất, nhanh chóng.

Hiện nay trên thế giới, Hội đồng quốc tế về Tự điều chỉnh quảng cáo (*tạm dịch*) – The International Council for Advertising Self-Regulations (ICAS) được xem là một nền tảng toàn cầu hiệu quả trong việc thúc đẩy các quy tắc chung nhằm giúp các quốc gia tự điều chỉnh quảng cáo một cách hiệu quả¹⁸. Các thành viên ICAS bao gồm các Tổ chức tự điều chỉnh (Self-Regulatory Organizations - SROs) và các cơ quan quốc gia, khu vực và quốc tế khác cùng làm việc để đảm bảo tính hợp pháp và trung thực của truyền thông, quảng cáo. Với mạng lưới thành viên bao gồm hơn 30 SROs đến từ 26 quốc gia, trong đó nhiều mô hình SROs nổi bật như Ad Standards¹⁹ của Úc, The Advertising Standards Authority²⁰ của Vương quốc Anh, vv.., ICAS là một mạng lưới nên được cân nhắc tham gia để từ đó Việt Nam có thể xây dựng bộ quy tắc về quảng cáo phù hợp với quy chuẩn quốc tế bên cạnh việc tham khảo mô hình quản lý quảng cáo hiệu quả từ các nước thành viên.

Kiến nghị liên quan đến trách nhiệm của cơ quan có thẩm quyền quản lý:

Thứ nhất, cần phân công lại cơ quan có thẩm quyền quản lý hoạt động quảng cáo trực tuyến. Theo đó, cần xác định cơ quan nào phù hợp để chịu trách nhiệm chính trong hoạt động quảng cáo trực tuyến và xây dựng cơ chế phối hợp giữa các cơ quan có thẩm quyền quản lý. Do đó, nhóm tác giả đề xuất thiết lập một cơ quan liên Bộ có trách nhiệm về quản lý các vấn đề thuộc quảng cáo trực tuyến. Ở Việt Nam, cơ quan liên Bộ này có thể được xem xét thiết lập dựa trên cơ chế phối hợp giữa Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Văn hóa - Thể thao và Du lịch. Bởi xét trong lĩnh vực truyền thông và mạng công nghệ thông tin, Bộ Thông tin và Truyền thông đang quản lý nhiều phương tiện quảng cáo, chắc chắn sẽ có nhiều đóng góp thiết thực cho việc ban hành các văn bản pháp luật đáp ứng được yêu cầu thực tiễn của hoạt động quản lý quảng cáo quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet;

Thứ hai, cần chú trọng áp dụng đồng bộ và hiệu quả các biện pháp quản lý đối với hoạt động kinh doanh quảng cáo trực tuyến, đặc biệt là nhóm các biện pháp kinh tế.

Có thể thấy, pháp luật điều chỉnh hoạt động quảng cáo trực tuyến qua mạng Internet tại Việt Nam hiện nay còn nhiều bất cập xoay quanh các vấn đề pháp lý về trách nhiệm của các chủ thể tham gia đối với sản phẩm quảng cáo trực tuyến, vấn đề quy định thẩm quyền quản lý nhà nước và các biện pháp quản lý áp dụng. Trong bối cảnh quảng cáo trực tuyến ngày càng phát triển mạnh

¹⁸ <https://icas.global/>, truy cập ngày 29/06/2021

¹⁹ <https://adstandards.com.au/about>, truy cập ngày 29/06/2021

²⁰ <https://www.asa.org.uk/>, truy cập ngày 29/06/2021

mẽ và chiếm thị phần kinh doanh lớn như hiện nay, việc hoàn thiện và củng cố các quy định pháp luật trực tiếp điều chỉnh hoạt động này là rất cần thiết. Điều này sẽ đảm bảo cho môi trường kinh doanh dịch vụ quảng cáo trực tuyến cũng như các hoạt động kinh doanh trực tuyến khác qua mạng Internet minh bạch, trung thực và hiệu quả hơn.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

Bộ Thông tin và Truyền thông. (2019), “Khắc phục những hạn chế trong quản lý quảng cáo trên báo chí, trên môi trường mạng”, <https://quochoi.vn/tintuc/pages/tin-hoat-dong-cua-quoc-hoi.aspx?ItemID=43383>, truy cập ngày 20/08/2021.

Quốc hội. (2019), “Đại biểu quốc hội: Cần tăng cường quản lý hoạt động quảng cáo trên Internet”, xem tại: <http://quochoitv.vn/videos/dong-chay-cua-tien/2019/11/dbqhcantangcuongquanlyhoatdongquangcaotreninternet/278026>, truy cập ngày 20/08/2021.

Crown, G., Bray, O. & Earle, R. (2010), *Advertising law and regulation*, Bloomsbury Professional.

Jansen, B.J. & Mullen. (2008), “Sponsored search: an overview of the concept, history, and technology”, *International Journal of Electronic Business*, Vol. 6 No. 2.

Luật Quảng cáo năm 2012, sửa đổi, bổ sung năm 2018.

Luật Thương mại năm 2005, sửa đổi, bổ sung năm 2017, 2019.

Luật Công nghệ thông tin năm 2006, sửa đổi, bổ sung bởi Luật số 21/2017/QH14.

Luật An ninh mạng năm 2018.

Nghị định số 38/2021/NĐ-CP ngày 29/03/2021 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa và quảng cáo.

Nghị định số 181/2013/NĐ-CP ngày 14/11/2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quảng cáo.

Nghị định số 72/2013/NĐ-CP ngày 15/07/2013 của Chính phủ về quản lý, cung cấp, sử dụng dịch vụ Internet và thông tin trên mạng.

Nghị định số 158/2013/NĐ-CP ngày 12/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa, thể thao, du lịch và quảng cáo.

Phan, T.L.P. (2018), “Pháp luật về QC, những bất cập và kiến nghị hoàn thiện”, *Nghiên cứu lập pháp*, Số 10(362).

Thông tư số 103/2014/TT-BTC ngày 06/08/2014 của Bộ Tài chính hướng dẫn thực hiện nghĩa vụ thuế áp dụng đối với tổ chức, cá nhân nước ngoài kinh doanh tại Việt Nam hoặc có thu nhập tại Việt Nam.

VTV (2021). “Quảng cáo “bản” bủa vây, người dùng cần tự bảo vệ chính mình trước”, <https://www.youtube.com/watch?v=QG7Gby0QEXI>, truy cập ngày 20/08/2021.

Yến, T. (2016), “Khó xử lý quảng cáo “bản” trên mạng”, ngày 21/10/2016, *Tạp chí Tuổi trẻ Online*, <https://tuoitre.vn/kho-xu-ly-quang-cau-ban-tren-mang-1192189.htm>, truy cập ngày 20/08/2021.