

# THẨM QUYỀN QUẢN LÝ NHÀ NƯỚC ĐỐI VỚI HOẠT ĐỘNG QUẢNG CÁO THEO PHÁP LUẬT MỘT SỐ NƯỚC TRÊN THẾ GIỚI VÀ BÀI HỌC KINH NGHIỆM CHO VIỆT NAM

*ThS. VŨ PHƯƠNG ĐÔNG\**

## 1. Quy định của pháp luật của một số nước về thẩm quyền quản lý nhà nước đối với hoạt động quảng cáo

*a. Quản lý hoạt động quảng cáo tại Vương quốc Anh<sup>(1)</sup>*

Tại Vương quốc Anh, hoạt động quảng cáo được quản lý bởi hệ thống cơ quan khá phức tạp bao gồm Ủy ban thực thi quảng cáo - CAP (Committee of Advertising Practice), Ủy ban thực thi quảng cáo qua phát sóng - BCAP (Broadcast Committee of Advertising Practice) và Cơ quan thẩm định tiêu chuẩn quảng cáo - ASA (Advertising Standards Authority).

Ủy ban thực thi quảng cáo - CAP được thành lập từ năm 1961, có trách nhiệm quản lý các hoạt động quảng cáo trực tiếp không thông qua các chương trình phát sóng như: Quảng cáo thông qua báo chí, ấn phẩm xuất bản, quảng cáo trên internet, quảng cáo bằng băng rôn, tờ rơi v.v.. Ủy ban CAP được xây dựng trên cơ chế ba bên bao gồm đại diện của: Nhà quản lý, bên thực hiện hoạt động quảng cáo và bên cho thuê phương tiện quảng cáo, do đó, thành viên của CAP rất đa dạng với nhiều hiệp hội quản lý xuất bản, cục quảng cáo internet, hiệp hội truyền thông ngoài trời v.v.. CAP là cơ quan ban hành Luật quảng cáo tại Anh

nhằm tạo ra môi trường quảng cáo lành mạnh, tạo niềm tin cho người tiêu dùng vào hoạt động quảng cáo. Tuy nhiên, Luật quảng cáo do CAP soạn thảo chưa có quy định về hoạt động quảng cáo phát sóng.

Ủy ban thực thi quảng cáo qua phát sóng BCAP là ủy ban có trách nhiệm quản lý hoạt động quảng cáo phát sóng trên truyền hình, truyền thanh. Năm 2003, Luật truyền thông (The communications Act) của Anh được ban hành và thành lập Văn phòng truyền thông Ofcom (Office of Communications). Với sự thành công của CAP, Ofcom đã phối hợp với một số cơ quan tại Anh để thành lập BCAP. Giống như CAP, BCAP cũng được xây dựng dựa trên cơ chế ba bên: Nhà quảng cáo, nhà quản lý, nhà cho thuê phương tiện quảng cáo. Thành viên của BCAP chủ yếu là các kênh truyền hình, kênh phát thanh. BCAP có trách nhiệm soạn thảo các quy định pháp luật về quảng cáo tại Anh liên quan đến quảng cáo phát sóng, bổ sung vào các quy định của Luật quảng cáo do CAP soạn thảo.

CAP và BCAP được sự hỗ trợ mạnh mẽ của ba ban hội thẩm là SPDRP (Sales

---

\* Giảng viên Khoa pháp luật kinh tế  
Trường Đại học Luật Hà Nội

promotion and Direct Response Panel), OPMP (Online Publications Media Panel), GMP (General Media Panel)

Hội đồng về xúc tiến thương mại và tiếp thị - SPDRP (Sales promotion and Direct Response Panel) trực tiếp có chức năng đưa ra những khuyến cáo cho hoạt động quảng cáo không phát sóng. Hội đồng SPDRP độc lập xem xét các vấn đề mang tính chất trách nhiệm xã hội như các quảng cáo thuốc lá, rượu, đánh bạc và cả các chương trình khuyến mại, hay những quảng cáo cung cấp thông tin về thuốc.

Hội đồng về quảng cáo trực tuyến - OPMP (Online Publications Media Panel) đưa ra các khuyến cáo liên quan đến hoạt động quảng cáo qua mạng internet, trên các phương tiện truyền tin internet như website, mail v.v..

Hội đồng về quảng cáo truyền thông - GMP (General Media Panel) đưa ra các gợi ý, hướng dẫn thực hiện các quy định về quảng cáo đối với cả lĩnh vực quảng cáo phát sóng và quảng cáo không phát sóng.

Tại Vương quốc Anh, có một cơ quan giám sát hoạt động quảng cáo khá đặc biệt đó là Cơ quan thẩm định tiêu chuẩn quảng cáo - ASA.<sup>(2)</sup> Cơ quan thẩm định tiêu chuẩn quảng cáo ASA là tổ chức hoàn toàn độc lập, không nằm trong hệ thống cơ quan của Chính phủ và cũng không phải là tổ chức được thành lập bởi hiệp hội các tổ chức kinh doanh dịch vụ quảng cáo. ASA là cơ quan tiếp nhận các khiếu nại từ người tiêu dùng, doanh nghiệp có sản phẩm quảng cáo,

các doanh nghiệp kinh doanh quảng cáo về hoạt động quảng cáo tại Vương quốc Anh và tiến hành điều tra xét xử các quảng cáo nhằm lẫn, quảng cáo có nội dung trái với thuần phong mỹ tục, quảng cáo cạnh tranh không lành mạnh, quảng cáo cung cấp nội dung thông tin sai trong các chương trình khuyến mại v.v.. ASA xem xét và tiến hành xét xử các quảng cáo bị khiếu nại trên cơ sở các quy định pháp luật về quảng cáo. ASA thực hiện trách nhiệm của mình thông qua một hội đồng gồm 13 người (gọi là hội đồng ASA). Hội đồng ASA có khoảng hai phần ba các thành viên hoạt động ở các ngành công nghiệp độc lập, chỉ có một phần ba các thành viên có trình độ và quản lý hoạt động quảng cáo. ASA là cơ quan giám sát và quản lý hoạt động quảng cáo rất hiệu quả ở Vương quốc Anh, theo báo cáo năm 2009 của ASA, ASA đã xử lý 28.929 khiếu nại, đã có 2.397 quảng cáo bị thay đổi hoặc bị ngừng thực hiện. Theo báo cáo năm 2010, số lượng khiếu nại được ASA xử lý là 25.562 khiếu nại liên quan đến 13.038 quảng cáo. Đây là những con số ấn tượng, cho thấy ASA đã nhận được sự tin tưởng của các bên tham gia hoạt động quảng cáo tại Vương quốc Anh.

#### *b. Quản lý hoạt động quảng cáo tại Mỹ*

Tại Mỹ, hoạt động quảng cáo do Ủy ban Mậu dịch liên bang Mỹ - FTC (Federal Trade Commission) chịu trách nhiệm quản lý. Ủy ban Mậu dịch Liên bang Mỹ không phải là cơ quan chuyên quản lý hoạt động quảng cáo. Ủy ban Mậu dịch Liên bang Mỹ

được thành lập từ năm 1914 với mục đích nhằm ngăn chặn các hành vi cạnh tranh không lành mạnh và bảo vệ quyền lợi người tiêu dùng tại Mỹ.<sup>(3)</sup> Với mục đích đó, Ủy ban mậu dịch Liên bang Mỹ đã thực hiện luôn trách nhiệm quản lý hoạt động quảng cáo nhằm ngăn chặn các quảng cáo nói xấu, gièm pha, cạnh tranh không lành mạnh; những quảng cáo cung cấp thông tin sai lệch làm ảnh hưởng tới lòng tin của người tiêu dùng vào sản phẩm, hàng hoá.<sup>(4)</sup>

Ủy ban mậu dịch Liên bang Mỹ có hướng dẫn rất đầy đủ và chi tiết liên quan đến hoạt động quảng cáo tại Mỹ như: Quảng cáo trên mạng (Advertising and Marketing on the internet), quảng cáo đúng sự thật (FTC Policy Statement Regarding Advertising Substantiation), quảng cáo như mời (FTC Guides Against Bait Advertising),<sup>(5)</sup> quảng cáo so sánh (Statement of Policy Regarding Comparative Advertising), quảng cáo lừa dối về giá (FTC Guides Against Deceptive Pricing), quảng cáo về chế độ ăn uống (Dietary Supplements: An Advertising Guide for Industry), quảng cáo sử dụng từ “miễn phí” (FTC Guide Concerning the Use of the Word "Free"), v.v..

Trong quá trình thực hiện quản lý giám sát hoạt động quảng cáo mang tính chất liên bang ở Mỹ, Ủy ban mậu dịch Liên bang Mỹ được sự hỗ trợ bởi Hiệp hội các hãng quảng cáo truyền hình - 4A (American Association of Advertising Agencies) và Cơ quan giám sát quảng cáo Hoa Kỳ - AAF (American Advertising Federation).

Hiệp hội các hãng quảng cáo truyền hình 4A được thành lập từ năm 1917 với thành viên là các hãng tham gia hoạt động quảng cáo. 4A cung cấp các thông tin, chuyên môn liên quan đến dịch vụ quảng cáo. Thành viên của 4A hàng năm sản xuất khoảng 80% khối lượng quảng cáo ở Mỹ. 4A có mối quan hệ chặt chẽ với Ủy ban mậu dịch liên bang để quản lý và giám sát với hoạt động quảng cáo.<sup>(6)</sup>

Cơ quan giám sát quảng cáo Hoa Kỳ AAF (American Advertising Federation) được thành lập từ năm 1905, được coi là cơ quan hoạt động trong lĩnh vực quảng cáo lâu đời nhất tại Mỹ. AAF hiện nay đại diện cho 50.000 người tham gia vào hoạt động quảng cáo, khoảng 130 công ti thành viên là các cơ quan và công ti truyền thông.<sup>(7)</sup>

Về cơ bản, Hiệp hội các hãng quảng cáo truyền hình và Cơ quan giám sát quảng cáo Hoa Kỳ hoạt động trên cơ chế tự quản trong quảng cáo, 4A và AAF tự giám sát việc thực thi các quy định pháp luật về quảng cáo của các thành viên trong hiệp hội và cơ quan của mình từ đó hạn chế những quảng cáo trái với quy định của pháp luật, như vậy, hạn chế công việc giám sát hoạt động quảng cáo của Ủy ban mậu dịch liên bang.

Bên cạnh các cơ quan trên, Cơ quan thẩm tra quảng cáo quốc gia - NARB (National Advertising Review Board) được thành lập từ năm 1971 cũng tham gia vào hoạt động kiểm tra và giám sát đối với hoạt động quảng cáo tại Mỹ trên phương diện xử lý tranh chấp liên quan đến quảng cáo.

Khi các nhà quảng cáo bị kiện bởi các tổ chức quản lý hoặc một số cơ quan hoạt động vì mục đích xã hội, các nhà quảng cáo này có thể đưa vụ kiện ra Cơ quan thẩm tra quảng cáo quốc gia để tiến hành xử lý. NARB sẽ thành lập một ban hội thẩm gồm 5 thành viên. Ban hội thẩm này sẽ đưa ra các quyết định liên quan đến vụ kiện, mặc dù các quyết định này không mang tính chất ràng buộc tuy nhiên trên tinh thần tự giám sát nên các nhà quảng cáo thường sẽ chấp nhận các quyết định của Ban hội thẩm này.<sup>(8)</sup>

Có thể nói, do tính chất phức tạp của hoạt động quảng cáo tại Mỹ nên hệ thống cơ quan tham gia giám sát và quản lý hoạt động này tại Mỹ cũng vô cùng phức tạp, bên cạnh những hệ thống cơ quan kể trên tại Mỹ còn hàng loạt các cơ quan tham gia quản lý hoạt động quảng cáo ở nhiều lĩnh vực khác nhau như: Phòng quảng cáo của Hội đồng quốc gia - NAD (The National Advertising Division of the Council), Cơ quan quản lý hoạt động quảng cáo cho trẻ em - CARU (Children's Advertising Review Unit), Hội đồng giám sát quảng cáo quốc gia - NARC (National Advertising Review Council) v.v..

### *c. Quản lý quảng cáo tại Nhật Bản*

Hiện nay trên thế giới, phong trào tự quản lý rất phổ biến, ở Nhật Bản, cơ quan có chức năng quản lý hoạt động quảng cáo cũng hoạt động theo cơ chế này. Cơ quan giám sát quảng cáo Nhật Bản - JARO (Japan Advertising Review Association) được thành

lập năm 1974 là cơ quan có chức năng thẩm tra, giám sát, tham vấn mọi hình thức quảng cáo tại Nhật Bản. Cơ quan giám sát quảng cáo Nhật Bản được thành lập trên cơ sở sự bảo trợ của các hiệp hội mang tính ngành nghề: Hiệp hội các nhà quảng cáo Nhật Bản, Hiệp hội báo chí Nhật Bản, Hiệp hội truyền hình thương mại Nhật Bản, Liên đoàn quảng cáo Nhật Bản v.v.. Cơ quan giám sát quảng cáo có khả năng tiếp nhận các khiếu kiện liên quan đến hoạt động quảng cáo nhằm đảm bảo tính lành mạnh trong cạnh tranh thương mại đồng thời đảm bảo quyền lợi người tiêu dùng. Sau khi thụ lý đơn kiện, khiếu nại, JARO tổ chức quy trình giải quyết tương đối phức tạp thông qua Ủy ban xem xét quảng cáo - ARC (Advertising review committee), nếu cơ quan này không đưa ra được phương án mà các bên chấp nhận, vụ việc được tiếp tục xử lý tại Hội đồng xem xét cuối cùng - FRP (Final Review Panel). Quyết định của FRP có giá trị với các bên tham gia, sau đó các bên phải nộp lại văn bản chứng minh đã thực hiện theo quyết định trên.<sup>(9)</sup>

Tại Nhật Bản, Liên đoàn quảng cáo Nhật Bản - JAF (Japan Advertising Federation) cũng đóng vai trò quan trọng trong điều hành hoạt động quảng cáo tại Nhật Bản. Liên đoàn quảng cáo Nhật Bản là hiệp hội với sự tham gia của ba bên: Nhà quảng cáo, cơ quan quản lý và các phương tiện truyền thông tin.<sup>(10)</sup> JAF có số lượng thành viên đông đảo lên đến 5.215 công ti và 7.779 cá nhân.<sup>(11)</sup>

## **2. Bài học kinh nghiệm cho Việt Nam về quy định thẩm quyền quản lý nhà nước đối với hoạt động quảng cáo**

Qua xem xét một số mô hình quản lý hoạt động quảng cáo tại các quốc gia phát triển trên thế giới, chúng ta có thể nhận thấy rằng mô hình quản lý hoạt động quảng cáo ở các quốc gia này đều rất phức tạp do tính chất phức tạp của hoạt động quảng cáo. Mỗi quảng cáo khi được truyền đi đều chứa đựng những thông tin có thể ảnh hưởng tới đời sống xã hội nên việc kiểm soát các quảng cáo có nội dung trái với thuần phong mỹ tục, quảng cáo lừa dối người tiêu dùng, quảng cáo nhằm cạnh tranh không lành mạnh v.v.. là mục tiêu hướng tới của tất cả các quốc gia này.

Từ những nghiên cứu trên, tác giả nhận thấy rằng để quản lý hoạt động quảng cáo, các quốc gia trên thế giới thường sử dụng ba hệ thống cơ quan:

*Thứ nhất*, các cơ quan nhà nước, đây là các cơ quan soạn thảo quy định về hoạt động quảng cáo đồng thời thực thi trách nhiệm giám sát hoạt động quảng cáo và thông thường được giao cho các cơ quan chuyên trách về thương mại thực hiện như Ủy ban mậu dịch liên bang của Mỹ hoặc một cơ quan về truyền thông quản lý như CAP, BCAP của Anh. Tại Việt Nam hiện nay, Bộ thông tin và truyền thông quản lý nhà nước về thông tin nhưng Bộ văn hoá, thể thao và du lịch lại là cơ quan đầu mối xây dựng các văn bản quy phạm pháp luật về quảng cáo. Sự tham gia của Bộ văn hoá, thể thao và du lịch với tư cách là cơ quan chủ trì soạn thảo

pháp luật quảng cáo như ở Việt Nam hiện nay là vấn đề đáng bàn và có nhiều bất cập. Trong khi đó, sự tham gia của Cục quản lý cạnh tranh trực thuộc Bộ công thương vào việc quản lý hoạt động quảng cáo mới dừng ở mức độ đơn giản.

*Thứ hai*, hiện nay trên thế giới xuất hiện phong trào tự quản lý và giám sát nhằm giảm bớt gánh nặng và trách nhiệm cho cơ quan nhà nước có thẩm quyền, đặc biệt là trong những lĩnh vực có độ nhạy cảm và tính chất phức tạp cao như hoạt động quảng cáo. Xu thế chung của hầu hết các quốc gia trên thế giới đó là thành lập các hiệp hội và liên đoàn quảng cáo như 4A, AAF tại Mỹ; JAF tại Nhật Bản; Hiệp hội quảng cáo - EAAA (European Association of Advertising Agencies) tại châu Âu; Hiệp Hội quảng cáo thế giới - IAA (International Advertising Association) v.v.. Các hiệp hội và liên đoàn này tích cực tham gia vào hoạt động quản lý quảng cáo thông qua cơ chế tự giám sát. Chính các hiệp hội và liên đoàn này sẽ giám sát các chương trình quảng cáo của thành viên hiệp hội và liên đoàn, tư vấn, yêu cầu thậm chí bắt buộc các thành viên phải thực hiện hoạt động quảng cáo theo đúng các quy định của pháp luật. Các hiệp hội và liên đoàn này có mối quan hệ chặt chẽ với cơ quan quyền lực nhà nước để thực thi việc quản lý hoạt động quảng cáo. Tại Việt Nam, Hiệp hội quảng cáo Việt Nam - VAA (Vietnam Advertising Association) được thành lập theo Quyết định số 47/QĐ-BTCCB ngày 24/8/2001 của Ban tổ chức - cán bộ Chính phủ (nay là Bộ nội vụ). Sau một nhiệm kỳ

hoạt động, tháng 4/2006, Hiệp hội đã tổ chức Đại hội toàn thể lần thứ hai (nhiệm kỳ 2006 - 2011). Tuy nhiên hiện nay, số lượng thành viên của VAA rất hạn chế do đó mức độ hoạt động của VAA không nhiều. Việc thực thi cơ chế tự giám sát theo kinh nghiệm quốc tế đồng thời mở rộng số lượng thành viên là những giải pháp mà VAA nên thực hiện trong thời gian sắp tới để nâng cao hiệu quả hoạt động, giảm gánh nặng cho cơ quan quản lý nhà nước đối với hoạt động quảng cáo.

*Thứ ba*, một hệ thống cơ quan khá đặc biệt tham gia vào quản lý hoạt động quảng cáo chính là các cơ quan xử lý khiếu kiện quảng cáo như Cơ quan thẩm định tiêu chuẩn quảng cáo tại Anh, Cơ quan thẩm tra quảng cáo quốc gia tại Mỹ và Cơ quan giám sát quảng cáo tại Nhật Bản. Đặc điểm chung của các cơ quan này đều không phải là các cơ quan quyền lực nhà nước thực hiện chức năng tư pháp mà hoạt động với tính chất là cơ quan xét xử trung lập, khuyến nghị hay phán quyết của các cơ quan này thường không mang tính chất bắt buộc thi hành nhưng các bên tham gia đều hết sức tôn trọng. Tính hiệu quả của các hệ thống cơ quan này đã được chứng minh trên thực tế, làm giảm gánh nặng và trách nhiệm lên các cơ quan nhà nước có thẩm quyền. Đây thực sự là mô hình mà các nhà quản lý Việt Nam có thể tham khảo và xây dựng./

---

(1).Xem: <http://www.cap.org.uk/About-Us.aspx>(trang eb chính thức của CAP).

(2).Xem: <http://www.asa.org.uk/About-ASA.aspx>(trang web chính thức của ASA).

---

(3).Xem: <http://www.ftc.gov/bcp/guides/guides.shtm> (trang web chính thức của Federal Trade Commission).

(4). Hãng kem Nivea thuộc tập đoàn Beiersdorf vừa bị phạt 900.000 USD vì quảng cáo nước dưỡng thể My Silhouette với ngụ ý rằng có tác dụng giảm cân. Ủy ban mậu dịch liên bang của Mỹ (FTC) cho biết, các đoạn quảng cáo của Nivea ngụ ý rằng có thể làm săn chắc da dày và giúp giảm vòng eo. Đây là một trong số những nỗ lực của Ủy ban nhằm bảo vệ người tiêu dùng trước những quảng cáo quá sự thật. Trong đoạn quảng cáo sản phẩm này, một phụ nữ bôi kem này lên người và phát hiện ra mình đã mặc vừa chiếc quần jeans cũ. Cô soi phần eo thon gọn của mình trong gương trước vẻ ngưỡng mộ của bản thân và của người bạn trai. Đoạn quảng cáo này được phát sóng rộng rãi trên nhiều kênh truyền hình ở Mỹ. Chủ tịch FTC Jon Leibowitz cho biết, chẳng kem nào có thể làm giảm vòng eo ngoài việc ăn kiêng và tập luyện. Ngoài ra, FTC còn buộc tội Beiersdorf mua Google để khi bất kỳ người tiêu dùng nào gõ từ “eo thon” hay “mỡ da dày” đều ra kết quả tìm kiếm là quảng cáo của Nivea.

(5). Quảng cáo như mời là hình thức quảng cáo mà người quảng cáo không có ý định bán mặt hàng của mình đã quảng cáo vì vậy quảng cáo bán hàng với giá cực thấp, khi khách hàng liên lạc hỏi mua thì nhà quảng cáo thông báo là hết hàng hoặc hàng chất lượng không tốt và mời gọi khách hàng mua một mặt hàng khác với giá cao.

(6).Xem: <http://www.aaa.org/about/Pages/default.aspx> (trang web chính thức của American Association of Advertising Agencies).

(7).Xem <http://www.aaf.org/default.asp?i=24> (trang web chính thức của American Advertising Federation).

(8).Xem: <http://www.narbreview.org/> (trang web chính thức của National Advertising Review).

(9).Xem: <http://www.jaro.or.jp/english/index.html> (trang web chính thức bằng tiếng Anh của Japan Advertising Review Association).

(10).Xem: <http://www.afaaglobal.org/afaa/japan.html>

(11). Theo con số thống kê được công bố trên trang web của Liên đoàn quảng cáo Nhật Bản.