

XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG HOẠT ĐỘNG
QUẢNG CÁO TRÊN TRUYỀN HÌNH

CAO NGỌC ANH THI*

Ngày nhận bài: 05/05/2022

Ngày phản biện: 13/05/2022

Ngày đăng bài: 30/06/2022

Tóm tắt:

Hiện nay, quảng cáo trên truyền hình là hoạt động xúc tiến thương mại phổ biến nhất, có khả năng ảnh hưởng lớn đến nhiều chủ thể trong xã hội, đặc biệt là người xem truyền hình. Xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình là công cụ hữu hiệu bảo đảm trật tự của hoạt động quản lý trong lĩnh vực quảng cáo, từ đó nhằm duy trì trật tự, kỷ cương trong quản lý hành chính Nhà nước. Tuy nhiên, quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình vẫn còn tồn tại một số hạn chế. Bài viết phân tích các quy định pháp luật hiện hành về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình, chỉ ra một số bất cập và đề xuất các giải pháp hoàn thiện.

Từ khóa:

Xử phạt vi phạm hành chính, quảng cáo, truyền hình.

Abstract:

Currently, television advertising is the most popular commercial promotion activity, capable of greatly influencing many subjects in society, especially television viewers. Sanctioning administrative violations in the field of television advertising is an effective tool to ensure the order of management activities in the field of advertising, thereby maintaining order and discipline in the administrative management of the state, country. However, the legal regulations on sanctioning administrative violations in the field of television advertising still have some limitations. This article analyzes the current legal provisions on sanctioning administrative violations in the field of television advertising, pointed out some inadequacies and proposed perfect solutions.

Keywords:

Administrative sanctions, advertising, television.

1. Đặt vấn đề

* Trường Đại học Luật Thành phố Hồ Chí Minh; Email: thicao.140801@gmail.com.

• Ghi chú: Tài bài viết toàn văn tại địa chỉ: <http://tapchi.hul.edu.vn>.

Trong quá trình hội nhập và phát triển kinh tế quốc tế với việc đổi mới cơ chế chính sách của nhà nước để mở rộng thị trường, đã kéo theo sự gia tăng của các hoạt động xúc tiến thương mại cả về số lượng và chất lượng. Một trong những hoạt động xúc tiến thương mại đang được nhiều người quan tâm hiện nay là quảng cáo. Hoạt động quảng cáo đến với người dân qua nhiều phương tiện. Trong đó, truyền hình được coi là phương tiện quảng cáo có mức độ phổ biến nhất hiện nay. Theo khảo sát của công ty Nielsen vào ngày 23/9/2020 thì quảng cáo trên truyền hình sẽ tiếp cận được 60% các hộ gia đình, 63% người xem đều tin tưởng quảng cáo trên truyền hình, trái lại chỉ có 48% công chúng tin vào quảng cáo online¹. Quảng cáo trên truyền hình có phương thức cung cấp thông tin đặc biệt với tính xã hội hóa cao, nên quảng cáo trên truyền hình có khả năng ảnh hưởng lớn đến nhiều chủ thể trong xã hội, đặc biệt là người xem truyền hình (người tiếp nhận quảng cáo). Do đó, Nhà nước đã ban hành các quy định pháp luật bao gồm các quy định về xử phạt vi phạm hành chính nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc điều chỉnh hoạt động quảng cáo trên truyền hình. Các quy định này hướng đến bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của các chủ thể trong xã hội, thúc đẩy hoạt động kinh tế nói chung và hoạt động xúc tiến thương mại nói riêng. Tuy nhiên, thực tiễn cho thấy nhiều quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động quảng cáo trên truyền hình vẫn còn nhiều điểm hạn chế, bất cập, chưa phát huy được tối đa mục đích của việc xử phạt.

2. Khái quát về vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình

Vi phạm hành chính là một loại vi phạm xảy ra khá phổ biến trong các loại vi phạm pháp luật, xâm phạm nghiêm trọng đến trật tự quản lý Nhà nước, trật tự an toàn xã hội, quyền và lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức². Hậu quả của vi phạm hành chính gây ra tuy thấp hơn so với hành vi phạm tội nếu xét về tính chất và mức độ nguy hiểm cho xã hội, nhưng nếu xét về mặt tổng thể thì lại có tính chất phổ biến hơn, phức tạp hơn với mức độ ngày càng gia tăng, gây thiệt hại cho Nhà nước, lợi ích hợp pháp của các cá nhân, tổ chức và rất khó để so sánh với hậu quả mà tội phạm gây ra cho xã hội. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020) đưa ra định nghĩa về vi phạm hành chính một cách trực tiếp như sau: “*Vi phạm hành chính là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật phải bị xử phạt vi phạm hành chính*”³.

¹ Hoàng Việt Anh (2020), *Lợi ích của hình thức quảng cáo trên truyền hình*, <https://brandcom.vn/loi-ich-cua-hinh-thuc-quang-cao-tren-truyen-hinh/>, truy cập ngày 17/8/2020.

² Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2015), *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, tập 1*, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh, tr. 1.

³ Khoản 1 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020).

Với định nghĩa nêu trên, tác giả đưa ra định nghĩa về vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình như sau: *vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình là hành vi có lỗi do cá nhân, tổ chức thực hiện, vi phạm quy định của pháp luật về quản lý nhà nước về hoạt động quảng cáo trên truyền hình mà không phải là tội phạm và theo quy định của pháp luật về quảng cáo thì phải bị xử phạt vi phạm hành chính.*

Vi phạm hành chính về quảng cáo trên truyền hình là một dạng cụ thể của vi phạm hành chính, nên cũng phải bảo đảm các dấu hiệu cơ bản của một vi phạm hành chính, đó là: hành vi trái pháp luật, có lỗi, chủ thể vi phạm phải có năng lực trách nhiệm hành chính và theo quy định thì bị xử phạt. Tuy nhiên, do các chủ thể và yếu tố cấu thành pháp lý của vi phạm pháp luật là tập hợp các dấu hiệu pháp lý nên chúng được xem xét trong mối quan hệ thống nhất với nhau⁴. Cụ thể như sau:

- *Hành vi trái pháp luật*: cũng như phần lớn các loại vi phạm pháp luật khác, các vi phạm quy định về quảng cáo trên truyền hình thường là hành vi dạng hành động. Không thể có hành vi quảng cáo dưới dạng không hành động. Vi phạm hành chính trong hoạt động quảng cáo là vi phạm các quy định tại Điều 8 Luật Quảng cáo năm 2012 và các quy định tại Nghị định số 181/2013/NĐ-CP quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quảng cáo và Nghị định số 38/2021/NĐ-CP quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa và quảng cáo.

- *Hành vi có lỗi*: đây là dấu hiệu bắt buộc của vi phạm pháp luật nói chung và vi phạm hành chính nói riêng, trong đó có vi phạm hành chính đối với các hành vi vi phạm quy định về quảng cáo trên truyền hình. Mỗi một hành vi trái pháp luật không có nghĩa đã là hành vi vi phạm pháp luật, nếu chưa xác định được lỗi, tức là yếu tố chủ quan của người vi phạm đối với hành vi của mình. Đối với các vi phạm quy định quảng cáo trên truyền hình thì luôn thể hiện lỗi ở dạng lỗi cố ý: chủ thể hoàn toàn nhận thức được hành vi quảng cáo của mình đang thực hiện là vi phạm pháp luật. Tổ chức, cá nhân hoàn toàn nhận thức được mức độ nguy hiểm cho xã hội do hành vi mình gây ra. Ví dụ, cá nhân, tổ chức hoàn toàn ý thức được việc quảng cáo các sản phẩm sữa với những tính năng vượt trội như uống vào con cao lớn, thông minh hơn mà không kèm theo thông tin “*sữa mẹ là thức ăn tốt nhất cho sức khỏe và sự phát triển toàn diện của trẻ nhỏ*” theo quy định sẽ làm cho các bà mẹ nuôi con bằng sữa mẹ mất tự tin vào nguồn sữa của chính mình và cho con chuyển sang uống sữa công thức.

- *Hành vi đó phải được một văn bản pháp luật quy định là vi phạm hành chính và phải chịu trách nhiệm hành chính*: một hành vi dù có gây ra thiệt hại cỡ nào nhưng không

⁴ Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội, tr. 530.

được quy định trong các văn bản pháp luật là vi phạm hành chính và phải chịu trách nhiệm hành chính thì hành vi đó vẫn chưa phải là vi phạm hành chính. Pháp luật hiện hành không có quy định riêng về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình, do đó quảng cáo trên truyền hình thực hiện theo các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo nói chung. Hành vi quảng cáo trên truyền hình chỉ được xem là hành vi vi phạm hành chính khi hành vi đó được quy định cụ thể trong Nghị định số 181/2013/NĐ-CP và Nghị định số 38/2021/NĐ-CP. Những hành vi không được quy định trong các Nghị định trên thì không được xem là hành vi vi phạm.

- *Chủ thể vi phạm phải có năng lực trách nhiệm hành chính*: trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình chủ thể vi phạm hành chính chủ yếu là tổ chức. Cũng như những chủ thể của vi phạm hành chính nói chung, chủ thể thực hiện vi phạm hành chính do hành vi vi phạm quy định về quảng cáo trên truyền hình cũng là các cá nhân, tổ chức có năng lực chịu trách nhiệm hành chính theo quy định pháp luật. Chủ thể thực hiện hành vi vi phạm quy định về quảng cáo trên truyền hình bao gồm: “*tổ chức, cá nhân Việt Nam; tổ chức, cá nhân nước ngoài tham gia hoạt động quảng cáo trên lãnh thổ Việt Nam*”⁵. Tuy nhiên, qua nghiên cứu thực tiễn thì chủ thể thực hiện hành vi vi phạm chủ yếu là tổ chức. Có thể đơn cử một số vụ như: vụ xử phạt Đài Phát thanh và Truyền hình Vĩnh Long⁶, vụ xử phạt Công ty Trách nhiệm hữu hạn Sản xuất Thương mại TH Minh Hương⁷...

3. Một số bất cập trong quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình

Thứ nhất, các quy định về hàng hóa, dịch vụ cấm quảng cáo chưa cụ thể và chặt chẽ, gây khó khăn cho công tác xử phạt, bỏ lọt vi phạm

Dù pháp luật hiện hành đã có quy định về sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ bị cấm quảng cáo (Điều 7 Luật Quảng cáo năm 2012) nhưng thực tế cho thấy, có nhiều quy định bất cập, mập mờ nên các doanh nghiệp, các nhà đài đã lợi dụng để công khai quảng cáo sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ không được pháp luật cho phép.

Đơn cử, khoản 3 Điều 7 Luật Quảng cáo năm 2012 quy định cấm quảng cáo rượu có nồng độ cồn từ 15 độ trở lên. Tuy nhiên trên thực tế quy định này đã bị một số chủ thể lợi dụng để “lách luật” khi phát sóng quảng cáo bằng các “tiểu xảo” của mình. Điển hình là

⁵ Điều 2 Nghị định số 181/2013/NĐ-CP.

⁶ Bình Minh (2015), *Phạt đài Vĩnh Long 85 triệu đồng vì sai phạm quảng cáo truyền hình*, <https://baomoi.com/phet-dai-vinh-long-85-trieu-dong-vi-sai-pham-quang-cao-truyen-hinh/c/15708898.epi>, truy cập ngày 25/6/2021.

⁷ Phạm Quý (2018), *Vi phạm quy định về quảng cáo, công ty sản xuất sản phẩm sắc đẹp ở TP.HCM bị xử phạt*, <https://vtc.vn/vi-pham-quy-dinh-ve-quang-cao-cong-ty-san-xuat-san-pham-sac-dep-o-tphcm-bi-xu-phet-ar437616.html>, truy cập ngày 27/6/2021.

hình thức quảng cáo rượu dưới danh nghĩa nhà tài trợ cho chương trình truyền hình. Do Điều 7 Luật Quảng cáo năm 2012 quy định cấm quảng cáo rượu có nồng độ cồn từ 15 độ trở lên nhưng luật không cấm các công ty sản xuất rượu tài trợ cho các chương trình truyền hình, vì thế các công ty này cùng với đài truyền hình lách luật để quảng cáo thương hiệu của công ty mình.

Ví dụ: trong một chương trình giải trí, game show (có thể là truyền hình trực tiếp hoặc không trực tiếp) các nhà tài trợ đều treo logo thương hiệu của mình lên sân khấu. Sau đó, khi hết chương trình, người dẫn chương trình đứng ra cảm ơn nhà tài trợ, dù rằng nhà tài trợ đó là hãng chuyên sản xuất rượu.

Một hình thức quảng cáo rượu phổ biến khác cũng rất tinh vi, khó xác định được hành vi vi phạm đó là quảng cáo không đề cập trực tiếp đến rượu mà hướng tới những vấn đề có liên quan đến rượu như: cách chọn rượu, cách thưởng thức rượu, cách kết hợp rượu với các món ăn, cách pha chế, cách bảo quản rượu... Ngoài ra, việc xuất hiện trong các bộ phim với những góc quay có xuất hiện sản phẩm rượu là một trong những cách quảng cáo rượu mà người quảng cáo không sợ bị xử phạt.

Việc quảng cáo rượu dù là trực tiếp hay gián tiếp ít nhiều sẽ khuyến khích người tiêu dùng sử dụng nhiều hơn. Năm 2019, một nghiên cứu được công bố trên tạp chí The Lancet đã chỉ ra rằng mức tiêu thụ rượu toàn cầu đang có xu hướng tăng, điển hình là tại các quốc gia thu nhập thấp và trung bình, trong đó có Việt Nam. Theo kết quả công bố sơ bộ của Khảo sát mức sống dân cư năm 2020 của Tổng cục Thống kê, lượng tiêu thụ rượu bia năm 2020 đã tăng lên cao hơn hẳn, cho dù đây là năm đầu tiên áp dụng Nghị định 100, cũng như việc các quán bia, rượu chịu ảnh hưởng liên tục của Covid-19. Lượng tiêu thụ tăng từ 0,9 lít/người/tháng năm 2018 lên 1,3 lít/người/tháng năm 2020. Như vậy nếu tính bình quân năm 2020, mỗi người Việt Nam tiêu thụ tới 15,6 lít rượu, bia⁸.

Theo Tổ chức Y tế Thế giới (WHO), rượu bia đứng hàng thứ 5 trong 10 nguyên nhân gây tử vong cao nhất trên toàn cầu, là nguyên nhân dẫn đến các chứng bệnh nguy hiểm như ung thư, bệnh lý tim mạch, xơ gan, rối loạn tâm thần, sa sút trí tuệ... hay các vấn đề xã hội lâu dài như tác hại đối với gia đình, suy giảm chất lượng nhân lực, chất lượng dân số, phá vỡ các mối quan hệ gia đình, xã hội. Như vậy, chính vì các quy định pháp luật về cấm quảng cáo rượu có nồng độ cao hiện nay vẫn còn khá lỏng lẻo, đã dẫn đến việc khó kiểm soát, khiến các cơ quan chức năng bị “trói tay” trong việc xử phạt các hành vi vi phạm nêu trên.

⁸ Thái Quỳnh (2021), *Thay đổi không tương về tiêu thụ rượu bia sau một năm Covid-19 và Nghị định 100 có hiệu lực*, <https://cafebiz.vn/thay-doi-khong-tuong-ve-tieu-thu-ruou-bia-sau-mot-nam-covid-19-va-nghi-dinh-100-co-hieu-luc-20210524083535113.chn>, truy cập ngày 18/8/2021.

Thứ hai, quy định đối với hành vi vi phạm hành chính về quảng cáo trên truyền hình tại Nghị định số 38/2021/NĐ-CP chưa thống nhất với Luật Quảng cáo năm 2012.

Theo khoản 5 Điều 22 Luật Quảng cáo năm 2012 thì việc quảng cáo sản phẩm bằng hình thức chạy chữ hoặc chuỗi hình ảnh chuyển động phải tuân thủ ba yêu cầu độc lập là: (i) Sản phẩm quảng cáo phải được thể hiện sát phía dưới màn hình; (ii) Không quá 10% chiều cao màn hình; (iii) Không làm ảnh hưởng tới nội dung chính trong chương trình⁹. Theo đó, các cá nhân, tổ chức thực hiện hoạt động quảng cáo trên truyền hình nếu chỉ cần không tuân thủ một trong ba yêu cầu độc lập trên thì đều bị xem là hành vi vi phạm và bị xử phạt vi phạm hành chính. Trong khi đó, khoản 2 Điều 40 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP lại ghép yêu cầu (ii) và yêu cầu (iii) của Luật Quảng cáo vào thành một hành vi vi phạm, đó là hành vi “quảng cáo quá 10% màn hình và làm ảnh hưởng tới nội dung chính trong chương trình”. Có cách hiểu này vì từ “và” khi được sử dụng trong khoản 2 Điều 40 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP đã khiến quy định được hiểu là nếu quảng cáo vượt quá 10% màn hình nhưng không làm ảnh hưởng tới nội dung chính trong chương trình, hoặc quảng cáo gây ảnh hưởng tới nội dung chính trong chương trình nhưng không vượt quá 10% màn hình thì đều không phải là hành vi vi phạm. Rõ ràng, điều này là không phản ánh đúng tinh thần của Luật Quảng cáo năm 2012.

Thứ ba, mức phạt tiền đối với một số vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình còn quá thấp, chưa đủ sức răn đe.

Mức phạt tiền đối với các hành vi vi phạm hành chính về quảng cáo trên truyền hình được quy định cụ thể tại các điều khoản có liên quan của Nghị định số 38/2021/NĐ-CP. Về cơ bản, mức phạt tiền cho các hành vi vi phạm hành chính về quảng cáo trên truyền hình được quy định ở mức thấp hoặc rất thấp so với số lợi có thể thu được từ việc thực hiện hành vi vi phạm pháp luật về quảng cáo trên truyền hình nên không đủ sức răn đe, trừng trị đối với chủ thể vi phạm.

Đơn cử, điểm a khoản 2 Điều 34 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP quy định phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng đối với hành vi quảng cáo có 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. Có thể thấy, bằng việc sử dụng các từ ngữ nêu trên các nhà quảng cáo đã đánh vào tâm lý của người tiếp cận quảng cáo nhằm nâng cao

⁹ Khoản 5 Điều 22 Luật Quảng cáo năm 2012 quy định: “*Khi thể hiện sản phẩm quảng cáo kèm theo nội dung thông tin chính bằng hình thức chạy chữ hoặc một chuỗi hình ảnh chuyển động thì sản phẩm quảng cáo phải được thể hiện sát phía dưới màn hình, không quá 10% chiều cao màn hình và không được làm ảnh hưởng tới nội dung chính trong chương trình. Quảng cáo bằng hình thức này không tính vào thời lượng quảng cáo của báo hình*”.

giá trị của các sản phẩm được quảng cáo, có thể khiến cho người xem có những hiểu biết thiếu chính xác về chất lượng sản phẩm. Với hành vi quảng cáo này, người quảng cáo có thể thu được rất nhiều lợi ích vì bán được hàng hóa hoặc cung ứng dịch vụ của mình do khách hàng nghĩ rằng hàng hóa hoặc dịch vụ được quảng cáo thật sự là “nhất”, “duy nhất”, “tốt nhất”, “số một”... trên thị trường, nhưng sự thật lại không phải như vậy. Rõ ràng với mức phạt từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng (mức phạt trung bình 15.000.000 đồng) là quá thấp so với số lợi có thể thu được, do đó giá trị răn đe đối với chủ thể quảng cáo là không đáng kể.

Tương tự, Nghị định số 38/2021/NĐ-CP quy định phạt tiền từ 30.000.000 đồng đến 50.000.000 đồng đối với hành vi quảng cáo sản phẩm bằng hình thức chạy chữ hoặc chuỗi hình ảnh chuyển động mà sản phẩm quảng cáo không đặt sát dưới màn hình hoặc vượt quá 10% chiều cao màn hình và gây ảnh hưởng tới các nội dung trong chương trình¹⁰. Theo bảng giá quảng cáo của các loại hình nêu trên (còn gọi là Pop-up¹¹) trên kênh VTV3 cập nhật ngày 01/01/2020¹² trong khung giờ 19 giờ 55 phút đến 20 giờ có mức giá là 9.000.000 đồng cho 10 giây quảng cáo. Như vậy, trong khoảng 5 phút quảng cáo Pop-up trong khung giờ trên sẽ thu được 450.000.000 đồng. Trong khi đó, với loại hình quảng cáo này sẽ không tính vào thời lượng quảng cáo của kênh truyền hình. Do đó, rõ ràng mức phạt trung bình 40.000.000 đồng là quá thấp đối với các hành vi vi phạm nêu trên, số tiền phạt không có tác động đáng kể tới doanh thu của đài truyền hình. Vì vậy, tính răn đe đối với đài truyền hình (người phát hành quảng cáo) là rất thấp, trong một số trường hợp các chủ thể quảng cáo vẫn không “ngần ngại” thực hiện hành vi vi phạm mặc dù họ hoàn toàn nhận thức được hành vi của mình sẽ bị xử phạt.

Ngoài ra, điểm a khoản 1 Điều 50 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP quy định phạt tiền từ 50.000.000 đồng đến 100.000.000 đồng đối với hành vi quảng cáo vượt quá 10% tổng thời lượng chương trình phát sóng một ngày của tổ chức phát sóng không phải là kênh, chương trình chuyên quảng cáo. Theo bảng giá quảng cáo trên các kênh VTV cập nhật ngày 17/01/2021¹³ thì tùy theo khung giờ khác nhau sẽ có mức giá quảng cáo khác nhau. Mức thấp nhất cho một quảng cáo 30 giây trong bảng giá quảng cáo trên kênh VTV1 là

¹⁰ Khoản 2 Điều 40 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP.

¹¹ Với hình thức này, thông tin và thông điệp quảng cáo của doanh nghiệp được hiển thị phía dưới màn hình tivi. Quảng cáo Pop-up có ưu điểm là có thể quảng cáo trực tiếp trong các chương trình, giúp người xem cùng lúc theo dõi chương trình truyền hình và nội dung quảng cáo. Xem thêm: <https://famemedia.vn/bang-gia-quang-cao-vtv-2021/>, truy cập ngày 25/6/2021.

¹² *Bảng giá quảng cáo Pop-up – VTV3*, <https://www.bookingmedia.vn/bang-gia-quang-cao-pop-up-vtv3/>, truy cập ngày 28/6/2021.

¹³ Famemedia. Vn (2021), *Bảng giá quảng cáo VTV 2021 – Đài truyền hình Việt Nam*, <https://famemedia.vn/bang-gia-quang-cao-vtv-2021/>, truy cập ngày 25/6/2021.

10.000.000 đồng và mức cao nhất là 100.000.000 đồng cho cùng thời gian đó. Giả sử ta lấy mức thấp nhất để tính thì trong khoảng 10% thời gian quảng cáo trong ngày trên kênh VTV1 sẽ thu được ít nhất 2.230.000.000 đồng. Như vậy, nếu vượt 1% thời lượng quảng cáo sẽ thu thêm được ít nhất 223.000.000 đồng..

Đặc biệt mức giá quảng cáo trên truyền hình còn thường có sự gia tăng “đột biến” xoay quanh các khung giờ liền trước, trong và liền sau các sự kiện thể thao lớn (chủ yếu là các trận đấu bóng đá nam). Chẳng hạn, vào ngày 28/6/2018, Trung tâm quảng cáo và dịch vụ truyền hình - Đài truyền hình Việt Nam (TVad) công bố điều chỉnh đơn giá quảng cáo trận Chung kết và lễ bế mạc FIFA World Cup 2018 phát trên kênh VTV6 và VTV2. Cụ thể, mức giá cao nhất dành cho 30 giây quảng cáo trong trận chung kết diễn ra ngày 15/7/2018 là 800.000.000 đồng, 20 giây quảng cáo trận chung kết có giá 600.000.000 đồng, 15 giây có 480.000.000 đồng và 10 giây có giá 400.000.000 đồng. Như vậy, một phút quảng cáo trong trận chung kết có giá từ 1.600.000.000 đến 2.400.000.000 tỷ đồng¹⁴.

So với mức giá quảng cáo trên truyền hình, số lợi thu được nêu trên thì mức phạt từ 50.000.000 đồng đến 100.000.000 đồng (mức phạt trung bình là 75.000.000 đồng) là quá thấp và do đó giá trị răn đe không đáng kể trong trường hợp đài truyền hình có hành vi vi phạm về thời lượng quảng cáo.

Tương tự, điểm a khoản 1 Điều 50 và điểm a khoản 1 Điều 52 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP đều quy định phạt tiền từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng đối với hành vi quảng cáo thuốc nhưng không đọc rõ khuyến cáo “*Đọc kỹ hướng dẫn sử dụng trước khi dùng*” và quảng cáo thực phẩm chức năng nhưng không đọc rõ ràng nội dung khuyến cáo “*Sản phẩm này không phải là thuốc và không có tác dụng thay thế thuốc chữa bệnh*”. Việc không đọc rõ ràng hai thông tin nêu trên có thể gây ra nhiều hậu quả cho người tiếp nhận quảng cáo dù các chủ thể có liên quan có thể không cố ý thực hiện hành vi nêu trên. Tuy nhiên mức phạt từ 5.000.000 đồng đến 10.000.000 đồng là quá thấp vì vậy tác dụng phòng ngừa răn đe, không cao.

Thứ tư, một số vi phạm hành chính chưa có sự phân hóa mức tiền phạt theo tính chất, mức độ, hậu quả của vi phạm hành chính.

Một trong những nguyên tắc quan trọng nhất của xử phạt vi phạm hành chính đó là: “*Việc xử phạt phải căn cứ vào tính chất, mức độ, hậu quả của vi phạm, đối tượng vi phạm*”¹⁵. Trên cơ sở đó, Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị

¹⁴ Kiều Linh (2018), *VTV tăng giá quảng cáo trận chung kết World Cup lên gấp đôi*, <http://vneconomy.vn/vtv-tang-gia-quang-cao-tran-chung-ket-world-cup-len-gap-doi-20180628141410658.htm>, truy cập ngày 25/6/2021.

¹⁵ Điểm c khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020).

định số 97/2017/NĐ-CP) quy định khi xây dựng các hình thức xử phạt, mức xử phạt đối với từng hành vi vi phạm hành chính phải căn cứ vào các yếu tố: (i) Tính chất, mức độ xâm hại trật tự quản lý hành chính nhà nước của hành vi vi phạm; đối với hành vi vi phạm không nghiêm trọng, có tính chất đơn giản, thì phải quy định hình thức xử phạt cảnh cáo; (ii) Mức thu nhập, mức sống trung bình của người dân trong từng giai đoạn phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; (iii) Mức độ giáo dục, răn đe và tính hợp lý, tính khả thi của việc áp dụng hình thức, mức phạt¹⁶. Yêu cầu này rất có ý nghĩa trong việc phân hóa mức độ trách nhiệm hành chính và bảo đảm sự công bằng trong việc xử phạt vi phạm hành chính.

Tuy nhiên, Nghị định số 38/2021/NĐ-CP vẫn còn một số quy định mang tính “cào bằng”, chưa phân hóa được tính chất và mức độ của hành vi vi phạm pháp luật về quảng cáo trên truyền hình. Đơn cử, điểm a và điểm g khoản 3 Điều 40 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP chỉ quy định phạt tiền từ 50.000.000 đồng đến 100.000.000 đồng cho hành vi quảng cáo vượt tổng thời lượng quảng cáo cho phép mà không quan tâm là vượt bao nhiêu phần trăm thời lượng cho phép¹⁷. Trong khi đó, số phần trăm thời lượng vượt so với thời lượng cho phép như đã phân tích sẽ quyết định số lợi thu được nhiều hay ít. Chẳng hạn, theo tính toán ở đoạn trên, trong điều kiện bình thường nếu tăng thêm 1% thời lượng cho phép thì kênh VTV1 sẽ thu được 223.000.000 đồng, nhưng nếu tăng 10% thì số lợi thu được sẽ là 2,333 tỷ đồng. Như vậy, sẽ rất không hợp lý khi thời lượng quảng cáo vượt 1% hay 10% theo quy định đều chịu chung một khung xử phạt tối thiểu là 50.000.000 triệu đồng và tối đa 100.000.000 đồng. Nhận thấy, Chính phủ cần phải xem xét kỹ lưỡng các quy định về mức tiền phạt đối với vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình để bảo đảm chủ thể vi phạm sẽ gánh chịu mức tiền phạt tương ứng với tính chất, mức độ và hậu quả vi phạm.

4. Kiến nghị hoàn thiện

Các quy định xử phạt vi phạm hành chính về quảng cáo trên truyền hình là rất cần thiết, có vai trò quan trọng trong việc bảo đảm thực thi các quy định về quảng cáo nói chung. Dựa trên một số bất cập đã nêu trên, tác giả đề xuất một số giải pháp góp phần hoàn thiện quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính đối với vi phạm về quảng cáo trên truyền hình. Cụ thể:

¹⁶ Khoản 2 Điều 2 Nghị định số 81/2013/NĐ-CP (được sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 97/2017/NĐ-CP).

¹⁷ Khoản 3 Điều 40 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP quy định: “Phạt tiền từ 50.000.000 đồng đến 100.000.000 đồng đối với một trong các hành vi sau:

a) Quảng cáo vượt quá 10% tổng thời lượng chương trình phát sóng một ngày của tổ chức phát sóng không phải là kênh, chương trình chuyên quảng cáo;

g) Quảng cáo trên truyền hình trả tiền quá 5% tổng thời lượng chương trình phát sóng một ngày của tổ chức phát sóng không phải là kênh, chương trình chuyên quảng cáo”.

Thứ nhất, các vi phạm hành chính về quảng cáo rượu nói riêng và các sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ cấm quảng cáo nói chung nếu không được kiểm soát chặt chẽ và xử lý thích hợp sẽ làm ảnh hưởng nghiêm trọng đến sức khỏe, tính mạng cho con người. Tác giả nhận thấy, Chính phủ cần tổ chức nghiên cứu sâu các quy định về sản phẩm, hàng hóa, dịch vụ cấm quảng cáo để các quy định trong lĩnh vực này trở nên chặt chẽ, khả thi hơn, không còn là những quy định “nằm trên giấy” như hiện nay.

Thứ hai, Chính phủ cần sửa đổi khoản 2 Điều 40 Nghị định số 38/2021/NĐ-CP như sau: “*Phạt tiền từ 30.000.000 đồng đến 50.000.000 đồng đối với hành vi quảng cáo sản phẩm bằng hình thức chạy chữ hoặc chuỗi hình ảnh chuyển động mà sản phẩm quảng cáo không đặt sát phía dưới màn hình hoặc vượt quá 10% chiều cao màn hình hoặc gây ảnh hưởng tới các nội dung chính trong chương trình*”. Việc thay đổi như vậy nhằm phù hợp với tinh thần của quy định tại khoản 5 Điều 22 Luật Quảng cáo năm 2012.

Thứ ba, Chính phủ cần phải đánh giá một cách tổng quan các vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình để xem xét sửa đổi các quy định trong Nghị định số 38/2021/NĐ-CP theo hướng tăng mức xử phạt để phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm, của hành vi vi phạm. Tăng mức tiền phạt trong bối cảnh đồng tiền trượt giá như hiện nay là cần thiết. Điều này cũng bảo đảm tính răn đe đối với chủ thể vi phạm, từ đó giảm thiểu tình trạng vi phạm hành chính đang diễn ra phổ biến trên thực tế¹⁸. Theo quan điểm của tác giả, đối với những hành vi vi phạm không xác định được hoặc rất khó xác định được số lợi bất chính thu được do hành vi vi phạm pháp luật thì nên quy định khung hình phạt cố định, nhưng cần tăng lên nhiều lần so với mức tiền phạt hiện nay. Có như vậy, việc xử phạt mới phù hợp với tính chất, mức độ nguy hiểm của hành vi nhằm gia tăng tính răn đe, phòng ngừa của các quy định. Đối với những hành vi vi phạm trong khả năng có thể xác định được số lợi bất chính thu được từ hành vi trái pháp luật thì mức phạt nên được tính dựa trên số lợi bất chính thu được. Trong trường hợp số lợi bất chính thu được là quá ít, không đáng kể thì nên có một mức tiền phạt tối thiểu để bảo đảm tính răn đe, phù hợp nguyên tắc mọi vi phạm hành chính phải được phát hiện, ngăn chặn kịp thời và phải bị xử lý nghiêm minh, mọi hậu quả do vi phạm hành chính gây ra phải được khắc phục theo đúng quy định của pháp luật¹⁹.

Thứ tư, việc áp dụng mức xử phạt phù hợp sẽ có ý nghĩa quan trọng trong việc răn đe, trừng trị, giáo dục đối với chủ thể vi phạm, đồng thời thể hiện sự công bằng và tính hợp lý của các quy định pháp luật. Do vậy, để bảo đảm tính công bằng và sự phân hóa về tính

¹⁸ Cao Vũ Minh - Nguyễn Nhật Khanh, *Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính*, Nxb. Thanh niên, năm 2019, tr. 79.

¹⁹ Điều a khoản 1 Điều 3 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020).

chất và mức độ của các vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình, Nghị định số 38/2021/NĐ-CP cần được sửa đổi theo hướng tăng mức xử phạt khi có sự thay đổi về tính chất và mức độ của cùng một hành vi vi phạm pháp luật. Nói cách khác, Chính phủ cần đánh giá kỹ lưỡng các vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình dựa trên số lợi bất chính thu được từ hành vi vi phạm pháp luật. Điều này vừa bảo đảm tính công bằng, vừa phân hóa được tính chất và mức độ của hành vi vi phạm.

5. Kết luận

Thực tế cho thấy, hoạt động quảng cáo trên truyền hình hiện nay đang đối mặt với đầy rẫy sự “bức xúc” của người dân, từ quảng cáo không đúng sự thật, không cung cấp đầy đủ thông tin, quảng cáo không đúng thời lượng... Bên cạnh đó tình trạng cơ quan chức năng “bị trói tay” hoặc buông xuôi trong việc xử phạt, nhiều cá nhân, tổ chức vẫn bất chấp pháp luật “sẵn sàng” chịu phạt để tiếp tục vi phạm vẫn diễn ra phổ biến. Lý do quan trọng nhất dẫn đến các tình trạng nêu trên là do các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong hoạt động quảng cáo trên truyền hình dần trở nên “đuối sức” trước những “biến tướng” mà pháp luật chưa thể điều chỉnh, tạo ra nhiều kẽ hở dẫn đến hiện tượng lách luật. Do đó việc hoàn thiện các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực quảng cáo trên truyền hình là yêu cầu cấp thiết để đấu tranh với các vi phạm hành chính trong hoạt động này. Việc khắc phục những bất cập nêu trên sẽ giúp nâng cao hiệu quả của công tác xử phạt vi phạm hành chính trên thực tế đồng thời tạo động lực cho quá trình cải tiến pháp luật Việt Nam.

DANH MỤC TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Luật Quảng cáo năm 2012.
2. Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (được sửa đổi, bổ sung năm 2020).
3. Nghị định số 38/2021/NĐ-CP ngày 29 tháng 3 năm 2021 của Chính phủ quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực văn hóa và quảng cáo.
4. Nghị định số 181/2013/NĐ-CP ngày 14 tháng 11 năm 2013 của Chính phủ quy định chi tiết thi hành một số điều của Luật Quảng cáo.
5. Nguyễn Cảnh Hợp chủ biên (2015), *Bình luận khoa học Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012, tập 1*, Nxb. Đại học Quốc gia TP. Hồ Chí Minh.
6. Nguyễn Cửu Việt (2013), *Giáo trình Luật Hành chính Việt Nam*, Nxb. Đại học Quốc gia Hà Nội.
7. Cao Vũ Minh - Nguyễn Nhật Khanh, *Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính*, Nxb. Thanh niên, năm 2019.

8. Kiều Vũ (2017), *Bức thiết nhu cầu sửa đổi Luật Quảng cáo năm 2012*, <http://enternews.vn/buc-thiet-nhu-cau-sua-doi-luat-quang-cao-nam-2012-117523.html>, truy cập ngày 11/7/2021.

9. Bình Minh (2015), *Phạt đài Vĩnh Long 85 triệu đồng vì sai phạm quảng cáo truyền hình*, <https://baomoi.com/phat-dai-vinh-long-85-trieu-dong-vi-sai-pham-quang-cao-truyen-hinh/c/15708898.epi>, truy cập ngày 25/6/2021.

10. Phạm Quý (2018), *Vi phạm quy định về quảng cáo, công ty sản xuất sản phẩm sắc đẹp ở TP.HCM bị xử phạt*, <https://vtc.vn/vi-pham-quy-dinh-ve-quang-cao-cong-ty-san-xuat-san-pham-sac-dep-o-tphcm-bi-xu-phat-ar437616.html>, truy cập ngày 27/6/2021.

11. Minh Hoàng (2018), *Tỉ lệ sử dụng rượu bia đã ở mức báo động*, Truy cập <https://nhandan.vn/tin-tuc-y-te/ty-le-su-dung-ruou-bia-da-o-muc-bao-dong-327749/>, truy cập ngày 26/6/2021.

12. Đài Phát thanh - Truyền hình Vĩnh Long (2018), *Bảng giá quảng cáo*, http://www.thvl.vn/?page_id=708046, truy cập ngày 25/6/2021.

13. Hoàng Việt Anh (2020), *Lợi ích của hình thức quảng cáo trên truyền hình*, <https://brandcom.vn/loi-ich-cua-hinh-thuc-quang-cao-tren-truyen-hinh/>, truy cập ngày 17/8/2020.