

Pro Radio Oy
Tallberginkatu 1 C
00180 Helsinki

VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS RADIO-OHJELMISTOSTA, MAINONNASTA, UHKASAKON TUOMITSEMISESTA MAKSETTAVAKSI JA UUDEN UHKASAKON ASETTAMISESTA

I ASIAN VIREILLETULO JA KÄSITTELY VIESTINTÄVIRASTOSSA

1. Asian tausta

Viestintävirasto on teettänyt tutkimuksen toimiluvanvaraisten radioiden sisällöstä. Tutkimuksessa on tutkittu mm. sitä, miten eri radiokanavien ohjelmisto vastaa niitä koskevien valtioneuvoston myöntämien toimilupien määräyksiä. Tutkimusotantaan on valikoitunut muun muassa Pro Radio Oy:lle myönnetty toimilupa, jonka nojalla Pro Radio Oy harjoittaa radiotoimintaa kanavallaan "Iskelmä Tampere". Tutkimus on lähetetty toimijoille tiedoksi 11.11.2010.

Tutkimusotokseen sisältyvien ohjelmistojen valinta on tehty lähtökohtaisesti satunnaisotannalla, mutta otoksen lopullinen rajausta perustuu Viestintäviraston harkintaan. Lähetysnäytteiden rajaukset puolestaan perustuvat ensisijaisesti toimilupaehtoihin. Joka kanavalta on analysoitu yksi 12 tunnin yhtäjaksoinen, arkipäivänä tallennettu lähetysnäyte kello 6.00 ja 18.00 väliltä, koska lupaehtot koskevat pääsääntöisesti tuona aikana arkisin lähetettäviä ohjelmasisältöjä. Näin ohjelmiston kuvauksen ja analyysin perusteella voidaan arvioida sisältöehtojen toteutumista yhden lähetyspäivän sisällä.

Viestintävirasto teetti tutkimuksessa 5.5.2010 kello 6.00 - 18.00 tallennetussa näytteessä havaittujen ohjelmiston tunnistettavuutta koskevien poikkeamien johdosta lisätutkimuksen, jossa on selvitetty Iskelmä Tampereen, Iskelmä Rovaniemen ja Iskelmä Kuopion toimituksellisia sisältöjä ja niiden tunnistettavuutta omiksi itsenäisiksi ohjelmistoikseen. Iskelmä Tampereen, Iskelmä Rovaniemen ja Iskelmä Kuopion lähetykset tallennettiin kullakin paikkakunnalla viiden arkipäivän jaksolta viikolla 39 ja niistä otettiin tarkasteluun 12 tunnin jakso tutkimusviikon jokaiselta arkipäivältä 27.9.-1.10.2010 kello 06.00-18.00. Tutkimusraportti on toimitettu Pro Radio Oy:lle 17.12.2010 päivätyn selvityspyynnön liitteenä.

2. Sovellettavat säännökset

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) 7 §:n 1 momentissa säädetään oikeudesta televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseen seuraavaa:

"Televisio- tai radiotoiminnan harjoittamiseen viestintämarkkinalain 2 §:ssä tarkoitettussa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa on muissa kuin 2 ja 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa haettava valtioneuvostolta toimilupa (ohjelmistolupa)."

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 11 § koskee toimilupamääräyksiä. Lainkohdan mukaan:

"Toimilupaviranomaisella on oikeus antaa toimilupiin liittyviä ohjelmatoimintaa koskevia, ohjelmiston monipuolisuuden ja yleisön erityisryhmien tarpeiden turvaamisen kannalta tarpeellisia määräyksiä.

Toimilupaviranomaisella on oikeus antaa myös määräyksiä, jotka koskevat:

- 1) lähetysten alueellista kuuluvuutta tai näkyvyyttä;*
- 2) vuorokautista lähetysaikaa; ja*
- 3) lähetystekniikkaa ja siirtokapasiteettia."*

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin mukaan kaupallisen viestinnän on oltava selkeästi tunnistettavaa.

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 30 §:n mukaan radiomainokset on erotettava muusta ohjelmistosta äänitunnuksella tai muulla selkeällä tavalla. Laki ei tarkemmin määrittele tunnuksen sisältöä. Radiomainosten lähetysaika ei saa olla yli kymmentä prosenttia päivittäisestä lähetyksajasta. Mainoksia saa radiolähetyksissä kuitenkin kunakin kahtena peräkkäisenä täytenä tuntina olla enintään yhteensä 24 minuuttia.

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 26 §:n 2 momentin mukaan sponsoroitujen televisio- ja radio-ohjelmien alussa tai lopussa on esitettävä selvästi sponsorin nimi tai tunnus.

Viestintävirasto valvoo televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 35 §:n nojalla kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista, jollei valvonta kuulu kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan. Säännöksen nojalla Viestintävirasto valvoo muun muassa radiotoiminnan harjoittamiseen myönnettyjen toimilupien ehtojen noudattamista.

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 36 §:n 1 momentissa säädetään pakkokeinoista seuraavaa:

"Jos televisio- tai radiotoiminnan harjoittaja taikka muu viestintämarkkinalaissa tarkoitettu teleyritys rikkoo tätä lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä, valvontaviranomainen voi antaa sille huomautuksen ja velvoittaa sitä korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä. Päätöksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko siten kuin uhkasakkolaissa säädetään."

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 40 §:n mukaan Viestintävirasto ja kuluttaja-asiamies voivat päätöksessään määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava.

Uhkasakkolain (1113/1990) 10 §:n 1 momentin mukaan uhkasakon asettanut viranomaisella voi tuomita uhkasakon maksettavaksi, jos päävelvoitetta ei ole noudatettu eikä noudattamatta jättämiseen ole pätevää syytä. Edellytyksenä uhkasakon tuomitsemiselle maksettavaksi on, että uhkasakon asettamista koskeva päätös on lainvoimainen, jollei päätöstä ole säädetty tai määrätty noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.

Uhkasakkolain 12 §:n mukaan uutta uhkasakkoa ei saa asettaa, ellei kysymystä aikaisemman uhkasakon tuomitsemisesta ole käsitelty. Lainkohdan perusteluissa (HE 63/1990) todetaan, että jos uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen kuuluvat samalle viranomaiselle, uusi uhkasakko voitaisiin asettaa jo samalla päätöksellä, jolla aikaisempi uhkasakko tuomitaan.

Uhkasakkolain 22 §:n mukaan asianosaiselle on ennen uhkasakon asettamista ja tuomitsemista koskevan asian ratkaisemista varattava tilaisuus selityksen antamiseen siten kuin hallintolain (434/2003) 34 §:ssä säädetään.

3. Pro Radio Oy:n toimilupa

Valtioneuvosto on 31.5.2006 myöntänyt Pro Radio Oy:lle toimiluvan valtakunnalliseen tai siihen rinnastettavaan radiotoiminnan harjoittamiseen analogisissa radioverkoissa. Toimilupa on voimassa 1.1.2007 – 31.12.2011. Toimiluvan nojalla Pro Radio Oy harjoittaa radiotoimintaa kanavallaan niillä taajuuksilla, jotka sille on osoitettu televisio- ja radiotoimintaan sekä toimiluvanvaraiseen teletoimintaan määrättyjen taajuusalueiden käyttösuunnitelmasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Toimiluvassa todetaan ohjelmistosta seuraavaa:

"Toimiluvan nojalla lähetettävän radiolähetysten tulee koostua kuuluvuusalueen väestölle suunnatusta ohjelmistosta, joka sisältää erityisesti kuuluvuusalueen asioita käsittelevää tai kuuluvuusalueen erityisryhmiä palvelevaa toimituksellista aineistoa. Lähetettävän musiikkisisällön tulee koostua pääasiallisesti iskelmämusiikista. Lähetysten tulee olla selvästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen.

Puhesisältöjen osuus lähetysajasta tulee olla keskimäärin vähintään 15 prosenttia kunakin arkipäivänä kello 6:n ja 18:n välillä. Keskimääräinen aika lasketaan kultakin viikolta maanantaista perjantaihin.

Ohjelmistoon tulee päivittäin sisällyttää säännöllisesti kuuluvuusalueen asioita käsitteleviä tai kuuluvuusalueen erityisryhmiä palvelevia uutislähetystyksiä tai muita vastaavia toimituksellisia sisältöjä.

Jos toimiluvan nojalla voidaan lähettää radiolähetystä useammalla taajuudella, kullakin taajuudella tulee lähettää pääosin samaa lähetystä. Eri taajuuksilla voidaan kuitenkin lähettää erilaista toimituksellista aineistoa päivittäin keskimäärin enintään kaksi tuntia. Keskimääräinen aika lasketaan kultakin viikolta päivittäin."

4. Viestintäviraston aiemmat päätökset ja niiden käsittely tuomioistuimissa

Viestintävirasto on 26.3.2008 antanut päätöksen Pro Radio Oy:n radio-ohjelmistosta ja mainonnasta. Päätöksessään Viestintävirasto katsoi Pro

Radio Oy:n rikkoneen valtioneuvoston 31.5.2006 myöntämän toimiluvan ehtoja siltä osin, kun toimiluvassa edellytetään, että lähetys on selkeästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen.

Viestintävirasto katsoi päätöksessään, että toimiluvan nojalla lähetettävän radiolähetysten selvä tunnistettavuus omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen edellyttää, että ohjelmiston toimituksellisesta aineistosta tulee keskimäärin vähintään 50 % poiketa muista valtioneuvoston myöntämien toimilupien nojalla lähetettävistä radiolähetyksistä kunakin arkipäivänä kello 6:n ja 18:n välillä. Keskimääräinen aika lasketaan kultakin viikolta maanantaista perjantaihin. Toimituksellisella aineistolla tarkoitetaan radiolähetysten ohjelmasisältöjä eli musiikin, puheisisältöjen ja muiden sisältösuuksien muodostamaa kokonaisuutta. Mainontaa ei pidetä toimituksellisena aineistona.

Viestintävirasto kehotti Pro Radio Oy:tä huolehtimaan siitä, että Iskelmä Tampereen ja Iskelmä Helsingin lähetykset ovat toimiluvissa edellytettävällä tavalla selvästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen. Määräajaksi päätöksessä asetettiin 31.12.2008. Viestintävirasto määräsi lisäksi, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta.

Pro Radio Oy valitti Viestintäviraston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen. Valituksessaan Pro Radio Oy vaati lisäksi, että päätöksen toimeenpano keskeytetään valituksen käsittelyn ajaksi. Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi toimeenpanon keskeyttämistä koskevan vaatimuksen 26.8.2008.

Myös Korkein hallinto-oikeus hylkäsi Viestintäviraston päätöksen toimeenpanon keskeyttämistä koskevan Pro Radio Oy:n vaatimuksen 12.12.2008 (diaarinumero 2982/2/08) annetulla päätöksellä.

Päätöstä koskevan valituksen ja siihen sisältyneen täytäntöönpanon kielltoa koskevan vaatimuksen lisäksi Pro Radio Oy ei ryhtynyt toimenpiteisiin Iskelmä Tampereen ja Iskelmä Helsingin lähetysten muuttamiseksi Viestintäviraston päätöksessä edellytetyllä tavalla.

Viestintävirasto pyysi 6.2.2009 päivätyllä selvityspyynnöllä Pro Radio Oy:ltä selvitystä toimenpiteistä, joihin yhtiö aikoo ryhtyä radiotoimintansa saattamiseksi vastaamaan Viestintäviraston päätöksessä asetettuja velvoitteita, sekä näiden toimenpiteiden suunnittelusta aikataulusta.

Viestintävirasto varasi samalla Pro Radio Oy:lle tilaisuuden lausua päätöksen tehosteeksi mahdollisesti asetettavasta uhkasakosta ja sen suuruudesta.

Antamassaan selvityksessä Pro Radio Oy totesi, että Iskelmä-kumppanuusasemien ohjelmistotuotannossa tullaan toteuttamaan teknisiä ja tuotannollisia muutoksia, jotta kunkin Iskelmä-ketjuun kuuluvan radioaseman lähetys on Viestintäviraston edellyttämällä tavalla tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen.

Selvityksen mukaan yhtiö ohjaa tätä tarkoitusta varten ohjelmistotuotantoon tarvittavat lisäresurssit ja eriyttää sisällöllisesti kunkin kumppanuusaseman päivälähetykset toisistaan siten, että kunkin kumppanuusaseman päivälähetys on vaaditulla tavalla erillinen ja itsenäinen. Selvityksessään Pro Radio Oy totesi, että uusi tuotannollinen toimintamalli on Pro Radio Oy:lle kustannuksiltaan olennaisesti kalliimpi kuin aiemmin tällä ja edeltävällä toimilupakaudella käytössä ollut. Pro Radio Oy ilmoitti toteuttavansa muutokset pääosin 31. toukokuuta 2009 mennessä.

sä, johon mennessä ohjelmistojen eriyttäminen on toteutettu ja lähetys-tekniisesti muutokset viimeistellään 31. elokuuta 2009 mennessä.

Viestintävirasto pyysi vielä lisäselvitystä sähköpostitse 12.3.2009 siitä, mitä muutoksia yhtiö toteuttaisi toukokuun loppuun mennessä ja mitkä asiat jäisivät toteutettaviksi elokuun loppuun mennessä.

Yhtiön 16.3.2009 sähköpostitse antaman selvityksen mukaan verkkoyhtiöltä saadun tiedon mukaan lähetysteknisiä muutoksia ei ole mahdollista toteuttaa ennen kesää. Lisäselvityksen mukaan toukokuun loppuun mennessä ohjelmistoihin lisätään paikallisia elementtejä. Omat itsenäiset päivälähetykset alkavat elokuun loppuun mennessä.

Viestintävirasto antoi Pro Radio Oy:lle televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 35 §:n mukaisen huomautuksen toimilupaehtojen rikkomisesta siltä osin, kun Iskelmä Tampereen ja Iskelmä Helsingin toimiluvissa edellytetään lähetysten erottuvan selkeästi omaksi itsenäiseksi ohjelmistokseen.

Viestintävirasto kehotti 18.3.2009 antamallaan päätöksellä uudelleen Pro Radio Oy:tä huolehtimaan jatkossa siitä, että Iskelmä Tampereen ja Iskelmä Helsingin lähetykset ovat toimiluvissa edellytettävällä tavalla selvästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen. Tämä edellyttää Viestintäviraston 26.3.2008 antaman päätöksen mukaisesti sitä, että ohjelmiston toimituksellisesta aineistosta tulee keskimäärin vähintään 50 % poiketa muista valtioneuvoston myöntämien toimilupien nojalla lähetettävistä radiolähetyksistä kunakin arkipäivänä kello 6:n ja 18:n välillä. Keskimääräinen aika lasketaan kultakin viikolta maanantaista perjantaihin. Toimituksellisella aineistolla tarkoitetaan radiolähetysten ohjelmasisältöjä eli musiikin, puheisisältöjen ja muiden sisältöosuuksien muodostamaa kokonaisuutta. Mainontaa ei pidetä toimituksellisena aineistona.

Viestintävirasto velvoitti Pro Radio Oy:n lisäämään selvästi paikallista ohjelmatarjontaa Iskelmä Tampere ja Iskelmä Helsinki -kanavien ohjelmistosisältöön sekä toimittamaan kirjallisen selvityksen tehdyistä ja suunnitelluista toimenpiteistä viimeistään 31.5.2009. Selvityksen tuli sisältää kattava suunnitelma ohjelmistojen saattamiseksi vastaamaan toimilupaehtoja tässä päätöksessä käsitellyiltä osin. Ohjelmistojen tuli olla toimilupaehtojen mukaiset viimeistään 28.8.2009. Viestintävirasto asetti korjausveloitteen tehosteeksi 50 000 euron uhkasakon.

Helsingin hallinto-oikeus antoi 30.6.2009 ratkaisunsa asiassa (diaarinumero 02387/08/7506). Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi Pro Radio Oy:n valituksen ja totesi, että Viestintävirasto ei ole mennyt toimivaltaansa ulommaksi vertaamalla lähetystä kaikkiin valtioneuvoston toimilupien nojalla lähetettäviin radiolähetyksiin riippumatta siitä, onko kyse paikallisesta vai valtakunnallisesta radiotoiminnan harjoittamisesta. Helsingin hallinto-oikeuden päätös on lainvoimainen.

5. Viestintäviraston kannanotto mainoskatkoista ja sponsoritunnisteista kaupallisilla radiokanavilla

Viestintävirasto on antanut kannanoton mainoskatkoista ja sponsoritunnisteista kaupallisilla radiokanavilla (Dnro 2017/9220/2009). Viestintävirasto katsoo, että katkotunnuksessa tulee olla jokin yhtenäinen, samantyyppinen toistuva äänielementti. Lähtökohta on, että kuulija erottaa mainokset muusta ohjelmistosta. Tunnuksessa ei tule olla mainoksissa tai ohjelmissa esiintyviä elementtejä. Myös oman oheisliiketoiminnan mainokset, kuten kanavan omien kokoelmalevyjen tai nimikkoristeilyjen esittely, on erotettava toimituksellisesta aineistosta katkotunnuksin.

Korkeimman hallinto-oikeuden 13.6.2003 antamassa ratkaisussa (KHO:2003:32) mainitaan, että sponsorin nimen tai logon mainitseminen televisio- ja radio-ohjelman yhteydessä on ensisijaisesti velvollisuus, jolla pyritään mahdollistamaan sponsoroidun ohjelman erottaminen muista ohjelmista. Tarkoituksena on siten informoida ohjelman katsojaa tai kuuntelijaa siitä, että ohjelma on sponsoroitu. Vaikka sponsorin nimen tai logon mainitsemisella pyritään myös mainonnalliseen päämäärään, on sponsorointia koskevia säännöksiä tulkittava Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan siten, ettei erottelu mainonnan ja sponso-roinnin välillä häviä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa on todettu, että lain säännökset eivät sellaisenaan estä sitä, että sponsoritunnisteessa esiintyy sponsorin tuote. Tunnisteen lainmukaisuuden arvioinnissa on siten otettava huomioon tuotteen esittämistapa ja muutoinkin tunniste kokonaisuutena, jotta voidaan ratkaista, onko kysymys sponsoritunnisteen ohella mainonnasta. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun mukaan olennaisia mainonnallisia elementtejä sisältävä sponsoritunniste on tunnisteen ohella erikseen mainontaa. Tunnisteen mainonnallisia elementtejä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota mm. tuotteen esittämistapaan, kuten viittaukseen käyttötarkoituksesta ja tunnisteen kokonaisuuteen.

Viestintävirasto on antanut tulkintalinjauksen sponsoritunnisteiden käytöstä televisiotoiminnassa (Dnro 36/9220/2005). Samoja periaatteita on Viestintäviraston näkemyksen mukaan noudatettava myös radio-ohjelmien sponsoroinnissa.

Sponsoritunnisteita voidaan arvioida mainoksina, mikäli ne sisältävät joi-takin alla luetelluista elementeistä:

- kohtausion sponsorin mainoksesta tai muu suora viittaus sponsorin muuhun mainontaan, esim. kehoitus osallistua kilpailuun;
- muussa markkinoinnissa käytetyt yksittäisten kampanjoiden iskulauseet (tässä ei tarkoiteta tuotemerkin identiteettiin vahvasti liittyviä, vakiintuneita iskulauseita);
- mainosmaisuutta ilmentävä musiikki tai äänitehosteet;
- sponsorin tuotteiden tai tuotemerkin laatua tai tehokkuutta osoittavat viittaukset. Laatusanojen yhdistämistä sponsorin tuotteisiin tulkitaan laajasti. Tunniste saattaa muodostua mainosmaiseksi ellei ole ilmeistä, että käytettyä laatusanaa ei voi yhdistää sponsoriin tai sen tuotteisiin;
- viittaukset tuotteen ominaisuuksiin, käyttöön tai käyttöyhteyteen;
- tarinan tai tapahtumien kuvaaminen

Mainonnan erottamista ja sponsoritunnisteiden sisältöä radiotoiminnassa on arvioitu tutkimuksessa yllä lueteltuja, Viestintäviraston kannanotosta ilmeneviä periaatteita noudattaen.

6. Televisio- ja radiotoiminnan harjoittajien oman toiminnan esittelyä koskeva ratkaisu- ja tulkintakäytäntö

Televisiotoiminnan osalta Viestintävirasto on katsonut, että televisiotoiminnan harjoittajan oman toiminnan edistäminen on erityinen mainonnan muoto, jossa lähetystoiminnan harjoittaja mainostaa omia tuotteitaan, palvelujaan, ohjelmiaan tai kanaviaan. Oman toiminnan edistäminen luetaan mainosaikaan vain silloin, kun se sisältää kaupallisia elementtejä kuten tietoja tuotteiden ja palveluiden hinnoista, osto-kehotuk-

sia ja tarjouksia, jotka eivät koske suoraan ohjelmatoimintaan liittyviä oheistuotteita.¹

Viestintävirasto on ratkaisukäytännössään² katsonut, että samoja periaatteita oman toiminnan edistämisen osalta voidaan soveltaa myös radiomainonnan aikarajoituksiin. Viestintävirasto on katsonut, että radiotoiminnan harjoittajan omaa mainontaa ei lueta mainosaikaan, mikäli omalla mainonnalla tarjotaan kuuntelijalle tiettyyn ohjelmaan tai radiotoimintaan yleensä liittyvää lisäinformaatiota. Esimerkiksi ohjelmien ennakkomainokset, radiotoiminnan harjoittajan internetsivujen sekä omien kanavien mainostaminen eivät ole mainosaikaan luettavaa mainontaa. Sen sijaan radiotoiminnan harjoittajan omien tuotteiden tai palveluiden mainonta luetaan mainosaikaan, jos se sisältää kaupallisia elementtejä, kuten tietoja tuotteiden ja palveluiden hinnoista, ostokehoituksia ja tarjouksia, jotka eivät koske suoraan ohjelmatoimintaan liittyviä oheistuotteita.

Viestintävirasto on mm. katsonut, että radiokanavan nimeä kantavat karaoke-dvd:n ja tietopelin mainokset luetaan sellaiseksi oman toiminnan edistämiseksi, joka sisältää kaupallisia elementtejä, kuten tietoja tuotteiden ja palveluiden hinnoista, ostokehoituksia ja tarjouksia, jotka eivät koske suoraan ohjelmatoimintaan liittyviä oheistuotteita³. Toisin sanoen tällaiset oheistuotteiden mainokset on Viestintäviraston ratkaisukäytännössä luettu osaksi mainosaikaa.

II ASIAN SELVITTÄMINEN

1. Toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksessa havaitut poikkeamat

Toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksessa on 5.5.2010 kello 6.00 - 18.00 tallennetussa näytteessä havaittu seuraavia poikkeamia, jotka koskevat Iskelmä Tampereen lähetyksen mainosten tunnistettavuutta ja erottamista muusta ohjelmistosta, ohjelmiston suuntausta ja lähetysten tunnistettavuutta omaksi ohjelmistokseen:

Mainonnan määrä

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 30 §:n mukaan radiomainosten lähetyssaika ei saa olla yli kymmenen prosenttia päivittäisestä lähetyksajasta eli toisin sanoen mainontaa ei saisi olla ympärivuorokautisessa lähetyksessä yli 2 tuntia ja 24 minuuttia. Lisäksi kahden peräkkäisen lähetystunnin aikana mainoksia saa olla enintään yhteensä 24 minuuttia.

Iskelmä Tampereen 12 tunnin lähetyksinäytteessä oli kaikkiaan yli kaksi tuntia ja 24 minuuttia (02:24:35) mainoksia. Mainosten yhteismäärä kahden peräkkäisen lähetystunnin aikana oli enimmillään yhteensä liki 28 minuuttia (00:27:58)

Ohjelmiston suuntaus

Iskelmä Tampereen lähetyksen tulisi toimilupaehtojen mukaan koostua kuuluvuusalueen väestölle suunnatusta ohjelmistosta. Iskelmä Tampereen lähetyks kuuluu Tampereen lisäksi Valkeakoskella, Orivedellä, Mänttä-Vilppulassa ja Ikaalisissa. Kuuluvuusalueella asuu yhteensä noin 440 000 asukasta.

¹ Mainonnan kestoa ja sijoittelua koskeva ohjeistus, annettu 31.1.2004, päivitetty 31.7.2007.

² Esimerkiksi Viestintäviraston päätös 26.3.2008, asiassa 1675/9220/2007.

³ Viestintäviraston päätös 26.3.2008, asiassa 1675/9220/2007.

Iskelmä Tampereen lähetyksestä ei löytynyt tukea sille oletukselle, että ohjelmisto olisi suunnattu vain ja ainoastaan kuuluvuusalueen väestölle. Esimerkiksi Sano-magnesium- tuotekilpailun voittaja (klo 06:46:54) oli kotoisin Jyväskylän ja Mikkelin välillä sijaitsevalta Kangasniemeltä, Tripple Dry -kilpailun voittaja (klo 09:46:00) Oulusta ja Jymypotti-kuuntelijakilpailuun (klo 07:37:49) valikoitui soittaja Kouvolasta.

Lähetysten tunnistettavuus omaksi ohjelmistokseen

Iskelmä Tampereen toimiluvassa edellytetään, että sen lähetyksen tulee olla selvästi tunnistettavissa omaksi itsenäiseksi ohjelmistokseen. Iskelmämusiikilla profiloituneen radiokanavan tunnistaminen sinänsä ei ole kovin vaikeaa ja sitä entisestään helpottavat kanava- ja muut tunnukset (00:26:53) sekä Iskelmän oma promootio (00:15:35). Sen sijaan Iskelmä Tampereen lähetyksen tunnistaminen omaksi itsenäiseksi ohjelmistokseen oli vaikeaa, sillä sen toimituksellisesta aineistosta vain runsas kolmannes (39 %) erosi tutkimuspäivänä muiden tutkimuksessa mukana olleiden Iskelmä-kanavien lähetyksestä. Viestintäviraston ratkaisukäytännön mukaan lähetys on selvästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen, mikäli muiden radiokanavien lähetyksestä poikkeavan ohjelmiston toimituksellisen aineiston osuus kanavan toimituksellisesta aineistosta on vähintään 50 %.

Iskelmä Tampereen näytteen pystyi parhaiten tunnistamaan mainoskatkojen loppupäässä kuultujen paikallisten mainosten avulla, mutta aseman välittämä mainonta ei ole osa sen toimituksellista ohjelmistoa. Lisäksi kuultiin viisi paikallisuutislähetystä. Lähetysnäytteessä kuultiin 24 kertaa asematunnus "Iskelmä Tampere".

Mainosten tunnistettavuus ja erottaminen muusta ohjelmistosta

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin mukaan kaupallisen viestinnän on oltava selkeästi tunnistettavissa. Lain 30 §:n 1 momentin mukaan radiomainokset on erotettava radio-ohjelmista äänitunnuksella tai muulla selkeällä tavalla.

Iskelmä Tampereen lähetysnäytteessä siirryttiin kaikkiaan 58 kertaa suoraan toimituksellisesta aineistosta mainoksiin tai toisin päin tai mainos tai mainosmainen spotti esiintyi keskellä toimituksellista aineistoa. Näihin tapauksiin eivät sisälly myöhemmin käsiteltävät sääohjelmien sponsori-tunnukset, jotka sisälsivät mainosmaisia elementtejä.

Useimmiten edellä mainituista 58 tapauksesta (34 kertaa) toimituksellisen aineiston keskelle tai mainokset toimituksellisesta aineistosta erottavan tunnuksen paikalle oli sijoitettu ohjelman sponsoritunnus, joka sisälsi mainosmaisia elementtejä. Viestintäviraston kannanotossa (2017/9220/2009) määritellään ne perusteet, joilla sponsoritunnuksia voidaan arvioida mainoksina. Aamuvirkkulan, Iskelmän Keskipäivien ja Iskelmän Iltapäivien sponsoritunnukset sisälsivät muun muassa sponsori- tuotteiden laatua ja tehokkuutta⁴ osoittavia viittauksia sekä viittauksia tuotteiden ominaisuuksiin, käyttöön ja käyttöyhteyteen, minkä vuoksi ne tulkittiin tutkimuksessa mainoksiksi. Aamuvirkkula-ohjelman sponsori oli Tripple Dry, Iskelmän Keskipäivien Pihakivi.com ja Iskelmän Iltapäivien Myllyn Paras.

Iskelmä Tampereen lähetysnäytteessä 23:ssa tapauksessa mainituista 58:sta toimituksellisen aineiston keskellä sijaitsi mainosmainen spotti.

⁴ Esimerkiksi "Aamuvirkkulassa mukana Tripple Dry. Pitää kainalot kuivina jopa 72 tuntia."

Kyseiset spotit olivat joko ohjelman sponsorin (15 kpl)⁵ tai Iskelmän oman oheistoiminnan (8 kpl) mainoksia⁶. Sponsorin mainoksissa pufattiin Iskelmän internetsivuille sijoitettuja kuuntelijoille suunnattuja kilpailuja, joissa ohjelman sponsori oli mukana yhteistyökumppanina. Kilpailupuffin lopussa kuultiin jokin sponsorin tuotteisiin liittyvä viittaus samaan tapaan kuin edellä käsitellyissä ohjelmien sponsoritunnuksissa, minkä vuoksi koko spotti tulkittiin mainokseksi. Iskelmän oman oheistoiminnan mainokset koskivat Iskelmäkeskiviikkoristeilyjä Tallink Baltic Princessillä ja Silja Europalla tai Iskelmäartisti 2009 Pasi Vainionperän uutuuslevyä, joka oli tulossa myyntiin ja ennakkokuuntelussa Iskelmän internetsivuilla. Iskelmä Tampereen lähetyksessä toimituksellisesta aineistosta siirryttiin lisäksi yhdessä tapauksessa mainituista 58:sta myös suoraan mainoksiin ilman mainoskatkon erottavaa äänitunnusta (klo 06:56:32).

Iskelmä Tampereen lähetyksnäytteeseen sisältyneitä sääohjelmia sponsoroivat Osaset-varaosaliikkeet ja sponsoritunnus kuultiin Forecan sääohjelman alussa ja lopussa. Erillisten sääohjelmien sponsorointi on sallittua, mutta Osaset-varaosaliikkeiden sponsoritunnukset sisälsivät mainosmaisia elementtejä, joten ne tulkittiin mainoksiksi. Sääohjelman sponsorin mainos kuultiin siis lähetyksnäytteessä toimituksellisen aineiston keskellä yhteensä 30 kertaa.

Samoja, toimituksellisen aineiston keskellä esiintyneitä ja mainosmaisia elementtejä sisältäneitä sponsoritunnuksia ja muita mainosmaisia spotteja kuultiin Iskelmä-kanavien ohjelmistojen yhtenevyydestä johtuen myös muilla tutkimukseen osallistuneilla Iskelmä-kanavilla.

2. Teetetyt lisätutkimukset

Viestintävirasto teetti tutkimuksessa 5.5.2010 kello 6.00 - 18.00 tallennetussa näytteessä havaittujen ohjelmiston tunnistettavuutta koskevien poikkeamien johdosta lisätutkimuksen, jossa selvitettiin Iskelmä Tampereen, Iskelmä Rovaniemen ja Iskelmä Kuopion toimituksellisia sisältöjä ja niiden tunnistettavuutta omiksi itsenäisiksi ohjelmistoikseen. Iskelmä Tampereen, Iskelmä Rovaniemen ja Iskelmä Kuopion lähetykset tallennettiin kullakin paikkakunnalla viiden arkipäivän jaksolta viikolla 39 ja niistä otettiin tarkasteluun 12 tunnin jakso tutkimusviikon jokaiselta arkipäivältä 27.9.–1.10.2010 kello 06.00–18.00. Aineistoa kertyi näin yhteensä 180 tuntia ja sen analyysissä käytettiin samoja tutkimusmenetelmiä ja käytäntöjä kuin Toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksissa 2007, 2008, 2009 ja 2010.

Ohjelma-analyysin tulos oli selkeä ja kiistaton: kaikki kolme Iskelmä-kanavaa lähettivät tutkimusviikolla pääsääntöisesti samaa toimituksellista aineistoa. Iskelmä Tampereen toimituksellisesta sisällöstä 98,2 % (45:30:37) oli yhtenevää Iskelmä Kuopion ja / tai Iskelmä Rovaniemen toimituksellisten sisältöjen kanssa.

⁵ Esimerkiksi "Kevät etenee, rantakuntoon pitäisi päästä, mutta pohje kramppaa. Älä anna lenkki-innostuksesi lopahtaa suonenvetoon. Iskelmä ja Sano-magnesium auttavat. Tee kuntotesti, iskelma.fi, voit voittaa Sano-magnesium magnesiumvalmisteeseen, joka pitää krampit kurissa. Pääpalkintona arvotaan upea hybridipolkupyörä. Yhteistyössä Iskelmä ja Sano-magnesium. Vain apteekista."

⁶ Esimerkiksi "...Matti ja Teppo sekä Jani ja Jetsetters. Toukokuu: Juha Metsäperä, Kari Tapio ja Eija Kantola. Lähde risteilemään parhaiden kotimaisten seurassa. Varaa paikkasi ajoissa, lisätiedot ja aikataulut iskelma.fi."

3. Pro Radio Oy:n kuuleminen

Viestintäviraston selvityspyyntö 17.12.2010

Viestintävirasto pyysi Pro Radio Oy:ltä selvitystä siitä, miten toimilupiin liittyvät määräykset sekä televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain mainonnan erottamista ja sponsorointia koskevat säännökset on otettu huomioon Pro Radio Oy:n harjoittamassa radiotoiminnassa. Lisäksi Pro Radio Oy:ltä pyydettiin selvitystä Iskelmä Tampereen lähetyksissä havaituista poikkeamista suhteessa toimilupiin liittyviin määräyksiin. Selvitystä pyydettiin erityisesti:

1. Lähetyksen mainonnan tunnistettavuudesta ja erottamisesta muusta ohjelmistosta ottaen huomioon televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain säädökset 21 §:n 1 mom. (kaupallisen viestinnän tunnistettavuus), 30 §:n 1 mom. (radiomainosten erotettavuus) ja 26 §:n 2 mom. (sponsoroinnin tunnistettavuus): miten Pro Radio Oy:n mukaan tutkimuksen lähetyksinäyte kuvasti ohjelmiston sisältöä yleisesti?
2. Lähetyksen mainosten määrästä ottaen huomioon televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain säädöksen 30 §:n 2 momentin (radiomainosten määrä)?
3. Ohjelmiston suuntauksesta kuuluvuusalueen väestölle: miten Pro Radio Oy:n näkemyksen mukaan tutkimuksen lähetyksinäyte kuvasti ohjelmiston sisältöä yleisesti?
4. Lähetyksen tunnistettavuudesta omaksi itsenäiseksi ohjelmistokseen: miten Pro Radio Oy:n näkemyksen mukaan tutkimusten lähetyksinäytteet kuvastivat ohjelmiston sisältöä yleisesti?
5. Mahdollisista toimenpiteistä, joihin Pro Radio Oy aikoo ryhtyä tutkimusten tuloksen johdosta.

Kuuleminen uhkasakon tuomitsemisesta ja uuden uhkasakon asettamisesta

Viestintävirasto on kehottanut Pro Radio Oy:tä 18.3.2009 antamallaan päätöksellä (dnro 1675/9220/2007) huolehtimaan siitä, että Iskelmä Tampereen ja Iskelmä Helsingin lähetykset ovat toimiluvissa edellytettävällä tavalla tunnistettavissa omaksi itsenäiseksi ohjelmistokseen. Tämä edellyttää Viestintäviraston 26.3.2008 antaman päätöksen mukaisesti sitä, että ohjelmiston toimituksellisesta aineistosta tulee keskimäärin vähintään 50 % poiketa muista valtioneuvoston myöntämien toimilupien nojalla lähetettävistä radiolähetyksistä kunakin arkipäivänä kello 6:n ja 18:n välillä. Keskimääräinen aika lasketaan kultakin viikolta maanantaita perjantaihin. Toimituksellisella aineistolla tarkoitetaan radiolähetyksen ohjelmasisältöjä eli musiikin, puhesisältöjen ja muiden sisältöosuuksien muodostamaa kokonaisuutta. Mainontaa ei pidetä toimituksellisena aineistona. Ohjelmistojen tuli olla toimilupaehtojen mukaiset viimeistään 28.8.2009.

Ohjelmiston korjausveloitteen tehosteeksi on 18.3.2009 annetussa päätöksessä asetettu 50 000 euron uhkasakko. Päätös on lainvoimainen.

Tutkimuksessa 5.5.2010 klo 6.00–18.00 tallennetussa näytteessä ilmeni, että Iskelmä Tampereen lähetyksen tunnistaminen omaksi itsenäiseksi ohjelmistokseen oli vaikeaa, sillä sen toimituksellisesta aineistosta vain runsas kolmannes (39 %) erosi muiden tutkimuksessa mukana olleiden Iskelmä-kanavien lähetyksestä. Viestintäviraston teettämästä lisätutkimuksesta ilmeni, että kaikki kolme Iskelmä-kanavaa lähettivät tutkimusviikolla 27.9.–1.10.2010 pääsääntöisesti samaa toimituksellista aineistoa. Iskelmä Tampereen toimituksellisesta sisällöstä 98,2 % (45:30:37) oli

yhtenevää Iskelmä Kuopion ja / tai Iskelmä Rovaniemen toimituksellisten sisältöjen kanssa.

Viestintävirasto varasi Pro Radio Oy:lle mahdollisuuden antaa selvityksensä Viestintäviraston asettaman ohjelmiston korjausveloitteen noudattamisesta. Pro Radio Oy:lle varattiin samalla mahdollisuus lausua näkemyksensä korjausveloitteen tehosteeksi asetetun 50 000 euron uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi sekä uuden, suuruudeltaan 50 000 euroa korkeamman uhkasakon asettamisesta Pro Radio Oy:n ohjelmistojen korjausveloitteen tehosteeksi.

4. Pro Radio Oy:n lausunto

Viestintävirasto vastaanotti Pro Radio Oy:n 4.2.2011 päivätyn selvityksen asiassa. Pro Radio Oy toteaa selvityksessään mm. seuraavaa:

Mainonnan tunnistettavuus ja erottaminen

Pro Radio Oy viittaa Viestintäviraston 26.3.2008 antamaan päätökseen (Dnro 1675/9220/2007), jossa Viestintävirasto on katsonut, että esimerkiksi ohjelmien ennakkomainokset, radiotoiminnan harjoittajan internet-sivujen sekä omien kanavien mainostaminen eivät ole mainosaikaan luettavaa mainontaa. Pro Radio Oy katsoo näin ollen, että koska mainontaa, jolla kanava edistää omaa toimintaa tai oheistoimintaa ei voida laskea mainosaikaan, ei myöskään tunnistettavuusveloite koske tällaista mainontaa.

Pro Radio Oy katsoo, että toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksessa 2010 on väärin perustein tulkittu sponsoritunnisteita mainonnaksi. Pro Radio Oy viittaa korkeimman hallinto-oikeuden 13.6.2003 antamaan ratkaisuun, jossa on todettu, että olennaisia mainonnallisia elementtejä sisältävä sponsoritunniste voi tunnisteiden ohella olla myös mainontaa. Pro Radio Oy:n mukaan se, että tutkimuksessa on tulkittu mainosmaisia elementtejä sisältävät spotit ja sponsoritunnisteet mainoksiksi, ei ole linjassa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun kanssa.

Mainonnan määrä

Mainonnan määrän ylitysten osalta Pro Radio Oy vetoaa siihen, että kuten edellä on tuotu ilmi Viestintäviraston tulkinta sponsoritunnisteista ja spoteista ei Pro Radio Oy:n näkemyksen mukaan vastaa voimassa olevaa lakia ja oikeuskäytäntöä. Pro Radio Oy toteaa, että Viestintäviraston virheellisen tulkinnan johdosta myös Viestintäviraston väite siitä, että mainonnan määrä ylittäisi televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain sallimat rajat, on virheellinen.

Lähetyksen tunnistettavuus omaksi itsenäiseksi ohjelmistokseen

Pro Radio Oy kertoo, että tietyt paikallisradiotoimijat ovat halunneet hankkia ohjelmistoa omiin lähetyksiinsä Pro Radio Oy:ltä. Pro Radio Oy toimittaa näille ns. kumppanuusasemille kunkin ostamaa sisältöä ja tekee yhteistyötä mainosmyynnin osalta yhteisen Iskelmä-brändin alla. Pro Radio Oy katsoo, että se ei kuitenkaan voi, eikä lain mukaan edes saa, vaikuttaa omilla toimillaan lainkaan siihen eroaako Iskelmä Tampereen lähetyksen kumppanuusasemien lähetyksestä Viestintäviraston edellyttämällä tavalla vai ei. Näin ollen Pro Radio Oy katsoo, että selvityspyynnössä ja aikaisemmassa päätöksessä esitettyjen veloitteiden noudattaminen johtaisi Pro Radio Oy:n kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.

Pro Radio Oy katsoo, että se ei voi olla vastuussa muiden toimiluvanhaltijoiden toiminnan lainmukaisuudesta tai toimilupaehtojen noudattamisesta.

ta, eikä tästä syystä näe olevansa veloitettu tai edes faktisesti pystyvänsä valvomaan sitä, että muut toimijat lähettäisivät selvästi tunnistettavaa omaa, itsenäistä ohjelmistoa.

Uhkasakon tuomitseminen ja uuden uhkasakon asettaminen

Pro Radio Oy vastustaa jyrkästi sekä uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi että uuden uhkasakon asettamista. Ensimmäisen uhkasakon asettamisen jälkeen Pro Radio Oy on kertomansa mukaan korjannut ja muuttanut toimintamalliaan teknisillä ja tuotannollisilla muutoksilla, mikä johdosta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi olisi kohtuutonta ja uhkasakkolain 10 §:n vastaista. Lisäksi Pro Radio Oy katsoo, että siltä on puuttunut sekä oikeudellinen että tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa muiden alan toimijoiden toimintaan ja ohjelmistoon. Näin ollen Pro Radio Oy:llä on ollut uhkasakkolain 10 §:ssä tarkoitettu pätevä syy päävelvoitteen noudattamatta jättämiselle. Pro Radio Oy katsoo, että uhkasakon tuomitsemiselle tai uuden uhkasakon asettamiselle ei alla esitettyjen toiseikkojen johdosta ole mitään perustetta.

5. Ohjelmayhteistyösopimukset

Pro Radio Oy on toimittanut Viestintävirastolle SBS Finland Oy:n ja Pohjois-Savon Paikallisradio Oy:n (Iskelmä Kuopio) välisen 28.3.2008 päivätyn ohjelmayhteistyötä koskevan sopimuksen sekä SBS Finland Oy:n ja Rovaniemen Äiti-Radio Oy:n (Iskelmä Rovaniemi) välisen 15.11.2007 päivätyn ohjelmayhteistyötä koskevan sopimuksen. SBS Finland Oy on Pro Radio -konsernin omistama radio- ja tv-alan tuotanto- ja myyntiyhtiö. Yhtiö tuottaa palveluita konsernin omille yhtiöille sekä myy palveluita muille yhtiöille.⁷

[...]

⁷ SBS Finland Oy:n tilintarkastuskertomus 24.5.2010, s. 2.

]

III PÄÄTÖKSEN PERUSTELUT

1. Mainonnan tunnistettavuus ja erottaminen

Oman oheistoiminnan mainostaminen

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin mukaan kaupallisen viestinnän on oltava selkeästi tunnistettavissa. Lain 30 §:n 1 momentin mukaan radiomainokset on erotettava radio-ohjelmista äänitunnuksella tai muulla selkeällä tavalla.

Toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksesta ilmenee, että 5.5.2010 klo 6.00–18.00 tallennetussa lähetyksessä esiintyi kahdeksan kertaa Iskelmän oman oheistoiminnan mainos, joka on tutkimuksessa katsottu kuuluvaksi mukaan mainosaikaan. Oheistoiminnan mainokset olivat Iskelmä-risteilyjen mainos ja Pasi Vainionperän esikoisalbumin mainos. Mainosten sisältö ilmenee toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksen liitteestä 20.

Pro Radio Oy on viitannut selvityksessään Viestintäviraston 26.3.2008 antamaan päätökseen (Dnro 1675/9220/2007), jossa Viestintävirasto on katsonut, että esimerkiksi ohjelmien ennakkomainokset, radiotoiminnan harjoittajan internetsivujen sekä omien kanavien mainostaminen eivät ole mainosaikaan luettavaa mainontaa. Pro Radio Oy on näin ollen katsonut, että koska mainontaa, jolla kanava edistää omaa toimintaa tai oheistoimintaa ei voida laskea mainosaikaan, ei myöskään tunnistettavuusvelvoite koske tällaista mainontaa.

Viestintäviraston ratkaisukäytännössä on Pro Radio Oy:n mainitsemalla tavalla katsottu, että suoraan kanavan omaan ohjelmatoimintaan liittyviä mainoksia ei lasketa mukaan mainosaikaan. Tällaisina on pidetty radio-ohjelmia, kanavan internet-sivuja tai toimijan muita radiokanavia koskevia tiedotteita. Sen sijaan radiotoiminnan harjoittajan omien tuotteiden tai palveluiden mainonta on luettu kyseisessä päätöksessä ja muussa Viestintäviraston ratkaisukäytännössä mukaan mainosaikaan, jos se sisältää kaupallisia elementtejä, kuten tietoja tuotteiden ja palveluiden hinnoista, ostoehotuksia ja tarjouksia, jotka eivät koske suoraan ohjelmatoimintaan liittyviä oheistuotteita. Esimerkiksi 26.3.2008 annetussa päätöksessä Viestintävirasto katsoi Pro Radio Oy:n rikkoneen televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 21 §:n 1 momenttia ja 30 §:ää, koska Iskelmän karaoke- dvd:n ja Iskelmä-tietopelin mainoksia ei ollut erotettu muusta ohjelmistosta. Päätös on lainvoimainen.

Lisäksi Viestintäviraston ratkaisukäytännössä on katsottu, että vaikka ohjelmaesittelyt ja ennakkomainokset (trailerit) ovat ohjelmatoimintaa, ne tulee kuitenkin mainosten tapaan erottaa muusta ohjelmistosta⁸. Näin ollen Pro Radio Oy:n väite siitä, että tunnistettavuusvaatimus ei koske oman oheistoiminnan mainontaa on virheellinen.

Viestintävirasto katsoo, että Iskelmä-risteilyn ja Pasi Vainionperän albumin mainokset on laskettava sellaiseksi oman toiminnan edistämiseksi, joka sisältää kaupallisia elementtejä, kuten tietoja tuotteiden ja palveluiden hinnoista, ostokehotuksia ja tarjouksia. Viestintäviraston näkemyksen mukaan kyseiset mainokset on tulkittava radiomainoksiksi, jotka lasketaan mukaan mainosaikaan. Kyseiset mainokset olisi tullut erottaa muusta ohjelmistosta äänitunnuksella. Näin ollen mainittujen mainosten sijoittelu on ollut televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin ja 30 §:n 1 momentin vastaista.

Sponsoritunnisteet ja mainosmaiset spotit

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 26 §:n 2 momentin mukaan sponsoroitujen audiovisuaalisten ohjelmien ja radio-ohjelmien alussa tai lopussa on esitettävä selvästi sponsorin nimi tai tunnus.

Toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksesta ilmenee, että toimittuksellisen aineiston keskelle oli sijoitettu yhteensä 34 kertaa Tripple Dry -, Pihakivi.com - tai Myllyn Paras -sponsoritunnus, joka sisälsi mainosmaisia elementtejä. Kyseiset sponsoritunnisteet on kuvattu toimiluvanvaraisten sisältötutkimuksen liitteessä 20. Kyseisiä sponsoritunnisteita on Viestintäviraston näkemyksen mukaan pidettävä mainosmaisina ensinnäkin siksi, että ne sisältävät viitteitä markkinoinnissa käytettyihin yksittäisten kampanjoiden iskulauseisiin. Nämä viittaukset eivät Viestintäviraston näkemyksen mukaan ole olleet vahvasti tuotemerkin identiteettiin liittyviä vakiintuneita ilmauksia⁹. Lisäksi tuotteet tai tuotemerkin laatuun tai tehokkuuteen koskevat viittaukset on katsottu Viestintäviraston tulkintakäytännössä johtavan siihen, että sponsoritunnistetta on arvioitava mainoksena¹⁰. Mainitut sponsoritunnisteet ovat sisältäneet sponsorin tuotteiden tai tuotemerkkien laatua tai tehokkuutta osoittavia viittauksia, kuten "Pitää kainalot kuivina jopa 72 tuntia". Näin ollen Viestintävirasto pitää niitä televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 26 §:n 2 momentin, 21 §:n 1 momentin ja 30 §:n 1 momentin vastaisina.

Toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksesta ilmenee, että toimittuksellisen aineiston keskelle oli sijoitettu 15 kappaletta sponsorin mainoksia ja kilpailupuffeja (Tripple Dry, Pihakivi.com, Myllyn Paras, Pfizer, Sano Magnesium). Näiden sisältö ilmenee tarkemmin toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksen liitteestä 20. Viestintävirasto katsoo, että nämä spotit ovat sisältäneet sponsorin nimen tai sponsorin tunnetun tuotemerkin nimen lisäksi myös muita, ennen kaikkea mainonnallisia ominaisuuksia. Spoteissa on esimerkiksi kerrottu laajasti tuotteiden ominaisuuksista. Näin ollen Viestintävirasto katsoo, että ne ovat sisältäneet erittäin olennaisia mainonnallisia piirteitä ja siten tunnisteet ovat olleet televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 26 §:n 2 momentin, 21 §:n 1 momentin ja 30 §:n 1 momentin vastaisina.

Tutkimuksesta ilmenee, että Osaset varaosaliikkeen sponsoritunnus kuultiin aina Forecan sääohjelmien alussa ja lopussa. Myös näiden sisältö il-

⁸ Mm. mainonnan kestoa ja sijoittelua koskeva ohjeistus, annettu 31.1.2004, päivitetty 31.7.2007

⁹ Tripple Dry:n internetsivuilla käytetään iskulausetta "Kuivien kainaloiden puolesta". Myllyn Paras -tuotemerkin internetsivuilla käytetään iskulausetta: "Myllyn paras - Tekemisen maku", viitattu 7.3.2011.

¹⁰ Viestintäviraston kirje mainoskatkoista ja sponsoritunnisteita kaupallisilla radiokanavilla 7.12.2009, diaarinumero 2017/9220/2009

menee tutkimuksen liitteestä 20. Ennen sääennustetta kuultiin aina sponsoritunnus "Iskelmän ja Forecan sääennuste, yhteistyössä Osaset, osaa se". Viestintävirasto katsoo, että kyseinen tunnus ei ole mainosmainen, sillä siinä esiintyy tuotemerkin identiteettiin liittyvä, vakiintunut iskulause. Sääennusteen jälkeen kuultiin pidemmät versiot Osaset-sponsoritunnisteista¹¹. Viestintäviraston näkemyksen mukaan ne sisältävät olennaisia mainonnallisia piirteitä, kuten tietoa tuotteen ominaisuuksista ja mainosmaisuuksista ilmentävää taustamusiikkia, ja siten ne olivat televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 26 §:n 2 momentin, 21 §:n 1 momentin ja 30 §:n 1 momentin vastaisia.

Siirtyminen suoraan toimituksellisesta aineistosta mainoksiin

Toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksesta ilmenee, että Iskelmä Tampereen lähetyksessä siirryttiin kerran suoraan mainoksiin ilman mainoskatkon erottavaa äänitunnusta (klo 06:56:32). Pro Radio Oy ei ole kiistänyt tapahtunutta. Viestintävirasto katsoo toiminnan rikkoneen televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 21 §:n 1 momenttia ja 30 §:n 1 momenttia.

2. Mainonnan määrä

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 30 §:n 2 momentin mukaan radiomainosten lähetyksaika ei saa olla yli kymmentä prosenttia päivittäisestä lähetyksajasta. Mainoksia saa radiolähetyksissä kuitenkin kunakin kahtena peräkkäisenä täytenä tuntina olla enintään yhteensä 24 minuuttia.

Toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimuksesta ilmenee, että Iskelmä Tampereen 12 tunnin lähetyksessä oli tutkimuspäivänä kaikkiaan yli kaksi tuntia ja 24 minuuttia (02:24:35) mainoksia. Mainosten yhteismäärä kahden peräkkäisen lähetyksentunnin aikana oli enimmillään yhteensä liki 28 minuuttia (00:27:58).

Viestintävirasto on vähentänyt tutkimustuloksista ilmenevästä mainonnan kokonaismäärästä 15 kertaa esiintyneen Osaset-sponsoritunnisteen ("Iskelmän ja Forecan sääennuste, yhteistyössä Osaset, osaa se"), jonka kesto oli a´8 sekuntia. Viestintävirasto katsoo, että mainoksia oli 12 tunnin näytteessä tutkimuspäivänä kaksi tuntia ja 22 minuuttia (2:22:35). Näin ollen päivittäistä radiomainosten sallittua lähetyksaika ei ole ylitetty tutkimuksesta ilmenevän lähetyksentunneen perusteella. Osaset varaosaliikkeen lyhyiden sponsoritunnisteiden vähentäminen pois mainosajasta johtaa kuitenkin yhä siihen, että mainosten yhteismäärä kahden peräkkäisen lähetyksentunnin aikana ylittää sallitut 24 minuuttia. Näin ollen Viestintävirasto katsoo Pro Radio Oy:n rikkoneen televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 30 §:n 2 momenttia. Lisäksi Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että ympärivuorokautista mainosajakaikaa koskeva raja oli lähes ylitetty jo 12 tunnin ohjelma- ja lähetyksessä.

¹¹ "Iskelmän sään tarjoaa Osaset varaosaliikkeet. Hintaralli etenee säästä huolimatta. Osaset.fi, osaa se."
 "Iskelmän sään tarjoaa Osaset varaosaliikkeet. Kaikki merkit, kaikki varaosat. Osaset.fi, osaa se."
 "Iskelmän sään tarjoaa Osaset varaosaliikkeet. Rekisterinumero riittää ja palvelu pelaa. Osaset.fi, osaa se."

3. Lähetyksen tunnistettavuus omaksi itsenäiseksi ohjelmistokseen

Viestintävirasto valvoo televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 35 §:n nojalla kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista, jollei valvonta kuulu kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan. Säännöksen nojalla Viestintävirasto valvoo muun muassa radiotoiminnan harjoittamiseen myönnettyjen toimilupien ehtojen noudattamista. Pro Radio Oy:n toimiluvassa on ehto, jonka mukaan lähetyksen tulee olla selvästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen.

Viestintäviraston ratkaisukäytännössä on katsottu, että lähetykset on selvästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen, mikäli muiden radiokanavien lähetyksestä poikkeavan ohjelmiston toimituksellisen aineiston osuus kanavan toimituksellisesta aineistosta on vähintään 50 %.

Iskelmä Tampereen lähetyksen tunnistaminen omaksi itsenäiseksi ohjelmistokseen oli vaikeaa, sillä tutkimuspäivänä 5.5.2010 sen toimituksellisesta aineistosta vain runsas kolmannes (39 %) erosi muiden tutkimuksessa mukana olleiden Iskelmä-kanavien lähetyksestä.

Iskelmä Tampereen näytteen pystyi parhaiten tunnistamaan mainoskatkojen loppupäässä kuultujen paikallisten mainosten avulla, mutta aseman välittämä mainonta ei ole osa sen toimituksellista ohjelmistoa. Lisäksi kuultiin viisi paikallisuutislähetystä. Lähetysnäytteessä kuultiin 24 kertaa asematunnus "Iskelmä Tampere".

Viestintävirasto teetti tutkimuksessa 5.5.2010 kello 6.00 - 18.00 tallennetussa näytteessä havaittujen ohjelmiston tunnistettavuutta koskevien poikkeamien johdosta lisätutkimuksen, jossa on selvitetty Iskelmä Tampereen, Iskelmä Rovaniemen ja Iskelmä Kuopion toimituksellisia sisältöjä ja niiden tunnistettavuutta omiksi itsenäisiksi ohjelmistokseen. Iskelmä Tampereen, Iskelmä Rovaniemen ja Iskelmä Kuopion lähetykset tallennettiin kullakin paikkakunnalla viiden arkipäivän jaksolta viikolla 39 ja niistä otettiin tarkasteluun 12 tunnin jakso tutkimusviikon jokaiselta arkipäivältä 27.9.-1.10.2010 kello 06.00-18.00

Ohjelma-analyysin tulos oli selkeä ja kiistaton: kaikki kolme Iskelmä-kanavaa lähettivät tutkimusviikolla pääsääntöisesti samaa toimituksellista aineistoa. Iskelmä Tampereen toimituksellisesta sisällöstä 98,2 % (45:30:37) oli yhtenevää Iskelmä Kuopion ja / tai Iskelmä Rovaniemen toimituksellisten sisältöjen kanssa. Pro Radio Oy ei selvityksessään kiistänyt tutkimuksen tulosta. Näin ollen Viestintävirasto katsoo Pro Radio Oy:n rikkoneen toimilupaehdot, jonka mukaan Pro Radio Oy:n lähetyksen tulisi olla selvästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen.

Viestintävirasto haluaa tässä yhteydessä tuoda esiin myös sen, että Viestintävirasto on 28.3.2011 antanut tutkimustulosten johdosta Lapin Klubi ry:lle ja Pohjois-Savon Paikallisoradio Oy:lle huomautuksen ohjelmiston tunnistettavuutta koskevan toimilupaehdon rikkomisesta.

4. Uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi ja uuden uhkasakon asettaminen

Viestintävirasto on 26.3.2008 antanut päätöksen Pro Radio Oy:n radio-ohjelmistosta ja mainonnasta. Viestintävirasto katsoi Pro Radio Oy:n rikkoneen valtioneuvoston 31.5.2006 myöntämän toimiluvan ehtoja siltä osin, kun toimiluvassa edellytetään, että lähetykset on selkeästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen.

Viestintävirasto katsoi päätöksessään, että toimiluvan nojalla lähetettävän radiolähetyksen selvä tunnistettavuus omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen edellyttää, että ohjelmiston toimituksellisesta aineistosta tulee

keskimäärin vähintään 50 % poiketa muista valtioneuvoston myöntämien toimilupien nojalla lähetettävistä radiolähetyksistä kunakin arkipäivänä kello 6:n ja 18:n välillä. Keskimääräinen aika lasketaan kultakin viikolta maanantaista perjantaihin. Toimituksellisella aineistolla tarkoitetaan radiolähetyksen ohjelmasisältöjä eli musiikin, puheisisältöjen ja muiden sisältöosuuksien muodostamaa kokonaisuutta. Mainontaa ei pidetä toimituksellisena aineistona.

Viestintävirasto kehotti uudelleen 18.3.2009 antamallaan päätöksellä Pro Radio Oy:tä huolehtimaan jatkossa siitä, että Iskelmä Tampereen ja Iskelmä Helsingin lähetykset ovat toimiluvissa edellytettävällä tavalla selvästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen. Tämä edellyttää Viestintäviraston 26.3.2008 antaman päätöksen mukaisesti sitä, että ohjelmiston toimituksellisesta aineistosta tulee keskimäärin vähintään 50 % poiketa muista valtioneuvoston myöntämien toimilupien nojalla lähetettävistä radiolähetyksistä kunakin arkipäivänä kello 6:n ja 18:n välillä. Keskimääräinen aika lasketaan kultakin viikolta maanantaista perjantaihin.

Viestintävirasto velvoitti Pro Radio Oy:n lisäämään selvästi paikallista ohjelmatarjontaa Iskelmä Tampere ja Iskelmä Helsinki -kanavien ohjelmistosisältöön. Ohjelmistojen tuli olla toimilupaehtojen mukaiset viimeistään 28.8.2009. Viestintävirasto asetti korjausveloitteen tehosteeksi 50 000 euron uhkasakon.

Helsingin hallinto-oikeus antoi 30.6.2009 ratkaisunsa asiassa (diarinumero 02387/08/7506). Helsingin hallinto-oikeus hylkäsi Pro Radio Oy:n valituksen ja totesi, että Viestintävirasto ei ole mennyt toimivaltaansa ulommaksi vertaamalla lähetystä kaikkiin valtioneuvoston toimilupien nojalla lähetettäviin radiolähetyksiin riippumatta siitä, onko kyse paikallisesta vai valtakunnallisesta radiotoiminnan harjoittamisesta. Helsingin hallinto-oikeuden päätös on lainvoimainen.

Pro Radio Oy ei ole noudattanut sille Viestintäviraston 18.3.2009 antamassa päätöksessä uhkasakon nojalla asetettua veloitetta huolehtia siitä, että ohjelmistojen tuli olla toimilupaehtojen mukaiset viimeistään 28.8.2009 mennessä.

Pro Radio Oy on katsonut selvityksessään, että siltä puuttuu sekä oikeudellinen että tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa muiden alan toimijoiden toimintaan ja ohjelmistoon. Tällä perusteella Pro Radio Oy katsoo, että sillä on ollut uhkasakkolain 10 §:ssä tarkoitettu pätevä syy pääveloitteen noudattamatta jättämiselle.

Viestintävirastolle toimitetusta ohjelmayhteistyötä koskevasta sopimusaineistosta kuitenkin ilmenee, että [...]

Näin ollen Viestintävirasto katsoo, että Pro Radio Oy:n väite siitä, että sillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa Iskelmä Kuopion ja Iskelmä Rovaniemen ohjelmistoon ei pidä paikkaansa. Viestintäviraston näkemyksen mukaan Pro Radio Oy:llä ei ole ollut uhkasakkolain 10 §:ssä tarkoitettua pätevää syytä jättää noudattamatta päävelvoitetta.

Viestintävirasto pitää uhkasakon tuomitsemista maksettavaksi perusteltuna ottaen huomioon sen, että yhtiötä on toistuvasti huomautettu ohjelmiston tunnistettavuutta koskevan toimilupaehdon rikkomisesta. Tämä osoittaa Viestintäviraston näkemyksen mukaan piittaamattomuutta huolehtia toimilupaehtojen noudattamisesta. Näin ollen Viestintävirasto katsoo, että myös uuden, korkeamman uhkasakon asettaminen ohjelmiston korjausveloitteen tehosteeksi on välttämätöntä.

IV VIESTINTÄVIRASTON PÄÄTÖS

Viestintävirasto huomauttaa Pro Radio Oy:tä:

1. Valtioneuvoston 31.5.2006 myöntämän toimiluvan ehtojen rikkomisesta siltä osin, kun toimiluvassa edellytetään, että lähetys on selkeästi tunnistettavissa omaksi, itsenäiseksi ohjelmistokseen;
2. Viestintäviraston 26.3.2008 ja 18.3.2009 annetuilla päätöksillä asetetun ohjelmiston korjausveloitteen noudattamatta jättämisestä;
3. Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin, 26 §:n 2 momentin ja 30 §:n 1 momentin rikkomisesta, sillä Pro Radio Oy on sijoittanut toimituksellisen aineiston keskelle mainosmaisia spotteja (Tripple Dry, Pihakivi.com, Myllyn Paras, Pfizer ja Sano Magnesium spotit) ja sponsoritunnisteita (Tripple Dry, Pihakivi.com, Myllyn Paras ja Osaset);
4. Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 21 §:n 1 momentin ja 30 §:n 1 momentin rikkomisesta, sillä Pro Radio Oy on sijoittanut toimituksellisen aineiston keskelle Iskelmän oman oheistoiminnan (Iskelmä-risteily ja Pasi Vainionperän albumi) mainoksia ja siirtynyt kerran suoraan mainoksiin ilman mainoskatkon erottavaa tunnusta (5.5.2010, klo 06:56:32);
5. Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain 30 §:n 2 momentin rikkomisesta, sillä Pro Radio Oy on lähettänyt kahden peräkkäisen lähetystunnin aikana yli 24 minuuttia mainoksia.

Pro Radio Oy ei ole noudattanut sille Viestintäviraston 18.3.2009 antamassa päätöksessä (Dnro 1675/9220/2007) uhkasakon nojalla asetettua velvoitetta huolehtia siitä, että ohjelmistojen tuli olla toimilupaehtojen mukaiset viimeistään 28.8.2009 mennessä. Tämän johdosta Viestintävirasto tuomitsee Pro Radio Oy:n maksettavaksi 50 000 euron uhkasakon. Samalla Viestintävirasto asettaa korjausveloitteen tehosteeksi uuden 75 000 euron uhkasakon, joka on voimassa 31.12.2011 saakka, jolloin nykyinen toimilupakausi päättyy.

Viestintävirasto velvoittaa Pro Radio Oy:tä huolehtimaan jatkossa siitä, että Iskelmä Tampereen lähetykset ovat toimiluvissa edellytettävällä tavalla selvästi tunnistettavissa omiksi, itsenäisiksi ohjelmistoikseen.

Viestintävirasto kehottaa Pro Radio Oy:tä huolehtimaan jatkossa siitä, että Iskelmä Tampereen lähetysten osalta noudatetaan televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain säännöksiä mainonnan tunnistettavuudesta, mainosten erottamisesta muusta ohjelmistosta sekä mainonnan määräästä.

Lisäksi Viestintävirasto pyytää Pro Radio Oy:tä toimittamaan Viestintävirastolle viimeistään 29.4.2011 mennessä kirjallisen selvityksen siitä, mi-

hin toimenpiteisiin se on päätöksen johdosta ryhtynyt tai tulee ryhtymään.

V SOVELLETUT SÄÄNNÖKSET

Televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) 21 § 1 momentti, 26 § 2 momentti, 30 §, 35 §, 36 §, 40 §. Uhkasakkolain (1113/1990) 10 §, 12 §, 22 §.

VI MUUTOKSENHAKU

Tähän päätökseen voi hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, ellei valitusviranomainen toisin määrää.

Valitusosoitus on päätöksen liitteenä.

Lisätietoja päätöksestä antaa lakimies Hanna Heiskanen p. 09 6966 787

Pääjohtaja

Asta Sihvonen-Punkka

Johtaja

Johanna Juusela

VII LIITTEET

Toimiluvanvaraisten radioiden sisältötutkimus 2010
Iskelmä-radioiden sisältöanalyysi 2010
Valitusosoitus
Tilisiirtolomake uhkasakon maksamiseksi