

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kilpailulain  
37 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kilpailulain tarkastusmenettelyä koskevaa pykälää. Muutoksen tarkoituksena on selventää Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeutta kilpailulain säännösten noudattamisen val-

vonnassa laajentamalla voimassa olevaa tarkastusoikeutta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on kilpailulain (948/2011) perusteella oikeus tehdä tarkastus muun muassa elinkeinonharjoittajan tiloihin ja tutkia sen liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä kilpailulain noudattamisen valvonnassa. Ehdotuksen taustalla on koettu epäselvyys Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeudesta tilanteessa, jossa tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on esimerkiksi tietohallinnon ulkoistamisen yhteydessä antanut tällaista tietoa toisen elinkeinonharjoittajan varastoitavaksi tai käsiteltäväksi taikka elinkeinonharjoittaja käyttää toisen elinkeinonharjoittajan palvelua jossa tällaista tietoa on. Tämän takia työ- ja elinkeinoministeriö selvitti Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa viraston toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisuutta ja riittävyyttä sähköisen tarkastuksen tekemiseksi kilpailulain säännösten noudattamisen valvomiseksi.

Epäselvyyden takia kilpailulain tarkastusmenettelyä koskevaa 37 §:ä on syytä tarkentaa. Pykälästä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, että tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus saada tieto paitsi tarkastuksen kohteena olevalta elinkeinonharjoittajalta, myös elinkeinonharjoittajalta (jäljempänä palveluntarjoaja), jolle tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on ulkoistanut tietohallintoaan. Ulkoistustilannetta ei mainita nimenomaisesti nykyisessä kilpailulain 37 §:ssä. Viime vuosina teknologiaratkaisut ovat kehittyneet ja muun muassa niin sanottujen pilvipalvelujen käyttö ja ulkoistaminen ovat lisääntyneet. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastuksilla on ollut tilanteita, joissa elinkeinonharjoittaja ei pyynnöstään huolimatta ole saanut palveluntarjoajalta tietoja, joita virasto vaatii tarkastuksen suorittamiseksi.

Ehdotettu kilpailulain 37 §:n täydentäminen ei lisää Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltuuksia nykyisestä. Virastolla on tälläkin hetkellä oikeus kohdistaa tarkastus tarvittaessa myös palveluntarjoajaan. Muutos-ehdotus on tekninen täsmennys, jotta tiedot

saataisiin palveluntarjoajalta nopeammin muun muassa ilman siihen kohdistettua erillistä tarkastuspäätöstä. Kilpailulain 37 §:n uusi 2 momentti olisi erityissäädos suhteessa voimassaolevaan sähköisen viestinnän tietosuojalakiin ja sen jatkossa korvaavaan tietoyhteiskuntakaareen (HE 221/2013 vp).

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeudet ja toiminta tarkastuksella

Kilpailu- ja kuluttajaviraston oikeus tehdä tarkastuksia osana kilpailunrajoitusten tutkimista perustuu kilpailulain 35—37 pykäliin. Kilpailulain (948/2011, 30.11.2012/662) 35 §:n mukaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja aluehallintoviraston asianomaisella virkamiehellä on oikeus kilpailulain säännösten noudattamisen valvomiseksi toimittaa tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa. Virasto tekee jokaista tarkastusta ja kohteena olevaa elinkeinonharjoittajaa varten erillisen tarkastuspäätöksen, joka esitetään tarkastuksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle tarkastuksen aluksi. Markkinaoikeuden lupaa tarkastukselle ei vaadita, jos tarkastus tehdään elinkeinonharjoittajan liiketiloihin. Pääasiallisesti tarkastukset ovat yllätystarkastuksia, jotta kohteena oleva elinkeinonharjoittaja ei tuhoaisi epäillyn kilpailunrajoituksen selvittämiseen liittyvää materiaalia ennen tarkastusta. Tarkastuksia voidaan tehdä esimerkiksi kartelliepäilyn, määräävän markkina-aseman väärinkäyttöepäilyn tai yrityskaupan tutkimiseksi. Virastolla on ollut lakiin perustuva oikeus tarkastuksiin vuodesta 1988 lähtien, jolloin Kilpailuvirasto perustettiin ja kilpailunrajoituslaki tuli voimaan. Tarkastuksiin liittyviä säännöksiä on muokattu vuoden 1988 jälkeen.

Voimassa olevan kilpailulain 37 §:n mukaan elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henki-

löt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä kilpailulain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnessa, ja ottaa niistä jäljennöksiä. Kilpailuviranomainen voi ottaa tietokoneista ns. peilikuvakopion ja erotella aineistosta yrityksen tiloissa ne asiakirjat, joilla voi olla merkitystä asian selvittämisen kannalta.

Kilpailuviranomaisen tarkastusvaltuudet kohdistuvat vain elinkeinotoimintaan liittyviin asiakirjoihin, viesteihin sekä dataan, ja valtuudet koskevat vain kilpailusäännösten noudattamisen valvonnan kannalta merkityksellistä materiaalia. Viranomaisten tarkastusoikeudet eivät siten koske työntekijöiden yksityisiä asioita tai henkilökohtaisia viestejä, vaan ne on rajattu tarkastusvaltuuden ulkopuolelle. Käytännössä seuloessaan suuresta määrästä materiaalia kilpailunrikkomuksen selvittämisen kannalta merkityksellistä aineistoa viranomaiset joutuvat tekemisiin myös yksityiselämän piiriin kuuluvan aineiston kanssa. Tarkastajilla on oikeus tutkia, mikä materiaali kuuluu tarkastuksen piiriin ja varmistua materiaalin luonteesta. Koska tarkastus ei kohdistu työntekijän henkilökohtaisiin viesteihin, niitä ei myöskään kopioida todisteeksi viranomaisen hallintoasian asiakirjamateriaaliin. Tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja saa aina tarkastuksen päätteeksi kopion niistä tiedoista, joista viranomainen on ottanut tarkastuksella jäljennöksen.

#### Yksityiselämän suoja

Perustuslain (731/1999) 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta ja kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuudesta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeuksissa on kyse elinkeinonharjoittajan perusoikeuksien rajoittamisesta. Tällöin keskeistä on, että tarkastustoiminnasta on säädetty lailla riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti. Viraston tarkastusoikeutta koskevat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myö-

tävaikutuksella (PeVL 7/2004 ja PeVL 40/2010). Kilpailulain tarkastussäännöksissä tarkastus on rajattu vain kilpailusäännösten valvonnan kannalta merkitykselliseen aineistoon.

Sähköisen viestinnän tietosuojalailla (516/2004) pyritään mm. turvaamaan sähköisen viestinnän luottamuksellisuus ja yksityisyyden suojan toteutuminen. Luottamuksellisten viestien suojan ydinalue liittyy suojaan ulkopuolisten oikeudettomalta tiedon saamiselta henkilön lähettämän tai hänelle osoitetun luottamuksellisen viestin sisällöstä.

Sähköisen viestinnän tietosuojalain 9 luku koskee tiedonsaantioikeutta. Lain 36 §:ssä säädetään eräiden muiden viranomaisten – kuten poliisin – tiedonsaantioikeudesta. Kyseinen säännös viittaa lähinnä tunnistamistietojen (teleyhteyksien tapahtuma-ajat ja kestot, matkapuhelinten sijainti) käsittelyyn. Epäselvyyttä on aiheuttanut se, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei nimenomaisesti mainita lain 9 luvun 36 §:n säännöksissä tahona, jolla on lain tarkoittama tiedonsaantioikeus. Lain lista ”eräistä viranomaisista” ei ole kuitenkaan tyhjentävä. Lain 8 §:n mukaan muut kuin viestinnän osapuolet voivat käsitellä luottamuksellisia tietoja ja tunnistamistietoja, viestin lähettäjän tai sen, jolle viesti on tarkoitettu, suostumuksella tai jos laissa niin säädetään. Nykyäänkin on lain tasolla säädetty, että kilpailuviranomaisella on oikeus tehdä tarkastuksia ja tutkia liikekirjeenvaihtoa, kirjanpitoa, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat sekä data, jolla voi olla merkitystä kilpailulain noudattamisen valvonnassa. Lähdekohtaisesti kyseessä ei siten ole normiristiriita eri säädösten välillä.

Sähköisen viestinnän tietosuojalain asiaan liittyvät säännökset korvautuvat tietoyhteiskuntakaaren säännöksillä, jotka eduskunta hyväksyi 15.10.2014 (HE 221/2013). Tietoyhteiskuntakaari tulee pääosin voimaan vuoden 2015 alusta. Tietoyhteiskuntakaaren 136 §:n sisältö tulee jatkossa korvaamaan sähköisen viestinnän tietosuojalain 8 §:n sisältöä. Tietoyhteiskuntakaaren 136 §:n mukaan muita sähköisiä viestejä ja välitystietoja (kuin pykälässä aiemmin mainittuja) saa käsitellä viestinnän osapuolen suostumuksella tai jos laissa niin säädetään. Tietoyhteiskuntakaaren 137 §:n mukaan ”Sähköisiä viestejä ja väli-

tystietoja on sallittua luovuttaa ainoastaan niille tahoille, joilla on oikeus käsitellä tietoja asianomaisessa tilanteessa.”

## 2.2 Nykytilan arviointi

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on epäiltyjen kilpailunrajoitusten selvittämiseen liittyvien tarkastusten yhteydessä kohdannut ongelmia tilanteissa, joissa tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan tietohallintoa kuten sähköpostipalvelimien ylläpitoa ja varmuuskopiointia on ulkoistettu kolmannelle osapuolelle (palveluntarjoaja). Elinkeinonharjoittaja ei pyynnöstään huolimatta välttämättä saa palveluntarjoajalta tietoja, joita virasto vaatii tarkastuksen suorittamiseksi. Palveluntarjoaja ei puolestaan välttämättä katso mahdolliseksi tietojen luovuttamista elinkeinonharjoittajalle sähköisen viestinnän tietosuojalain säännösten vuoksi.

Viraston tarkastuksilla elinkeinonharjoittajien asiakirja-aineistot ovat usein hyvin laajoja ja suuri osa niistä on sähköisessä muodossa. On tärkeää, että tarkastukset toteutetaan mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, jotta voidaan minimoida tarkastuksista elinkeinonharjoittajien toiminnalle aiheutuvat haitat ja nopeuttaa asian tutkintaa. Kilpailulakia koskevassa hallituksen esityksessä (88/2010) todetaan, että ”Tarkastuksen tekemistä ja asiakirjojen löytämistä vaikeuttaa myös se, että tarkastuksen kohteena olevat yritykset voivat pyrkiä salaamaan kilpailunrajoituksen selvittämisen kannalta merkityksellistä aineistoa. Tutkintamenetelmiä tulisikin kehittää niin, että tarkastukset voitaisiin toimittaa nykyistä lyhyemmässä ajassa, ja piilotettua tai tuhottua sähköistä aineistoa voitaisiin palauttaa näkyvään muotoon.” Myös kansainvälisellä tasolla kilpailuviranomaisten sähköinen tarkastus ja tutkintamenettelyiden kehittäminen on todettu erittäin tärkeäksi.

Viraston suorittaessa kilpailulain 35 §:n mukaista tarkastusta on tehokkaan kilpailuvalvonnan ja epäillyn rajoituksen selvittämisen näkökulmasta usein tarpeellista tutkia sähköpostipalvelinten ja muiden palvelinten (esim. verkkolevyjakoja sisältävien tiedostopalvelinten) varmuuskopiot, koska epäiltyyn kilpailunrajoitukseen liittyvää liikekirjeen-

vaihtoa, sähköpostiviestejä, kalenterimerkintöjä tai muita asiakirjoja on saatettu poistaa tarkastushetkellä käytössä olevista sähköpostilaatikoista tai verkkolevyiltä. Varmuuskopioiden tutkiminen on myös tarpeellista tilanteessa, jossa henkilö, jonka varmuuskopioituista tiedoista voi löytyä epäillyn kilpailunrajoituksen todistamiseksi tarvittavia tietoja, ei ole enää tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan palveluksessa. Lisäksi varmuuskopioiden tutkinnalla voidaan osittain korvata sen henkilön käytössä olevan tietokoneen tutkiminen, mikä on katsottu tarpeelliseksi tarkastaa. Tällöin kyseinen henkilö voi jatkaa työskentelyään tietokoneellaan mahdollisimman lyhyen katkon jälkeen.

Virasto on kohdannut ongelmia pyytäänsään tarkastuksen kohteena olevaa elinkeinonharjoittajaa toimittamaan varmuuskopioidut tiedot tilanteissa, joissa varmuuskopiointi on ulkoistettu. On käynyt ilmi, ettei palveluntarjoaja, jolle tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on ulkoistanut palvelintensa ylläpidon ja varmuuskopioinnin, ole suostunut antamaan pyydettyjä tietoja tarkastuksen kohteelle ilman niiden henkilöiden suostumusta, joiden osalta tietoja pyydetty vedoten sähköisen viestinnän tietosuojalainsäädännöksiin. Ongelma on toistaiseksi ratkaistu esim. pyytämällä niiden henkilöiden suostumus, joiden tietojen palauttamisesta on kyse. Mikäli tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja ei ole saanut henkilön suostumusta esimerkiksi siksi, ettei kyseinen henkilö enää työskentele elinkeinonharjoittajan palveluksessa, Kilpailu- ja kuluttajavirasto on joutunut kohdistamaan tarkastuspäätöksen palveluntarjoajaan.

Tarkastuspäätöksen kohdentaminen palveluntarjoajaan voi kuitenkin olla ongelmallista. Alkuperäisen tarkastuspäätöksen kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla ei lähtökohteisesti ole oikeutta saada viraston pyytämää aineistoa sellaisenaan haltuunsa. Virastolla sen sijaan on kilpailulain 37 §:n perusteella oikeus tutkia kyseinen aineisto. Hallituksen esityksen (88/2010) mukaan tarkastus tehdään pääsääntöisesti tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan tiloissa. Jos tietojen saaminen edellyttää tarkastuspäätöksen kohdistamista palveluntarjoajaan, tarkastus tulisi siten pääsääntöisesti suorittaa palvelun-

tarjoajan tiloissa. Palveluntarjoajat eivät viraston kokemuksen mukaan kuitenkaan halua, että palautetut tiedot tarkastetaan heidän toimitiloissaan. Koska palveluntarjoajan toiminta ei sinänsä varsinaisesti liity epäillyn kilpailunrajoituksen tutkintaan ja muutenkin tarkastus tulee suorittaa aiheuttaen mahdollisimman vähän haittaa tarkastuksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle, ei nykymenettely ole tarkoituksenmukainen.

Toistaiseksi asia on ratkaistu suorittamalla tarkastus palautettujen aineistojen osalta palveluntarjoajan tiloissa tarjoamalla tarkastuksen kohteen edustajalle oikeus olla läsnä tarkastuksen suorittamisen ajan. Joissakin tapauksissa palveluntarjoajaa on pyydetty toimitamaan palautettu aineisto viraston edustajalle tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan tiloihin tai tämän asiamiehen tiloihin, jossa tarkastus on suoritettu loppuun. Näin on menetelty etenkin silloin, jos palveluntarjoaja on toivonut, ettei kilpailuviranomainen suorita varsinaista sähköistä tarkastusta palveluntarjoajan toimitiloissa. Lisäksi aineistosta otettujen jäljennösten kopiot on toimitettu varsinaiselle tarkastuksen kohteelle tai tämän asiamiehelle. Mikäli virasto on kohdentanut tarkastuksen myös palveluntarjoajaan, on palveluntarjoajalle laadittu hallintolain (434/2003) edellyttämä tarkastuskerromus. Palveluntarjoajat samoin kuin tarkastuksen kohteena olevat elinkeinonharjoittajat ovat useasti tuoneet esiin toiveen siitä, että virasto suorittaisi kilpailulain mukaisen tarkastuksen sähköisen aineiston osalta mahdollisimman pitkälti muualla kuin tarkastuksen kohteen tiloissa, koska sähköisen aineiston läpikäyminen on aikaa vievää asiakirja-aineistojen ja datamäärien laajuudesta johtuen.

Edellä kuvatut toimintatavat ovat hankalia niin viraston, tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan kuin ulkoistettuja palvelimia tai niiden varmuuskopioita hallinnoivan palveluntarjoajankin näkökulmasta. Tehokas tarkastustoiminta hidastuu tai on paikoin jopa osittain estynyt suostumusten hankkimisen ajaksi.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedossa ei ole, että muissa EU:n jäsenvaltioissa olisi kohdattu vastaavia ongelmia. Viraston käsityksen mukaan kilpailuviranomaiset saavat

tarkastuksen toimittamiseksi tarvittavan sähköisen aineiston pääsääntöisesti ongelmitta tilanteissa, joissa tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan tietohallintoa on ulkoistettu. Tanskan kilpailuviranomaisen toimivallasta ulkoistustilanteessa on säädetty Tanskan kilpailulaissa.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

Ehdotetun kilpailulain 37 §:n muuttamisen tavoitteena on selventää Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeutta kilpailulain säännösten noudattamisen valvonnassa laajentamalla voimassa olevaa tarkastusoikeutta. Tavoitteena on, että tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus saada tieto paitsi tarkastuksen kohteena olevalta elinkeinonharjoittajalta, myös palveluntarjoajalta, jolle tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on ulkoistanut tietohallintoaan ja antanut pykälässä tarkoitettua aineistoa, kuten sähköposteja. Muutosehdotus on tekninen täsmennys, jotta tiedot saataisiin palveluntarjoajalta nopeammin muun muassa ilman siihen kohdistettua erillistä tarkastuspäätöstä. Täsmennys poistaisi epäselvyyden, joka aiheuttaa tarpeetonta viivästystä ja turhia toimenpiteitä sekä virastolle, tarkastuksen kohteelle että palveluntarjoajalle.

Viranomaisen tosiasiallisen tarkastusmahdollisuuden ei tule olla riippuvainen siitä, onko elinkeinonharjoittaja ulkoistanut toimintansa. Myöskään tarkastettavan materiaalin luottamuksellisuuden tai yksityisyyden suojan taso ei ole erilainen, jos tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on ulkoistanut tietohallintoaan. Selvää on, että yrityksen ulkoistuspäätöksen ei tulisi heikentää viraston mahdollisuuksia selvittää kilpailunrajoituksia ja suorittaa tarkastustoimenpiteitä. Tämä johtaisi kilpailuvalvonnan tosiasialliseen heikkenemiseen ja asettaisi ne elinkeinonharjoittajat, jotka eivät ole ulkoistaneet tietohallintopalveluitaan, kilpailunrajoitusten tutkinnassa eri asemaan ulkoistuksen valintojen elinkeinonharjoittajien kanssa.

#### **3.2 Toteuttamisvaihtoehdot**

Tilanteen selkiyttämiseksi on tarkasteltu kahta vaihtoehtoa selventämistapaa. Yksi vaihtoehto oli, että tarkastuksen kohteena olevalle elinkeinonharjoittajalle annettaisiin oikeus saada palveluntarjoajalta, jolle tarkastuksen kohde on ulkoistanut tietohallintoaan, viraston tarvitsemat tiedot tarkastuksen suorittamiseksi. Tällöin tarkastuksen kohteelle ei tulisi oikeutta käsitellä tietoja muuten, kuin toimittaa ne tarkastusta suorittaville henkilöille. Toinen vaihtoehto oli sääntöjen selventäminen niin, että niistä käy nimenomaisesti ilmi viraston oikeus saada tarvitsemansa tiedot suoraan palveluntarjoajalta.

Vaihtoehtoja arvioitaessa liikenne- ja viestintäministeriö on suositellut sitä, että selventämisestä säädettäisiin kilpailulaissa eikä tulevassa tietoyhteiskuntakaaressa, joka korvaa voimassa olevan sähköisen viestinnän tietosuojalain. Tämän perusteella ratkaisuksi on valikoitunut asian täsmentäminen kilpailulaissa. Tarkastusmenettelyä koskevassa kilpailulain 37 §:ssä todettaisiin nimenomaisesti viraston oikeus saada tiedot suoraan palveluntarjoajalta, jolle tiedot on annettu. Ehdotuksella ei lisätä tarkastuksen varsinaisen kohteen tosiasiallista oikeutta esim. tarkastella itse palveluntarjoajalta saatuja tietoja, eikä myöskään laajenneta viraston tarkastusoikeuksia.

#### **3.3 Keskeiset ehdotukset ja niiden perustelut**

Ehdotus kilpailulain 37 §:n muuttamiseksi

Voimassaolevan kilpailulain 37 §:n 1 momentissa säädetään mitä aineistoa tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia. Ehdotetun uuden 2 momentin tarkoitus selventää, että myös ulkoistustapauksessa tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus saada ja tutkia vastaavaa aineistoa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeuden selventämiseksi ehdotetaan, että tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus saada kaikki tarkastuksen toimittamiseksi tarvittavat tiedot myös yritykseltä, joka käsittelee kilpailulain 37 §:n 1 momentissa

tarkoitettua viestintää tai tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä tai muutoin tälle tarjotun palvelun osana. Kilpailulain 37 §:n uusi 2 momentti olisi erityissäädos suhteessa tietoyhteiskuntakaareen (HE 221/2013), joka korvaa vuoden 2015 alusta lukien sähköisen viestinnän tietosuojalain.

Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus saada tiedot palveluntarjoajalta ilman erillistä sen luonnollisen henkilön suostumusta, jolle viesti on lähetetty tai joka on viestin lähettänyt. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi siten oikeus saada tieto myös suoraan yritykseltä, jolle tietohallintoa on ulkoistettu. Yritys, joka käsittelee viestintää tai tietoja tarkastuksen kohteen pyynnöstä, voisi olla teyryitys, muu viestinnän välittäjä, järjestelmien tai tallennustilan tarjoaja tai muu palveluntarjoaja. Viestinnän välittäjällä tarkoitetaan teyrytystä, yhteisötilaajaa ja sellaista muuta tahoa, joka välittää sähköistä viestintää muutoin kuin henkilökohtaisesti tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin.

Ehdotettua säännöstä on tarkoitettu sovellettavan tilanteissa, joissa tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on antanut pykälässä tarkoitettua tietoa toisen elinkeinonharjoittajan varastoitavaksi, käsiteltäväksi tai jos tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja käyttää toisen elinkeinonharjoittajan palvelua, jossa tällaista tietoa on. Näissä tapauksissa tarkastusta toimittavalla virkamiehellä olisi oikeus saada tällainen tieto myös suoraan kyseiseltä elinkeinonharjoittajalta. Säännöksen on tarkoitus koskea myös tilannetta, jossa tiedon varastointi tai käsittely on ulkoistettu Suomen tai jopa EU:n ulkopuolelle sijoittautuneelle toiselle yritykselle.

Tarkastuksen toimittamiseksi tarvittavilla tiedoilla tarkoitetaan kaikkea viestintää ja tietoa, jota tarkastusta suorittava virkamies tarvitsee suorittaessaan toimivaltuuksiensa mukaista tarkastusta kilpailusääntöjen noudattamisen valvomiseksi. Tarkastusta suorittava virkamies arvioi, mitä tietoja ja viestintää se tarvitsee tarkastuksen toimittamiseksi. Tarkastusta tekevä virkamies seuloo tarkastuksella suuresta määrästä materiaalia kilpailulain säännösten noudattamisen valvonnan kannalta merkityksellistä aineistoa. Tarkasta-

jilla on oikeus tutkia, mikä materiaali kuuluu tarkastuksen piiriin ja varmistua materiaalin luonteesta.

Palveluntarjoajalle saattaa syntyä kustannuksia tiedon etsimisestä ja toimittamisesta tarkastusta toimittavalle virkamiehelle. Jotta pääasiallinen vastuu tarkastuksen aiheuttamista kustannuksista olisi tarkastuksen kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla ja elinkeinonharjoittajia kohdeltaisiin yhdenvertaisesti mahdollisesta ulkoistuksesta riippumatta, pykälään ehdotetaan otettavaksi olettava kustannusten jaosta. Olettamassa todettaisiin, että mikäli pykälässä tarkoitettun tiedon antaminen tarkastusta toimittavalle virkamiehelle aiheuttaa kustannuksia elinkeinonharjoittajalle, joka käsittelee tietoja tarkastuksen kohteen pyynnöstä, tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä vastaa aiheutuvista kustannuksista, elleivät osapuolet sovi toisin. Kustannusten jakamisesta voidaan sopia elinkeinonharjoittajan ja palveluntarjoajan välisessä alkuperäisessä sopimuksessa tai tapauskohtaisesti kustannusten synnyttyä. Jos osapuolet eivät sovi asiasta, oletuksena on, että tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja vastaa tarkastuksen aiheuttamista kustannuksista.

Sääntelyn perusteluna on elinkeinonharjoittajien yhdenmukainen kohtelu tarkastuksen yhteydessä sekä se, ettei viranomaiselle aiheudu tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan toteuttaman ulkoistuksen tai muiden järjestelyjen takia kustannuksia. Elinkeinonharjoittajaa, joka on ulkoistanut tietohallintonsa, ei tule saattaa eri asemaan kustannusten osalta kuin tietohallintoaan itse hoitavaa elinkeinonharjoittajaa.

Nykyisen Kilpailu- ja kuluttajaviraston (aiemmin Kilpailuvirasto) tarkastusoikeutta koskevat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 7/2004 ja PeVL 40/2010). Koska ehdotettu tarkennus tarkastusoikeuden osalta ei lisäisi Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastukseen liittyviä toimivaltuuksia nykyisestä, eduskunnan perustuslakivaliokunnalta ei tarvitse pyytää lausuntoa.

#### 4 Esityksen vaikutukset

Esityksen tarkoituksena on selventää Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeutta kilpailulain säännösten noudattamisen valvonnassa laajentamalla olemassa olevaa tarkastusoikeutta. Selventäminen poistaisi tarkastustilanteesta ilmenevän mahdollisen epäselvyyden Kilpailu- ja kuluttajaviraston tarkastusoikeudesta, kun tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on antanut tietojaan ulkopuoliselle elinkeinonharjoittajalle esim. tietohallinnon ulkoistuksen yhteydessä. Ehdotettu säännös vähentää hallinnollista työtä ja selventää tilannetta sekä tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan näkökulmasta että sen elinkeinonharjoittajan näkökulmasta, joka käsittelee tietoja tarkastuksen kohteen pyynnöstä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontatyötä puolestaan helpottaa ja nopeuttaa, kun tarkastuksen yhteydessä ei ole tarvetta käydä keskustelua lainsäädännön tulkinnasta.

#### 5 Asian valmistelu

Tarpeen sähköisen tarkastuksen toimivaltuuksien riittävyden selvittämiseksi toi esiin Kilpailu- ja kuluttajavirasto. Viraston sähköisen tarkastuksen toimivaltuuksien tarkoitukseenmukaisuuden ja riittävyden selvittäminen otettiin osaksi terveen kilpailun ohjelmaa kesäkuussa 2013.

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä virkatyönä tiiviissä yhteistyössä Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa. Asiassa on kuultu myös liikenne- ja viestintäministeriön, oikeusministeriön ja Viestintäviraston virkamiehiä.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot oikeusministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, Viestintävirastolta, tietosuojavaltuutetulta, Ficom Ry:ltä, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Suomen Yrittäjiltä, Fujitsu Finland Oy:ltä, Oy IBM Finland Ab:lta sekä Cygate Oy:ltä. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Viestintävirasto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, tietosuojavaltuutettu, Elinkeinoelämän keskusliitto sekä Oy IBM Finland

Ab. Ehdotukseen suhtautuivat myönteisesti muun muassa Kilpailu- ja kuluttajavirasto, liikenne- ja viestintäministeriö ja tietosuojavaltuutettu. Myös Elinkeinoelämän keskusliiton voidaan arvioida suhtautuvan ehdotukseen myönteisesti, koska ehdotuksella ei laajenneta viranomaisten tarkastusoikeutta nykyisestä. Oy IBM Finland Ab otti lausunnonsaan kantaa vain kustannusten kattamiseen. Yritys piti ehdotettua kuluvaluuta asianmukaisena, mutta ehdotti sanamuodon selkeyttämistä.

Oikeusministeriö suhtautui lausunnossaan kriittisesti ehdotuksen muotoiluun, mutta asian jatkotyöstämisessä on löydetty sanamuodot, joita myös oikeusministeriö kannattaa. Lausuntokierroksen jälkeen työ- ja elinkeinoministeriö on keskustellut ehdotuksen sanamuodoista yhteistapaamisissa oikeusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, Viestintäviraston ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston edustajien kanssa. Lausuntojen ja tapaamisissa keskustellun perusteella lausunnolla olleesta esitysluonnoksesta on poistettu kilpailulain 37 §:n ehdotetusta uudesta 2 momentista toinen lause. Lisäksi ehdotetun uuden 2 momentin ensimmäiseen lauseeseen tehtiin tekniluonteinen muutos. Myös esityksen perusteluja on tiivistetty vastaavasti.

Tietosuojavaltuutettu totesi lausunnolla olleesta esitysluonnoksesta pitävänsä erittäin kannatettavana sitä, että viranomaisen toimivallasta ja sen laajuudesta säädetään laissa riittävän täsmällisesti ja mahdollisten henkilö tietojen käsittelyyn liittyvien epäselvien tilanteiden välttämiseksi.

Viestintävirasto piti lausunnolla ollutta ehdotusta kilpailulain selventämisestä hyvänä ja tarpeellisena. Viestintävirasto pitää keskeisenä lain selkeyttämistä tarkastettavan yrityksen työntekijöiden yksityisyyden piiriin kuuluvan viestinnän käsittelyoikeuden osalta. Viestintävirasto on ehdottanut yhtenä vaihtoehtona tarkastuksesta tehtävän dokumentaation lisäämistä nykyisin tehtävän tarkastuskertomuksen lisäksi. Nykyistä laajemman tarkastuksen dokumentoinnin katsottiin valmistelutyössä kuitenkin olevan epätarkoituksenmukaista osapuolten kannalta ja estävän tarkastuksen tehokasta toteuttamista.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden

suojan kannalta hyvänä sitä, että toteuttamisvaihtoehdoksi on valittu se, että viranomaisen saa tarvitsemansa tiedot suoraan palveluntarjoajalta, eikä ehdotuksella lisätä tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan tosiasiallista oikeutta tarkastella itse palveluntarjoajalta saatuja tietoja.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitää muutosta perusteltuna sekä tärkeänä ja kannattaa muutosta.

Elinkeinoelämän keskusliitto edellyttää, että muutoksella ei laajenneta tarkastusoikeutta nykyisestä. Liitto pitää selkeyttävänä sitä, et-

tä kuluvastuu tietojen antamisesta mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista olisi tarkastuksen kohteena olevalla yrityksellä.

## **6 Voimaantulo**

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 maaliskuuta 2015.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:



*Lakiehdotus*

## Laki

### kilpailulain 37 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kilpailulain (948/2011) 37 §, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 662/2012 ja 1169/2013, seuraavasti:

#### 37 §

##### Menettely tarkastusta toimitettaessa

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus saada kaikki tarkastuksen toimittamiseksi tarvittavat tiedot myös yritykseltä, joka käsittelee 1 momentissa tarkoitettua viestintää tai tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä tai muutoin tälle tarjotun palvelun osana. Mikäli tiedon antaminen tarkastusta toimittavalle virka-

miehelle aiheuttaa kustannuksia yritykselle, joka käsittelee tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä tai muutoin tälle tarjotun palvelun osana, tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä vastaa aiheutuvista kustannuksista, elleivät osapuolet sovi toisin.

Tarkastusta toimittava virkamies voi pyytää kaikilta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajilta taikka henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä tosiseikoista ja asiakirjoista ja tallentaa saamansa vastaukset. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on myös oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa, asiakirjoja ja dataa siksi ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen tarkastuksen toimittamiseksi.

Toimittaessaan tarkastusta muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa Euroopan komission, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja aluehallintoviraston virkamiehellä on 1 momentissa säädetyt toimivaltuudet, mutta ei 3 momentissa säädetyjä toimivaltuuksia.

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua tuksessa käyttää apunaan muita valtuuttami- säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun aan henkilöitä. \_\_\_\_\_  
1 §:ssä.

Euroopan komissio, Kilpailu- ja kuluttaja- Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta  
virasto ja aluehallintovirastot voivat tarkas- 20 .  
\_\_\_\_\_

Helsingissä 20 päivänä marraskuuta 2014

**Pääministerin sijainen, valtiovarainministeri**

**ANTTI RINNE**

Työministeri *Lauri Ihalainen*

*Liite  
Rinnakkaisteksti*

## Laki

### kilpailulain 37 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* kilpailulain (948/2011) 37 §, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 662/2012 ja 1169/2013, seuraavasti

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

37 §

37 §

*Menettely tarkastusta toimitettaessa*

*Menettely tarkastusta toimitettaessa*

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

Elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän on tarkastusta varten päästettävä Kilpailu- ja kuluttajaviraston, aluehallintoviraston tai Euroopan komission virkamies taikka näiden valtuuttamat henkilöt hallinnassaan oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueille ja kulkuneuvoihin. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus tutkia elinkeinonharjoittajan ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän liikekirjeenvaihto, kirjanpito, tietojenkäsittelyn tallenteet, muut asiakirjat ja data, joilla voi olla merkitystä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvonnassa, ja ottaa niistä jäljennöksiä.

*Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on oikeus saada kaikki tarkastuksen toimittamiseksi tarvittavat tiedot myös yritykseltä, joka käsittelee 1 momentissa tarkoitettua viestintää tai tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä tai muutoin tälle tarjotun palvelun osana. Mikäli tiedon antaminen tarkastusta toimittavalle virkamiehelle aiheuttaa kustannuksia yritykselle, joka käsittelee tietoja tarkastuksen kohteena olevan elinkeinonharjoittajan pyynnöstä, tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä vastaa aiheutuvista kustannuksista, elleivät*

*osapuolet sovi toisin.*

Tarkastusta toimittava virkamies voi pyytää kaikilta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajilta taikka henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä toiseikoista ja asiakirjoista ja tallentaa saamansa vastaukset. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on myös oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa, asiakirjoja ja dataa siksi ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen tarkastuksen toimittamiseksi.

Tarkastusta toimittava virkamies voi pyytää kaikilta elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän edustajilta taikka henkilöstön jäseniltä tarkastuksen kohteeseen ja tarkoitukseen liittyviä selvityksiä toiseikoista ja asiakirjoista ja tallentaa saamansa vastaukset. Tarkastusta toimittavalla virkamiehellä on myös oikeus sinetöidä tiloja tai kirjanpitoa, asiakirjoja ja dataa siksi ajaksi ja siltä osin kuin on tarpeen tarkastuksen toimittamiseksi.

Toimittaessaan tarkastusta muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa Euroopan komission, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja aluehallintoviraston virkamiehellä on 1 momentissa säädetyt toimivaltuudet, mutta ei 2 momentissa säädetyjä toimivaltuuksia.

Toimittaessaan tarkastusta muissa kuin 35 §:ssä tarkoitetuissa tiloissa Euroopan komission, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja aluehallintoviraston virkamiehellä on 1 momentissa säädetyt toimivaltuudet, mutta ei 3 momentissa säädetyjä toimivaltuuksia.

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä.

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä.

Euroopan komissio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja aluehallintovirastot voivat tarkastuksessa käyttää apunaan muita valtuuttamiaan henkilöitä.

Euroopan komissio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja aluehallintovirastot voivat tarkastuksessa käyttää apunaan muita valtuuttamia henkilöitä.

\_\_\_\_\_

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta*  
20 .

\_\_\_\_\_