

# Esite KKV:n toiminnasta kilpailulain 35 §:n mukaisilla yritystarkastuksilla

## Sisällys

1 Johdanto .....	3
2 Viraston toimivaltuudet ja yrityksen oikeudet lyhyesti.....	3
2.1 Rajoitukset viraston toimivaltuuksiin.....	4
2.2 Yksityisyyden suoja työelämässä.....	5
3 Tarkastuksen keskeinen kulku.....	5
3.1 Tietotekninen tarkastus ja sähköisen aineiston käsittely .....	7
4 Tarkastuksen päätteeksi.....	8

## 1 Johdanto

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) tekee kilpailulain 35 §:n nojalla yllätystarkastuksia elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän toimitiloissa kilpailulain säännösten noudattamisen valvomiseksi ja yrityskauppojen arvioimiseksi. Virasto voi tehdä tarkastuksen myös Euroopan komission pyynnöstä unionin kilpailusääntöjen noudattamisen valvomiseksi.

Syy tarkastuksen tekemiselle ilmenee viraston tarkastuspäätöksestä. Virasto tekee tarkastuksen useimmiten siksi, että sillä on perusteltu syy epäillä tarkastettavan elinkeinonharjoittajan tai toimialayhdistyksen syyllistyneen kiellettyihin menettelytapoihin, kuten olleen osallisena kilpailijoiden kesken sovitussa kilpailunrajoituksessa (esim. hintakartelli, hintasuositus tai markkinoiden jakaminen) tai sulkeneen määräävää markkina-asemaansa hyväksi käyttäen kilpailua markkinoilta.

Tarkastus voidaan tehdä muustakin syystä. Virastolla on oikeus tehdä tarkastus epäillyn kilpailunrajoituksen selvittämiseksi myös sellaisen elinkeinonharjoittajan tai toimialayhdistyksen tiloissa, jota itseään ei epäillä laittomasta toiminnasta, mutta jolla voidaan olettaa olevan hallussaan kilpailunrajoitukseen liittyvää aineistoa. Virasto voi tehdä tarkastuksen myös sille ilmoitetun yrityskaupan arvioimiseksi.

Tarkastus on viranomaisen selvitystoimenpide. Tarkastettavaksi joutuminen ei ole osoitus siitä, että tarkastuksen kohde olisi syyllistynyt lainvastaisiin menettelytapoihin.

Tämä esite kuvaa yritystarkastuksen tyypillistä kulkua. Esitteen tarkoituksena on lisätä yritysten ja niiden oikeudellisten avustajien tietoisuutta kilpailulain 35 §:ssä tarkoitettujen yritystarkastusten kulusta ja käytänteistä. Esite ei kuvaa tarkastuksilla esiin tulevia tilanteita ja viraston menettelytapoja niissä tyhjentävästi.

## 2 Viraston toimivaltuudet ja yrityksen oikeudet lyhyesti

Viraston oikeus tehdä tarkastus perustuu kilpailulakiin. Tarkastuksen sisältöä sekä viraston ja yrityksen oikeuksia ja velvollisuuksia säännellään kilpailulain lisäksi hallintolaissa.

Yrityksellä on kilpailulain 37 §:n nojalla velvollisuus päästää viraston tarkastajat liiketiloihinsa mukaan lukien maa-alueet ja ajoneuvot sekä antaa tarkastajille pääsy sen liiketoiminta-aineistoon.

Virastolla on tarkastuksella oikeus tutkia yrityksen liiketoimintaan liittyvää fyysistä asiakirja-aineistoa ja sähköisessä muodossa olevaa aineistoa, ottaa niistä jäljennöksiä sekä pyytää suullisia selvityksiä yrityksen edustajilta.

Viraston tarkastusoikeudet koskevat kaikkea sitä tietoa, jolla voi olla merkitystä tarkastuspäätöksestä ilmenevän asian selvittämiseksi. Tarkastusta johtava virkamies (tiiminvetäjä) päättää siitä, kuuluuko aineisto tarkastusoikeuden piiriin.

Yrityksellä on velvollisuus myötävaikuttaa tarkastuksen suorittamiseen siten, että se antaa virastolle kaikki selvityksen kohdetta koskevat asiakirjat ja tiedot.

Virastolla on oikeus kohdistaa tarkastus myös ulkopuolisen IT-palveluntarjoajan hallinnassa oleviin tarkastuksen kohteen tietoaineistoihin ja saada tarkastuspäätöksen kattamat tietoaineistot suoraan palveluntarjoajalta. Virasto ei vastaa tiedon etsimisestä ja sen tarkastettavaksi toimittamisesta mahdollisesti aiheutuvista kustannuksista. Elleivät palveluntarjoaja ja yritys muuta sovi, kustannuksista vastaa tarkastuksen kohteena oleva yritys.

Virasto voi sinetöidä tiloja tai aineistoa siltä osin ja siksi ajaksi kuin se on tarpeen tarkastuksen toteuttamisessa. Sinetöinti voi olla tarpeen esimerkiksi jäljempänä selostetun tietoteknisen tarkastuksen turvaamiseksi.

Virastolla on oikeus poliisilaissa säädetyin edellytyksin saada tarkastuksen toteuttamiseksi virka-apua poliisilta. Virka-apua pyydetään, jos tarkastuksen kohde estää virastoa toteuttamasta tarkastusta esimerkiksi epämällä tarkastajilta pääsyn liiketiloihin taikka tarkastusoikeuden piirissä olevaan aineistoon tai jos se kohtuuttomasti viivästyttää tai vaikeuttaa tarkastajien työtä.

Yrityksen edustajilla on oikeus olla läsnä tarkastuksen aikana. Yrityksellä on myös oikeus käyttää ulkopuolista oikeudellista avustajaa ja kutsua tämä paikalle. Ulkopuolisen avustajan läsnäolo ei kuitenkaan ole edellytys tarkastuksen aloittamiselle ja toteuttamiselle.

Yritystä ei voida velvoittaa myöntämään, että se on syyllistynyt kilpailulain rikkomiseen. Yritys on kuitenkin velvollinen vastaamaan tosiasioita koskeviin kysymyksiin ja toimittamaan asiakirjoja siinäkin tapauksessa, että tällaisia tietoja saatetaan käyttää sitä tai toista elinkeinonharjoittajaa vastaan sen toteamiseksi, että rikkomus on tapahtunut.

Tarkastuksen aikana seuraavat menettelytavat ovat rangaistavia rikoslain nojalla:

- väärän todistuksen, kuten oikeudellisesti merkityksellisen totuudenvastaisen suullisen tiedon antaminen viranomaiselle (kilpailulaki 48 §, rikoslaki 16:8 §)
- virkatoimen suorittamisen estäminen tai vaikeuttaminen (rikoslaki 16:3 §)
- sinetin rikkominen ilman KKV:n lupaa (rikoslaki 16:10 §)

## 2.1 Rajoitukset viraston toimivaltuuksiin

Tarkastuspäätöksen sisältö: Tarkastus koskee tarkastuspäätöksessä määriteltyä liiketoimintaa ja sen maantieteellistä sekä mahdollista ajallista ulottuvuutta. Virastolla on oikeus tarkastaa ja kopioida aineistoa, jolla voi olla merkitystä tarkastuspäätöksestä ilmenevän asian selvittämiseksi. Tarkastusta johtava virkamies (tiiminvetäjä) päättää siitä, kuuluuko aineisto tarkastusoikeuden piiriin.

Yksityisyyden suoja: Yksityisyyden suojan piiriin kuuluvaa aineistoa ovat esimerkiksi yksityiselämään liittyvät sähköpostiviestit. Virastolla on oikeus varmistua, kuuluuko aineisto KKV:n tarkastusvaltuuksien piiriin, mutta tarkastajien virkavelvollisuuteen kuuluu olla perehtymättä yksi-

tyiseksi todettuun aineistoon tarkemmin. Tarkastajilla on salassapitovelvollisuus yksityisen aineiston sisällöstä.

LPP-aineisto: Tarkastus ei kohdistu yrityksen ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan ja yrityksen väliseen tutkittavaan kilpailunrajoitukseen liittyvää puolustautumista varten käytyyn luottamuksellisena pidettävään kirjeenvaihtoon. Tällaista aineistoa kutsutaan usein LPP-aineistoksi (lyhennys sanoista *legal professional privilege*). KKV ottaa toiminnassaan huomioon Euroopan unionin tuomioistuinten oikeuskäytännön linjaukset LPP:n piiriin kuuluvan aineiston suojasta.

Virasto pyrkii tarkastuksen aikana yrityksen edustajien kanssa selvittämään ja erottelemaan LPP:n alaisen aineiston muusta tarkastettavasta aineistosta. Yritystä voidaan esimerkiksi pyytää ilmoittamaan ulkopuolisen oikeudellisen neuvonantajan tai asianajotoimiston nimi sekä ilmoittamaan, kenen yrityksen edustajan tai sen henkilöstöön kuuluvan aineistossa LPP-suojan alaista aineistoa todennäköisesti on.

Virastolla on oikeus silmäilemällä varmistua siitä, että asiakirja kuuluu LPP-suojan piiriin. Asiakirjaa ei käsitellä LPP-suojan piiriin kuuluvana pelkästään esimerkiksi neuvonantajan nimen, sähköpostiosoitteen tai otsikon perusteella. Virasto voi harkintansa mukaan sulkea asiakirjan pois tarkastettavasta aineistosta taikka siirtää sen väliaikaisesti erilleen tai sinetöidä ja ratkaista asian myöhemmin

## 2.2 Yksityisyyden suoja työelämässä

Yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain nojalla työnantaja vastaa siitä, että sen edustaja tai henkilöstön jäsen ei tarkastuksen aikana tai sen jälkeen tutustu oikeudettomasti työntekijän aineistoon.

## 3 Tarkastuksen keskeinen kulku

Tarkastus käynnistyy sillä, että viraston tarkastuspäätös annetaan tiedoksi elinkeinonharjoittajalle. Päätöksestä käyvät ilmi tarkastuksen syy eli viraston selvittävänä oleva kilpailunrajoitus-epäily tai yrityskauppa sekä tarkastusvaltuuksia koskevat lainkohdat.

Tarkastuspäätöksessä todetaan ne virkamiehet, jotka virasto on määrännyt toteuttamaan tarkastuksen. Virasto voi käyttää tarkastuksella apunaan myös valtuuttamiaan ulkopuolisia henkilöitä.

Tarkastuksen alussa yrityksen edustajan kanssa käydään tarkastuksen sujuvaa toteuttamista palveleva keskustelu. Keskustelu auttaa virastoa kohdentamaan tarkastuksen tutkinnan kannalta merkityksellisiin henkilöihin ja tietosisältöihin, ja sen tarkoituksena on nopeuttaa tarkastusta ja vähentää yritykselle tarkastuksesta aiheutuvaa taakkaa. Keskustelussa elinkeinonharjoittajaa informoidaan myös tarkastukseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tarkastuksen pääpiirteisestä kulusta. Keskustelu ei ole edellytys tarkastuksen käynnistämiseksi.

Tarkastuksen käynnistyttyä yrityksen edustajilla ei ole oikeutta tuhota yrityksen hallussa olevaa aineistoa. Aineistoa ei saa myöskään viedä ilman viraston lupaa pois yrityksen tiloista. Mikäli

yrityksen edustajalla on tarkastuksen kuluessa tarpeen ottaa työtehtäviään varten mukaansa aineistoa, virastolla on oikeus varmistua pois vietävän aineiston luonteesta ja tarpeen vaatiessa tarkastaa aineisto ja ottaa siitä jäljennöksiä ennen sen pois viemistä.

Viraston tarkastajat siirtyvät tarkastuspäätöksen tiedoksi antamisen jälkeen tarkastuksen kannalta merkityksellisiksi katsomiinsa tiloihin. Jos se on mahdollista tutkintaa vaarantamatta, virasto voi odottaa kohtuullisen ajan yrityksen ulkopuolisen avustajan saapumista ennen kuin se alkaa tutkia yrityksen aineistoa tai alkaa kuulla yrityksen edustajia. Velvollisuutta odottaa yrityksen avustajaa ei kuitenkaan ole.

Lukitut tilat, kaapistot ja muut vastaavat on tarkastajien pyynnöstä avattava. Virasto voi pyytää poliisin virka-apua lukituksen avaamiseen.

Tarkastuksen alettua tarkastusta suorittava ryhmä tutkii yrityksen liiketoimintaan liittyvää paperisessa ja sähköisessä muodossa olevaa aineistoa ja ottaa niistä jäljennöksiä.

Viraston ei tarvitse tarkastuksen aikana tehdä ratkaisuja siitä, mikä täsmällinen merkitys kullakin asiakirjalla on. Jotta viraston tarkastaja voi ottaa aineistosta jäljennöksen, riittää, että sillä voi olla merkitystä tarkastuspäätöksessä kuvatun kilpailunrajoitusepäilyn selvittämisessä. Esimerkiksi alueellisen kilpailunrajoitusepäilyn tutkinnassa voi olla merkityksellistä verrokkiaineisto muilta maantieteellisiltä alueilta.

Virasto ottaa aineistosta jäljennöksiä siten, että tarkastuspäätöksen kannalta merkityksellinen aineisto ilmenee täydessä asiayhteydessään. Näin ollen tutkittavan asian kannalta merkityksellistä tietoa sisältävästä aineistosta kuten esimerkiksi liiketoimintaraporteista ei erotella pois tietoja, jotka eivät liity tutkittavaan asiaan, jos poistaminen olisi omiaan heikentämään kopioidun aineiston autenttisuuden todentamista myöhemmin taikka täyden asiayhteyden puuttumisen vuoksi heikentämään mahdollisuuksia arvioida tietojen kilpailuoikeudellista merkitystä.

Jos tarkastuksen aikana syntyy erimielisyyttä siitä, kuuluvatko tietyt asiakirjat tai muu aineisto tarkastusvaltuuksien piiriin tutkittavan kilpailunrajoitusepäilyn näkökulmasta, virasto voi harkintansa mukaan koota ne erilleen muusta aineistosta ja ratkaista asian myöhemmin ennen tarkastuksen päättämistä. Virasto ratkaisee viime kädessä sen, ottaako se tietystä asiakirjasta tai sähköisestä aineistosta kopion.

Sähköisen aineiston osalta virasto pyrkii usein hakusanoja, esimerkiksi asianajotoimiston nimeä, käyttämällä havaitsemaan asiakirjat, jotka mahdollisesti voivat kuulua LPP-suojan piiriin. Viraston tarkastajilla on kuitenkin lähtökohtaisesti oikeus pintapuolisesti silmäillä tällä tavoin tunnistetut asiakirjat ja varmistua niiden LPP-luonteesta.

Mikäli virasto katsoo asiakirjan kuuluvan viraston tarkastusoikeuden piiriin, mutta elinkeinonharjoittaja esittää todennäköisiä syitä sille, että asiakirja sisältää LPP-suojan alaista kirjeenvaihtoa, virasto sinetöi asiakirjasta otetun kopion. Asiakirja toimitetaan LPP-suojan arviointia varten määrätyn viraston virkamiehen arvioitavaksi. Virasto määrää tehtävään sellaisen virkamiehen, jonka työtehtäviin ei kuulu kyseisen tapauksen muu käsittely. Virkamies tekee arvion asiakirjan LPP-

luonteesta itsenäisesti ilman KKV:n tutkintatiimin tai yrityksen edustajien läsnäoloa. Mikäli virkamies katsoo asiakirjan kuuluvan ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin, asiakirja palautetaan elinkeinonharjoittajalle välittömästi. Mikäli virkamies katsoo, että asiakirja ei kuulu ulkopuolisen oikeudellisen neuvonannon suojan piiriin, asiakirja siirretään kyseistä tapausta selvittävälle tutkintatiimille. Jos edellä kuvatun toimintatavan jälkeen viraston tutkintatiimille siirretyn asiakirjan LPP-suojasta jää edelleen erimielisyys elinkeinonharjoittajan ja viraston välille, viime kädessä asian ratkaisee pääasiaa, esimerkiksi kiellettyä kilpailunrajoitusta, käsittelevä tuomioistuim.

Tarkastajat voivat pyytää suullisia selvityksiä yrityksen edustajilta, ja selvitykset voidaan tallentaa.

KKV voi sinetöidä tiloja tai tarkastettavaa aineistoa siksi ajaksi ja siltä osin kuin se on tarpeen tarkastuksen toimittamiseksi. Sinetöinti tulee kyseeseen esimerkiksi, jos tarkastusta on tarpeen jatkaa seuraavana päivänä. Sinetöinti tehdään siihen tarkoitetulla teipillä. Sinetöinti pöytäkirjataan.

- Yrityksen edustajan on hyvä olla läsnä tiloja tai aineistoa sinetöitäessä ja sinettiä avattaessa, koska yrityksen tulee huolehtia sinetin säilymisestä ehjänä. Sinetin rikkominen ilman KKV:n lupaa on rangaistavaa.
- KKV:n virkamies avaa sinetin. KKV:n virkamies tutkii sinetin avatessaan sen eheyden.

Tarkastus sujuu nopeimmin ja yksinkertaisimmin kun se toteutetaan hyvässä yhteistyössä viraston ja tarkastuksen kohteena olevan yrityksen välillä. Yrityksen edustajilla on oikeus olla läsnä tarkastuksen aikana, mutta viraston tarkastajille on taattava työrauha.

Tarkastusta suorittavat henkilöt eivät anna tarkempia tietoja tutkinnan sisällöstä. Tarkastajat eivät kommentoi esimerkiksi kysymyksiä siitä, miten tutkinta on tullut vireille tai missä muissa yrityksissä virasto mahdollisesti suorittaa tarkastuksia.

Tarkastuksen tiiminvetäjä vastaa kysymyksiin, jotka koskevat tarkastuksen menettelytapoja ja toimivaltuuksia. Tiiminvetäjä voi harkintansa mukaan siirtää kysymyksen vastattavaksi tarkastusta virastossa koordinoivalle virkamiehelle.

### **3.1 Tietotekninen tarkastus ja sähköisen aineiston käsittely**

Valtaosa yritysten asiakirja-aineistosta on sähköisessä muodossa ja yritysten välinen ja yritysten sisäinen viestintä tapahtuu sähköisesti. Tämä merkitsee sitä, että tarkastuksen aikana käydään läpi laajoja sähköisiä aineistokokonaisuuksia. Tarkastuksella mukana oleva IT-asiantuntija tekee yrityksen IT-henkilöstön kanssa yhteistyötä, jotta tarkastus voitaisiin viedä läpi mahdollisimman sujuvasti ja tehokkaasti.

KKV:n soveltamat tietoteknisen tarkastuksen toteuttamistavat vaihtelevat tarkastuksittain.

Virasto voi pyytää yritystä kopioimaan aineistoa väliaikaisesti tallennusvälineille, jotta merkityksellisten tiedostojen tunnistaminen voitaisiin tehdä keskitetysti yrityksen toimintaa mahdollisimman vähän kuormittaen. Virasto voi tehdä väliaikaiskopiointeja myös itse.

Virasto käyttää tutkinnassaan esimerkiksi hakusanoja tai muita rajauksia, joiden avulla aineistoa pyritään rajaamaan siten, että kopioitavaksi tulee vain aineistoa, jolla voi olla merkitystä selvitetävänä olevassa asiassa ja jonka sisältö ei ole LPP-suojan alaista. Mahdollisissa kiistatilanteissa menetellään, kuten sivulla 6 kuvataan.

## 4 Tarkastuksen päätteeksi

Tarkastuksen aikana tutkinnan kannalta merkitykselliseksi tunnistetut tiedostot kopioidaan tarkastuksen päätteeksi CD-levylle tai muulle tallennusvälineelle. Tallennusvälineen sisällöstä tehdään identtinen kopio kohdeyritykselle.

Paperiasiakirjoista otetaan jäljennökset, joista jää identtinen kopio kohdeyritykselle. Tätä varten virasto tarvitsee käyttöönsä kopiokoneen. Jos yrityksen tiloissa ei ole kopiokonetta, virasto skannaa paperimuodossa olevat asiakirjat ja tallentaa ne tallennusvälineelle, jonka sisällöstä tehdään identtinen kopio kohdeyritykselle.

Virasto laatii luettelon kopioitavasta aineistosta. Luetteloon merkitään kullekin aineistokokonaisuudelle yksilöintitieto, kuvaus aineiston sisällöstä sekä aineiston laajuutta koskeva tieto (esim. sivumäärä tai datamäärä).

Yritykselle luovutetaan kaksoiskappaleet kopioidusta aineistosta ja aineistoluettelosta. Virasto ei tarkastuksen päätteeksi käy asiakirjoja läpi yksi kerrallaan yrityksen kanssa. Kopioitujen aineistojen identtisyys todennetaan tarvittaessa esimerkiksi sivu- tai datamääriä apuna käyttäen.

Tarkastuksen toteuttamiseen käytetyt väliaikaiset kopiot tuhoetaan. Viraston haltuun ei jää muuta aineistoa kuin kopioiduksi valikoitunut aineisto.

Aineiston laajuudesta johtuen tarkastuksen toteuttaminen voi kestää useita päiviä ja toisinaan sähköisen aineiston osalta ulottua jopa useiden viikkojen ajanjaksolle. Tästä syystä virasto tarjoaa kohdeyritykselle mahdollisuuden jatkaa tarkastusta yrityksen käyttämän ulkopuolisen avustajan tai viraston tiloissa silloin, kun tarkastettavana on erittäin laajoja sähköisiä aineistokokonaisuuksia. Valinta siitä, toteutetaanko tarkastus yrityksen tiloissa vai jatketaanko sitä kohdeyrityksen ulkopuolella, on tarkastuksen kohteena olevan yrityksen. Tarkastuksen jatkaminen kohdeyrityksen ulkopuolella ei laajenna viraston tutkinta- ja kopiointivaltuuksia. Yrityksen edustajilla ja avustajilla on myös oikeus olla läsnä tarkastuksen ajan.

Tarkastuksen päättymisen jälkeen tarkastuksen kohteena olevalle yritykselle toimitetaan tarkastuskertomus (hallintolain 39.2 §).

### **Seuraamusmaksusta vapautuminen ja sen alentaminen kartellitapauksissa**

Jos tarkastuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja on tai on ollut osallisena kilpailulain 5 §:ssä tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 artiklassa kielletyissä kilpailijoiden välisessä kartellissa, sillä on kilpailulaissa säädetyin edellytyksin hakemuksesta mahdollisuus vapautua sille muutoin määrättävästä seuraamusmaksusta. Jos edellä tarkoitettu seuraamusmaksusta vapautuminen ei ole laissa säädetyistä syistä mahdollinen, elinkeinonharjoittajalle muutoin määrättävää seuraamusmaksua voidaan kilpailulaissa säädetyin edellytyksin hakemuksesta alentaa.

Seuraamusmaksusta vapautumista ja sen alentamista tulee hakea Kilpailu- ja kuluttajavirastolta.

Lisätietoja seuraamusmaksusta vapautumisesta ja sen alentamisesta kartellitapauksissa on saatavilla Kilpailu- ja kuluttajaviraston verkkosivuilla.

[kkv.fi/irrottaudu-kartellista](http://kkv.fi/irrottaudu-kartellista)