

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan annettua lakia. Lailla on annettu täydentäviä säännöksiä tiiviimmän yhteistyön toteuttamista Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa koskevan neuvoston asetuksen johdosta.

Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin uusi pykälä valtuutetun Euroopan syyttäjän sosiaaliturvasta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	4
3 Nykytila ja sen arviointi.....	7
4 Ehdotus ja sen vaikutukset.....	8
4.1 Ehdotus.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	10
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	10
6 Lausuntopalaute.....	11
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	11
8 Voimaantulo	12
9 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	12
LAKIEHDOTUS	14
Laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan annetun lain muuttamisesta.....	14

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Euroopan syyttäjänvirasto (jäljempänä myös EPPO) on perustettu 12.10.2017 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisessa annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2017/1939 (jäljempänä EPPO-asetus). EPPO:n toimivallassa on tutkia riippumattomana EU:n syyttäjäviranomaisena EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia ja asettaa rikoksista epäillyt syytteeseen kansallisissa tuomioistuimissa. EPPO:n perustamisen taustalla on tarve torjua nykyistä tehokkaammin EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia. Virasto koostuu Luxemburgiin sijoittuvasta keskusvirastosta ja jäsenvaltioissa toimivista valtuutetuista Euroopan syyttäjistä. EPPO on aloittanut toimintansa kesäkuussa 2021.

EPPO on perustettu tiiviimmän yhteistyön instrumenttina ja sen toimintaan osallistuu Suomi mukaan luettuna 22 EU:n jäsenvaltiota. EPPO:n ulkopuolelle jäivät perustamisvaiheessa Irlanti, Tanska, Ruotsi, Puola ja Unkari, joista Ruotsi valmistelee osallistumista EPPO:n toimintaan. EPPO:n perustamisen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 86 artikla, joka mahdollistaa tiiviimmän yhteistyön käyttämisen, jos perustamisesta ei päästä neuvostossa yhteisymmärrykseen. SEUT 86 artiklassa todetaan, että EPPO:lla on toimivalta tutkia unionin niitä taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia, jotka määritellään tarkemmin EPPO-asetuksessa, sekä asettaa syytteeseen niiden tekijät ja niihin osalliset. Artiklassa todetaan lisäksi, että EPPO toimii syyttäjän tehtävissä edellä mainittuja tekoja koskevissa rikosasioissa jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa.

EPPO:n rikosoikeudelliseen toimivaltaan kuuluvat EPPO-asetuksen säännösten mukaisesti rikokset, joista säädetään unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2017/1371 (jäljempänä unionipetosdirektiivi) sekä näihin rikoksiin erottamattomasti liittyvät, niin kutsutut liitännäisrikokset. Direktiivin velvoitteet on Suomessa pantu täytäntöön 1.4.2019 voimaan tulleilla, rikoslain ja valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamista koskevilla laeilla (368/2019 ja 369/2019).

Oikeusministeriö asetti 1.3.2018 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä 17.6.2019, jossa ehdotettiin säädettäväksi EPPO-asetuksen säännöksiä täydentävä laki Euroopan syyttäjänvirastosta sekä tehtäväksi muutoksia eräisiin muihin lakeihin. Laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan (66/2021, jäljempänä EPPO-laki) hyväksyttiin eduskunnassa 15.1.2021 ja laki tuli voimaan 10.6.2021. EPPO-lakia valmisteltaessa ei vielä oltu ratkaistu kaikkia valtuutettujen Euroopan syyttäjien työehtoja, palkkausta ja sivukuluja koskevia kysymyksiä, joita ei siten voitu ottaa huomioon EPPO-laissa (LaVM 15/2020 vp, HaVL 26/2020 vp).

1.2 Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu

Komissio antoi asetusehdotuksen eurooppalaisen syyttäjänviraston (EPPO) perustamiseksi 17.7.2013 (COM(2013) 534 final), minkä jälkeen asetusehdotusta käsiteltiin EU:n neuvostossa työryhmätasolla. Ennen asetusehdotuksen antamista Suomen suhtautumista EPPO:on käsiteltiin

eduskunnassa E-asiana E 167/2012 vp, LaVL 2/2013. Asetusehdotuksen työryhmäkäsittelyvaiheessa valtioneuvosto on toimittanut eduskuntaan kirjelmän U 64/2013 vp sekä lisäksi jatkokirjelmät 1. OM 25.4.2014, UJ 1/2015 vp, UJ 18/2015 vp, UJ 29/2016 vp, UJ 3/2017 vp ja UJ 13/2017 vp. Neuvoston asetus (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston perustamisessa annettiin 12.10.2017.

Hallituksen esityksen valmistelu

Esitys on valmisteltu yhteistyössä oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja Syyttäjälaitoksen kesken.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

EPPO:n perustamisen tarkoituksena on puuttua EU:n taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin ja siten vähentää niistä unionille ja jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia menetyksiä. Unionin taloudellisten etujen suojaaminen nykyistä tehokkaammin on kaikkien jäsenvaltioiden, mutta erityisesti niin sanottujen nettomaksajavaltioiden intressien mukaista. EPPO:n saatavan hyödyn kannalta on keskeistä, että mahdollisimman suuri määrä jäsenvaltioita osallistuu EPPO:on. Toiminnan kannalta on lisäksi merkityksellistä, miten tehokkaasti rikoksia saadaan paljastettua ja selvitettyä jäsenvaltioissa.

EPPO-lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 184/2020 vp) on kuvattu tarkemmin EPPO-asetuksen pääasiallinen sisältö ja suhde Suomen lainsäädäntöön. Asetuksen 2 jaksossa on henkilöstöä koskevat säännökset, joista 96 artiklan 6 kohta koskee erityisesti valtuutettujen Euroopan syyttäjien työehtoja ja asemaa. Artiklan sisältö sekä siihen liittyvät johdanto-osan kappaleet on kuvattu alla tarkemmin.

96 artikla. *Henkilöstöä koskevat yleiset säännökset.*

Asetuksen 96 artikla sisältää EPPO:n henkilöstöä koskevat yleiset säännökset. Asetuksen 1 kohdan mukaan, jollei EPPO-asetuksessa toisin säädetä, Euroopan pääsyyttäjään, Euroopan syyttäjiin, valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin, hallintojohtajaan ja EPPO:n henkilöstöön sovelletaan henkilöstösääntöjä ja palvelussuhteen ehtoja sekä näiden sääntöjen ja ehtojen täytäntöönpanosääntöksiä, jotka on hyväksytty unionin toimielinten välisellä sopimuksella. Euroopan pääsyyttäjä ja Euroopan syyttäjät otetaan palvelukseen EPPO:n väliaikaisina toimihenkilöinä palvelussuhteen ehtojen 2 artiklan a alakohdan mukaisesti.

Artiklan 2 kohdan mukaan EPPO:n henkilöstö otetaan palvelukseen EU:n virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Artiklan 3 kohdan mukaan kollegio käyttää niitä valtuuksia, jotka henkilöstösääntöjen mukaan kuuluvat nimittävälle viranomaiselle ja palvelussuhteen ehtojen mukaan työsuhteen tekemiseen valtuutetulle viranomaiselle. Kollegio voi EPPO:n henkilöstön suhteen siirtää nämä valtuudet hallintojohtajalle. Tässä kohdassa tarkoitettu valtuuksien siirto ei koske Euroopan pääsyyttäjää, Euroopan syyttäjiä, valtuutettuja Euroopan syyttäjiä eikä hallintojohtajaa.

Artiklan 4 kohdan mukaan kollegio vahvistaa tarvittavat henkilöstösääntöjen ja palvelussuhteen ehtojen täytäntöönpanoa koskevat säännökset henkilöstösääntöjen 110 artiklan mukaisesti. Kollegio vahvistaa myös henkilöstöresursseja koskevan suunnitelman osana ohjelma-asiakirjaa.

Artiklan 5 kohdan mukaan EPPO:on ja sen henkilöstöön sovelletaan EU:n erioikeuksia ja vapauksia koskevaa pöytäkirjaa.

Artiklan 6 kohdan mukaan valtuutetut Euroopan syyttäjät palkataan erityisneuvonantajina palvelussuhteen ehtojen 5, 123 ja 124 artiklan mukaisesti. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset edistävät valtuutettujen Euroopan syyttäjien tämän asetuksen mukaisten tehtävien hoitoa ja pidättyvät kaikista sellaisista toimista ja toimintatavoista, jotka saattaisivat vaikuttaa kielteisesti heidän uraansa tai asemaansa kansallisessa syyttäjälaitoksessa. Toimivaltaiset viranomaiset huolehtivat etenkin siitä, että valtuutetuilla Euroopan syyttäjillä on heidän tämän asetuksen mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemat resurssit ja välineet, ja varmistavat, että heidät integroidaan täysin kansallisiin syyttäjäviranomaisiin. On varmistettava asianmukaiset järjestelyt, jotta valtuutettujen Euroopan syyttäjien kansallisen järjestelmän mukaiseen sosiaaliturvaan, eläkkeeseen ja vakuutuksen kattavuuteen liittyvät oikeudet säilyvät. On myös varmistettava, että valtuutetun Euroopan syyttäjän palkan kokonaismäärä ei ole alhaisempi kuin mitä hän saisi pelkästään kansallisen syyttäjän toimesta. Valtuutettujen Euroopan syyttäjien yleisistä työolosuhteista ja työympäristöstä vastaavat toimivaltaiset kansalliset oikeusviranomaiset.

Artiklaan liittyy asetuksen johdanto-osan 116 kappale, jonka mukaan erityisneuvonantajina toimivien valtuutettujen Euroopan syyttäjien palkkojen, jotka määritellään suoraan heidän kanssaan tehdyllä sopimuksella, olisi perustuttava kollegion erityispäätökseen. Kyseisellä päätöksellä olisi varmistettava muun muassa se, että valtuutetut Euroopan syyttäjät saavat siinä erityistapauksessa, että he toimivat myös kansallisina syyttäjinä 13 artiklan 3 kohdan mukaisesti, periaatteessa edelleen palkkaa kansallisen syyttäjän asemassaan ja että erityisneuvonantajana saatu palkka vastaa ainoastaan sitä työtä, jota he tekevät EPPO:n puolesta valtuutettuina Euroopan syyttäjinä. Kukin jäsenvaltio säilyttää toimivaltansa määrittää lainsäädännössään unionin lainsäädännön mukaisesti edellytykset etuuskien myöntämiseksi sosiaaliturvajärjestelmässään.

Unionin henkilöstösääntöjen unionin muuhun henkilöön sovellettavien palvelussuhteen ehtojen 5 artiklan mukaan erityisneuvonantajalla tarkoitetaan palvelussuhteen ehdoissa toimihenkilöä, joka on palkattu poikkeuksellisen pätevyytensä vuoksi ja muun ammatillisen toiminnan estämättä avustamaan jotakin unionin toimielimistä joko säännöllisesti tai erikseen määrättyinä aikoina ja jonka palkka maksetaan talousarvioon sitä toimielintä varten, jonka palveluksessa hän on, varatuista kokonaismäärärahoista.

Palvelussuhteen ehtojen 123 artiklan 1 kohdan mukaan erityisneuvonantajan palkka vahvistetaan asianomaisen ja 6 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun viranomaisen välisellä suoralla sopimuksella. Erityisneuvonantajan työsopimus voi kestää enintään kaksi vuotta. Työsopimus voidaan uusia.

Artiklan 2 kohdan mukaan, kun toimielin harkitsee erityisneuvonantajan palkkaamista tai hänen työsopimuksensa uusimista, se tiedottaa asiasta toimivaltaiselle budjettivallan käyttäjälle ja ilmoittaa asianomaiselle maksettavaksi aiotun palkan määrän. Ennen työsopimuksen lopullista allekirjoittamista kyseisestä palkasta neuvotellaan budjettivallan käyttäjän kanssa, jos joku tämän viranomaisen jäsen tai asianomainen toimielin toivoo neuvotteluja kuukauden kuluessa edellä mainitusta ilmoituksesta.

Palvelussuhteen ehtojen 124 artiklan mukaan valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin sovelletaan virkamiesten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia henkilöstösääntöjen 1 c ja 1 d artiklan, 11, 11 a, 12 ja 12 a artiklan, 16 artiklan ensimmäisen kohdan, 17, 17 a, 19, 22, 22 a ja 22 b artiklan, 23 artiklan, 25 artiklan toisen kohdan säännöksiä sekä muutoksenhakua koskevia henkilöstösääntöjen 90 ja 91 artiklan säännöksiä soveltuvin osin.

Artiklan 7 kohdan mukaan Euroopan syyttäjät ja valtuutetut Euroopan syyttäjät eivät vastaanota tutkinta- ja syytevaltuuksiaan käyttäessään mitään muita määräyksiä, suuntaviivoja tai ohjeita kuin niitä, joista nimenomaisesti säädetään asetuksen 6 artiklassa. Kansallisessa täydentävässä

lainsäädännössä erityisesti valtuutettujen Euroopan syyttäjien riippumattomuus kansallisista viranomaisista turvattaisiin erityisellä säännöksellä silloin, kun valtuutettu syyttäjä kaksoishattuperiaatteen mukaisesti käsittelee Euroopan syyttäjänviraston toimivaltaan kuuluvia rikosasioita.

Valtuutetun Euroopan syyttäjän asema

Valtuutettujen Euroopan syyttäjien nimittämisestä säädetään EPPO-asetuksen 17 artiklassa, jonka 2 kohdan mukaan valtuutetut Euroopan syyttäjät ovat nimittämisestään aina eroon asti kansallisen syyttäjälaitoksen tai oikeuslaitoksen aktiivisia jäseniä. Suomen ehdokkaiden nimeämisestä säädetään EPPO-lain 4 §:ssä.

EPPO-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan mukaan valtuutetut Euroopan syyttäjät toimivat EPPO:n puolesta omissa jäsenvaltioissaan ja heillä on samat valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä. Lisäksi heillä on erityinen asema ja toimivalta EPPO-asetuksen mukaan. Suomessa he työskentelevät integroituna Syyttäjälaitokseen. EPPO-asetuksen 13 artiklan 3 kohdan mukaan valtuutetut Euroopan syyttäjät voivat hoitaa myös kansallisen syyttäjän tehtäviä siinä määrin, kuin se ei estä heitä täyttämästä asetuksen mukaisia tehtäviä EPPO:n virkamiehinä (ns. kaksoishattuperiaate). Valtuutetut Euroopan syyttäjät toimivat siis samanaikaisesti myös kansallisen syyttäjän virassa ja voivat hoitaa kansallisen syyttäjän tehtäviä siinä määrin kuin se ei estä heitä täyttämästä asetuksessa edellytettyjä velvoitteita. Jos tehtävään tulee valituksi syyttäjä, jatkaa hän oman syyttäjän virkansa hoitamista. Mikäli valituksi tulee henkilö Syyttäjälaitoksen ulkopuolelta (kuten tuomari tai asianajaja), nimitetään hänet vastaavaksi viiden vuoden ajaksi määräaikaiseen syyttäjän virkaan Syyttäjälaitoksessa kansallisen syyttäjän tehtävien hoitamista varten.

EPPO:n kanssa käydyissä neuvotteluissa on päädytty virkamiestasolla luonnosteltuun kompromissiin, jonka mukaan EPPO:n toiminnan alkuvaiheessa Suomesta nimettäisiin kaksoishattumallin mukaisesti yksi valtuutettu Euroopan syyttäjä, jonka työpanos EPPO:lle olisi 100%, ja toinen valtuutettu Euroopan syyttäjä, joka hoitaisi alustavan työnjaon mukaan kansallisia tehtäviä noin 80% ja EPPO-tehtäviä noin 20% työajastaan ja muun ohella sijaistaisi täysiaikaista valtuutettua Euroopan syyttäjää vuosiloman ja muiden pidempien poissaolojen aikana. Tätä järjestelyä tarkasteltaisiin uudelleen määräajan, kuten vuoden tai kahden vuoden kuluttua, jolloin työpanoksen kohdentamista ja prosenttiosuuksia tarvittaessa muutettaisiin. Mikäli työ määrä muuttuisi kesken vuoden merkittävästi sovitusta, voitaisiin työpanoksen kohdentamista muuttaa jo tarvittaessa nopeamminkin. Tästä järjestelystä käydään vielä neuvotteluja Syyttäjälaitoksen ja EPPO:n välillä. Molemmilla valtuutetuilla Euroopan syyttäjillä olisi kansallisen syyttäjän virka.

Kollegion päätöksen määräykset sosiaaliturvasta

EPPO:n kollegion päätös 001/2020 täydentää valtuutettujen Euroopan syyttäjien työsuhteen ehtoja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia määräyksiä. Kollegion päätöksen mukaan valtuutetun Euroopan syyttäjän sairausajan palkkaan soveltuvat samat säännöt kuin kansallisesti, paitsi jos korvausta maksetaan kansallisesti sairausvakuutusjärjestelmästä. Äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan osalta kollegion päätöksen kirjaus on saman sisältöinen: äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaan ajalta palkkaan soveltuvat samat säännöt kuin kansallisesti, paitsi jos korvausta maksetaan kansallisesta sosiaaliturvajärjestelmästä.

3 Nykytila ja sen arviointi

EPPO-asetuksen 96 artiklan 6 kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden tulee varmistaa asianmukaiset järjestelyt, jotta valtuutettujen Euroopan syyttäjien kansallisen järjestelmän mukaiseen sosiaaliturvaan, eläkkeeseen ja vakuutuksen kattavuuteen liittyvät oikeudet säilyvät. On myös varmistettava, että valtuutetun Euroopan syyttäjän palkan kokonaismäärä ei ole alhaisempi kuin mitä hän saisi pelkästään kansallisen syyttäjän toimesta. Valtuutettujen Euroopan syyttäjien yleisistä työolosuhteista ja työympäristöstä vastaavat toimivaltaiset kansalliset oikeusviranomaiset. EPPO-lakia valmisteltaessa ei vielä oltu ratkaistu kaikkia valtuutettujen Euroopan syyttäjien työehtoja, palkkausta ja sivukuluja koskevia kysymyksiä, minkä vuoksi täydentävää lainsäädäntöä ei tältä osin voitu tuolloin vielä valmistella.

EPPO-asetuksen 96 artiklassa tarkoitettujen sosiaaliturvaoikeuksien säilyminen liittyy Suomessa useiden etuuslakien ja etuuksien rahoituksesta säädettyjen lakien soveltamiseen. Koska säännökset soveltuvat ainoastaan valtuutettuihin Euroopan syyttäjiin, on katsottu tarkoituksenmukaiseksi säätää EPPO-asetuksen toimeenpanemiseksi tarvittavasta kansallisen lainsäädännön tarkentamisesta EPPO:sta annetussa kansallisessa laissa, johon on muutenkin sisällytetty EPPO:a koskeva tarvittava kansallinen erityissääntely. Valtuutettuja Euroopan syyttäjiä koskevan erityissääntelyn lisääminen kaikkiin sosiaaliturvaetuuksiin ja niiden rahoitusta koskeviin lakeihin olisi myös poikennut aiemmasta käytännöstä vastaavien erityisten ryhmien osalta.

Työntekijän ja työnantajan vakuutusmaksut

Työntekijän ja työnantajan maksamia sosiaalivakuutusmaksuja valtion palveluksessa olevien henkilöiden osalta ovat työeläkevakuutusmaksu, sairausvakuutusmaksu ja työttömyysvakuutusmaksu. Ulkomaan työssä, siltä osin kuin henkilö on Suomen sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisalan piirissä, vakuutusmaksujen ja sosiaaliturvaetuuksien perusteena käytetään työnantajan ja työntekijän yhdessä määrittelemää vakuutuspalkkaa.

Julkisten alojen eläkelain (81/2016) soveltamisalaan kuuluvat työntekijät ovat lain 168 §:n mukaan velvollisia suorittamaan eläkevakuutusmaksun. Eläkemaksun suuruudesta on säädetty työntekijän eläkelain (395/2016) 153 §:ssä. Työnantajan eläkemaksusta on säädetty Kevasta annetun lain (66/2016) 19 a §:ssä. Kevan jäsenyhteisöille määrätään eläkemaksu jäsenyhteisön palveluksessa olevien henkilöiden työansioden yhteismäärän perusteella.

Sairausvakuutuslain (1224/2004) 18 luvun 18 §:ssä on säädetty siitä, että tietyissä ulkomaan työn tilanteissa työntekijän sairausvakuutuksen sairaanhoito- ja päivärahamaksun määräytymisen ja suorittamisen perusteena käytetään ulkomaantyötulon sijasta työeläkelaeissa tarkoitettua vakuutuspalkkaa, edellyttäen, että vakuutetun eläketurva on järjestetty joko pakollisesti tai vapaaehtoisesti työeläkelakien perusteella. Työnantajan sairausvakuutusmaksusta annetun lain (771/2016) 5 §:n mukaan vakuutuspalkkaa käytetään näissä tilanteissa myös työnantajan sairausvakuutusmaksun määräämisen perusteena.

Työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain (555/1998) 19 § sisältää säännöksen palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun perusteesta ja sisältää vakuutuspalkkaa vastaavan säännöksen. Ulkomaan työstä työansiona pidetään sitä palkkaa, jota vastaavasta työstä Suomessa olisi maksettava. Valtiotyönantaja ei maksa työnantajan työttömyysvakuutusmaksua.

Valtiolla ei ole työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) mukaista vakuuttamisvelvollisuutta, vaan korvaus valtion työssä aiheutuneen työtapaturman tai ammattitaudin johdosta maksetaan valtion varoista siten kuin työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädetään.

Työntekijän vakuutusmaksujen maksaminen

Julkisten alojen eläkelain 169 §:n ja työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain 20 §:n mukaisesti työnantaja pidättää palkansaajan työttömyysvakuutusmaksun palkanmaksun yhteydessä.

Sairausvakuutuslain 18 luvun 29 §:n mukaan vakuutetun sairausvakuutusmaksun ennakonpidätyksestä on voimassa, mitä ennakoperintälaissa säädetään. Sairausvakuutuslain 18 luvun 30 §:n mukaan työnantajan on palkanmaksun yhteydessä ilmoitettava palkansaajalle ennakonpidätyksenä perityn sairausvakuutuksen päivärahamaksun määrä. Lain 31 §:n mukaan vakuutetun sairausvakuutusmaksuun sovelletaan verotusmenettelystä annetun lain kunnallisveroa koskevia säännöksiä veron huojennuksesta, lykkäämisestä, oikaisusta ja jälkiverotuksesta sekä muusta verotusmenettelystä.

Ansioon perustuvien sosiaaliturvaetuuksien määräytyminen

Julkisten alojen eläkelain 86 §:n mukaan Suomesta ulkomaille työskentelemään lähetetyn työntekijän eläkkeen perusteena olevana työansiona on pidettävä sitä palkkaa, jota vastaavasta työstä Suomessa olisi maksettava. Jos vastaavaa työtä Suomessa ei ole, työansiona pidetään sitä palkkaa, jonka muutoin voidaan katsoa vastaavan sanottua työtä. Työtapaturma- ja ammattitautilain 81 §:n mukaan ansionmenetykskorvauksen perusteena olevaa työansiota määrittäessä otetaan huomioon palkka, tulospalkkio tai muu vastike, joka on maksettu tai sovittu maksettavaksi korvauksena työstä. Muun vastikkeen katsotaan tarkoittavan muun muassa vakuutuspalkkaa.

Sairausvakuutuslain 11 luvun 3 §:n mukaan päivärahaetuuksien määrän laskennassa palkkatulona otetaan huomioon työ- tai virkasuhteen perusteella maksettu palkka ja vakuutuspalkka. Työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 1 §:ssä säädetään työttömyyspäivärahan määrästä. Peruspäivärahan määrä on kiinteä. Ansiopäivärahan perusteena olevasta palkasta säädetään työttömyysturvalain 6 luvun 4 §:ssä, jonka mukaan ansiopäivärahan perusteena olevana palkkana otetaan huomioon palkka ja muu ansiotulona pidettävä vastike, joka on maksettu korvauksena työstä.

Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja palvelut

Valtuutetut Euroopan syyttäjät ovat Suomessa vakinaisesti asuvia ja kotikunnan omaavia henkilöitä. Oikeus sellaisiin etuuksiin ja palveluihin, jotka määräytyvät Suomessa asumisen perusteella, ovat samat kuin muillakin Suomessa vakinaisesti asuvilla henkilöillä. Tällaisia etuuksia ovat muun muassa sairausvakuutuslain mukaiset korvaukset lääkeostoista ja yksityisen terveydenhuollon palveluista sekä kuntien ja hyvinvointialueiden järjestämät palvelut.

4 Ehdotus ja sen vaikutukset

4.1 Ehdotus

EPPO-lakiin lisättäisiin uusi säännös, jolla turvattaisiin valtuutetulle Euroopan syyttäjälle kansallisia syyttäjiä vastaavat sosiaaliturvaan, eläkkeeseen ja vakuutuksen kattavuuteen liittyvät oikeudet ja etuudet, kuten EPPO-asetuksen 96 artiklan 6 kohdassa edellytetään. Kaikella val-

tuutetulle Euroopan syyttäjälle maksetulla palkalla olisi näin vaikutus sosiaaliturvaan: kansallisesta syyttäjän tehtävästä maksetun palkan osalta yleisen sosiaaliturvalainsäädännön mukaisesti ja EPPO:n maksaman palkan osalta ehdotettavan erityislainsäädännön mukaisesti.

Ehdotuksen mukaan EPPO:n valtuutetulle Euroopan syyttäjälle maksamaan palkkaan sovellettaisiin vakuutuspalkkaa ja sitä vastaavaa korvausta koskevia säännöksiä sosiaaliturvamaksujen ja etuuksien määräytymisen osalta. Vakuutuspalkkaa koskevien periaatteiden soveltaminen tarkoittaisi sitä, että sosiaaliturvamaksut määräytyisivät kuukausittain saman laskennallisen ansion perusteella. Syyttäjälaitos, joka huolehtii työnantajan maksujen suorittamisesta valtiotyönantajaa koskevan lainsäädännön mukaisesti, ei saa suoraan EPPO:lta tietoa valtuutetulle Euroopan syyttäjälle maksetusta palkasta. Vakuutuspalkan perusteella Syyttäjälaitos pystyisi suorittamaan lainmukaiset maksut ja tekemään tulorekisteriin tehtävät ilmoitukset kuukausittain ilman tietoa todellisesta maksetusta palkasta. Syyttäjälaitos laskuttaisi työntekijän työeläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun työntekijältä ja tilittäisi ne valtion eläkerahastolle ja Työllisyysrahastolle. Verohallinto määräisi verotuksessa työntekijän maksettavaksi sairausvakuutusmaksun vakuutuspalkan perusteella voimassa olevien säännösten mukaisesti.

Ensimmäinen valtuutettu Euroopan syyttäjä on aloittanut tehtävässä jo ennen ehdotetun muutoksen voimaantuloa. Sosiaaliturvaoikeudet voitaisiin turvata ajalta ennen ehdotetun muutoksen voimaantuloa käytännöllisillä järjestelyillä, kuten vakuutuspalkan määrittämisellä takautuen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yleistä

Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla täydennetään EPPO-asetusta, joka on jo sellaisenaan voimassa laintasoisena säädöksenä Suomessa. EPPO:n perustamisen tavoitteita on käsitelty EPPO-lakia koskevan hallituksen esityksen tavoitteita koskevassa jaksossa.

EPPO:n arvioidaan tehostavan unionin taloudellisten etujen suojaamista. EPPO:n avulla edistettäisiin unionin varoihin kohdistuvien petosten ja niihin liittyvien lahjus- sekä rahanpesurikosten tutkintaa ja syytetoimia jäsenvaltioissa. Mitä tehokkaammin EU:n budjettia vahingoittaviin rikoksiin ja rikoshyötyyn pystytään jäsenvaltioiden tasolla puuttumaan, sitä enemmän EPPO:lla on myönteisiä vaikutuksia EU:n varainkäyttöön ja unionin uskottavuuteen ylipäätään. Tämä hyödyttää erityisesti Suomen kaltaisia EU:n nettomaksajavaltioita. Tarkkaa arviota siitä, kuinka paljon EPPO:sta on saatavissa taloudellista hyötyä unionin tasolla ei voida antaa. Varovaisemmatkin unionin tasolla tehdyt arviot kuitenkin osoittavat, että taloudellisissa väärinkäytöksissä on kysymys miljardeista euroista vuosittain.

Vaikutukset yksilön kannalta

Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla on tarkoitus turvata valtuutetuille Euroopan syyttäjille kansallisten syyttäjien sosiaaliturvaa vastaava toimeentulo niissä tilanteissa, joissa valtuutettu Euroopan syyttäjä on estynyt sairauden, tapaturman, työttömyyden tai muun vastaavan synn vuoksi saamasta normaalia ansiotuloa. Valtuutetun Euroopan syyttäjän kannalta ei voida pitää tarkoituksenmukaisena, jos hänen työskennellessään Euroopan unionin toimielimelle Suomessa, sosiaaliturvaetuudet olisivat tosiasiallisesti huonommat kuin niin sanotun lähetetyn työntekijän. On perusteltua, että valtuutetun Euroopan syyttäjän sosiaaliturvaetuuksien perusteena olevana työansiona pidetään vakuutuspalkkaa, ja sosiaaliturvamaksuista huolehditaan vastavasti kuin kansallisessa palvelussuhteessa.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Valtuutettujen Euroopan syyttäjien sosiaaliturvaan liittyvät tehtävät kuuluvat sosiaaliturvalaitosten lakisääteisiin tehtäviin ja vaikutusten viranomaisten toimintaan voidaan arvioida olevan hyvin vähäisiä.

Taloudelliset vaikutukset

EPPO:n toimintamenoja katetaan sen talousarviosta ja EPPO:n rahoitus kuuluu EU:n budjettiin. Silloin, kun jäsenvaltioissa toimivat valtuutetut Euroopan syyttäjät hoitavat EPPO-asetuksen mukaisia tehtäviä, niistä aiheutuvat menot ovat EPPO:n toimintamenoja. Ehdotukseen sisältyvän kaksoishattuperiaatteen mukaisesti Suomessa valtuutetut Euroopan syyttäjät voisivat EPPO-asetuksen 13 artiklan 3 kohdassa säädetyn mukaisesti toimia myös kansallisina syyttäjinä virkasuhteessa Syyttäjälaitokseen. EPPO:n tehtävät on kuitenkin asetuksen säännösten mukaisesti asetettava etusijalle. Suomi on nimennyt kaksi valtuutettua Euroopan syyttäjää. Kokoaikaisesti EPPO-asioita hoitava valtuutettu Euroopan syyttäjäksi on aloittanut tehtävässään heinäkuussa 2021. Toinen valtuutettu Euroopan syyttäjäksi hoitaa EPPO-asioita osa-aikaisesti ja aloittaa tehtävässä, kun EPPO:n ja Syyttäjälaitoksen välinen sopimus asiasta on laadittu.

EPPO vastaa valtuutettujen Euroopan syyttäjien palkanmaksusta siltä osin kuin nämä hoitavat EPPO:n toimivaltaan kuuluvia rikosasioita, jotka EPPO on ottanut tutkittavakseen. Palkasta maksetaan EU-vero. Kansallisista syyttäjän tehtävistä palkan maksaa Syyttäjälaitos. Syyttäjälaitos maksaa sosiaalivakuutusmaksut sekä kansallisesta palkasta että EPPO:n maksamasta EPPO-palkasta. Arvio Syyttäjälaitokselle vuonna 2022 maksettaviksi tulevista sosiaalivakuutusmaksuista on yhteensä 21 074 euroa. Laskelma perustuu yllä kuvattuun ratkaisuun, jonka mukaan yksi valtuutettu Euroopan syyttäjäksi hoitaa EPPO-asioita kokoaikaisesti ja toinen osa-aikaisesti. Kustannukset on tarkoitus kattaa valtiontalouden kehyspäätösten ja valtiontalouden talousarvion mukaisten määrärahojen puitteissa. Mahdollisista määräraharahatarpeista päätetään normaaliin tapaan talousarviota koskevissa päätöksentekomenettelyissä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

EPPO-asetuksen 96 artiklassa tarkoitettujen sosiaaliturvaoikeuksien säilyminen liittyy Suomessa useiden etuuslakien ja etuuksien rahoituksesta säädettyjen lakien soveltamiseen. Asetuksessa edellytettyjen oikeuksien toteuttamiseksi kansallisen lainsäädännön tarkentaminen on tarpeellista, kun palkan maksajana toimiva EPPO ei sitä koskevan EU-lainsäädännön perusteella maksa työnantajan sosiaaliturvavakuutusmaksuja. Lisäksi sosiaaliturvaoikeuksien määräytymiseksi EPPO:n maksaman palkan perusteella tarvitaan kansallista sääntelyä.

Muutosten toteuttamisvaihtoehtoina on tunnistettu EPPO-lain muuttaminen siten, että valtuutettujen Euroopan syyttäjien sosiaaliturvaoikeuksia koskeva säännös lisättäisiin EPPO:sta annettuun kansalliseen lakiin tai vaihtoehtoisesti useiden sosiaaliturvaoikeuksia ja niiden rahoitusta koskevien lakien muuttaminen. Valtuutettuja Euroopan syyttäjiksi koskevan erityissääntelyn lisääminen kaikkiin sosiaaliturvaoikeuksiin ja niiden rahoitusta koskeviin lakeihin poikkeaisi aiemmasta käytännöstä vastaavatyypisten erityisten henkilöryhmien osalta. Lisäksi useiden etuuksien ja etuuksien rahoitusta koskevien lakien muuttaminen johtaisi monimutkaisempaan sääntelyyn. Johdonmukaisuussyistä tarvittava säännös ehdotetaan lisättäväksi EPPO-lakiin.

6 Lausuntopalaute

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa seuraavilta yhdeksältä taholta: Akava, Kela, Keva, Lakimiesten ja Lääkärien työttömyyskassa (LL-kassa), Suomen Syyttäjähdistys ry, Työllisyysrahasto, Valtakunnansyyttäjän toimisto, valtiovarainministeriö ja Verohallinto.

Lausunnonantajat pitivät esitystä kannatettavana ja vakuutuspalkan käyttämistä selkeänä ratkaisuna.

Akava ry ja Suomen syyttäjähdistys ry ovat tuoneet esiin tarpeen kiinnittää esityksessä huomiota siihen, että ensimmäinen valtuutettu Euroopan syyttäjä on jo aloittanut tehtävässä ja on syytä ottaa huomioon työskentelyaika EPPO:n palveluksessa jo ennen muutosehdotuksen voimaantuloa. Takautuva työskentelyaika voidaan ottaa huomioon määrittämällä vakuutuspalkka tarvittaessa työskentelyn alusta lukien. Syyttäjähdistyksen lausunnon perusteella esityksessä on selkeämmin tuotu esiin, että kaikella valtuutetulle Euroopan syyttäjälle maksetulla palkalla on vaikutus sosiaaliturvaan. Esityksellä ei sinänsä ole vaikutusta kansallisesta syyttäjän työstä maksettavaan palkkaan, siitä maksettaviin vakuutusmaksuihin tai sen perusteella karttuviin etuuksiin.

Verohallinto on tuonut esiin vähäisiä tietojärjestelmien muutostarpeita. Tulorekisterin palkkatietoilmoitukseen tarvitaan esityksen johdosta uusi tietokenttä, joka on mahdollista toteuttaa normaalin vuosimuutosprosessin yhteydessä.

Esitystä on käsitelty Valtion- ja kuntien eläkeneuvottelukunnassa.

7 Säännöskohtaiset perustelut

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 a § valtuutetun Euroopan syyttäjän sosiaaliturvasta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan EPPO:n valtuutetulle Euroopan syyttäjälle maksamaan palkkaan sovellettaisiin, mitä vakuutuspalkkana ja vastaavasta työstä Suomessa palkkana tai muuna vastikkeena maksetun korvauksen perusteella määräytyvistä sosiaaliturvaetuuksista ja sosiaalivakuutusmaksuista säädetään. Sovellettavaksi tulisi, mitä sosiaaliturvaetuuksien ja sosiaalivakuutusmaksujen osalta säädetään vakuutuspalkasta, julkisten alojen eläkelain (81/2016) 86 §:ssä eläkkeeseen oikeuttavasta työansioista sekä työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 81 §:ssä ansionmenetykskorvauksen perusteena olevasta työansioista. Vakuutuspalkalla tarkoitetaan yleensä lähetetylle työntekijälle ulkomaan komennuksen ajaksi määriteltävää laskennallista palkkaa, joka olisi maksettava, jos ulkomailla tehtyä työtä vastaava työ tehtäisiin Suomessa. Vakuutuspalkkaa koskevia säännöksiä sovellettaisiin valtuutetulle Euroopan syyttäjälle maksettuun palkkaan, vaikka syyttäjän työ tehdään Suomessa. Vakuutuspalkan perusteella määräytyvät sekä sosiaalivakuutusmaksut että ansioon perustuvat etuudet.

Syyttäjälaitos ja valtuutettu Euroopan syyttäjä määrittelisivät vakuutuspalkan. Valtuutetulle Euroopan syyttäjälle ehdotetaan määriteltäväksi vakuutuspalkkaan rinnastettava ansio, jonka perusteella sosiaaliturvaetuudet ja sosiaalivakuutusmaksut määräytyisivät. Syyttäjälaitos ei saa suoraan tietoja EPPO:n maksamasta palkasta, jolloin kuukausittain määräytyvien maksujen toimeenpano olisi käytännössä hankalaa tosiasiallista kuukausipalkkatietoa käyttäen.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa todettaisiin Syyttäjälaitoksen ja valtuutetun Euroopan syyttäjän velvollisuuksista maksaa lainmukaiset vakuutusmaksut. Syyttäjälaitos rinnastuisi lähettävään työnantajaan, joka huolehtii sosiaalivakuutusmaksuista vastaavasti kuin ulkomaille lähetetyn työntekijän työnantaja. Koska työnantajan toimittama ennakonpidätys ei ole mahdollinen,

valtuutetun Euroopan syyttäjän lainmukaiset työntekijän vakuutusmaksut ehdotetaan suoritettavaksi Syyttäjälaitoksen kautta, joka tilittäisi maksut edelleen valtion eläkerahastolle ja Työllisyysrahastolle. Syyttäjälaitos myös huolehtisi vaadittavista ilmoituksista tulorekisteriin.

EPPO:n valtuutetulle Euroopan syyttäjälle maksama palkka on vapautettu ansiotuloverosta Suomessa, mutta palkasta pidätetään EU-vero.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitystä on arvioitava erityisesti perustuslain (731/1999) 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden sekä 19 §:n turvaamien sosiaaliturvaoikeuksien kannalta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös asettaa vaatimuksen oikeudelliselle yhdenvertaisuudelle ja tosiasialliselle tasa-arvolle. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/D).

Ehdotuksella turvataan valtuutetuille Euroopan syyttäjille yhdenvertainen asema kansallisesti samassa asemassa olevien henkilöiden kanssa. Valtuutetut Euroopan syyttäjät ovat integroituneita kansalliseen syyttäjälaitokseen. Heidän asemansa EPPOn palveluksessa toimiessaan on erityisneuvonantaja, mistä syystä he eivät EU:n henkilöstösäännön perusteella saa sosiaaliturvaoikeuksia EU:n järjestelmästä. Ehdotus vahvistaa valtuutettujen Euroopan syyttäjien yhdenvertaista kohtelua suhteessa kansallista syyttäjän työtä tekeviin. Ilman säännöstä valtuutetut Euroopan syyttäjät eivät olisi lakisääteisen sosiaaliturvajärjestelmän osalta yhdenvertaisessa asemassa muihin Suomessa työskenteleviin nähden.

Oikeus sosiaaliturvaan

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Säännöksen 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Ehdotuksella on erityisesti merkitystä 19 §:n 2 momentin turvaamien oikeuksien kannalta. Säännös sisältää myös lainsäätäjälle toimintaveloitteen sosiaaliturvan kehittämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 71).

HE 42/2022 vp

Ehdotetulla säännöksellä turvattaisiin valtuutetuille Euroopan syyttäjille oikeus ansioon perustuviin syyperusteisiin sosiaaliturvaetuksiin. Ilman säännöstä heille voitaisiin edellytysten täytyessä maksaa vain vähimmäismääräisiä päivärahaetuuksia, eikä työeläkettä karttuisi lakisääteisessä työeläkejärjestelmässä EPPO:n palveluksessa työskentelyn ajalta.

Muilta osin esityksessä ei ehdoteta voimassa olevaan lainsäädäntöön sellaisia muutoksia, joilla olisi merkitystä arvioitaessa esitystä perusoikeuksien kannalta. Edellä esitetyillä perusteilla hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Koska tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (EU) 2017/1939 on säännöksiä, joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan annettuun lakiin (66/2021) uusi 4 a § seuraavasti:

4 a §

Valtuutetun Euroopan syyttäjän sosiaaliturva

Euroopan syyttäjänviraston valtuutetulle Euroopan syyttäjälle maksamaan palkkaan sovelletaan, mitä vakuutuspalkkana ja vastaavasta työstä Suomessa palkkana tai muuna vastikkeena maksetun korvauksen perusteella määräytyvistä sosiaaliturvaetuuksista ja sosiaalivakuutusmaksuista säädetään.

Syyttäjälaitos maksaa valtuutetun Euroopan syyttäjän palkan perusteella määräytyvät työnantajan sosiaalivakuutusmaksut. Valtuutettu Euroopan syyttäjä maksaa työntekijän eläkemaksun ja työttömyysvakuutusmaksun Syyttäjälaitokselle, joka tilittää maksetut määrät valtion eläkerahastolle ja Työllisyysrahastolle. Syyttäjälaitos tekee palkkaa ja maksettuja maksuja koskevat ilmoitukset tulotietojärjestelmästä annetussa laissa (53/2018) tarkoitettuun tulorekisteriin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 13.4.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson