

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet ändras. Genom lagen har det utfärdats bestämmelser som kompletterar rådets förordning om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO).

Det föreslås att lagen ändras så att det till lagen fogas en ny paragraf om de europeiska delegerade åklagarnas sociala trygghet.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Beredning	3
2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll	4
3 Nuläge och bedömning av nuläget	7
4 Förslaget och dess konsekvenser	9
4.1 Förslaget	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	9
5 Alternativa handlingsvägar	10
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	10
6 Remissvar	11
7 Specialmotivering	11
8 Ikraftträdande	12
9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	12
LAGFÖRSLAG	14
Lag om ändring av lagen om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet	14

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Europeiska åklagarmyndigheten (nedan även EPPO) har inrättats genom rådets förordning (EU) 2017/1939 av den 12 oktober 2017 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (nedan EPPO-förordningen). EPPO är behörig att som oberoende åklagarmyndighet inom EU utreda brott som riktar sig mot EU:s budget och åtala dem som misstänks för brotten i nationella domstolar. Bakom inrättandet av EPPO ligger ett behov av att intensifiera kampen mot brott som skadar EU:s ekonomiska intressen. Myndigheten består av ett centralt åklagarkontor, som har säte i Luxemburg, och av europeiska delegerade åklagare, som är verksamma i medlemsstaterna. EPPO inledde sin verksamhet i juni 2021.

EPPO har inrättats som ett instrument för fördjupat samarbete och i dess verksamhet deltar 22 av EU:s medlemsstater, inklusive Finland. Vid inrättandet deltog inte Irland, Danmark, Sverige, Polen och Ungern i EPPO, men Sverige bereder sitt deltagande i EPPO:s verksamhet. Den rättsliga grunden för inrättandet av EPPO är artikel 86 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som möjliggör ett fördjupat samarbete, om enighet om inrättandet inte uppnås i rådet. I artikel 86 i FEUF konstateras det att EPPO är behörig att utreda och lagföra gärningsmän och andra medverkande som har begått brott som skadar unionens ekonomiska intressen, i enlighet med EPPO-förordningen. I artikeln konstateras dessutom att EPPO ska föra talan för ovannämnda brott vid medlemsstaternas behöriga domstolar.

Europeiska åklagarmyndighetens behörighet omfattar i enlighet med bestämmelserna i EPPO-förordningen sådana brott som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1371 om bekämpande genom straffrättsliga bestämmelser av bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen (nedan direktivet om EU-bedrägerier) och brott som är oupplösligt sammankopplade med dem. Skyldigheterna enligt direktivet har i Finland genomförts genom de lagar om ändring av strafflagen och av lagen om statens revisionsverk som trädde i kraft den 1 april 2019 (368/2019 och 369/2019).

Justitieministeriet tillsatte den 1 mars 2018 en arbetsgrupp för att bereda ett förslag till lagstiftning som kompletterar förordningen. Arbetsgruppen överlämnade den 17 juni 2019 sitt enhälliga betänkande, i vilket det föreslogs att det stiftas en lag om Europeiska åklagarmyndigheten för att komplettera bestämmelserna i EPPO-förordningen och att det görs ändringar i vissa andra lagar. Lagen om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet (66/2021, nedan EPPO-lagen) antogs av riksdagen den 15 januari 2021 och lagen trädde i kraft den 10 juni 2021. Vid beredningen av EPPO-lagen hade alla frågor som gäller de europeiska delegerade åklagarnas anställningsvillkor, lön och lönebikostnader inte ännu avgjorts och därmed kunde dessa inte beaktas i EPPO-lagen (LaUB 15/2020 rd, FvUU 26/2020 rd).

1.2 Beredning

Beredningen av EU-rättsakten

Kommissionen lade fram sitt förslag till förordning om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten (EPPO) den 17 juli 2013 (COM(2013) 534 final) och efter det behandlades förordningsförslaget på arbetsgruppsnivå i Europeiska unionens råd. Innan förslaget till förordning lades fram behandlades Finlands inställning till EPPO i riksdagen genom E-ärende E 167/2012

rd, LaUU 2/2013 rd. I det skede då förslaget till förordning behandlades i arbetsgruppen lämnade statsrådet en U-skrivelse 64/2013 rd och dessutom kompletterande skrivelser 1. JM 25.4.2014, UK 1/2015 rd, UK 18/2015 rd, UK 29/2016 rd, UK 3/2017 rd och UK 13/2017 rd till riksdagen. Rådets förordning (EU) 2017/1939 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten antogs den 12 oktober 2017.

Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som ett samarbete mellan justitieministeriet, social- och hälso-vårdsministeriet och Åklagarmyndigheten.

2 EU-rättsaktens målsättning och huvudsakliga innehåll

Syftet med inrättandet av EPPO är att effektivare ingripa i brott som skadar EU:s ekonomiska intressen och på det sättet minska de ekonomiska förluster som dessa brott orsakar för unionen och medlemsstaterna. Ett effektivare skydd av unionens ekonomiska intressen ligger i alla medlemsstaters intresse, men särskilt när det gäller de stater som är så kallade nettobetalarare. Med tanke på nyttan av EPPO är det viktigt att ett så stort antal medlemsstater som möjligt deltar i EPPO. Det har dessutom betydelse för verksamheten hur effektivt brott kan avslöjas och utredas i medlemsstaterna.

I regeringens proposition om EPPO-lagen (RP 184/2020 rd) beskrivs EPPO-förordningens huvudsakliga innehåll och dess förhållande till lagstiftningen i Finland närmare. I avsnitt 2 i förordningen finns personalbestämmelser och bland dem gäller artikel 96.6 särskilt de europeiska delegerade åklagarnas anställningsvillkor och ställning. Innehållet i artikeln och de skäl som hänför sig till den beskrivs närmare nedan.

Artikel 96. Allmänna personalbestämmelser.

Artikel 96 i förordningen innehåller allmänna bestämmelser som gäller EPPO:s personal. Enligt punkt 1 ska tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren samt de regler som antagits genom överenskommelse mellan unionens institutioner för att ge verkan åt dessa tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor gälla för den europeiska chefsåklagaren och de europeiska åklagarna, de europeiska delegerade åklagarna, den administrativa direktören och Europeiska åklagarmyndighetens anställda, om inte annat föreskrivs i EPPO-förordningen. Den europeiska chefsåklagaren och de europeiska åklagarna ska vara tillfälligt anställda vid Europeiska åklagarmyndigheten i enlighet med artikel 2 a i anställningsvillkoren.

Enligt punkt 2 ska Europeiska åklagarmyndighetens anställda rekryteras i enlighet med de regler och bestämmelser som gäller för tjänstemän och övriga anställda i EU. Enligt punkt 3 ska de befogenheter att ingå anställningsavtal som tillsättningsmyndigheten tilldelas enligt tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren utövas av kollegiet. Kollegiet får i fråga om Europeiska åklagarmyndighetens anställda delegera dessa befogenheter till den administrativa direktören. Den delegering av befogenheter som avses i denna punkt ska inte gälla för den europeiska chefsåklagaren, de europeiska åklagarna, de europeiska delegerade åklagarna eller den administrativa direktören.

Enligt punkt 4 ska kollegiet anta lämpliga genomförandebestämmelser för tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren i enlighet med artikel 110 i tjänsteföreskrifterna. Kollegiet ska också anta en planering av personalresurser som en del av planeringsdokumentet.

Enligt punkt 5 ska protokollet om Europeiska gemenskapernas immunitet och privilegier gälla för Europeiska åklagarmyndigheten och dess anställda.

Enligt punkt 6 ska europeiska delegerade åklagare vara anställda som särskilda rådgivare i enlighet med artiklarna 5, 123 och 124 i anställningsvillkoren. De behöriga nationella myndigheterna ska underlätta utövandet av de europeiska delegerade åklagarnas uppgifter inom ramen för denna förordning och avstå från varje agerande eller inriktning som kan skada deras karriär eller ställning inom det nationella åklagarväsendet. I synnerhet ska de behöriga nationella myndigheterna förse de europeiska delegerade åklagarna med de resurser och den utrustning som de behöver för utövandet av sin verksamhet i enlighet med denna förordning och se till att de är fullständigt integrerade i sina nationella åklagarmyndigheter. Det ska säkerställas att det finns tillräckliga arrangemang för att de europeiska delegerade åklagarnas rättigheter som har anknytning till social trygghet, pension och försäkringsskydd enligt nationell lagstiftning ska bibehållas. Det ska också säkerställas att de europeiska delegerade åklagarnas totala lön inte är lägre än vad den skulle ha varit om den berörda åklagaren hade fortsatt arbeta endast som nationell åklagare. Ansvar för de europeiska delegerade åklagarnas allmänna arbetsvillkor och arbetsmiljö ska ligga på de behöriga nationella rättsliga myndigheterna.

Till artikeln hänför sig skäl 116 i förordningens ingress, enligt vilket de europeiska delegerade åklagarnas lön som särskilda rådgivare kommer att fastställas i ett direkt avtal och bör grundas på ett särskilt beslut av kollegiet. Detta beslut bör bland annat säkerställa att de europeiska delegerade åklagarna, i det specifika fall när de även utövar verksamhet som nationella åklagare i enlighet med artikel 13.3, i princip fortsätter att få betalt i egenskap av nationella åklagare och att lönen som särskild rådgivare endast kommer att motsvara den del av arbetet som utförs som europeiska delegerade åklagare på Europeiska åklagarmyndighetens vägnar. Varje medlemsstat förblir behörig att i sin lagstiftning med iakttagande av unionsrätten fastställa de villkor som ska gälla för beviljande av förmåner inom systemen för social trygghet.

Enligt artikel 5 i unionens tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda avses med särskild rådgivare den som på grund av sina särskilda kvalifikationer och trots annan yrkesverksamhet är anställd för att biträda en av unionsinstitutionerna, antingen regelbundet eller i perioder, och som avlönas via de totala anslagen för detta syfte i denna institutions budgetavsnitt.

Enligt artikel 123.1 i anställningsvillkoren ska en särskild rådgivares lön fastställas genom en direkt överenskommelse mellan denne och den myndighet som avses i artikel 6 första stycket. En särskild rådgivares anställningsavtal får inte överskrida två år. Det ska kunna förlängas.

I punkt 2 i artikeln sägs att en institution som avser att rekrytera en särskild rådgivare eller förlänga hans anställningsavtal ska anmäla detta till den budgetansvariga myndigheten och ange den planerade lönen. Innan anställningsavtalet slutgiltigt ingås ska det, om en ledamot av denna myndighet eller institution så begär inom en månad från dagen för anmälan, föras en diskussion med den budgetansvariga myndigheten om den föreslagna lönen.

Enligt artikel 124 i anställningsvillkoren ska artiklarna 1c, 1d, 11, 11a, 12 och 12a, artikel 16 första stycket, artiklarna 17, 17a, 19, 22, 22a och 22b, artikel 23 och artikel 25 andra stycket i tjänsteföreskrifterna om tjänstemännens rättigheter och skyldigheter samt artiklarna 90 och 91 i tjänsteföreskrifterna om överklaganden tillämpas på de europeiska delegerade åklagarna på motsvarande sätt.

Enligt artikel 96.7 får europeiska åklagare och europeiska delegerade åklagare i utövandet av sina utredningsbefogenheter och lagföringsbefogenheter inte erhålla några order, riktlinjer eller

instruktioner utöver de som uttryckligen föreskrivs i artikel 6 i förordningen. I den kompletterande nationella lagstiftningen tryggas i synnerhet de europeiska delegerade åklagarnas oberoende av de nationella myndigheterna genom en särskild bestämmelse när en delegerad åklagare i enlighet med principen om dubbla hattar handlägger brottmål som omfattas av EPPO:s behörighet.

De europeiska delegerade åklagarnas ställning

Bestämmelser om utnämning av de europeiska delegerade åklagarna finns i artikel 17 i EPPO-förordningen. Enligt punkt 2 i artikeln ska de europeiska delegerade åklagarna från tidpunkten för utnämning till tidpunkten för avsättning vara aktiva medarbetare i det nationella åklagarväsendet eller rättsväsendet. I 4 § i EPPO-lagen finns bestämmelser om nominering av Finlands kandidater.

Enligt artikel 13.1 i EPPO-förordningen ska de europeiska delegerade åklagarna agera på Europeiska åklagarmyndighetens vägnar i sina respektive medlemsstater och ha samma befogenheter som nationella åklagare. Dessutom har de en särskild ställning och särskilda befogenheter enligt EPPO-förordningen. I Finland arbetar de som en integrerad del av Åklagarmyndigheten. Enligt artikel 13.3 i EPPO-förordningen får de europeiska delegerade åklagarna även utöva verksamhet som nationella åklagare i den utsträckning som detta inte hindrar dem från att fullgöra sina skyldigheter som EPPO:s tjänstemän enligt förordningen (den s.k. principen om dubbla hattar). De europeiska delegerade åklagarna tjänstgör alltså samtidigt också som nationella åklagare och får utöva verksamhet som nationella åklagare i den utsträckning som detta inte hindrar dem från att fullgöra de skyldigheter som föreskrivs i förordningen. Om en åklagare utnämns till uppdraget fortsätter åklagaren att sköta sin egen åklagartjänst. Om en person utanför Åklagarmyndigheten (t.ex. en domare eller advokat) utnämns till uppdraget, ska han eller hon för en motsvarande period på fem år utnämnas till en tidsbegränsad åklagartjänst vid Åklagarmyndigheten för att sköta ett uppdrag som nationell åklagare.

Vid förhandlingarna med EPPO har man nått en kompromiss som utarbetats på tjänstemannanivå, enligt vilken det i inledningsskedet av EPPO:s verksamhet i enlighet med principen om dubbla hattar utnämns en europeisk delegerad åklagare vars arbetsinsats hos EPPO är 100 % och en annan europeisk delegerad åklagare som enligt den preliminära arbetsfördelningen sköter nationella uppgifter till ca 80 % och EPPO-uppgifter ca 20 % av arbetstiden och vid sidan av de andra uppgifterna under semestrar och annan längre frånvaro vikarierar den europeiska delegerade åklagare som arbetar heltid. Detta arrangemang ska granskas på nytt efter en viss tid, till exempel ett eller två år, och då ändras vid behov fördelningen av arbetsinsatsen och procentandelarna. Om arbetsmängden ändras avsevärt mitt under året jämfört med vad som avtalats, kan fördelningen av arbetsinsatsen vid behov också ändras snabbare. Åklagarmyndigheten och EPPO kommer ännu att förhandla om detta arrangemang. Båda de europeiska delegerade åklagarna ska ha en tjänst som nationell åklagare.

Bestämmelser om social trygghet i kollegiets beslut

EPPO:s kollegiums beslut 001/2020 kompletterar bestämmelserna om anställningsvillkor, rättigheter och skyldigheter för de europeiska delegerade åklagarna. Enligt kollegiets beslut tillämpas på de europeiska delegerade åklagarnas lön för sjukdomstid samma regler som nationellt, såvida inte ersättningen omfattas av det nationella sjukförsäkringssystemet. I fråga om moderskap, faderskap och föräldraledighet har kollegiets beslut samma innehåll: på lön för moderskaps-, faderskaps- och föräldraledighet tillämpas samma regler som nationellt, såvida inte ersättningen omfattas av det nationella sociala trygghetssystemet.

3 Nuläge och bedömning av nuläget

I enlighet med artikel 96.6 i EPPO-förordningen ska medlemsstaterna säkerställa att det finns tillräckliga arrangemang för att de europeiska delegerade åklagarnas rättigheter som har anknytning till social trygghet, pension och försäkringsskydd enligt nationell lagstiftning ska bibehållas. Det ska också säkerställas att de europeiska delegerade åklagarnas totala lön inte är lägre än vad den skulle ha varit om den berörda åklagaren hade fortsatt arbeta endast som nationell åklagare. Ansvar för de europeiska delegerade åklagarnas allmänna arbetsvillkor och arbetsmiljö ska ligga på de behöriga nationella rättsliga myndigheterna. Vid beredningen av EPPO-lagen hade alla frågor som gäller de europeiska delegerade åklagarnas anställningsvillkor, lön och lönebikostnader inte ännu avgjorts. Därför kunde kompletterande lagstiftning då inte ännu beredas till denna del.

Bibehållandet av de rättigheter till social trygghet som avses i artikel 96 i EPPO-förordningen har i Finland anknytning till tillämpningen av flera förmånslagar och lagar om finansiering av förmåner. Eftersom bestämmelserna endast är tillämpliga på de europeiska delegerade åklagarna har det ansetts ändamålsenligt att föreskriva den precisering av den nationella lagstiftningen som krävs för genomförandet av EPPO-förordningen i den nationella EPPO-lagen, som annars också innehåller behövliga nationella specialbestämmelser om EPPO. Att foga särskilda bestämmelser som gäller europeiska delegerade åklagare till alla lagar om sociala förmåner och finansieringen av dem skulle också avvika från tidigare praxis i fråga om motsvarande särskilda grupper.

Arbetstagarnas och arbetsgivarnas försäkringspremier och försäkringsavgifter

De socialförsäkringsavgifter som arbetstagaren och arbetsgivaren betalar i fråga om statsanställda är arbetspensionsförsäkringsavgift, sjukförsäkringsavgift eller sjukförsäkringspremie samt arbetslöshetsförsäkringspremie. Vid utlandsarbete används i den mån en person omfattas av tillämpningsområdet för den finska lagstiftningen om social trygghet en försäkringslön som fastställs gemensamt av arbetsgivaren och arbetstagaren som grund för försäkringsavgifter, försäkringspremier och sociala förmåner.

Arbetstagare som omfattas av pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016) är enligt 168 § i den lagen skyldiga att betala pensionsförsäkringsavgift. Bestämmelser om pensionsavgiftens storlek finns i 153 § i lagen om pension för arbetstagare (395/2016). Bestämmelser om arbetsgivarens pensionsavgift finns i 19 a § i lagen om Keva (66/2016). För Kevas medlemssamfund bestäms pensionsavgiften utifrån de sammanlagda beloppen av arbetsinkomsterna för personer som är anställda hos medlemssamfundet.

Enligt 18 kap. 18 § i sjukförsäkringslagen (1224/2004) används i vissa fall av utlandsarbete som grund för fastställande och betalning av sjukförsäkringens sjukvårdspremie och dagpenningspremie, i stället för utlandsarbetsinkomsten, den försäkringslön som avses i arbetspensionslagarna, förutsatt att den försäkrades pensionsskydd har ordnats antingen obligatoriskt eller frivilligt i enlighet med arbetspensionslagarna. Enligt 5 § i lagen om arbetsgivares sjukförsäkringsavgift (771/2016) används försäkringslönen i dessa fall också som grund för arbetsgivares sjukförsäkringsavgift.

I 19 § i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner (555/1998) finns bestämmelser om grunden för löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie och där ingår en motsvarande bestämmelse som bestämmelsen om försäkringslön. Som arbetsinkomst för utlandsarbete betraktas den

lön som skulle betalas i Finland för motsvarande arbete. Statliga arbetsgivare betalar inte arbetsgivares arbetslöshetsförsäkringspremie.

Staten har ingen försäkringsskyldighet enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015), utan ersättning på grund av ett olycksfall i arbetet som inträffat eller en yrkessjukdom som någon ådragit sig i anställning hos staten betalas av statens medel på det sätt som anges i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar.

Betalning av arbetstagarens försäkringspremier

I enlighet med 169 § i pensionslagen för den offentliga sektorn och 20 § i lagen om finansiering av arbetslöshetsförmåner innehåller arbetsgivaren löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie i samband med löneutbetalningen.

Enligt 18 kap. 29 § i sjukförsäkringslagen gäller angående förskottsinnehållning av den försäkrades sjukförsäkringspremie vad som bestäms i lagen om förskottsuppbörd. Enligt 18 kap. 30 § i sjukförsäkringslagen ska arbetsgivaren i samband med lönebetalningen informera löntagaren om beloppet av sjukförsäkringens dagpenningspremie som uppbärs i samband med förskottsinnehållningen. Enligt 31 § tillämpas på den försäkrades sjukförsäkringspremie de bestämmelser angående kommunalskatt i lagen om beskattningsförfarande som gäller skattelättnad, uppskov, rättelse och efterbeskattning samt beskattningsförfarandet i övrigt.

Hur sociala förmåner som grundar sig på inkomst bestäms

Enligt 86 § i pensionslagen för den offentliga sektorn betraktas, om en arbetstagare från Finland sänds utomlands för att arbeta, den lön som skulle betalas för motsvarande arbete i Finland som den arbetsinkomst som utgör grund för pensionen. Om motsvarande arbete inte finns i Finland, betraktas som arbetsinkomst en lön som annars kan anses motsvara nämnda arbete. Enligt 81 § i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar ska lön, resultatpremie eller något annat vederlag som har betalats eller avtalats att betalas som ersättning för arbete beaktas vid bestämmande av den arbetsinkomst som utgör grund för en ersättning för inkomstbortfall. Med annat vederlag avses bland annat försäkringslön.

Enligt 11 kap. 3 § i sjukförsäkringslagen beaktas vid beräkningen av dagpenningsförmåner som löneinkomst lön som fått i ett anställnings- eller tjänsteförhållande och försäkringslön. I 6 kap. 1 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) föreskrivs det om arbetslöshetsdagpenningens belopp. Beloppet av grunddagpenning är fast. Bestämmelser om lön som ligger till grund för inkomstrelaterad dagpenning finns i 6 kap. 4 § i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, enligt vilken lön och annat vederlag som ska betraktas som förvärvsinkomst och som har betalats som ersättning för arbete beaktas som den lön som ligger till grund för den inkomstrelaterade dagpenningen.

Bosättningsbaserad social trygghet och bosättningsbaserade tjänster

De europeiska delegerade åklagarna är personer som är varaktigt bosatta och har sin hemkommun i Finland. Rätten till sådana förmåner och tjänster som bestäms på grundval av bosättning i Finland är densamma som för andra personer som är varaktigt bosatta i Finland. Sådana förmåner är bland annat de ersättningar som enligt sjukförsäkringslagen kan fås för läkemedelsinköp och privata hälso- och sjukvårdstjänster samt de tjänster som ordnas av kommuner och välfärdsområden.

4 Förslaget och dess konsekvenser

4.1 Förslaget

Det föreslås att det till EPPO-lagen fogas en ny bestämmelse, genom vilken de europeiska delegerade åklagarna tryggas motsvarande rättigheter och förmåner i anknytning till social trygghet, pension och försäkringsskydd som de nationella åklagarna har, i enlighet med vad som förutsätts i artikel 96.6 i EPPO-förordningen. All den lön som betalas till de europeiska delegerade åklagarna inverkar därmed på den sociala tryggheten: lönen för uppgiften som nationell åklagare i enlighet med den nationella lagstiftningen om social trygghet och den lön som EPPO betalar i enlighet med den föreslagna speciallagstiftningen.

Enligt förslaget ska på den lön som EPPO betalar till de europeiska delegerade åklagarna tillämpas bestämmelser om försäkringslön och motsvarande ersättning när det gäller bestämmande av socialförsäkringsavgifter och sociala förmåner. Tillämpningen av principerna för försäkringslön innebär att socialskyddsavgifterna bestäms månatligen utifrån samma kalkylerade inkomst. Åklagarmyndigheten, som sköter betalningen av arbetsgivarens avgifter i enlighet med lagstiftningen om statliga arbetsgivare, får inte uppgifter direkt från EPPO om den lön som betalas till de europeiska delegerade åklagarna. Utifrån försäkringslönen kan Åklagarmyndigheten betala de lagstadgade avgifterna och göra anmälningarna till inkomstregistret månatligen utan uppgifter om den faktiska lön som betalats. Det föreslås att Åklagarmyndigheten ska ta ut arbetstagares pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringspremie av arbetstagarna och redovisa dem till statens pensionsfond och Sysselsättningsfonden. Skatteförvaltningen fastställer vid beskattningen den sjukförsäkringspremie som arbetstagaren ska betala utifrån försäkringslönen i enlighet med gällande bestämmelser.

Den första europeiska delegerade åklagaren har inlett sitt uppdrag redan innan den föreslagna ändringen träder i kraft. Rätten till social trygghet kan tillgodoses för tiden innan den föreslagna ändringens ikraftträdande genom praktiska arrangemang såsom retroaktivt fastställande av försäkringslönen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Allmänt

Genom de föreslagna ändringarna i lagstiftningen kompletteras EPPO-förordningen, som redan är i kraft i Finland som bestämmelser i lag. Syftet med inrättandet av EPPO har behandlats i avsnittet om målsättning i regeringens proposition om EPPO-lagen.

Det bedöms att EPPO effektiviserar skyddet av unionens ekonomiska intressen. Genom EPPO främjas utredningen och lagföringen i medlemsstaterna av bedrägerier som riktar sig mot unionens medel samt mut- och penningtvättsbrott i anknytning till bedrägerierna. Ju effektivare man på medlemsstatsnivå kan ingripa i de brott som skadar EU:s budget och i den ekonomiska vinningen av brott, desto mer positiva effekter har EPPO på EU:s användning av medel och på unionens trovärdighet överlag. Detta gynnar särskilt länder som Finland, som är nettobetalare i EU. Det går inte att ge en exakt uppskattning av hur stor ekonomisk nytta EPPO kan utgöra på unionsnivå. Även mer försiktiga uppskattningar på unionsnivå visar dock att det när det gäller ekonomiskt missbruk är fråga om miljarder euro per år.

Konsekvenser för den enskilda individen

Syftet med de föreslagna lagändringarna är att trygga en försörjning som motsvarar den sociala tryggheten för nationella åklagare för de europeiska delegerade åklagarna i situationer där en europeisk delegerad åklagare är förhindrad från att få normal förvärvsinkomst på grund av sjukdom, olycksfall, arbetslöshet eller av någon annan därmed jämförbar orsak. Med tanke på de europeiska delegerade åklagarna kan det inte anses ändamålsenligt om deras sociala förmåner i själva verket är sämre än för så kallade utsända arbetstagare när åklagarna arbetar i Finland för en institution inom Europeiska unionen. Det är motiverat att försäkringslönen betraktas som den arbetsinkomst som utgör grunden för de europeiska delegerade åklagarnas sociala förmåner och att socialskyddsavgifterna sköts på motsvarande sätt som i ett nationellt anställningsförhållande.

Konsekvenser för myndigheterna

De uppgifter som hänför sig till de europeiska delegerade åklagarnas sociala trygghet ingår i socialförsäkringsinstitutionernas lagstadgade uppgifter och konsekvenserna för myndigheterna kan bedömas vara mycket små.

Ekonomiska konsekvenser

Omkostnaderna för EPPO täcks med medel ur EPPO:s budget och finansieringen av EPPO ingår i EU:s budget. När de europeiska delegerade åklagare som är verksamma på nationell nivå sköter uppgifter enligt EPPO-förordningen ingår de utgifter som föranleds av detta i omkostnaderna för EPPO. Enligt den princip om dubbla hattar som ingår i förslaget kan de europeiska delegerade åklagarna i Finland också arbeta som nationella åklagare i tjänsteförhållande vid Åklagarmyndigheten i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 13.3 i EPPO-förordningen. Uppgifterna inom EPPO ska dock prioriteras i enlighet med bestämmelserna i förordningen. Finland har utnämnt två europeiska delegerade åklagare. En europeisk delegerad åklagare som sköter EPPO-ärenden på heltid inledde sitt uppdrag i juli 2021. Den andra europeiska delegerade åklagaren sköter EPPO-ärenden på deltid och inleder sitt uppdrag när EPPO och Åklagarmyndigheten har ingått ett avtal om saken.

EPPO svarar för löneutbetalningen till de europeiska delegerade åklagarna när de sköter brottmål som omfattas av EPPO:s behörighet och som EPPO har upptagit för utredning. På lönen betalas EU-skatt. Lönen för de nationella åklagaruppgifterna betalas av Åklagarmyndigheten. Åklagarmyndigheten ska betala socialförsäkringsavgifterna både för den nationella lönen och för den lön som EPPO betalar för EPPO-arbetet. Uppskattningsvis ska Åklagarmyndigheten år 2022 betala sammanlagt 21 074 euro i socialförsäkringsavgifter. Beräkningen grundar sig på den ovan beskrivna modellen, enligt vilken en av de europeiska delegerade åklagarna sköter EPPO-ärenden på heltid och den andra på deltid. Avsikten är att kostnaderna ska täckas inom ramen för rambesluten för statsfinanserna och anslagen i statsbudgeten. Beslut om eventuella behov av anslag fattas på normalt sätt inom beslutsförfarandet för budgeten.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Bibehållandet av de rättigheter till social trygghet som avses i artikel 96 i EPPO-förordningen hänför sig i Finland till tillämpningen av flera förmånslagar och lagar om finansiering av förmåner. För att de rättigheter som förutsätts i förordningen ska kunna tillgodoses behöver den

nationella lagstiftningen preciseras, eftersom EPPO som är löneutbetalare inte enligt EU-lagstiftningen betalar arbetsgivarens socialskyddsavgifter. Dessutom behövs det nationella bestämmelser om hur sociala förmåner ska bestämmas utifrån den lön som EPPO betalar.

Som alternativ för genomförandet av ändringarna har man identifierat ändring av EPPO-lagen genom att en bestämmelse om de europeiska delegerade åklagarnas sociala trygghet fogas till den nationella EPPO-lagen, eller alternativt att flera lagar om sociala förmåner och finansieringen av dem ändras. Att foga särskilda bestämmelser som gäller europeiska delegerade åklagare till alla lagar om sociala förmåner och finansieringen av dem skulle avvika från tidigare praxis i fråga om liknande särskilda persongrupper. Dessutom skulle ändring av flera lagar om förmåner och om finansieringen av förmåner leda till en mer komplicerad lagstiftning. Av konsekvensskäl föreslås det att den bestämmelse som behövs fogas till EPPO-lagen.

6 Remissvar

Utlåtande om utkastet till proposition begärdes av följande nio remissinstanser: Akava ry, Folkpensionsanstalten, Keva, Juristernas och Läkarnas arbetslöshetskassa (LL-kassa), Suomen Syyttäjähdistys ry, Sysselsättningsfonden, riksåklagarens byrå, finansministeriet och Skatteförvaltningen.

Remissinstanserna understödde propositionen och ansåg att användningen av försäkringslön är en tydlig lösning.

Akava ry och Suomen Syyttäjähdistys ry lyfte fram behovet att i propositionen uppmärksamma att den första europeiska delegerade åklagaren redan har inlett sitt uppdrag och att det finns skäl att beakta den tid som åklagaren har arbetat för EPPO innan ändringsförslaget trädde i kraft. Tiden i arbete kan beaktas retroaktivt genom att försäkringslönen vid behov fastställs från den tidpunkt då arbetet inleddes. Utifrån Suomen Syyttäjähdistys ry:s yttrande har det i propositionen tydligare framförts att all den lön som betalas till de europeiska delegerade åklagarna inverkar på den sociala tryggheten. Propositionen har i sig ingen inverkan på den lön som betalas för arbetet som nationell åklagare, de försäkringsavgifter och försäkringspremier som betalas för den, eller de förmåner som tjänas in utifrån den.

Skatteförvaltningen lyfte fram att det finns små ändringsbehov i informationssystemen. Till löneuppgiftsanmälan i inkomstregistret behövs på grund av propositionen en ny uppgiftsruta, som kan läggas till i samband med den normala årliga ändringsprocessen.

Förslaget har behandlats i statens och kommunernas pensionsdelegation.

7 Specialmotivering

Det föreslås att det till lagen fogas en ny 4 a § om de europeiska delegerade åklagarnas sociala trygghet. Enligt det föreslagna 1 mom. tillämpas i fråga om lön som Europeiska åklagarmyndigheten betalar till en europeisk delegerad åklagare vad som föreskrivs om de sociala förmåner och socialförsäkringsavgifter som bestäms utifrån ersättning som betalats som försäkringslön och som lön eller annat vederlag för motsvarande arbete i Finland. Det som blir tillämpligt är vad som föreskrivs om sociala förmåner och socialförsäkringsavgifter i fråga om försäkringslön, arbetsinkomst som berättigar till pension enligt 86 § i pensionslagen för den offentliga sektorn (81/2016) och arbetsinkomst som utgör grund för en ersättning för inkomstbortfall enligt 81 § i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015). Med försäkringslön avses i allmänhet en kalkylerad lön som fastställs för en utsänd arbetstagares utlandskommendering enligt den lön som skulle betalas om ett arbete som motsvarar det arbete som utförs utomlands

utfördes i Finland. Det föreslås att bestämmelser om försäkringslön ska tillämpas på lön som betalats till de europeiska delegerade åklagarna, även om åklagarnas arbete utförs i Finland. Både socialförsäkringsavgifter och förmåner som grundar sig på inkomst beräknas utifrån försäkringslönen.

Åklagarmyndigheten och de europeiska delegerade åklagarna fastställer försäkringslönen. Det föreslås att det för de europeiska delegerade åklagarna fastställas en inkomst som är jämförbar med försäkringslön och på basis av vilken sociala förmåner och socialförsäkringsavgifter bestäms. Åklagarmyndigheten får inte uppgifter direkt om den lön som EPPO betalar, vilket innebär att det i praktiken skulle vara svårt att verkställa de månatliga betalningarna på basis av faktiska uppgifter om månadslön.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det om Åklagarmyndighetens och de europeiska delegerade åklagarnas skyldigheter att betala de lagstadgade försäkringspremierna och försäkringsavgifterna. Åklagarmyndigheten jämföras med en utsändande arbetsgivare och ska sörja för socialförsäkringsavgifterna på motsvarande sätt som en utsänd arbetstagares arbetsgivare. Eftersom det inte är möjligt för arbetsgivaren att verkställa förskottsinnehållning, föreslås det att arbetstagarens lagstadgade försäkringspremier och försäkringsavgifter för de europeiska delegerade åklagarna ska betalas via Åklagarmyndigheten, som i sin tur betalar dem till statens pensionsfond och Sysselsättningsfonden. Åklagarmyndigheten ska också sköta de anmälningar som krävs till inkomstregistret.

Den lön som EPPO betalar till de europeiska delegerade åklagarna är befriad från förvärvsinkomstskatt, men en EU-skatt tas ut på lönen.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

9 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionen bör bedömas särskilt med avseende på jämlikhetsaspekten enligt 6 § i grundlagen (731/1999) och rätten till social trygghet enligt 19 § i grundlagen.

Jämlikhet

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Bestämmelsen innehåller ett krav på rättslig jämlikhet och faktisk jämställdhet. Den omfattar ett förbud mot godtycke och ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (RP 309/1993 rd, s. 46). Jämlikhetsbestämmelsen riktar sig också till lagstiftaren. Vissa människor eller människogrupper får inte genom lag godtyckligt ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra.

Jämlikhetsbestämmelsen förutsätter inte att alla människor ska bemötas likadant i alla avseenden, om inte de förhållanden som inverkar på ärendet är likadana. Jämlikhetsaspekter har betydelse såväl när medborgarna ges fördelar eller rättigheter genom lag som när de påförs skyldigheter. Samtidigt är det typiskt för lagstiftningen att den på grund av ett visst godtagbart samhällsligt intresse behandlar människor olika bland annat för att främja faktisk jämlikhet (RP 309/1993 rd, s. 46, se även GrUU 31/2014 rd, s. 3/I).

Genom förslaget tryggas en jämlik ställning för de europeiska delegerade åklagarna i förhållande till personer i samma ställning på nationell nivå. De europeiska delegerade åklagarna är

en integrerad del av den nationella åklagarmyndigheten. Deras ställning när de arbetar för EPPO är särskild rådgivare, vilket innebär att de enligt EU:s tjänsteföreskrifter inte har rätt till social trygghet från EU:s system. Förslaget fastställer en jämlik behandling av de europeiska delegerade åklagarna i förhållande till dem som arbetar som nationella åklagare. Utan den föreslagna bestämmelsen skulle de europeiska delegerade åklagarna inte vara likställda med andra som arbetar i Finland när det gäller det lagstadgade systemet för social trygghet.

Rätt till social trygghet

I 19 § 1 mom. i grundlagen tryggas vars och ens rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Enligt 19 § 2 mom. ska var och en genom lag garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad vid arbetslöshet, sjukdom, arbetsoförmåga och under ålderdomen samt vid barnafödelse och förlust av en försörjare. Förslaget har särskild betydelse med tanke på de rättigheter som tryggas i 19 § 2 mom. Bestämmelsen innefattar också en verksamhetsförpliktelse för lagstiftaren för att utveckla den sociala tryggheten (RP 309/1993 rd, s. 75).

Genom den föreslagna bestämmelsen tryggas de europeiska delegerade åklagarnas rätt till orsaksbaserade sociala förmåner som grundar sig på inkomst. Utan bestämmelsen kan de om förutsättningarna uppfylls endast få minimibeloppen av dagpenningsförmånerna och för den tid som de arbetar för EPPO intjänas ingen pension enligt det lagstadgade arbetspensionssystemet.

I övrigt föreslås i propositionen inga sådana ändringar av gällande lagstiftning som har betydelse då propositionen bedöms med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. På de grunder som anförts ovan anser regeringen att propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Eftersom rådets förordning (EU) 2017/1939 om genomförande av fördjupat samarbete om inrättande av Europeiska åklagarmyndigheten innehåller bestämmelser som föreslås bli kompletterade genom lag, föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet

I enlighet med riksdagens beslut
föreslås till lagen om Finlands deltagande i Europeiska åklagarmyndighetens (EPPO) verksamhet (66/2021) en ny 4 a § som följer:

4 a §

De europeiska delegerade åklagarnas sociala trygghet

I fråga om lön som Europeiska åklagarmyndigheten betalar till en europeisk delegerad åklagare tillämpas vad som föreskrivs om de sociala förmåner och socialförsäkringsavgifter som bestäms utifrån ersättning som betalats som försäkringslön och som lön eller annat vederlag för motsvarande arbete i Finland.

Åklagarmyndigheten ska på basis av den europeiska delegerade åklagarens lön betala arbetsgivarens socialförsäkringsavgifter. Den europeiska delegerade åklagaren ska betala arbetstagarrens pensionsavgift och arbetslöshetsförsäkringspremie till Åklagarmyndigheten, som redovisar beloppen till statens pensionsfond och Sysselsättningsfonden. Åklagarmyndigheten ska göra anmälningar om löner och betalda avgifter och premier till det inkomstregister som avses i lagen om inkomstdatasystemet (53/2018).

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 13 april 2022

Statsminister

Sanna Marin

Justitieminister Anna-Maja Henriksson