



Høringsnotat

Utkast til endringer i folketrygdloven – lovvalg for lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner

13. august 2025

1	Innledning.....	4
2	Bakgrunn.....	5
2.1	Lowvalgsregler	5
2.2	Lokalt ansatte.....	6
3	Gjeldende rett.....	7
3.1	Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem	7
3.2	Nærmere om trygdeforordningens regulering av lovvalg	8
3.3	Norsk trygdelovgivning	9
4	Regulering i andre EØS-stater	10
5	Departementets vurdering.....	11
5.1	Innledning	11
5.2	Forholdet mellom trygdeforordningen og reguleringen i norsk rett	12
5.3	Regulering i forskrift.....	12
5.4	Endringer i folketrygdloven	13
5.4.1	Innledning.....	13
5.4.2	Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvems system	13
5.4.3	Regulering ved arbeid på utenriksstasjoner innenfor EØS	13
5.4.4	Regulering ved arbeid på utenriksstasjoner i stater med bilaterale trygdeavtaler.....	14
5.4.5	Regulering ved arbeid på utenriksstasjoner i stater utenfor EØS, som Norge ikke har trygdeavtaler med.....	15
5.4.6	Behov for overgangsregler.....	16
5.5	Utkast til lovendring	18
6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	18
6.1	Økonomiske konsekvenser.....	18
6.1.1	Konsekvenser for ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten	18
6.1.2	Særlig om konsekvenser for utgifter til helsetjenester.....	19

6.1.3	Konsekvenser for medlemskap i Statens pensjonskasse.....	20
6.1.4	Konsekvenser for pensjoner av statskassen	21
6.2	Administrative konsekvenser	22
6.2.1	Konsekvenser innenfor EØS.....	22
6.2.2	Konsekvenser utenfor EØS	22
7	Utkast til lovendringer	23

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, i samråd med Utenriksdepartementet, sender med dette på høring utkast til endringer i folketrygdloven.¹

For å ha krav på trygdeytelser, er det en forutsetning at man er eller har vært trygdedekket, eller at man kan avlede rettigheter fra noen som er eller har vært trygdedekket. I Norge vil trygdedekning si at man er medlem i folketrygden.

Lovvalsregler i internasjonale avtaler med betydning for trygdekoordinering avgjør i en rekke tilfeller hvilken stats trygdlovgivning man er underlagt. Det at en person er underlagt en stats trygdlovgivning, betyr imidlertid ikke nødvendigvis at vedkommende er trygdedekket i denne staten. Dette må vurderes etter de nasjonale reglene om trygdedekning. Hvis lovvalsreglene innebærer at det er norsk lovgivning som skal anvendes, er det folketrygdlovens medlemskapsbestemmelser som gjelder. Dersom man oppfyller lovens vilkår for medlemskap, blir man medlem i folketrygden. Lovvalsreglene er dermed i stor grad bestemmende for hvilke personer som blir medlemmer i og får rett til ytelser fra folketrygden.

Norge har inngått bilaterale trygdeavtaler med en rekke stater, og disse har regler om lovvalg.

Lovvalg er også regulert i trygdeforordningen², som fikk virkning for Norge fra 1. juni 2012³. Forordningen opphevet og erstattet den tidligere trygdeforordningen⁴, som trådte i kraft for Norge ved EØS-avtalens ikrafttredelse 1. januar 1994. Trygdeforordningen har regler om lovvalg i avdeling II, som regulerer hvilken stats trygdlovgivning en EØS-borger skal være underlagt i forskjellige grensekryssende situasjoner.

Etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets fortolkning av trygdeforordningens regler om lovvalg, omfattes lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner innenfor EØS av norsk trygdlovgivning. Utenriksdepartementet har opplyst at majoriteten blant denne gruppen ansatte ønsker å tilhøre arbeidsstatens trygdeordninger. På denne bakgrunn, innenfor rammen av folkerettens forpliktelser og for å sikre størst mulig grad av harmoni med folkerettslig statspraksis og den internasjonale utviklingen, har Arbeids- og inkluderingsdepartementet foretatt en vurdering av medlemskapsbestemmelsene i folketrygdloven som får betydning for lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner. Vurderingen gjelder alle lokalt ansatte, både innenfor og utenfor EØS. Dette høringsnotatet inneholder utkast til endringer i folketrygdloven, som vil innebære at lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner ikke blir omfattet av norsk trygdlovgivning. Utkastet

¹ [Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd](#)

² [Forordning \(EF\) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger](#)

³ Forordningen er nå gjennomført i norsk rett ved § 1-3 a i folketrygdloven.

⁴ [Forordning \(EØF\) nr. 1408/71 om anvendelse av trygdeordninger på arbeidstakere, selvstendig næringsdrivende og deres familiemedlemmer som flytter innenfor Fellesskapet](#)

innebærer at det vil være arbeidsstatens trygdelovgivning som avgjør om de aktuelle personene er trygdedekket og hvilket dekningsomfang de i tilfelle har.

2 Bakgrunn

2.1 Lovvalgsregler

I utgangspunktet er det norsk trygdelovgivning som kommer til anvendelse når det skal tas stilling til om en person er medlem av folketrygden eller ikke.

Norge har som nevnt inngått trygdeavtaler med en rekke stater, og disse har egne regler om hvilken stats trygdelovgivning en person skal være underlagt i grensekryssende tilfeller, altså regler om lovvalg.

I tillegg har Norge ratifisert Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem⁵, som inneholder regler med betydning for regulering av trygdetilknytningen for personer som arbeider ved en utenriksstasjon. Utgangspunktet etter konvensjonen artikkel 33 er at en diplomatisk representant, når det gjelder arbeidet for senderstaten, skal være unntatt fra de sosiale trygdeordninger som måtte være i mottakerstaten. Lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner er imidlertid ifølge Utenriksdepartementet ikke blant de kategorier av personer som konvensjonen omfatter. Det vises til nærmere omtale av konvensjonens bestemmelser under punkt 3.1 nedenfor.

Norge er videre bundet av trygdeforordningen gjennom EØS-avtalen⁶ vedlegg VI. Trygdeforordningen er i dag inkorporert i norsk rett gjennom folketrygdloven § 1-3 a, hvor det fremgår at den gjelder som lov. Forordningen har regler om koordinering mellom nasjonale trygdesystemer i grensekryssende tilfeller innenfor EØS. Lovvalgsreglene avgjør hvilken stats trygdelovgivning man skal være underlagt, og innebærer som hovedregel at en person skal være underlagt trygdelovgivningen i arbeidsstaten, se trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav a. Tjenestemenn, og personer sidestilt med tjenestemenn, skal imidlertid være underlagt trygdelovgivningen som forvaltningen vedkommende er ansatt i, er underlagt, se trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav b. Begrepet «tjenestemann» er definert i artikkel 1 i forordningen. Det vises til nærmere omtale trygdeforordningens regulering av lovvalg under punkt 3.2 nedenfor.

Det fulgte av den tidligere trygdeforordningen artikkel 16 nr. 1 at "hjelpepersonale" ved diplomatiske eller konsulære stasjoner som hovedregel skulle omfattes av lovgivningen i den staten der arbeidet ble utført. Videre kunne personer innenfor denne gruppen, når de var statsborgere av staten de arbeidet for, isteden velge å bli omfattet av denne statens lovgivning i henhold til artikkel 16 nr. 2. Denne regelen ble ikke videreført i den nye

⁵ [Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem](#), undertegnet av Norge 18. april 1961 og ratifisert 24. oktober 1967

⁶ [Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde \(EØS\)](#), undertegnet i Porto 2. mai 1992, i kraft fra 1. januar 1994

trygdeforordningen. Det daværende Arbeidsdepartementet la i 2010 til grunn at hovedregelen om dekning i arbeidsstaten i den nye trygdeforordningen derfor ville komme til anvendelse for denne gruppen. Personer som allerede var ansatt 1. juni 2012, da den nye trygdeforordningen fikk virkning for Norge, kunne under visse forutsetninger i medhold av en overgangsordning velge å beholde norsk trygdetilknytning til og med 31. mai 2022, se artikkel 87 nr. 8 i trygdeforordningen.

Det ble i mai 2022 gjort en fornyet vurdering av hvordan trygdeforordningens regler må forstås, blant annet på grunn av at perioden for overgangsordningen var i ferd med å utløpe. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fra dette tidspunktet tolket lovvalgsreglene i trygdeforordningen slik at EØS-borgere som er lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner innenfor EØS, må anses som omfattet av norsk trygdlovgivning og dermed pliktige medlemmer i folketrygden i henhold til folketrygdloven § 2-5 første ledd bokstav a. Dette fordi de er vurdert å være arbeidstakere i den norske statens tjeneste, og dermed som sidestilt med tjenestemenn i norsk trygdlovgivning, se trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 og artikkel 1 bokstav d. Det vises til nærmere omtale av dette under punkt 3.3 nedenfor. Denne forståelsen av trygdeforordningen innebærer altså en endring av tidligere praksis om at lokalt ansatte ved utenriksstasjoner innenfor EØS var vurdert omfattet av hovedregelen om dekning i arbeidsstaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet har informert trygdemyndighetene i alle de andre EØS-statene om denne forståelsen.

2.2 Lokalt ansatte

Utenriktjenesten har totalt om lag 1 100 lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner. Om lag 275 av disse er lokalt ansatte EØS-borgere ved norske utenriksstasjoner i andre EØS-stater, og om lag 123 av disse igjen er norske statsborgere. Ifølge Utenriksdepartementet er om lag 60 av de forannevnte 275 lokalt ansatte i dag medlemmer i folketrygden. Utenfor EØS er om lag 100 av de lokalt ansatte i dag medlemmer av norsk folketrygd.

Lokalt ansatte er i utenriktjenesteloven § 6 definert som arbeidstakere «som er ansatt ved en utenriksstasjon». Dette skiller seg prinsipielt fra utsendte utenriktjenesteansatte, som i henhold til lovens § 3 er en embetsmann eller en statsansatt «... som er fast eller midlertidig ansatt i departementet, og som har stilling ved en utenriksstasjon». Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at lokalt ansatte utgjør en stor andel av utenriktjenestens personell, og at de ivaretar et bredt spekter av oppgaver, se Prop. 11 L (2014–2015). Det forutsettes at deres stillinger og oppgaver ikke omfatter slikt som av formelle hensyn skal ivaretas av diplomatisk og konsulært utsendt personell.

Lokalt ansatte er i forskrift til lov om statens ansatte mv. § 2 bokstav a unntatt fra bestemmelsene i statsansatteloven. I tillegg er lokalt ansatte arbeidstakere ved norske utenriksstasjoner og tjenestesteder i utlandet i forskrift til lov om offentlige tjenestetvister unntatt fra bestemmelsene i tjenestetvistloven.

Arbeids- og inkluderingsdepartementets fortolkning fra mai 2022 har medført at de lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner innenfor EØS er ansett som underlagt norsk trygdlovgivning og dermed pliktige medlemmer i folketrygden. Utenriksdepartementet har erfart at majoriteten blant de lokalt ansatte ønsker å tilhøre arbeidsstatens

trygdesystem, slik de var etter artikkel 16 i den tidligere trygdeforordningen, som nevnt ovenfor. Ønsket om ikke å være omfattet av norsk trygdelovgivning har i hovedsak vært blant lokalt ansatte som er statsborgere av arbeidsstaten, og som derfor ønsker å være underlagt eget lands trygdelovgivning. Omleggingen av praksis i 2022 påvirker muligheten til å beholde og rekruttere lokalt ansatt personell på de norske utenriksstasjonene, ettersom flertallet av disse er statsborgere av arbeidsstaten.

Utenriksdepartementet har derfor tatt opp betydningen av lovvalget for denne gruppen med Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Utenriksdepartementet har i denne forbindelse vist til behovet for å sikre respekt for folkerettslige forpliktelser, blant annet trygdeforordningen, og understreket ønskeligheten av å sikre størst mulig grad av harmoni med folkerettslig statspraksis og internasjonal utvikling.

Lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner som er medlemmer av norsk folketrygd, har fra 1. januar 1996 hatt rett til medlemskap i Statens pensjonskasse, jf. lov om Statens pensjonskasse § 5.

3 Gjeldende rett

3.1 Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem

Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem utgjør det globale rettslige rammeverket for organiseringen av de ulike statenes utenriksrepresentasjon. Konvensjonen har bestemmelser om immunitet og privilegier som har betydning for den trygderettslige stillingen til utsendt personell ved en norsk utenriksstasjon og deres medfølgende familiemedlemmer. Lokalt ansatte er imidlertid ikke utsendte, og omfattes derfor ikke av konvensjonens regler om dette. Se også punkt 2.1.

Utgangspunktet er at lokal lovgivning gjelder for både utsendt diplomatisk personell og lokalt ansatte. Konvensjonen unntar likevel utsendt diplomatisk personell fra denne hovedregelen blant annet knyttet til trygdelovgivning. Det følger av artikkel 33 nr. 1 og 5 at med mindre noe annet følger av en folkerettslig avtale, er diplomatiske representanter unntatt arbeidsstatens trygdelovgivning. Personer som er statsborgere av eller fast bosatte i mottakerstaten forutsettes derimot å være en del av mottakerstatens trygdelovgivning. Lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner er, uavhengig av statsborgerskap, ikke en del av det utsendte personellet og er derfor ikke omfattet av unntaket. Alt lokalt personell forutsettes følgelig å være underlagt mottakerstatens trygdelovgivning.

Utenriktjenestelovens struktur og innhold bygger på konvensjonens system, og en omfattende statspraksis. Utenriktjenestelovens prinsipielle skille mellom utsendte utenriktjenesteansatte og lokalt ansatte gjenspeiles i at de sistnevnte, i motsetning til de førstnevnte, er ansatte ved utenriksstasjonen, og derved også i normaltillfellene fast bosatte i arbeidsstaten.

3.2 Nærmere om trygdeforordningens regulering av lovvalg

Trygdeforordningen har bestemmelser om lovvalg i artiklene 11 til 16. I henhold til artikkel 11 nr. 1 skal en person være underlagt trygdelovgivningen til kun én medlemsstat av gangen. Dette såkalte enstatsprinsippet, skal hindre at en person blir medlem av to eller flere staters trygdeordninger samtidig, med tilhørende plikt til å betale trygdeavgift til flere ordninger. Det bidrar også i en viss grad til å motvirke at en person faller mellom to stoler og blir stående uten mulighet for tryggedekning i noen stat.

Hovedregelen om lovvalg fremgår av trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav a, hvor det står at en person skal være underlagt trygdelovgivningen i den staten der vedkommende arbeider eller driver næringsvirksomhet. Dette harmonerer med målsettingen i avsnitt 17 i forordningens fortale. Av avsnitt 18 fremgår at denne hovedregelen fravikes i bestemte situasjoner som berettiger andre anvendelseskriterier. Et unntak fra hovedregelen finnes i artikkel 11 nr. 3 bokstav b, som lyder:

«Med forbehold for artikkel 12–15

[...]

b) skal en tjenestemann være undergitt lovgivningen i medlemsstaten som forvaltningen han/hun er ansatt i, er underlagt,»

Begrepet «tjenestemann» er definert i artikkel 1 bokstav d som:

«en person som anses som tjenestemann eller sidestilt med tjenestemann av medlemsstaten som forvaltningen han/hun er ansatt i, er underlagt,».

Det er følgelig ut fra ordlyden opp til hver enkelt medlemsstat å regulere hvem som er offentlige tjenestepersoner. For ordens skyld nevnes at begrepet «tjenestemann» i flere autentiske språkversjoner til trygdeforordningen er omtalt med uttrykk som indikerer en snevrere kategori personell enn det norske. På engelsk («civil servant»), fransk («fonctionnaire») og tysk («Beamter») peker begrepsvalget i retning av statsansatt personell hvis status ikke alene er underlagt en arbeidskontrakt med staten, men også et særlig forvaltningsrettslig regime, som for eksempel kan omfatte en beordringsplikt eller andre særlige offentligrettslige vilkår for et ansettelsesforhold. For Norges del vil dette klassisk gjelde for utsendte utenriktjenesteansatte, hvis tjeneste blant annet ikke er regulert i stedlig arbeidsrett, men undergitt et rettslig rammeverk som er presisert i særlig norsk lovgivning og i Utenriksinstruksen.

Det avgjørende er hvorvidt de lokalt ansatte kan anses «sidestilt med tjenestemann» i den norske «lovgivningen».

Begrepet «lovgivning» er definert i trygdeforordningens artikkel 1 bokstav l som:

«for hver enkelt medlemsstat, lover, forskrifter og andre lovbestemmelser samt alle andre gjennomføringstiltak knyttet til de deler av trygdesystemet som omfattes av artikkel 3 nr. 1.»

Lovgivning vil her altså si trygdelovgivning.

At det er opp til medlemsstatene å regulere hvem som er offentlige tjenstepersoner, underbygges av en prejudisiell avgjørelse fra EU-domstolen avsagt 9. desember 2010 (C-296/09 *Baesen*), hvor det ble konkludert med at betydningen av begrepene "tjenestemann" og "dermed likestilte personer" i artikkel 13 nr. 2 i den tidligere trygdeforordningen skal avgjøres utelukkende etter nasjonal trygdlovgivning i den medlemsstaten som administrasjonen som har ansatt vedkommende, er underlagt. Bestemmelsen tilsvarte någjeldende artikkel 11 nr. 3 bokstav b. Avgjørelsen er relevant også for forståelsen av den nye trygdeforordningen, siden bestemmelsene om tjenestemenn i de respektive forordningene innholdsmessig i utgangspunktet dekker det samme. Gjeldende forordning har dessuten en egen definisjon som tydeligere lar lovvalget avgjøres etter nasjonal trygdlovgivning i staten som har ansatt vedkommende.

Det avgjørende er etter dette hvorvidt de lokalt ansatte er «sidestilt med tjenestemann» etter gjeldende norsk trygdlovgivning. Dersom dette er tilfellet, må de anses omfattet av norsk trygdlovgivning. Det er da folketrygdlovens bestemmelser om medlemskap som avgjør om denne gruppen er trygdedekket i Norge, se også punkt 1.

3.3 Norsk trygdlovgivning

Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer. Medlemskap i folketrygden gir økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.

For å ha krav på ytelser fra folketrygden, er det et grunnleggende krav at man enten selv er eller har vært medlem i folketrygden, eller at man har avledede rettigheter fra en person som er eller har vært medlem i folketrygden. I tillegg må de spesifikke vilkårene for de enkelte ytelsene være oppfylt. Medlemskap i folketrygden er regulert i folketrygdloven kapittel 2. Pliktig medlemskap i folketrygden er en samlet pakke, som gir mulig rett til samtlige trygdeytelser.

Som det kommer frem av punkt 3.2, er det etter trygdeforordningens bestemmelser avgjørende for lovvalget hvorvidt lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner innenfor EØS kan anses «sidestilt med tjenestemenn» i norsk lovgivning. Folketrygdloven § 2-5 regulerer pliktig medlemskap i folketrygden under utenlandsopphold for personer i ulike grupper. Første ledd bokstav a lyder:

«Selv om en person oppholder seg utenfor Norge, er vedkommende pliktig medlem i trygden dersom han eller hun er

a. norsk statsborger og arbeidstaker i den norske stats tjeneste,»

Begrepet «arbeidstaker» er i folketrygdloven § 1-8 definert slik:

«Med arbeidstaker menes i denne loven enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse.»

Det er dermed en forutsetning at personen i utlandet er ansatt av og mottar lønn eller annen godtgjørelse fra den norske stat. Ordlyden inneholder ikke krav om eller et skille

mellom ulike stillingskategorier blant ansatte. Det er heller ingen vilkår om utsendelse, beskikkelse til embeter eller diplomatstatus.

Lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner er ansatt av utenriksstasjonen. Som nevnt under punkt 2.2, går dette frem av utenriktjenesteloven § 6. Utenriksstasjonen er arbeidsgiver og lokalt ansatte er undergitt stasjonssjefens instruksjonsmyndighet. Det at de lokalt ansatte mottar lønn fra den norske staten, endrer ikke innholdet av arbeidsgiverbegrepet i relasjon til de lokalt ansatte i utenriktjenestelovens forstand.

I forarbeider til folketrygdloven i NOU 1990: 20 la Trygdelovutvalget til grunn at arbeidstakere som er lønnet av den norske staten, bør omfattes av folketrygden under tjeneste i utlandet. I lovens forarbeider i Ot.prp. nr. 29 (1995–1996) ble det nevnt at utkastet til § 2-5 første ledd bokstav a svarte til reguleringen i den tidligere loven, men det er ikke knyttet ytterligere kommentarer til utkastet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger til grunn at lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner må anses som «arbeidstakere» i folketrygdlovens forstand, så lenge de arbeider ved den aktuelle utenriksstasjonen mot lønn eller annen godtgjørelse. Departementet forstår det slik at de er ansatt i, mottar lønn fra, og arbeider for, staten. Som ansatt i staten er de omfattet av folketrygdloven § 2-5 første ledd bokstav a, og de blir pliktige medlemmer i folketrygden basert på arbeidsforholdet.

Det er også krav om norsk statsborgerskap for å være omfattet av § 2-5 første ledd bokstav a. Trygdeforordningen er som nevnt gjennomført i norsk rett i folketrygdloven § 1-3 a, hvor det fremgår at forordningen gjelder som lov. I henhold til forordningens artikkel 4 om likebehandling, er borgere av andre EØS-stater i denne sammenheng likestilte med norske statsborgere. Statsborgere av andre EØS-stater enn Norge, som er lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner innenfor EØS, er derfor i dag omfattet av norsk trygdelovgivning.

4 Regulering i andre EØS-stater

Det er noe ulik regulering av trygdetilknytningen til lokalt ansatte i andre stater innenfor EØS.

Etter det Arbeids- og inkluderingsdepartementet forstår, vil de lokalt ansatte ved danske ambassader innenfor EØS utelukkende være underlagt arbeidsstatens trygdelovgivning etter trygdeforordningen.

I svensk trygdelovgivning er det gjort uttrykkelig unntak for lokalt ansatte. Sverige innførte i 2010 en bestemmelse i § 5 a i kapittel 4 i Socialförsäkringsbalken, som innebærer at lokalt ansatte ikke er trygdedekket i henhold til svensk lovgivning, det vil si lovgivningen i staten som utsendingen representerer, men i den staten der personen er bosatt. Videre henviser bestemmelsen til at lokalt ansatte ikke skal anses som offentlig ansatte i trygdeforordningens forstand, slik at de ikke faller inn under forordningens artikkel 11 nr. 3 bokstav b, men inn under bokstav a. Den svenske regelen unntar altså *alle* lokalt ansatte, inkludert svenske statsborgere. Det må legges til grunn at dette er en

nødvendig følge av likebehandlingsbestemmelsen i trygdeforordningen artikkel 4. Unntaket er ikke begrenset til å gjelde kun innenfor EØS.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fått opplyst at i Finland er både statlige og kommunalt ansatte mv. ansett omfattet av finsk trygdlovgivning etter trygdeforordningen.

Spanske trygdemyndigheter har, etter hva Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fått opplyst, åpnet for at lokalt ansatte på spanske utenriksstasjoner innenfor EØS kan likestilles med tjenestemenn. Spanske borgere kan opprettholde sin trygdetilknytning til Spania når de jobber som lokalt ansatte på spanske utenriksstasjoner i andre EØS-stater.

Utover de nevnte statene, har Arbeids- og inkluderingsdepartementet fått forståelsen av at de fleste EØS-statene har en regulering hvor de lokalt ansatte blir omfattet av arbeidsstatens trygdlovgivning. Departementets oppfatning er at de aller fleste statene har valgt å opprettholde skillet mellom utsendte tjenestemenn og lokalt ansatte i sin trygdlovgivning. I flere tilfeller synes dette også å harmonere best med trygdeforordningens aktuelle språkversjon for vedkommende stat. Dette er dessuten i samsvar med Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvems system beskrevet i punkt 3.1.

5 Departementets vurdering

5.1 Innledning

Som nevnt i punkt 2.2, har Utenriksdepartementet erfart at majoriteten blant de lokalt ansatte i EØS-stater ønsker å være omfattet av eget, nasjonalt trygdesystem.

Utenriksdepartementet mener det er viktig å beholde og rekruttere lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner, og lovvalget for denne gruppen har betydning for muligheten til å gjøre dette. Det er også på det rene at det er opp til medlemsstatene å regulere hvem som skal anses som «sidestil med tjenestemann» i denne sammenheng. Ettersom personene i denne gruppen i dag er omfattet av folketrygdloven § 2-5 første ledd bokstav a, og blir pliktige medlemmer i folketrygden, er det nødvendig å foreta regelverksendringer for å ivareta deres behov.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderer det som hensiktsmessig å endre regelverket med sikte på at de statene der arbeidet faktisk utføres, skal være lovvalgsstat for lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner. Dette gjelder alle lokalt ansatte, både innenfor og utenfor EØS, uavhengig av statsborgerskap. Departementet foreslår at slike ansatte ikke lenger skal være pliktige medlemmer i folketrygden, se nærmere i punkt 5.4 nedenfor.

5.2 Forholdet mellom trygdeforordningen og reguleringen i norsk rett

Etter trygdeforordningens bestemmelser er det avgjørende for lovvalget hvorvidt den aktuelle gruppen ansatte kan anses «sidentilt med tjenestemenn» i norsk trygdelovgivning. Lovvalsreglene for lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner innenfor EØS avhenger derfor i praksis av reguleringen i nasjonal rett. Lovvalget etter trygdeforordningen kan dermed bli et annet ved å endre norsk trygdelovgivning.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet legger til grunn at lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner er arbeidstakere i den norske stats tjeneste etter folketrygdloven § 2-5 første ledd bokstav a, og dermed omfattet av norsk trygdelovgivning. Før utløpet av overgangsordningen 1. juni 2022, forble lokalt ansatte tilknyttet arbeidsstatens trygdeordninger. Etter 1. juni 2022 er dette blitt motsatt, ved at de nå er omfattet av folketrygden. En endring i folketrygdloven vil for det alt overveiende flertallet av de berørte sørge for at lovvalget og trygdetilknytningen blir som før praksisendringen fra juni 2022. Dette taler for å innføre en regulering som gjør at lokalt ansatte faller utenfor folketrygdloven og i stedet blir underlagt arbeidsstatens trygdelovgivning. En slik endring vil også være i samsvar med systemet i Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem.

Det bemerkes for ordens skyld at lovvalget får betydning for alle ytelser som er omfattet av trygdeforordningen, se artikkel 3. Dette gjelder også ytelser som er regulert i andre lover enn folketrygdloven, for eksempel barnetrygd og kontantstøtte.

5.3 Regulering i forskrift

Regelverksendring ved forskrift er vurdert som et alternativ, men departementet har kommet til at det ikke finnes aktuelle forskriftshjemler i folketrygdloven for en slik løsning. Det er blant annet sett på folketrygdloven § 2-13 andre ledd, hvor det står at «Departementet gir forskrifter med nærmere regler om unntak fra medlemskap for personer som er sikret tilfredsstillende dekning fra utlandet, og for deres forsørgede familiemedlemmer». Denne bestemmelsen bygger imidlertid på at personer har tilfredsstillende trygdedekning i en annen stat i forbindelse med at de tar opphold i Norge, og ellers vil bli omfattet av norsk lovgivning som pliktige medlemmer.

Vilkåret for opphold/bosetting er at vedkommende har adekvat sykeforsikring der man kommer fra og ikke vil kreve trygdedekning eller sosialhjelp i arbeidsstaten. For å vedta en forskrift om at den aktuelle persongruppen skal unntas fra norsk trygdedekning med hjemmel i denne bestemmelsen, må de allerede ha den nødvendige dekningen i en annen EØS-stat. Det er lagt til grunn at lokalt ansatte på utenriksstasjoner innenfor EØS er omfattet av norsk trygdelovgivning. Siden forordningen hindrer dobbelt pliktig trygdedekning, kan de ikke på samme tid anses omfattet av både norsk og en annen EØS-stats trygdelovgivning når de er i inntektsgivende aktivitet. En forskriftsregulering med hjemmel i § 2-13 anses derfor ikke som aktuelt.

5.4 Endringer i folketrygdloven

5.4.1 Innledning

Endringene som skal lede til at lokalt ansatte innenfor EØS skal få et annet lovvalg enn i dag, må gjøres i folketrygdloven, fordi det er folketrygdloven § 2-5 som i dag gjør at de blir omfattet av norsk lovgivning, se trygdeforordningen artikkel 11 nr. 3 bokstav b og artikkel 1 bokstav d. Etter en bredere vurdering anses det hensiktsmessig å innføre en generell unntaksregel i folketrygdloven § 2-5 som innebærer at alle lokalt ansatte, også utenfor EØS, blir underlagt arbeidsstatens trygdlovgivning, slik at de altså ikke skal være pliktige medlemmer av folketrygden. Hva endringene mer konkret skal gå ut på, vurderes nærmere i punktene 5.4.2 til 5.4.6.

Utenriksdepartementet har opplyst at lokalt ansatte som mister tilknytningen til folketrygden skal ivaretas. Arbeidsgiveren, utenriksstasjonen, skal sørge for at lokalt ansatte sikres gjennom adekvate lokale trygde- og forsikringsordninger, se utenriksinstruksen kapittel 6 § 1 nr. 3. I Utenriksdepartementets veileder om lokalt ansattes lønns- og arbeidsvilkår går det frem at adekvate ordninger skal ivareta rett til sykebehandling, lønn ved sykefravær, erstatning ved yrkesskade, pensjoner m.m. Det er imidlertid ikke krav om at slike ordninger skal være på nivå med folketrygden.

5.4.2 Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvems system

Det følger av systemet i Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem at utsendte forutsettes å være underlagt senderstatens trygdlovgivning, mens personer som er statsborgere av eller fast bosatte i mottakerstaten – slik som lokalt ansatte ofte vil være – forutsettes å være underlagt mottakerstatens trygdlovgivning, se nærmere omtale i punkt 3.1.

Departementet vurderer at det bør velges en løsning som er i samsvar med Wien-konvensjonens system og innenfor rammene av trygdeforordningen som beskrevet ovenfor, ved utformingen av en endringsbestemmelse som unntar lokalt ansatte fra pliktig medlemskap i folketrygden. Bestemmelsen om unntak fra pliktig medlemskap i folketrygden bør dermed gjelde generelt for lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner.

5.4.3 Regulering ved arbeid på utenriksstasjoner innenfor EØS

Ved utformingen av bestemmelsen må det tas i betraktning at en regelverksendring vil berøre både norske lokalt ansatte og øvrige EØS-borgere. Dagens rettstilstand innebærer at alle lokalt ansatte som er EØS-borgere, inkludert norske borgere, er omfattet av norsk trygdlovgivning, og praksisomleggingen påvirker muligheten til å beholde og rekruttere personell på de norske utenriksstasjonene.

De generelle reglene om likebehandling innebærer at det ikke er tillatt å forskjellsbehandle norske statsborgere og andre personer som er omfattet av trygdeforordningens regler, se trygdeforordningen artikkel 4. Det vil si at norske statsborgere og andre EØS-borgere må behandles likt, og at også norske statsborgere vil

måtte omfattes av regelverksendringene som medfører at lokalt ansatte unntas fra pliktig medlemskap i folketrygden. Dermed må en lovendring gå ut på at det ikke er noe skille på bakgrunn av statsborgerskap. Ansatte ved utenriksstasjoner som ikke er utnevnt og utsendt (ikke har «diplomatstatus»), men som derimot er fast bosatt i arbeidsstaten, er etter systemet i Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem forutsatt å være omfattet av arbeidsstatens trygdeordninger uavhengig av statsborgerskap. Dette tilsier at også norske statsborgere skal unntas fra pliktig medlemskap i folketrygden.

Det påpekes at det i henhold til praksis fra EU-domstolen, er et krav om likebehandling av EØS-borgere også ved arbeid i stater utenfor EØS. I prejudisiell avgjørelse fra EU-domstolen avsagt 30. april 1996 (C-214/94 *Boukhalfa*) var en belgisk statsborger lokalt ansatt på den tyske ambassaden i en stat utenfor EØS og fast bosatt i denne staten. EU-domstolen konkluderte med at forbudet mot forskjellsbehandling etter EU-retten fikk anvendelse, slik at hun måtte likestilles med tyske statsborgere. Borgere av andre EØS-stater som er lokalt ansatte ved norske ambassader, skal altså likestilles med norske statsborgere og oppfyller derfor statsborgerkravet i § 2-5, selv om de arbeider i en stat utenfor EØS.

Departementet bemerker at norske statsborgere som har sin trygdeopptjening i Norge, ikke nødvendigvis vil være tilfredse med en lovendring som medfører at de ikke lenger er omfattet av norsk trygdelovgivning. Departementet mener likevel, på bakgrunn av det som kommer frem over, at en lovendring må innebære et unntak for *alle* lokalt ansatte, uavhengig av statsborgerskap.

5.4.4 Regulering ved arbeid på utenriksstasjoner i stater med bilaterale trygdeavtaler

Dagens regler i folketrygdloven gjelder både for lokalt ansatte som omfattes av norsk lovgivning etter lovvalgsreglene i trygdeforordningen, og for de som omfattes av norsk lovgivning etter lovvalgsreglene i bilaterale trygdeavtaler. Av forskrift om gjennomføring av bilaterale avtaler med andre stater om trygdekoordinering, fastsatt 15. november 2024 med hjemmel i folketrygdloven § 1-3 b andre ledd, fremgår det at Norges bilaterale trygdeavtaler skal gjelde som forskrift. Forskriften innebærer en formell gjennomføring i norsk rett av de bilaterale avtalene som Norge har inngått, og som fortsatt er i kraft.

I trygdeavtalene er det større variasjon i personkretsen enn etter trygdeforordningen, som for Norges del kun gjelder for EØS-borgere. Formålet med bilaterale trygdeavtaler er blant annet å hindre dobbeltdekning og i en viss grad å motvirke at noen faller utenfor begge staters trygdeordninger og blir stående uten trygdedekning.

Enkelte trygdeavtaler legger til rette for at lokalt ansatte som er norske statsborgere, skal kunne være medlemmer av norsk trygd. For eksempel er det bestemmelser om dette i den bilaterale avtalen mellom Norge og Tyrkia⁷. Det fremgår av artikkel 5 nr. 2 at bestemmelsene i artikkel 3, som blant annet sier at norske statsborgere i Tyrkia skal

⁷ [Overenskomst mellom Kongeriket Norge og Den Tyrkiske Republikk om sosial trygghet](#), undertegnet 20. juli 1978

omfattes av den tyrkiske lovgivningen, skal gjelde for personer som er ansatt ved diplomatisk eller konsulær representasjon. I artikkel 5 nr. 3 står det at slike personer, når de er statsborgere i staten som er representert med vedkommende ambassade, kan velge å være underlagt lovgivningen til vedkommende part. Det vil si at norske statsborgere på den norske utenriksstasjonen i Tyrkia vil kunne velge å være omfattet av norsk trygdelovgivning. Slik valgt kan bare utøves en gang og må utøves i løpet av seks måneder fra arbeidsforholdets start. For norske statsborgere som har valgt norsk lovgivning etter denne bestemmelsen, vil endringsutkastet som unntar disse fra medlemskap i folketrygden i folketrygdloven § 2-5 isolert sett kunne medføre at de står uten trygdedekning. Det samme vil gjelde ved nyansettelser, dersom en norsk statsborger velger å være omfattet av norsk trygdelovgivning, men etter bestemmelsen unntas fra medlemskap i folketrygden. Lovendringen vil da medføre at det i utgangspunktet ikke vil være en reell mulighet å velge å være omfattet av norsk trygdelovgivning.

Trygdeavtalen med USA har i artikkel 5 nr. 5 bokstav b en bestemmelse som etter Arbeids- og inkluderingsdepartementets fortolkning innebærer at lokalt ansatte som er norske statsborgere, er omfattet av norsk trygdelovgivning, og dermed pliktige medlemmer i folketrygden etter folketrygdloven § 2-5 første ledd bokstav a i dag.

Som det fremgår av gjennomgangen av trygdeavtalene med Tyrkia og USA, vil lovutkastet i utgangspunktet medføre at lokalt ansatte som omfattes av de nevnte bestemmelsene, mister medlemskapet sitt i folketrygden. Departementet legger imidlertid til grunn at dersom en trygdeavtale kommer til anvendelse, og avtalen har bestemmelser som gjelder lovvalget for persongruppen i § 2-5 første ledd bokstav a, vil trygdeavtalen gå foran bestemmelsen i folketrygdloven § 2-5 ved motstrid. Det vises til folketrygdloven § 1-3 b tredje ledd om at bestemmelsene som er gitt i eller i medhold av folketrygdloven skal fravikes i den utstrekning det er nødvendig for å overholde forpliktelser som følger av avtaler som er gjennomført i medhold av denne paragrafen. Lovendringen vil dermed ikke medføre at denne gruppen står uten trygdedekning, men beholder tilknytningen til folketrygden.

5.4.5 Regulering ved arbeid på utenriksstasjoner i stater utenfor EØS, som Norge ikke har trygdeavtaler med

Dagens regler i folketrygdloven § 2-5 gjelder også for norske ansatte som arbeider på utenriksstasjoner utenfor EØS, i stater uten trygdeavtaler. Å unnta alle lokalt ansatte vil få konsekvenser for lokalt ansatte i stater utenfor EØS, som i dag er medlemmer av folketrygden. Departementet mener, som nevnt i punkt 5.4.2, at det er hensiktsmessig, og i tråd med systemet i Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem, å regulere lovvalget likt for ansatte innenfor og utenfor EØS.

Lokalt ansatte som arbeider på norske utenriksstasjoner i stater utenfor EØS, som Norge ikke har inngått trygdeavtale med, og som ikke er norske statsborgere eller øvrige EØS-borgere (såkalte tredjelandsborgere), er i dag ikke omfattet av folketrygdloven § 2-5 første ledd bokstav a. Utkastet vil derfor ikke endre deres trygdetilknytning.

Det stiller seg annerledes for norske statsborgere og øvrige EØS-borgere som arbeider på norske utenriksstasjoner i stater utenfor EØS, og som Norge ikke har trygdeavtale med. Endringsutkastet vil kunne innebære en reell endring for disse.

Lokalt ansatte som er norske statsborgere, vil kanskje ønske å flytte tilbake til Norge på et senere tidspunkt, og dermed også ønske fortsatt å være omfattet av norsk trygd for å ha sammenhengende trygdetid i Norge. For de som bor i en stat utenfor EØS, som Norge ikke har trygdeavtale med, vil lovendringen kunne få konsekvenser ved at de ikke vil oppfylle krav om forutgående trygdetid for ytelser hvor dette kreves. Dette fordi man uten en trygdeavtale ikke har bestemmelser om sammenlegging av trygdetid. Lovendringen vil også få betydning for muligheten til å eksportere ytelser som de allerede mottar, for eksempel sykepenges. Det er naturlig å anta at norske statsborgere på bakgrunn av dette vil kunne ha innvendinger mot lovendringen. Det vises også til muligheten til å søke om frivillig medlemskap i folketrygden i henhold til folketrygdloven § 2-8, se nærmere omtale i punkt 5.4.6.

Departementet mener at det ikke bør skilles mellom lokalt ansatte innenfor og utenfor EØS. Departementet mener altså at det er naturlig å vurdere et generelt unntak fra folketrygden for lokalt ansatte, uavhengig av om de arbeider på norske utenriksstasjoner utenfor eller innenfor EØS, og i stater med eller uten trygdeavtaler.

5.4.6 Behov for overgangsregler

Personer som allerede var ansatt da den nye trygdeforordningen trådte i kraft for Norge, kunne i medhold av en overgangsordning velge å beholde norsk trygdetilknytning til og med 31. mai 2022 under visse forutsetninger. Ansatte som tidligere har valgt norsk trygdetilknytning etter reglene i forordning 1408/71 – og som fortsatt arbeider for en norsk utenriksstasjon – anses som pliktige medlemmer i folketrygden også etter mai 2022. Det antas at disse ikke ønsker å miste sitt medlemskap i folketrygden. Dette kan være aktuelt for eksempel av hensyn til alderspensjon. For personer som er ansatt etter 2012, vil en lovendring ikke medføre større endringer, da det for disse inntil nylig har vært praksis at de omfattes av arbeidsstatens lovgivning.

De generelle reglene om likebehandling innebærer at det ikke er tillatt å forskjellsbehandle norske statsborgere og andre personer som er omfattet av trygdeforordningens regler, se trygdeforordningen artikkel 4. Det vil si at også norske statsborgere vil omfattes av regelverksendringene som medfører at denne gruppen faller ut av norsk trygdelovgivning. Departementet har vurdert om en ny bestemmelse bør fases inn ved å skjerme de som tidligere hadde valgt og ønsket å være omfattet av folketrygden, samt norske lokalt ansatte på utenriksstasjoner utenfor EØS, som i dag er medlemmer i folketrygden etter § 2-5 første ledd bokstav a.

Lokalt ansatte som allerede er omfattet av folketrygden, og som mottar ytelser, for eksempel sykepenges, kan ha et ønske om fortsatt å være medlemmer av norsk trygd. Lokalt ansatte som er norske statsborgere, vil også kanskje ønske å flytte tilbake til Norge på et senere tidspunkt, og dermed også ønske fortsatt å være omfattet av norsk trygd for å ha sammenhengende trygdetid i Norge. For lokalt ansatte EØS-borgere i andre EØS-stater

vil dette få begrenset betydning med hensyn til opptjening av trygderettigheter, ettersom de vil beholde alt av opparbeidede rettigheter. Prinsippet om likestilling av ytelser, inntekter og fakta i trygdeforordningen artikkel 5 innebærer at rettsstiftende faktiske omstendigheter inntrådt på en annen EØS-stats territorium skal likestilles med slike omstendigheter inntrådt på eget territorium. Videre fremgår det av artikkel 6 at perioder med trygdetid tilbakelagt i andre EØS-stater skal legges sammen med innenlandske perioder i angitte situasjoner. Dette har sammenheng med formålet om å hindre at personer som flytter innenfor EØS skal tape rettigheter de har opparbeidet eller som er under opptjening, se fortalen punktene 13 og 14. I henhold til trygdeforordningen artikkel 7 skal ikke kontantytelser som ellers kan utbetales i henhold til lovgivningen i en EØS-stat eller trygdeforordningen reduseres, endres, midlertidig stanses, bortfalle eller beslaglegges som følge av at den begunstigede er bosatt i en annen medlemsstat enn institusjonen.

Innenfor EØS har man et detaljert koordineringsinstrument som skal sørge for at man får med seg opptjente rettigheter når man benytter retten til fri bevegelighet. Det må likevel antas at norske statsborgere på norske utenriksstasjoner innenfor EØS, som i dag er medlemmer av folketrygden, vil kunne ønske å beholde norsk trygdetilknytning, blant annet fordi det vil kunne være forskjell på trygdeytelsene de mottar fra Norge og trygdeytelsene fra andre EØS-stater. Endringsutkastet vil imidlertid ikke medføre svært store virkninger innenfor EØS, noe som etter departementets syn tilsier at det ikke er behov for overgangsregler.

Videre gir trygdeforordningen artikkel 16 mulighet til å søke unntak fra de ordinære lovvalgsreglene i trygdeforordningen artikkel 11. Et slik unntak forutsetter enighet mellom de aktuelle statene og vil avhenge av de konkrete forholdene i den enkelte sak. Denne bestemmelsen kan brukes for personer som ønsker å være omfattet av norsk trygd. Selv om de unntas etter folketrygdloven § 2-5, vil de kunne bli omfattet av folketrygden, dersom det inngås en avtale med arbeidsstaten i henhold til artikkel 16.

For lokalt ansatte på utenriksstasjoner utenfor EØS er situasjonen imidlertid annerledes. Endringsutkastet vil kunne innebære en større reell endring for norske statsborgere og øvrige EØS-borgere som arbeider i tredjeland, da rettighetene etter trygdeforordningen ikke vil gjelde her. Det kan være slik at de lokalt ansatte som arbeider i stater utenfor EØS, som Norge ikke har trygdeavtaler med, vil få mindre gunstige rettigheter ved kun å være underlagt arbeidsstatens trygdelovgivning. Den enkelte utenriksstasjonen skal imidlertid sikre at egne lokalt ansatte er omfattet av adekvate lokale trygde- og forsikringsordninger. Se nærmere omtale av dette under punkt 5.4.1.

Departementet bemerker at det vil kunne vurderes om Norge skal inngå bilaterale trygdeavtaler med slike stater for å unngå eventuelle urimelige utslag av endringen, men det understrekes for ordens skyld at inngåelse av bilaterale trygdeavtaler er en svært omfattende og tidkrevende prosess.

Departementet har foreløpig vurdert at det ikke er nødvendig med overgangsregler. Det er i vurderingen tatt i betraktning at de lokalt ansatte som ønsker å beholde sitt medlemskap i folketrygden vil kunne søke om frivillig medlemskap i henhold til folketrygdloven § 2-8.

Lokalt ansatte på norske utenriksstasjoner utenfor EØS som er norske statsborgere eller øvrige EØS-borgere, vil oppfylle vilkårene for frivillig medlemskap i § 2-8, gitt at de har vært medlemmer i folketrygden tre av de siste fem årene. De fleste av disse lokalt ansatte skatter til Norge, og utenriktjenesten betaler arbeidsgiveravgift til Norge. Under disse forutsetningene vil personen selv kun betale ordinær trygdeavgift for et eventuelt frivillig medlemskap. Det kan være ansatte som jobber på utenriksstasjoner utenfor EØS, som ikke oppfyller treårsvilkåret, men departementet antar at det vil være en liten andel som ikke vil kunne få frivillig medlemskap.

Høringsinstansene bes særskilt om å kommentere behovet for overgangsregler.

5.5 Utkast til lovendring

Det anses hensiktsmessig å innføre en unntaksregel som gjør at alle lokalt ansatte omfattes av arbeidsstatens trygdlovgivning.

Departementet legger i høringsnotatet her frem et utkast til en bestemmelse i et nytt andre ledd i folketrygdloven § 2-5 som eksplisitt unntar lokalt ansatte på norske utenriksstasjoner fra det personelle virkeområdet til § 2-5 første ledd bokstav a, og dermed fra pliktig medlemskap i trygden. Det anses hensiktsmessig med en henvisning til at lokalt ansatte ikke skal anses som offentlig ansatte i trygdeforordningens forstand, slik at de ikke faller inn under forordningens artikkel 11 nr. 3 bokstav b, men inn under bokstav a. Dette er en løsning som tilsvarer den man har valgt i Sverige.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Økonomiske konsekvenser

6.1.1 Konsekvenser for ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten

6.1.1.1 Innledning

Det er gjort anslag av de økonomiske konsekvensene av at lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner ikke lenger vil ha pliktig medlemskap i folketrygden, basert på innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

6.1.1.2 Konsekvenser innenfor EØS

Anslaget gjelder for ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten. Det antas at antallet lokalt ansatte innenfor EØS over tid vil være rundt 275, basert på opplysninger fra Utenriksdepartementet. Som nevnt i punkt 2.2, er om lag 60 av disse i dag medlemmer i folketrygden. Det er for beregningene lagt til grunn at endringene gjelder fra 1. januar 2026 (beløpene i 2024-kroner). Effekter på kort sikt, i 2026 og 2027, er anslått basert på forenklete forutsetninger om hvor stor andel av effektene på lang sikt (helårseffekten) som kan inntreffe år for år. Dette varierer mellom de ulike ytelsene, og avhenger blant annet av hvor stor andel den årlige tilgangen av mottakere utgjør av antall mottakere i alt.

For trygdeytelser rettet mot personer i yrkesaktiv alder, antas det at utgiftene til den enkelte ytelse per lokalt ansatt uten den skisserte lovendringen ville tilsvart de samlede utgiftene til hver trygdeytelse per innbygger i Norge i alderen 18–66 år. På lang sikt (når endringen er fullt ut innfaset) vil disse utgiftene falle helt bort. For innfasing av effektene, er det lagt til grunn at endringene vil få betydning for nye mottakere fra 1. januar 2026.

Det anslås at endringen på lang sikt vil gi en årlig innsparing på 13 millioner kroner. Dette vil først inntreffe etter år 2100 på grunn av lang innfasingstid for uføretrygd og særlig for alderspensjon. I 2026 og 2027 kan utkastet gi en innsparing på henholdsvis om lag 1 og 3 millioner kroner.

For noen av ytelsene i folketrygden er det vurdert at utkastet ikke vil gi noen økonomiske konsekvenser. Det gjelder for etterlattepensjoner og gravferdsstønad. Årsaken er at etterlattepensjoner er rettet mot barn (barnepensjon) og enker/enkemenn med lav eller ingen arbeidsinntekt (ny omstillingsstønad) og derfor sjelden vil være aktuelt for de lokalt ansatte. Det antas også at gravferdsstønad i liten grad vil være aktuelt, ettersom det er forholdsvis få som dør mens de er yrkesaktive.

6.1.1.3 Konsekvenser utenfor EØS

Anslaget gjelder for ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten. Utenriksdepartementet har som nevnt i punkt 2.2 opplyst at det for tiden er om lag 100 lokalt ansatte som er medlemmer i folketrygden. I beregningene tas det høyde for at mange av disse kan ha rett til frivillig medlemskap i folketrygden, dersom de søker om dette.

Det anslås at endringen på lang sikt vil gi en årlig innsparing på om lag 4 millioner kroner. Dette vil først inntreffe etter år 2100 på grunn av lang innfasingstid for uføretrygd og særlig for alderspensjon. I 2026 og 2027 kan utkastet gi en innsparing på henholdsvis 0,4 og 1 millioner kroner.

For noen av ytelsene i folketrygden er det vurdert at utkastet ikke vil gi noen økonomiske konsekvenser, på samme måte som nevnt i punkt 6.1.1.2 siste avsnitt.

6.1.2 Særlig om konsekvenser for utgifter til helsetjenester

6.1.2.1 Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet har vurdert hvilke konsekvenser en slik lovendring kan få for stønad ved helsetjenester. Deres vurderinger er blant annet basert på innspill fra Helsedirektoratet.

6.1.2.2 Konsekvenser innenfor EØS

At lokalt ansatte defineres ut av folketrygden og i stedet omfattes av arbeidsstatens trygdeordninger, vil i seg selv ikke ha konsekvenser for deres rettigheter til helsetjenester i arbeidsstaten innenfor EØS, men det vil bli en endring av kompetent stat (lovvalgsstat) etter trygdeforordningen. Det vil ved den skisserte lovendringen være arbeidsstaten, og ikke Norge, som skal betale for helsetjenestene, ettersom de lokalt ansatte omfattes av arbeidsstatens trygdelovgivning. Endring av kompetent stat og bortfall av medlemskap i folketrygden kan føre til at lokalt ansatte som er EØS-borgere og deres familiemedlemmer får noe mer begrensede rettigheter til helsetjenester etter trygdeforordningen under

opphold i Norge, særlig med hensyn til planlagt behandling. De lokalt ansatte vil betale de samme egenandelene for helsetjenester i Norge som medlemmer i folketrygden.

Helfo har ikke systemstøtte for å identifisere saker som gjelder lokalt ansatte, og det er derfor ikke mulig å tallfeste hvor mange innenfor denne persongruppen som siden mai 2022 har søkt om og fått innvilget rettighetsdokumentasjon.

At lokalt ansatte unntas fra medlemskap i folketrygden, innebærer at Norge ikke lenger vil ha finansieringsansvaret for helsetjenester som ytes til denne persongruppen. Dette vil trolig kunne føre til innsparinger på folketrygdens stønadsbudsjett, men manglende data og tallmateriale begrenser muligheten for å synliggjøre en slik innsparing.

6.1.2.3 Konsekvenser utenfor EØS

Det er et vilkår for rett til stønad ved helsetjenester etter folketrygdloven kapittel 5 at vedkommende er medlem i folketrygden. Bortfall av medlemskap for lokalt ansatte vil derfor føre til at de ikke lenger har rett til stønad ved helsetjenester etter folketrygdloven. Dette gjelder helsetjenester som mottas både i og utenfor Norge.

Lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner må selv dekke de fulle utgiftene for helsetjenester som eventuelt mottas i Norge, inklusive sykehusbehandling. Dette gjelder med mindre de er omfattet av en multilateral eller bilateral trygdeavtale som Norge har inngått med stater utenfor EØS, og som omfatter helsetjenester.

Den skisserte lovendringen vil også kunne innebære at lokalt ansatte får mer begrensede rettigheter til helsehjelp etter nasjonal helselovgivning under opphold i Norge.

Helsehjelpen vil kun omfatte øyeblikkelig hjelp og annen helsehjelp som ikke kan vente, helsehjelp før og etter fødsel, svangerskapsavbrudd, smittevern hjelp mv. Helfo har ikke systemstøtte for å gjøre uttrekk på saker hvor lokalt ansatte har fått behandlet krav om stønad til helsetjenester i utlandet etter folketrygdloven § 5-24. Det er derfor ikke mulig å tallfeste hvor mange personer den skisserte lovendringen vil berøre eller hvilke besparelser endringene vil medføre for folketrygdens stønadsbudsjett.

6.1.3 Konsekvenser for medlemskap i Statens pensjonskasse

Etter lov om Statens pensjonskasse § 5 første ledd gjelder følgende: *«Arbeidstakere ansatt i statens tjeneste er medlemmer av Pensjonskassen»*. Administrasjonsdepartementet avklarte i 1995 at lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner med medlemskap i norsk folketrygd hadde rett til medlemskap i Statens pensjonskasse (SPK) fra 1. januar 1996. Det ble i vurderingen vist til § 5 tredje ledd som fastslår at *«Departementet avgjør i tvilstilfelle hvilke stillinger som gir rett til medlemskap i Pensjonskassen»*.

I henhold til lov om Statens pensjonskasse § 6 første ledd er det som hovedregel et vilkår for rett til medlemskap i SPK at man samtidig er frivillig eller pliktig medlem i folketrygden og betaler folketrygdavgift for de samme inntektene som ligger til grunn for pensjonsopptjening i SPK. Lovforslaget innebærer at retten til medlemskap i SPK i utgangspunktet opphører for dem som ikke lenger er medlemmer av norsk folketrygd.

Etter andre ledd kan departementet i særlige tilfeller gjøre unntak og fastsette regler, blant annet om innskuddsbetaling etter særskilt fastsatt sats. For å unngå at de som er

medlemmer i dag mister retten til medlemskap i SPK, vil Arbeids- og inkluderingsdepartementet åpne for at retten til medlemskap i SPK for disse kan videreføres gjennom å innbetale en særskilt sats.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fastsatt en slik særlig sats til 7,5 prosent av pensjonsgrunnlaget. Bakgrunnen for satsen er samspillet mellom pensjon fra SPK og folketrygden etter reglene i lov om samordning av pensjons- og trygdeytelser. Særskilt sats er ment å kompensere for manglende folketrygdopptjening og SPKs manglende mulighet for samordning. Det skal bare betales særskilt sats for medlemmer som er født i 1962 eller tidligere. I tillegg til slik premie for manglende folketrygd, skal medlemmet på vanlig måte betale en medlemsavgift på to prosent av sitt pensjonsgrunnlag. Dette gjelder for alle medlemmer, uavhengig av når de ble født. Alle virksomheter som har pensjonsordning i SPK, betaler også arbeidsgiverandel til SPK for pensjonsopptjeningen som har skjedd gjennom året. Virksomheten får tilsendt regning fra SPK for de samlede pensjonskostnadene. I tillegg til å kreve inn medlemsavgiften på to prosent av pensjonsgrunnlaget til den ansatte, kan virksomheten også gjøre dette for den særskilte satsen for manglende folketrygdopptjening, men i hvilken grad dette blir gjort i praksis, kjenner ikke departementet til. Det vil i utgangspunktet være arbeidstakeren som må betale for den manglende folketrygdopptjeningen.

Hvis en person ikke er medlem i folketrygden, kan det altså innbetales en særskilt sats for manglende folketrygdopptjening til SPK. De lokalt ansatte som i dag er medlemmer av SPK, vil ved den skisserte lovendringen som unntar dem fra medlemskap i folketrygden, dermed kunne beholde medlemskapet i SPK, mot at det betales en særskilt sats. For ordens skyld nevnes at det ikke gjelder krav om betaling av særskilt sats på 7,5 prosent for de som etter en eventuell lovendring er frivillige eller pliktige medlemmer i folketrygden.

6.1.4 Konsekvenser for pensjoner av statskassen

Pensjoner av statskassen er en særordning som gir Stortinget mulighet til, ut fra en vurdering av om det er rimelig, å gi en pensjonsytelse til personer som ikke har kunnet tjene opp pensjonsrettigheter på vanlig måte. Denne muligheten fremgår av Grunnloven § 75 bokstav i. Slik pensjon bygger ikke på et rettskrav, og omtales gjerne som gavepensjon. Ordningen praktiseres slik at Arbeids- og inkluderingsdepartementet tar stilling til søknader om pensjon som kommer inn, med forbehold om Stortingets endelige godkjenning. Det er hovedsakelig tidligere lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner som har mottatt slik pensjon. Ordningen omfatter ikke dem som har opptjeningstid som ordinære medlemmer av SPK. Dette kan være aktuelt dersom det ikke finnes lokale ordninger eller de aktuelle ordningene ikke sikrer de ansatte tilstrekkelig. Eventuelle ytelser fra lokal pensjonsordning skal komme til fradrag i pensjonen av statskassen.

Det antas at den skisserte lovendringen som unntar lokalt ansatte fra medlemskap i folketrygden ikke vil føre til flere søknader om pensjoner av statskassen.

6.1.5 Konsekvenser for utenriktjenesten

Det er en viss usikkerhet knyttet til de økonomiske konsekvensene av lovutkastet, men det anslås at antatte merkostnader vil dekkes innenfor Utenriksdepartementets bevilgning. Usikkerhetsfaktorene knytter seg til at det vil være ulike lokale løsninger på den enkelte utenriksstasjonen som vil kunne erstatte bortfallet av pliktig medlemskap i folketrygden. Se nærmere omtale under punkt 5.4.1 av utenriksinstruksen og Utenriksdepartementets veileder om lokalt ansattes lønns- og arbeidsvilkår om hvilke plikter som påhviler utenriksstasjonene i deres arbeidsgiverrolle for lokalt ansatte.

Lokalt ansatte utenfor EØS kan ha rett til frivillig medlemskap i folketrygden, dersom de søker om dette. Utenriksdepartementet har, som nevnt i punkt 2.2, registrert at om lag 100 lokalt ansatte utenfor EØS i dag er pliktige medlemmer i folketrygden.

Utenriksdepartementet betaler arbeidsgiveravgift for disse og flesteparten er skattepliktige til Norge.

6.2 Administrative konsekvenser

6.2.1 Konsekvenser innenfor EØS

En lovendring vil innebære at den aktuelle persongruppen i fremtiden vil forholde seg til trygdemyndighetene i arbeidsstaten, og ikke i Norge. Innenfor EØS var dette også situasjonen frem til 1. juni 2022. Det er derfor ikke noe administrativt til hinder for at en lovendring kan få effekt umiddelbart etter at den vedtas.

Praksisendringen i mai 2022 har medført at Arbeids- og velferdsetaten har mottatt en del søknader om unntak etter trygdeforordningen artikkel 16, slik at lokalt ansatte ved norske ambassader innenfor EØS kan opprettholde tilknytning til trygdeordningene i arbeidsstaten. En lovendring vil innebære at disse sakene tilbakekalles, og at trygdemyndighetene i de andre berørte statene må orienteres. Det legges til grunn at dette ligger innenfor Arbeids- og velferdsdirektoratets ordinære drift, og at det ikke innebærer administrative konsekvenser av betydning.

Den skisserte lovendringen vil medføre at tidligere utstedte rettighetsdokumenter til lokalt ansatte fra Helfo må annulleres. Annullering av rettighetsdokumentasjon er allerede en del av de kontrollprosessene som Helfo har iverksatt. Selv om også arbeidslandet har et ansvar for å nulle ut rettighetsdokumenter som ikke lenger er gyldige, vil det likevel være behov for å kunne identifisere de personene som vil bli berørt av lovendringene, for å kunne forsikre seg om at alle dokumenter faktisk blir annullert.

6.2.2 Konsekvenser utenfor EØS

For Arbeids- og velferdsetaten er de varige administrative konsekvensene en viss forventet økning i antall frivillige medlemmer i folketrygden. I motsetning til pliktig medlemskap, skal søknader om frivillig medlemskap behandles, vedtak begrunnes og medlemskapsperioden registreres. Som nevnt i punkt 6.1.5 er de fleste lokalt ansatte med pliktig medlemskap i folketrygden utenfor EØS i dag skattepliktige til Norge. Dette har

betydning for om det er Skatteetaten eller Arbeids- og velferdsetaten som skal kreve inn avgifter.⁸

Utenriksdepartementet betaler arbeidsgiverandel til SPK for pensjonsopptjeningen som har skjedd gjennom året for dem som opprettholder medlemskapet i SPK.

Utenriksdepartementet krever inn medlemsavgiften på to prosent av pensjonsgrunnlaget til den ansatte og får tilsendt regning fra SPK for de samlede pensjonskostnadene. Det inkluderer også den særskilte satsen som fremgår av punkt 6.1.3 for dem som i dag er medlemmer av både folketrygden og SPK, og som skal opprettholde medlemskapet i SPK selv om retten til medlemskap i folketrygden bortfaller.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt til grunn at lovendringen vil gi noen nye søknader om frivillig medlemskap i folketrygden fra norske borgere som er lokalt ansatte ved utenriksstasjoner utenfor EØS. Basert på erfaringer Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort, vil det være noe behov for informasjon og veiledning til de berørte. Frivillig medlemskap i folketrygden gjelder som hovedregel fra det tidspunktet Arbeids- og velferdsetaten mottar søknaden. Manglende kunnskap eller forglemmelser hos den enkelte lokalt ansatte, vil kunne føre til at vedkommende ikke søker før det har oppstått et stønadstilfelle, eller før det har gått så lang tid at kravet i § 2-8 tredje ledd om medlemskap i minst tre av de siste fem kalenderårene ikke er oppfylt.

Utenriksdepartementet vil imidlertid sørge for at lovendringen blir gjort kjent for de lokalt ansatte.

Det legges til grunn at behandling av søknader om frivillig medlemskap og saker om trygdeavgift vil skje innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetttrammer.

Bortfall av lokalt ansattes rett til stønad ved helsetjenester etter folketrygdloven kapittel 5 vil medføre færre stønadskrav, spesielt krav om stønad til helsetjenester i utlandet. Dette vil kunne være arbeidsbesparende for Helfo, samtidig som det antas at søknader fra denne gruppen ikke utgjør en stor andel av det samlede antall søknader om stønad til helsetjenester i utlandet.

Det vil kunne medføre noe arbeid for utenriksstasjonene å skaffe trygde- og forsikringsordninger som skal komme i stedet for medlemskapet i folketrygden. Dette vil håndteres innenfor de til enhver tid gjeldende budsjetttrammer.

7 Utkast til lovendringer

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 2-5 andre ledd skal lyde:

⁸ [Samhandlingsrutiner på utenlandsområdet](#)

En person som er lokalt ansatt ved en norsk utenriksstasjon, er ikke pliktig medlem i trygden etter første ledd bokstav a. En slik person skal ikke anses som tjenestemann i henhold til forordning (EF) nr. 883/2004 om koordinering av trygdeordninger.

§ 2-5 nåværende andre ledd blir nytt tredje ledd.