Høringsnotat

Forslag til endringer i utenrikstjenesteloven (presisering av utenriksstasjonens arbeidsgiveransvar for lokalt ansatte på norske utenriksstasjoner)

Utenriksdepartementet 27. november 2026

Høringsfrist: 8. januar 2027

Høringsnotat

Forslag til endringer i utenrikstjenesteloven (presisering av utenriksstasjonens arbeidsgiveransvar for lokalt ansatte på norske utenriksstasjoner)

1. Innledning 3
2. Bakgrunn 3
3. Gjeldende rett 5
   3.1. Utenrikstjenesteloven 5
   3.2. Annen norsk lovgivning 6
      3.2.1. Statsansatteloven, tjenestetvistloven og hovedtariffavtalene i staten 6
      3.2.2. Arbeidsmiljøloven 7
   3.3. Stedlig og internasjonalt regelverk 8
   3.4. Virksomhets- og arbeidsgiverbegrepet i staten 8
   3.5. Om utenriksstasjonens partsevne i tvistesaker 8
4. Departementets vurdering 9
5. Økonomiske og administrative konsekvenser 10
6. Utkast til lovendringer 10

1. Innledning

Lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenrikstjenesten trådte i kraft 1. mars 2015. Utenriksdepartementet sender med dette på høring utkast til endringer i utenrikstjenesteloven § 6 for å tydeliggjøre hvem som er arbeidsgiveren for lokalt ansatte på norske utenriksstasjoner.

En gruppe arbeidstakere i utenrikstjenesten er lokalt ansatte på norske utenriksstasjoner. Deres arbeidsforhold er knyttet til en bestemt utenriksstasjon som de inngår arbeidsavtalen med. Den enkelte utenriksstasjonen er arbeidsgiveren til egne lokalt ansatte. Dette fremgår av bestemmelsen i utenrikstjenesteloven § 6 første ledd.

En gruppe av de lokalt ansatte mener det likevel er grunnlag for å hevde at det er Utenriksdepartementet som er arbeidsgiver. Delta UDLAF[1] som representerer en andel på om lag 10 prosent av alle lokalt ansatte, har bedt om en rettslig avklaring av gjeldende rett og har reist søksmål mot Staten v/Utenriksdepartementet. På bakgrunn av den tvilen som denne gruppen lokalt ansatte reiser om arbeidsgiveransvaret, er det behov for å tydeliggjøre hvem som er arbeidsgiver. Utenriksdepartementet mener at det er hensiktsmessig at det tydeliggjøres i utenrikstjenesteloven at utenriksstasjonen er arbeidsgiver for lokalt ansatt arbeidstaker, fordi det vil være en presisering av dagens lovtekst. En tydeliggjøring i utenrikstjenesteloven vil fjerne den tvilen som er reist om arbeidsgiveransvaret, bidra til forutberegnelighet for de ansatte og forebygge tvistesaker om arbeidsgiverspørsmålet. Lokalt ansattes rettigheter vil ikke bli endret eller svekket med en slik presisering av gjeldende rett.

Det foreslås ingen endringer som har betydning for utsendte utenrikstjenesteansatte eller andre personellgrupper ved norsk utenriksstasjon slik disse er definert i utenrikstjenesteloven §§ 3 - 5.

2. Bakgrunn

Utenrikstjenestens hovedoppgave er å ivareta og fremme norske interesser internasjonalt og gi bistand til norske borgere og næringsliv i utlandet, jf. utenrikstjenesteloven § 1 første ledd. Utenrikstjenesten består av Utenriksdepartementet og ca. 90 utenriksstasjoner (ambassader, generalkonsulat og faste delegasjoner m.m.), jf. utenrikstjenesteloven § 1 andre ledd, første punktum. Utenriksdepartementet forvalter utenriksstasjonene, og påser at lover og forskrifter blir overholdt jf. utenrikstjenesteloven § 1 andre ledd, andre punktum.

På utenriksstasjonene er det i dag totalt om lag 1100 lokalt ansatte og 610 utsendte utenrikstjenesteansatte.

[1] UDLAF står for **Utenriksdepartementets lokalt ansattes forening** og er tilknyttet Delta.

Lokalt ansattes arbeid omfatter administrative oppgaver (sekretær, tolk, arkiv), støttefunksjoner (renhold, kjøkken og sjåfør) og faglige oppgaver (rådgivning, koordinering med mer). De lokalt ansatte er en sammensatt gruppe som arbeider i ulike land med svært ulik regulering av arbeidsforhold. Flertallet er ikke norske statsborgere, men borgere i det landet der utenriksstasjonen er lokalisert, eller har bosatt seg fast i dette landet.

De utsendte utenrikstjenesteansatte er arbeidstakere som er ansatt i Utenriksdepartementet og inngår i utenrikstjenestens roterende tjeneste. Denne gruppen roterer mellom tjenestegjøring i departementet i Oslo og som utsendte utenrikstjenesteansatte på utenriksstasjonene. Rotasjonen utgjør grunnpreget i stillingen.

Utsendte utenrikstjenesteansatte er en samlebetegnelse som også omfatter undergruppen spesialutsendinger. Spesialutsendinger er finansiert av annen statlig etat og ansettes midlertidig i Utenriksdepartementet for den tiden de tjenestegjør ved utenriksstasjonene. Det er imidlertid flere utsendte ved en utenriksstasjon som ikke ansettes i Utenriksdepartementet for den tiden de tjenestegjør ved en utenriksstasjon. Spesialutsendinger som er spesialutsendinger fra forsvarsmyndighetene, kan unntas fra kravet om ansettelse i Utenriksdepartementet. Videre er det utsendinger fra selvstendige rettssubjekter (Innovasjon Norge og Norges Sjømatråd) som betegnes som annen utsending. Annen utsending beholder sitt ansettelsesforhold i det selvstendige rettssubjektet og blir ikke ansatt i Utenriksdepartementet for den tiden de tjenestegjør ved utenriksstasjon.

Til forskjell fra de ovennevnte utsendte gruppene, er lokalt ansatte en personellgruppe som er ansatt på den enkelte utenriksstasjonen. Utenrikstjenestelovens beskrivelse i §§ 3 – 6 av personellgruppene må leses i sammenheng. Loven er fortolket og praktisert slik at en lokalt ansatt er en arbeidstaker som har sitt arbeidsforhold på en bestemt utenriksstasjon som er dennes arbeidsgiver, til forskjell fra utsendt utenrikstjenesteansatt der ansettelsesforholdet er med Utenriksdepartementet også ved tjenestegjøring på utenriksstasjonene.

De ulike personellgruppene på en utenriksstasjon er på flere måter underlagt ulike rammeverk. De lokalt ansatte har ingen rotasjonsordning. De er ansatt for å arbeide på en bestemt utenriksstasjon. De har heller ikke et annet arbeidsforhold i Norge.

Som nevnt i innledningen under punkt 1, har Delta UDLAF som representerer en andel på om lag 10 prosent av alle lokalt ansatte, reist søksmål med påstand om at Utenriksdepartementet er arbeidsgiveren til alle de om lag 1100 lokalt ansatte. På bakgrunn av den tvilen som denne gruppen lokalt ansatte reiser om arbeidsgiveransvaret, er det behov for å tydeliggjøre hvem som er arbeidsgiver.

3. Gjeldende rett

3.1. Utenrikstjenesteloven

Gjeldende utenrikstjenestelov trådte i kraft 1. mars 2015 og ble sist endret 16. juni 2023. I utenrikstjenesteloven § 6 kommer det frem at lokalt ansatte er ansatt ved utenriksstasjonen. Bestemmelsen lyder:

> «*Lokalt ansatt er arbeidstaker som er ansatt ved utenriksstasjonen.*
>
> *Utenriksstasjonen har myndighet til å ansette, suspendere, si opp og avskjedige lokalt ansatt.*
>
> *Saker som gjelder suspensjon, oppsigelse eller avskjed, skal på forhånd forelegges departementet til godkjenning.*»

Bestemmelsen i utenrikstjenesteloven § 6 første ledd innebærer etter sin ordlyd at lokalt ansatte har sitt ansettelsesforhold på en bestemt utenriksstasjon og markerer samtidig at lokalt ansatte har en annen arbeidsrettslig tilknytning til utenrikstjenesten enn de øvrige personellgruppene i utenrikstjenesten. I forarbeidene, Prop. 11 L (2014-2015) Lov om utenrikstjenesten (utenrikstjenesteloven), fremgår det at siktemålet med den nye loven i 2015 blant annet var å angi organiseringen av utenriksstasjonene, deres personale, krav, plikter og utøvelse av myndighet ved utenriksstasjonene. Det ble foretatt en gjennomgang og opprydding av personellkategoriene hvor ansettelsesforholdet for hver enkelt kategori ble presisert i loven. Utsendt utenrikstjenesteansatt er embetsmann eller fast/midlertidig ansatt i departementet (§ 3 første ledd), spesialutsending er midlertidig ansatt i departementet (§ 3 andre ledd), annen utsending er ansatt i selvstendig rettssubjekt (§ 4), honorær representant er ikke ansatt, men oppnevnt i verv (§ 5), mens lokalt ansatte er ansatt ved utenriksstasjonen (§ 6).

Innledningsvis i proposisjonen presiseres at lokalt ansatte i den nye loven er «*ansatt direkte ved utenriksstasjon*». Dette går også klart frem i Innstilling 133 L (2014-2015) til Stortinget fra Utenriks- og forsvarskomiteen, og ble vedtatt uendret av Stortinget.

Bakgrunnen for vedtakelsen av § 6 spesifikt blir beskrevet slik i forarbeidene:

«(…) *Det anses hensiktsmessig at lokalt ansatte fremheves som en egen personellkategori i stedet for som en underkategori til administrativt personell. Det vil også bedre reflektere denne gruppens særskilte ansettelsesforhold. Dette vil ikke medføre noen endring i deres rettsstilling, men reflektere den ordning som gjelder i dag.» (vår understrekning)*

Selv om det ikke sies eksplisitt i forarbeidene, må § 6 anses som en særskilt regulering av hvem som er arbeidsgiver for lokalt ansatte. Dette samsvarer med det som var bakgrunnen for den nye loven, samt med at ansettelsesforholdet til alle personkategoriene i utenrikstjenesteloven ble presisert i ny lov av 2015. Bestemmelsen må videre ses i lys av det alminnelige utgangspunkt når det gjelder arbeidsgiver- og

virksomhetsbegrepet i staten, se punkt 3.4. For andre personkategorier i utenrikstjenesteloven er det foretatt andre avgrensninger av arbeidsgiverbegrepet.

3.2. Annen norsk lovgivning

3.2.1. Statsansatteloven, tjenestetvistloven og hovedtariffavtalene i staten

Lokalt ansatte er unntatt fra statsansatteloven, jf. forskrift til lov om statens ansatte mv. § 2 første ledd bokstav a. I kongelig resolusjon om fastsettelse av forskrift 21. juni 2017 nr. 838 til lov om statens ansatte mv. står følgende merknad til § 2 første ledd bokstav a: «Ansettelsesforholdet er knyttet til utenriksstasjonen». Videre står det at: «Ansettelsesforholdet reguleres av lokal lov. Unntaket i forskriften til statsansatteloven er nødvendig å videreføre for å få sammenheng med reguleringen av lokalt ansattes rettsstilling i lov om utenrikstjenesten av 2014 (Prop. 11 L 2014-2015). Dette er regulert i utenrikstjenesteloven § 6. Lokalt ansatt er arbeidstaker som er ansatt ved utenriksstasjonen». Endelig står det også at: «For å sikre at stasjonene er forutsigbare og pålitelige arbeidsgivere har departementet gitt overordnet veiledning og instrukser knyttet til inngåelse og opphør av arbeidskontrakter.» (vår understrekning). Dette forutsetter at stasjonene er arbeidsgivere.

Lokalt ansatte er videre unntatt fra tjenestetvistloven, jf. forskrift til tjenestetvistloven § 1 nr. 9.3. Som følge av at lokalt ansatte er unntatt fra tjenestetvistloven, er de heller ikke omfattet av Hovedtariffavtalene og Hovedavtalen i staten.

Arbeidsretten konkluderte i en dom i desember 2022 at Delta ikke hadde rett til å bli tilsluttet Hovedavtalen i staten. I 2019 meddelte YS Stat at Delta UDLAF ville tiltre Hovedavtalen i staten for medlemmer som er lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner. Det ble vist til Hovedavtalen § 16 som gir organisasjoner tilsluttet en Hovedsammenslutning rett til å tiltre Hovedavtale for medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven. Da kravet ble avvist fra statens side, tok YS Stat ut søksmål ved Arbeidsretten. Hovedsammenslutningen tapte saken (AR-2022-41). Arbeidsretten kom til at Hovedavtalen § 16 ikke kunne anses å omfatte lokalt ansatte ved utenriksstasjonene og uttalte bl.a. ifølge dommen avsnitt 112:

[…] Avgrensningen i statsansatteloven, arbeidsmiljøloven og tjenestetvistloven gir denne gruppen ansatte en svak tilknytning til tariffsystemet i staten. Utsendt personell har som utgangspunkt ansettelse i Norge, men er undergitt en lovfestet ordning hvor de veksler på å gjøre tjeneste i Norge og i utlandet. Lokalt ansatte har ingen slik flytteplikt eller tilknytning til Norge. Lokalt ansatte er knyttet til den stasjonen som har inngått arbeidsavtalen

I avsnitt 117 heter det videre: *Som retten har pekt på foran, står lokalt ansatte i en annen arbeidsrettslig stilling enn utsendt personell. Ansettelsen skjer ved den enkelte stasjon, og ansettelsesforholdet reiser andre spørsmål om lovvalg og jurisdiksjon enn for utsendt personell.*

Innenfor rammen av Hovedavtalen i staten er det inngått en tilpasningsavtale om medbestemmelse i Utenriksdepartementet. Partene i Utenriksdepartementet er enige om at det også kan avtales andre samarbeidsformer. I tråd med dette har partene inngått en samarbeidsavtale for utenriksstasjonene.[2] Avtalen har til formål å bidra til et godt samarbeid mellom stasjonens ledelse og alle ansatte (lokalt ansatte og utsendte) på stasjonene. Avtalen har bestemmelser om hvilke saker som stasjonens ledelse plikter å informere om og hvilke saker som skal tas opp til drøfting. Avtalen har også bestemmelser om samarbeid etter arbeidsmiljøloven om vernesaker.

3.2.2. Arbeidsmiljøloven

I forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper er det i § 2 første ledd angitt generelt at arbeidsmiljøloven kapittel 10 ikke gjelder for utenriksstasjonene. I § 2 andre ledd heter det at for «stedlig engasjert personale» «*kommer arbeidsmiljøloven kun til anvendelse i den utstrekning bestemmelsene ikke strider mot de regler som gjelder på tjenestestedet*». Dette innebærer bl.a. at lokalt ansatte, på lik linje med utsendte utenrikstjenesteansatte, har krav på et fullt forsvarlig arbeidsmiljø med hensyn til sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i samsvar med arbeidsmiljølovens vernebestemmelser så fremt det ikke strider mot de regler som gjelder på tjenestestedet. Som nevnt i punkt 3.3. vil dette i praksis bety at man vil måtte tolke de enkelte bestemmelsene i arbeidsmiljøloven opp mot lokal rett.

Arbeidsmiljølovens anvendelse på utenriksstasjonene omtales i forarbeidene til arbeidsmiljøloven, Ot. prp. nr. 49 (2004-2005) Om lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) punkt 6.3.4. side 80. Her står bl.a. at loven hviler på en forutsetning at arbeidsmiljøloven i utgangspunktet gjelder for utenriksstasjonene.

Med hjemmel i forskrift om unntak fra arbeidsmiljøloven for visse typer arbeid og arbeidstakergrupper § 2 tredje ledd, har Direktoratet for arbeidstilsynet og Utenriksdepartementet inngått en avtale om gjennomføring av tilsyn med utenriksstasjonene[3]. I avtalen går det frem at Utenriksdepartementets egen inspeksjonsvirksomhet[4] skal undersøke at arbeidsmiljølovens bestemmelser og hensynet til et godt arbeidsmiljø er ivaretatt. Arbeidstilsynet kan be om innsyn i rapporter fra de tilsynene som utføres på utenriksstasjonene. Arbeidstilsynet kan også gjennomføre tilsyn ved en utenriksstasjon.

[2] Avtale om samarbeidsmøter mellom stasjonens ledelse og ansattes representanter ved utenriksstasjoner (Samarbeidsavtalen).
[3] Avtale 30. mars 2023 om gjennomføring av tilsyn ved utenriksstasjonene under Utenriksdepartementet mellom Direktoratet for arbeidstilsynet og Utenriksdepartementet.
[4] Sentral kontrollenhet.

3.3. Stedlig og internasjonalt regelverk

Lokalt ansatte er del av det lokale arbeidsmarkedet. Når det gjelder arbeidsrettslige reguleringer ved utenriksstasjonene er utgangspunktet at det er mottakerstatens lover og bestemmelser som gjelder. Dette følger av suverenitetsprinsippet og mottakerstatens territorialjurisdiksjon. Senderstatens regler kan komme til anvendelse dersom disse er gitt virkning utover senderstatens territorium gjennom personaljurisdiksjon for fysiske eller juridiske personer i mottakerstaten. Men senderstatens eventuelle ekstraterritorielle regler kan bare legges til grunn dersom de ikke strider mot mottakerstatens preseptoriske lovgivning. Ved vurdering av arbeidsrettslige forhold ved en utenriksstasjon må altså først mottakerstatens regelverk avklares, og deretter senderstatens regelverk.

3.4. Virksomhets- og arbeidsgiverbegrepet i staten

Arbeidsgiver i staten er den enkelte virksomheten. Utenrikstjenesteloven § 6 fastsetter særskilt at utenriksstasjonen er arbeidsgiver for de lokalt ansatte.

Statsansatteloven og tjenestetvistloven bygger på at staten består av flere virksomheter. I forarbeidene til statsansatteloven, Prop.94 L (2016-2017) Lov om statens ansatte mv, fremgår det at statlig forvaltning:

«… ikke er én virksomhet, men består av både små virksomheter med få ansatte til store og landsdekkende virksomheter med flere hundre ansatte. (…) Arbeidsgiver i den enkelte statlige virksomhet har fullmakter på grunnlag av det over- og underordningsforhold som følger av forvaltningens hierarki med departementet på toppen. Tillitsvalgtes og fagorganisasjonenes rettigheter og plikter er fastlagt gjennom tjenestetvistloven, hovedtariffavtalen og hovedavtalen. Det nærmere innholdet av begrepet virksomhet er definert i hovedavtalen i staten § 4 der det fremgår at: 'Med hver virksomhet menes hver statsetat/institusjon. Etter dette vil for eksempel et departement, en etat og hvert enkelt universitet bli å betrakte som en virksomhet.'»

Tilsvarende bygger tjenestetvistloven på at staten består av flere virksomheter. Det samme gjør Hovedavtalen i staten som fastsetter at staten består av flere virksomheter. I Hovedavtalen § 3 nr. 2 er «virksomhet» definert som «*hver statsetat eller institusjon*», for eksempel «*et departement, en etat og hvert enkelt universitet*». I Hovedavtalen § 13 er det fastsatt at arbeidsgiverpart i den enkelte virksomhet er det administrative ledd som har ansvaret for behandlingen av saker etter Hovedavtalen eller tilpasningsavtalen.

Arbeidsgiverbegrepet i staten er på denne måten avgrenset ved at det er den enkelte statlige virksomhet som anses som arbeidsgiver.

3.5. Om utenriksstasjonens partsevne i tvistesaker

Det er i tvisteloven § 2-1 angitt hvem som har partsevne og dermed kan saksøkes for domstolene. Videre er det regulert hvem som har prosessuell partsevne (handleevne),

herunder tvisteloven § 2-2 om hvem som er prosessdyktig og domstolloven § 191 som angir hvem som har prosessuell partsevne på vegne av staten.

Utenriksstasjoner har ikke selvstendig partsevne verken etter intern norsk rett eller etter folkeretten, fordi de ikke er egne rettssubjekter. Det er Norge som eventuelt må saksøkes i søksmål som gjelder lokalt ansattes arbeidsforhold.

Tvistelovgivningens vektlegging av rettssubjektet for partsstilling i saker for domstolene, er et annet enn hvilken enhet som materiellrettslig skal anses som arbeidsgiver. Sivilprosessuelt kan rett saksøkt være en annen enn den som er arbeidsgiver i arbeidsforholdet.

4. Departementets vurdering

Som nevnt i innledningen og under punkt 2, har fagforeningen som representerer en begrenset andel på om lag 10 prosent av de lokalt ansatte, reist tvil om stasjonene er arbeidsgivere til egne lokalt ansatte.

De lokalt ansattes arbeidsforhold har flere ganger blitt tatt opp i Stortinget under ulike regjeringer. Stortinget har ikke funnet grunnlag for å gjøre endringer i dagens rettstilstand slik denne har vært forstått fra statens side.

For å skape klarhet om arbeidsgiverspørsmålet vurderer Utenriksdepartementet at det er hensiktsmessig å tydeliggjøre i utenrikstjenesteloven hvem som er arbeidsgiver for de lokalt ansatte ved utenriksstasjonene. Dette vil også tydeliggjøre at UD ikke er arbeidsgiver.

Den foreslåtte lovendringen innebærer ingen endring av dagens rettstilstand. Lovforslaget vil hverken endre eller svekke lokalt ansattes rettigheter.

Utenriksstasjonen er arbeidsgiver i arbeidsrettslig forstand. Arbeidsavtalen inngås mellom den lokalt ansatte som er arbeidstaker og utenriksstasjonen som er arbeidsgiver. Alle de sentrale arbeidsgiverfunksjonene utøves av stasjonen. Stasjonen lyser ut stillingen, ansetter, organiserer og leder arbeidet, følger opp arbeidstakeren, fastsetter lønns- og arbeidsvilkår og utbetaler lønn. Stasjonen er også den ansvarlige parten ved endring og avslutning av arbeidsforholdet. Endelig beslutning om suspensjon, oppsigelse eller avskjed treffes av stasjonen ved stasjonssjefen. For å sikre at utenriksstasjonen har god praksis i slike saker som har vesentlig betydning for den enkelte ansatte, videreføres bestemmelsen i § 6 tredje ledd som pålegger utenriksstasjonen å innhente godkjenning fra departementet for suspensjon, oppsigelse eller avskjed.

Utenriksstasjonen er arbeidsgiver for de lokalt ansatte fullt ut, både i individuelle og eventuelle kollektive arbeidsrettslige forhold. Utenrikstjenesteloven innebærer en særskilt regulering av hvem som er partene i arbeidsforholdet.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lovforslaget er kun en presisering av gjeldende rett og vil ikke ha administrative eller økonomiske konsekvenser.

6. Utkast til lovendringer

Endringer i lov 13. februar 2015 nr. 9 om utenrikstjenesten (utenrikstjenesteloven)

§ 6 første ledd skal lyde (ny tekst er i kursiv):

Lokalt ansatt er *en* arbeidstaker som er ansatt *på en* utenriksstasjon.

§ 6 nytt andre ledd skal lyde:

Utenriksstasjonen er arbeidsgiver for lokalt ansatt arbeidstaker, jf. første ledd.

Nåværende § 6 annet og tredje ledd blir tredje og fjerde ledd.