



DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT

Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014 Dep
0030 OSLO

U Off § 5.2.c

Deres ref
200304373

Vår ref
2000/08630

Dato
8. september 2003

Utkast til lov om ny enhet for innovasjon og internasjonalisering – alminnelig høring

1. Utgangspunkt

Det vises til Nærings- og Handelsdepartementets brev av 04.07.2003 hvor utkast til lov om ny enhet for innovasjon og internasjonalisering er sendt ut på alminnelig høring.

Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag ved behandlingen av St.prp. nr. 51 (2002-2003) den 18.06.2003. Stortinget har bl.a. samtykket til at det opprettes en ny enhet som forvalter direkte virkemidler for næringslivet og at den nye enheten organiseres som et særlovselskap. Storingsvedtak nr. 560 omhandler forholdet til utenriktjenesten. Vedtaket har slik ordlyd:

"Stortinget samtykker til at den nye enhetens utsendinger i utlandet integreres i utenriktjenesten og anmeldes som spesialutsendinger".

2. Lovutkastet § 2

Selskapet skal eies av staten. Selskapet vil likevel være et eget rettssubjekt. Dette vil ha den konsekvens at selskapet ikke er en "statlig etat", jf. utenriksloven (ul.) av 3. mai 2002 nr. 13, § 6.

3. Lovutkastet § 6

Bestemmelsens første ledd bestemmer at forvaltningsloven ikke gjelder for selskapet.

Annet ledd bestemmer at offentlighetsloven gjelder for selskapet. Innsyn i journal og konkrete søknader som gjelder finansiering kan unntas fra offentlighet, så fremt det ikke gjelder positive avgjørelser, jf. utkastet annet, tredje og fjerde punktum.

I Utenriktjenesten gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven fullt ut, jf. fvl. § 1 og offvl. § 1. Utenriksdepartementet legger derfor til grunn at lovene uansett gjelder for spesialutsendinger ved all utøvelse av deres virksomhet så lenge ansettelsesforholdet med Utenriksdepartementet består. Dette vil også gjelde øvrige ansatte i utenriktjenesten når de representerer selskapet.

Selskapets ansatte vil heller ikke være ansatt "i statens tjeneste", jf. tjenestemannsloven 4. mars 1983 nr. 3, § 1 og tjenestetvisteloven 18. juli 1958 nr. 2, § 1. Presiseringen i utkastet § 6 fjerde ledd er således klargjørende, men neppe nødvendig.

4. Lovutkastet § 8, annet punktum

Her bestemmes det at selskapet kan ha inntekter fra næringslivet og andre.

I St.prp. nr. 51 (2002-2003) punkt 6.2.1 åpnes det for at den nye enheten fortsatt bør kunne kreve brukerbetaling for enkelte av de tjenester som tilbys.

På årets stasjonssjefsmøte uttrykte Nærings- og handelsministeren at betalte tjenester ikke lenger var en hovedmålsetning for virkemiddelapparatet. Det ble også gitt uttrykk for at selskapet ikke skal være et konsulentselskap med krav til egen inntjening. Dette er Utenriksdepartementet enig i.

Utenriksdepartementet er også enig i at brukerbetalte tjenester ikke bør tilbys på områder hvor det er et godt utviklet tilbud fra private konsulentfirmaer.

Wienkonvensjonen om diplomatisk samkvem oppstiller i artikkel 42 et forbud mot at diplomatiske representanter driver noen form for ervervsvirksomhet eller kommersiell virksomhet for personlig vinning. Særlovsselskapets utsendinger med status som spesialutsendinger med tilhørende immunitet og privilegier mv. vil følgelig ikke kunne utøve virksomhet av utpreget kommersiell karakter uten å utfordre de grenser som følger av Wienkonvensjonen. Utenriksdepartementet vil understreke at virksomheten til

særlovselskapets spesialutsendinger må ligge innenfor Wienkonvensjonens rammer.

Ul. § 19 annet ledd oppstiller forbud mot at utsendte utenriktjenestemenn, herunder spesialutsendinger, driver noen form for forretningsvirksomhet på tjenestestedet. Dette vil likevel ikke være til hinder for en viss grad av brukerbetalte tjenester.

5. Lovutkastet § 12 første og annet punktum

Her bestemmes at selskapet som hovedregel skal samarbeide med utenriktjenesten, og at dette samarbeidet skal være avtalebasert.

Avtalens innhold må fastsettes gjennom forhandlinger mellom Utenriksdepartementet og det nye selskapet. Målsettingen for samarbeidet er å samordne selskapets og utenriktjenestens virksomhet i utlandet, slik at selskapets virkemidler kan tilbys gjennom en sterkest mulig og enhetlig brukerfront. I den utstrekning det er mulig, bør dette medføre en samlokalisering.

I St.prp. nr. 51 (2002-2003) punkt 6.2.6 er følgende uttalt:

"I enkelte land hvor det ikke er sammenfall mellom "politisk" og "økonomisk" hovedstad, vil det være riktig å legge kontorene der hensynet til næringslivet tilsier det. På steder hvor spesielle forhold gjør formell tilknytning til en utenriksstasjon lite hensiktsmessig bør virkemiddelapparatet kunne ha egne kontorer."

På steder hvor det besluttes samlokalisering av selskapets kontor og utenriksstasjon, vil de fleste utfordringer være av praktisk art. Utsendingene vil i disse tilfellene få kontor på utenriksstasjonen. Der det er nødvendig legges det også til rette for at utsendingene har lokalt ansatte, såfremt disse kostnadene dekkes av selskapet. Utenriktjenesten vil ha et arbeidsgiveransvar for lokalt ansatte.

Det er selskapets styre som avgjør hvilke markeder selskapet vil ha utsendinger i og hvor mange kontorer selskapet til enhver tid skal ha. Dersom selskapet beslutter å flytte eller legge ned sin aktivitet, forutsetter Utenriksdepartementet at selskapet er økonomisk ansvarlig for lokalt ansatte tilknyttet virkemiddelapparatet så lenge den lokalt ansattes arbeidsforhold består. Utenriksdepartementet legger også til grunn at selskapet er økonomisk ansvarlig for samtlige utgifter ved å avvikle lokalt ansattes arbeidsforhold på lovlig måte. Selskapet vil også være ansvarlig for andre kostnader forbundet ved flytting eller nedleggelse, f.eks. utgifter til leie av lokaler.

Utenriksdepartementet tar som utgangspunkt at en utenrikstjenestemann må være tilknyttet en diplomatisk stasjon for å oppnå diplomatisk status. Der hvor selskapet velger å beholde eller opprette atskilte kontorer i forskjellige byer, beror det på mottakerstatens samtykke om kontoret skal anses som del av en diplomatisk stasjon.

Dersom mottakerstaten samtykker i at kontoret er en del av en diplomatisk stasjon, må også driften av kontoret inngå i driften av stasjonen. Det er derfor uklart når det i St.prp. nr. 51 (2002-2003) punkt 6.2.6 er uttalt:

"Finansieringen av apparatets egne utsendinger vil skje gjennom rammeoverføring av midler til Utenriksdepartementet fra institusjonen selv. Øvrig finansiering av drift og lokalt ansatte ved kontorene i utlandet vil virkemiddelinstitusjonen selv ha ansvar for."

Med rammeoverføring forstås overføring av midler mellom poster i statsbudsjettet. Utenriksdepartementet legger derfor til grunn at Utenriksdepartementets totale driftskostnader ute og hjemme forbundet med kontorer som anses som del av diplomatisk stasjon dekkes ved rammeoverføring av midler.

På samme måte som for samlokaliserte stasjoner, har Utenriksdepartementet et arbeidsgiveransvar for lokalt ansatte, der hvor kontoret anses som en del av en diplomatisk stasjon. Selskapets økonomiske ansvar vil også her gjelde ved aktivitetsendringer som påvirker driften, herunder flytting, nedleggelse m.v.

Dersom mottakerstaten ikke aksepterer at kontoret er del av diplomatisk stasjon, vil selskapets utsendinger heller ikke kunne gis midlertidig ansettelse i Utenriksdepartementet som spesialutsending. Det legges også til grunn at lokalt ansatte ved selskapets egne kontorer i slike tilfeller ikke gis ansettelse i utenrikstjenesten.

Utenriksdepartementet er kjent med praksisen at norske bedrifter har kunnet fremleie kontorer i Eksportrådets lokaler, jf. Repant AS¹. Det er departementets standpunkt at ethvert fremleie forhold ved utenriksstasjon må vurderes konkret og være i samsvar med Wienkonvensjonens bestemmelser. Det er stasjonssjefen som har avgjørelsesmyndighet ved slike avgjørelser.

I NHDs høringsbrev av 04.07.2003 er forholdet til utenrikstjenesten bl.a. beskrevet slik:

¹ St.prp. nr. 51 2002-2003, Boks 3.1

"I lovutkastet foreslås det i tråd med St.prp. nr. 51 at forholdet mellom selskapet og utenriktstjenesten skal reguleres gjennom en egen avtale. I avtalen vil det blant annet være naturlig å fastsette administrative bestemmelser for de ansatte i utlandet."

I NHDs merknader til lovutkastet § 12 står også følgende:

"Avtalen mellom selskapet og Utenriksdepartementet vil bl.a. omhandle bestemmelser om de ansattes arbeidsforhold,..."

UD er positiv til å regulere samarbeidet mellom selskapet og utenriktstjenesten gjennom en avtale. Det forutsettes at de administrative bestemmelsene knyttet til spesialutsendingenes arbeidsforhold reguleres i tråd med gjeldende arbeidsrettslige bestemmelser og lover, herunder utenriksloven og utenriksinstruksens kap. 3.

6. Lovutkastet § 12, tredje punktum

Utkastet har følgende ordlyd:

"Selskapets utsendinger kan anmeldes som spesialutsendinger iht. utenriksloven § 6."

Spesialutsendinger er definert som utsendinger ansatt av "andre statlige etater", jf. ul. § 6. Andre utsendinger er personer ansatt av institusjoner som er "ikke-statlige etater", jf. ul. § 7. Det er kun spesialutsendingene som gis midlertidig ansettelse i Utenriksdepartementet, jf. ul. § 12.

Utenrikslovens nåværende ordlyd utelukker at utsendinger fra særlovselskapet kan tilsettes som spesialutsendinger. Utenriksloven gir ikke adgang til å fravike bestemmelsene ved avtale. Utenriksdepartementet er således enig i at adgangen til å tilsette selskapets utsendinger som spesialutsendinger enten betinger en spesialbestemmelse i den nye særloven eller en endring av utenriksloven.

En slik særskilt bestemmelse i særloven, som foreslått, vil være lex specialis i forhold til utenriksloven §§ 6 og 7, jf. § 12. Det åpnes for slikt unntak i St.prp. nr. 51 (2002-2003), pkt. 6.2.7. Selskapets utsendinger vil tilsettes som spesialutsendinger, og så senere anmeldes ved utenriksstasjonen som (spesial) råd eller (spesial) attaché. Med hensyn til å finne den best lovtekniske løsningen, vil en tilrå endring av utenriksloven på relevante områder framfor å innta en lex specialis bestemmelse i særloven. Forslag om slik endring med tilhørende begrunnelse er framsatt i eget vedlegg.

Hjemmelen som skal gi selskapets utsendinger status som spesialutsending bør enten inngå som nytt annet ledd i ul. § 6, eller som nytt annet ledd i lovutkastet § 6 med følgende ordlyd:

"Utsending finansiert av (Ny enhet) kan tilsettes som spesialutsending i henhold til (lov om utenrikstjenesten 3. mai 2002 nr. 13,) § 12."

Nøyaktig henvisning til utenriksloven er kun nødvendig dersom bestemmelsen tas inn i særloven. De øvrige foreslåtte endringene er presiseringer/konsekvensjusteringer, jf. merknadene til disse i vedlegget.

Utenriksdepartementet legger til grunn at ansettelsesprosessen må følge de regler som gjelder ved ansettelse i staten, herunder bestemmelser om kunngjøring. UI kapittel 3 har i tillegg særlige bestemmelser om rekruttering.

Opphør av tjeneste for midlertidig tilsatt tjenestemann med tjenestetid inntil fire år er regulert i tjml. § 7 nr. 2 første ledd, jf. tredje ledd. For tjenestetid over fire år gjelder det sterke stillingsvernet etter tjml. § 10 nr. 1 og 2. Dette innebærer at det ikke er aktuelt for Utenriksdepartementet å bruke midlertidige tilsetninger ut over fire år, selv om dette ikke er ulovlig.

I St.prp. nr. 51 (2002-2003) punkt 6.2.6 er følgende uttalt:

"Gjennom det faglige ansvaret for virksomheten vil det ligge til virkemiddelinstitusjonens styre å vedta strategiske og faglige prioriteringer. Med strategisk og faglig ansvar følger også beslutninger om hvilke markeder man vil ha utsendinger i, hvor mange kontorer man til enhver tid skal ha, og hvilken kompetanse utsendingene ved de enkelte kontorer bør ha. Med dette følger også ansvaret for rekruttering, opplæring og faglig instruksmyndighet."

Spesialutsending er utsendt utenrikstjenestemann, utsendt for særlig formål ved utenriksstasjon, jf. §§ 3 og 6. Se også UI kapittel 3. I henhold til ul. § 12 er spesialutsending underlagt vedkommende stasjonssjef.

Begrunnelsen for denne bestemmelsen fremgår av forarbeidene til loven, se Ot.prp. nr. 107 (2000-2001), side 11. Fra forarbeidene hitsettes:

"Innen Regjeringen er det Utenriksministeren som har det konstitusjonelle ansvaret for utenrikspolitikken og for Norges forhold til andre stater, og det er Utenriksministeren som har ansvaret for den samordning som er nødvendig for å sikre en enhetlig norsk opptreden i internasjonal sammenheng, jf. også St. meld nr. 11 (1989-90). Disse synspunktene ga en enstemmig Utenrikskomite sin tilslutning til, jf. Innst. S nr. 181 (1989-90), side 13."

Også virksomheten til samtlige departementer, flere direktorater og andre offentlige institusjoner har en internasjonal side. Dette aspektet av arbeidet blir også stadig viktigere i takt med internasjonaliseringen av vårt næringsliv og av samfunnet for øvrig. Stadig flere fagområder får en utenrikspolitisk dimensjon.

Denne utviklingen reflekteres også i størrelsen på og sammensetningen av norske utenrikstjeneste i utlandet. For ca. 10 år siden var det omlag 75 norske fagstasjoner. I dag er tallet 101. Nærmere bestemt 30 prosent av alt utsendt personale knyttet til norske utenriksstasjoner kommer fra andre institusjoner enn Utenriks-departementet. 21 departementer, direktorater og andre institusjoner har personell knyttet til utenriksstasjonene.

Denne utviklingen vil fortsette i takt med internasjonaliseringen. Men den gjør det enda viktigere enn tidligere å organisere arbeidet på en måte som kan sikre en enhetlig ivaretagelse av Norges samlede utenrikspolitiske interesser i utlandet. Det overordnede ansvaret for alle medarbeidere knyttet til norsk utenrikstjeneste, faglig så vel som administrativt, må derfor fortsatt tilligge stasjonssjefen.

I samsvar med dette er det i dag etablert praksis at det er Utenriksdepartementet som har den reelle avgjørelsesmyndighet med hensyn til hvem som skal beskikkes og hjemkalles som spesialutsending.

Det at stasjonens personale utgjør en samlet helhet under stasjonssjefens ledelse er selvsagt ikke til hinder for at spesialutsendingene i faglig henseende er underlagt vedkommende departement eller annen fagmyndighet. Fagmyndigheten kan også gi instruksjer til spesialutsendingene i faglige spørsmål.”

Utenriksdepartementet legger til grunn at ul. § 12 er den styrende bestemmelsen med hensyn til stasjonssjefens myndighet over spesialutsendinger, men forutsetter samtidig at spesialutsendingene i faglig henseende er underlagt vedkommende fagmyndighet, jf. ovennevnte utdrag fra Ot.prp. nr. 107 (2000-2001).

Det omfattende og viktige avtalebaserte samarbeid som skal etableres mellom særlovselskapet og utenrikstjenesten vil omfatte alle relevante utenriksstasjoner, også de stasjoner hvor selskapet ikke har utsending.

Med hilsen

Ståle Risa
Avdelingsdirektør

Olav Myklebust
Underdirektør

VEDLEGG

Forslag til endring av utenriksloven §§ 6, 7 og 12.

Utenriksloven § 12:

"Spesialutsending beskikkes av vedkommende departement og er underlagt vedkommende stasjons sjef."

Utenriksloven § 12 bør lyde:

"Spesialutsending tilsettes midlertidig av Utenriksdepartementet og er underlagt vedkommende stasjons sjef."

For det første bør begrepet "vedkommende departement" endres til Utenriksdepartementet. Det er Utenriksdepartementet som har endelig myndighet når det gjelder å avgjøre hvilke personer som skal kunne tiltre stilling som spesialutsending ved utenriksstasjon og når vedkommende skal hjemkalles.

Begrepet "beskikkes" bør endres til "tilsettes" fordi "beskikkes" benyttes ved tilsetninger av tjenestemenn som foretas av Kongen i statsråd. Se Bjørnaraa m.fl. side 99, 183 og 203. Det følger av utenriksloven § 4 tredje ledd at spesialutsendinger ikke lenger utnevnes i statsråd. Begrepsbruken bør derfor være tidsriktig og konsekvent.

Spesialutsendinger tilsettes midlertidig i Utenriksdepartementet med hjemmel i utenriksloven § 6, jf. "for et bestemt tidsrom". Det vil også kunne anføres at tjenestemannsloven 4. mars 1983 nr. 3 § nr. 2 bokstav a hjemler slik midlertidig tilsetting. Se også UI 3§2 annet punktum. Utenriksdepartementet finner det likevel ønskelig med en klar og entydig hjemmel for midlertidig tilsetting av spesialutsendinger. Derfor bør det fremgå av lovteksten at tilsettingen er midlertidig.

Utenriksloven § 6 første ledd:

"Spesialutsending er tjenestemann ansatt av andre statlige etater enn vedkommende departement, utsendt for særlige formål ved utenriksstasjon for et bestemt tidsrom."

Utenriksloven § 6, første ledd bør lyde:

"Spesialutsending er utsending finansiert av statlig etat, utsendt for særlige formål ved utenriksstasjon."

Slik bestemmelsen er formulert i dag, skaper den noe tvil rundt bruken av spesialutsendinger.

For det første er det uten betydning å nevne at spesialutsending er tjenestemann. Slik status er en konsekvens av at Utenriksdepartementet har tilsetningsmyndighet, jf. ul. § 12.

Dernest er det ikke ansettelsesforholdet i andre statlige etater som er styrende for om en person ansettes som spesialutsending. Kunngjøringsreglene og kvalifikasjonsprinsippet tilsier at også andre skal kunne konkurrere om slike stillinger. Det er således finansieringen ved hjelp av rammeoverføring av statlige midler som skiller spesialutsendinger fra andre utsendinger. Ofte kunngjøres slike stillinger internt i departementene, men det er ingen hindringer for at en statlig finansiert spesialutsending kunngjøres eksternt. Det kreves således ikke et ansettelsesforhold i staten for å kunne bli tilsatt midlertidig som spesialutsending. Lovteksten bør gjenspeile dette.

De fleste stillinger som spesialutsendinger finansieres av andre statlige etater. Ved å stryke "enn vedkommende departement" vil UD stå friere med hensyn til egen finansiering av spesialutsendinger. Dette kan være et nyttig virkemiddel dersom en ønsker ressurspersoner utsendt for en midlertidig periode, men en ønsker ikke vedkommende fast ansatt i UD. En vil således ved en slik lovendring få en noe videre hjemmel til midlertidig ansettelse av utsendt personell. Skillet mellom Utenriksdepartementets fagtjenestemenn og spesialutsendinger er ved dette ikke endret. En slik endring vil også harmonere bestemmelsen med ul. § 7.

Til slutt nevnes at uttrykket "for et bestemt tidsrom" blir overflødig dersom det i ul. § 12 gis en klar lovhjemmel for midlertidig ansettelse av spesialutsendinger.

Nytt § 6 annet ledd:

"Utsending finansiert av (Ny enhet) kan tilsettes som spesialutsending i henhold til § 12."

Utenriksloven § 7:

"Andre utsendinger er personer ansatt av institusjoner som er ikke-statlige etater, knyttet til utenriksstasjon og underlagt vedkommende stasjons sjef."

Utenriksloven § 7 bør lyde:

"Andre utsendinger er utsendinger finansiert av ikke-statlige etater, knyttet til utenriksstasjon og underlagt vedkommende stasjons sjef."