



ARBEIDSRETTE

DOM

Avsagt: 19. desember 2022

Saksnr.: 11/2022

Lnr.: AR-2022-41

Dommere: Tron Løkken Sundet
Eli Mette Jarbo
Hedda Remen
Stein Johansen
Tom Simonsen
Frank Trygve Larsen
Inger Harstveit

Saken gjelder: Adgang til å tiltre Hovedavtalen i staten for organisasjon som er tilsluttet en hovedsammenslutning og som har medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund,
med YS Stat

Advokat Vegard Veggeland

Rettslig medhjelper:
Advokat Cathrine Bjoland-Øverby

mot

staten v/Kommunal- og
distriktsdepartementet

Advokat Elisabeth Stenwig

DOM

- (1) Saken gjelder spørsmål om Delta kan kreve å tiltre Hovedavtalen i staten for medlemmer som er lokalt ansatt ved norske utenriksstasjoner.
- (2) Arbeidsretten vil i avsnitt 3 flg. gi en oversikt over de relevante tariffbestemmelsene. Deretter vil det i avsnitt 9 flg. redegjøres for den virksomhet saken gjelder, før retten i avsnitt 26 flg. gjennomgår bakgrunnen for saken og tvistebehandlingen. Partenes påstandsgrunnlag og påstander fremgår av avsnitt 43 flg. og rettens vurderinger av avsnitt 70 flg.
- (3) **Sakens tariffrettslige ramme**
- (4) Hovedavtalen i staten er inngått mellom staten og hovedsammenslutningene LO Stat, YS Stat, Unio og Akademikerne. Avtalen er inndelt i 4 deler: Del 1 Medbestemmelse, del 2 Partenes rettigheter og plikter, del 3 Regler som supplerer tjenestetvistloven og del 4 Tolkningstvister.
- (5) Avtalens virkeområde fremgår av § 3. Bestemmelsen lyder:

«Hovedavtalen gjelder arbeidssituasjonen for arbeidstakere som kommer inn under lov om offentlige tjenestetvister. Hovedavtalen gjelder utøvelse av ledelse og samarbeid i den enkelte virksomheten.»
- (6) Del 1 kapittel 2 har bestemmelser om partsforholdet i den enkelte virksomheten. På arbeidstakersiden må organisasjonen kort sagt organisere minst 10 % av de ansatte i vedkommende virksomhet, driftsenhet eller arbeidsområde som er berørt av en sak. Paragraf 16 har bestemmelser om at organisasjoner som er tilsluttet en hovedsammenslutning kan tiltre Hovedavtalen hvis de har medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven. Bestemmelsen lyder:

«§ 16 Overenskomstlønnede m.m.

 - 1. Organisasjoner som er tilsluttet en hovedsammenslutning og som har medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven, har anledning til å tiltre hovedavtalen for arbeidstakere i staten i sin helhet, eventuelt med helt nødvendige unntak. Slik tiltredelse kan skje i hver virksomhet, eller i det enkelte fagdepartement for det området dette departementet dekker.**
 - 2. Tiltredelse medfører at organisasjonene blir å likestille med de organisasjoner som går inn under hovedavtalens § 4 nr. 1. Dette betyr bl.a. at slike organisasjoner får en forholdsmessig representasjon innenfor det maksimale antall medlemmer i eventuelle utvalg, på samme måte som organisasjoner som er tilsluttet en hovedsammenslutning. Alle hovedsammenslutninger skal likevel være representert i utvalget dersom de har medlemmer innenfor området.»**
- (7) Hovedavtalen § 6 bestemmer at partene i den enkelte virksomheten skal inngå avtale om medbestemmelse som er tilpasset virksomhetens og de ansattes behov (tilpasningsavtale).

Avtalen skal gjelde hele virksomheten og inneholde nærmere regler om hvordan Hovedavtalens regler om medbestemmelse skal tilpasses. Avtalen skal beskrive hva som er virksomheten, samt inndelingen av denne i driftsenheter og arbeidsområder der medbestemmelsen skal utøves, jf. § 7 nr. 2. Ordningene bør utformes slik at de ansatte, gjennom sine organisasjoner, får muligheter for reell medbestemmelse på de forskjellige nivåer i virksomheten og slik at de får delta så tidlig som praktisk mulig i beslutningsprosesser.

- (8) Om bakgrunnen for Hovedavtalen § 16, vises det til rettens merknader i avsnitt 91 flg.
- (9) **Oversikt over organiseringen av utenriktjenesten og ordningen med lokalt ansatte**
- (10) *Generelt om utenriktjenesteloven og utenriktjenesten*
- (11) Utenriktjenesteloven av 13. februar 2015 gir den rettslige rammen for utenriktjenesten. Utenriktjenesten består ifølge § 1 andre ledd av Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene. Utenriksstasjoner er i lovens § 2 definert som ambassader, konsulær stasjon, fast delegasjon eller annen utenriksrepresentasjon. De enkelte stasjonene er administrativt knyttet til ulike landavdelinger i Utenriksdepartementet, basert på stasjonens geografiske beliggenhet.
- (12) Det er inngått tilpasningsavtale mellom Utenriksdepartementet og arbeidstakerorganisasjonene i departementet. Gjeldende tilpasningsavtale ble inngått for perioden 1. juni 2017–31. desember 2019 og er senere prolongert. For Hovedavtalen § 3 er det gjort slike tilpasninger i virkeområdet:
- «Avtalen omfatter ansatte i Utenriksdepartementet. Lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner er ikke omfattet. Det vises for øvrig til Samarbeidsavtalen, avtale om samarbeidsmøter mellom stasjonens ledelse og ansattes representanter ved utenriksstasjoner.»**
- (13) Henvisningen til Samarbeidsavtalen er til avtale mellom partene i tilpasningsavtalen om samarbeidsmøter mellom ledelse og ansattes representanter ved utenriksstasjonene. Den første Samarbeidsavtalen ble inngått for perioden 1. januar 2010–31. desember 2012. Den gjeldende Samarbeidsavtalen ble inngått for perioden 1. januar 2016–31. desember 2018, og er senere prolongert.
- (14) I formålsbestemmelsen heter det at avtalen skal bidra til «et godt organisert samarbeid mellom stasjonens ledelse og alle ansatte (lokalt ansatte og utsendte)». I avtalen punkt 2 «Roller knyttet til avtalen om samarbeidsmøter» heter det:

«Samarbeidet etter denne avtalen skjer lokalt mellom stasjonens ledelse og de ansatte. De ansatte kan velge å la seg representere ved representant(er)/talspersoner.»

- (15) *Nærmere om personellet ved utenriksstasjonene*
- (16) Utenriktjenesteloven skiller mellom utsendte utenriktjenestemenn etter § 3 og lokalt ansatte etter § 6. Per 1. januar 2022 utgjorde lokalt ansatte 1 144,25 årsverk, og om lag 1400 ansatte ved mer enn 100 utenriksstasjoner. Stasjonene varierer i størrelse, hvor de største stasjonene har om lag 25 ansatte.
- (17) Rettsstillingen er ulik for utsendte utenriktjenestemenn og lokalt ansatte. Utsendte utenriktjenestemenn har stilling ved utenriksstasjon og er enten embetsmenn eller statsansatte og arbeidstakere i staten. Disse omfattes av reglene i statsansatteloven. Utsendt personell er i stor grad undergitt en lovbestemt rotasjonsordning som innebærer vekselvis tjeneste i departementet og ved utenriksstasjonene.
- (18) Lokalt ansatte er etter utenriktjenesteloven § 6 arbeidstaker som er «ansatt ved utenriksstasjonen». Tradisjonelt var lokalt ansatte særlig benyttet til administrative oppgaver (sekretær, arkiv, tolking, regnskap), eller til andre støttefunksjoner (renhold, kjøkken, sjåfør). I dag har de lokalt ansatte også faglige arbeidsoppgaver, slik som rådgivning eller koordinering innenfor presse- og informasjonsarbeid, bistand, kultur og utdanning, og utlendingsfeltet, samt lederstillinger innen drift og stab.
- (19) Utenriksstasjonen har etter utenriktjenesteloven myndighet til å ansette, suspendere, si opp og avskjedige lokalt ansatte. Saker som gjelder suspensjon, oppsigelse eller avskjed, skal på forhånd forelegges departementet til godkjenning. Etter utenriktjenesteloven § 11 andre ledd er domstolene på arbeidsstedet rett verneing for rettssaker om tjenesteanliggende for lokalt ansatt personell. Partene er uenige om i hvilken utstrekning norske lovregler gjelder for ansettelsesforholdet for lokalt ansatte. Det vises til rettens merknader i avsnitt 112 om dette.
- (20) Lovverket om utenriktjenesten har blitt endret flere ganger i etterkrigstiden. Den tidligere rettsstillingen for lokalt ansatte er beskrevet i Innstilling fra reformutvalget for utenriktjenesten avgitt 7. januar 1947. Utvalget omtaler her det såkalte underordnede personale, det vil si personell som tjenestegjorde ved utenriksstasjoner ved siden av det egentlige diplomatiske og konsulære personell. Utvalget pekte på at den organisasjonsmessige reguleringen ikke var tilfredsstillende eller i samsvar med «et moderne syn på underordnede funksjonærers tjenestestilling og rettigheter», jf. innstillingen side 189:

«Når dette personale hittil har vært så vidt løst knyttet til den øvrige statstjeneste, henger det naturligvis delvis sammen med at rekrutteringen ofte har måttet bli svært tilfeldig, spredt som disse tjenestemenn er over hele verden.»

- (21) Den dagjeldende rettsstillingen for det underordnede personalet ved utenriksstasjonen er beskrevet i innstillingen side 189 hvor det uttales:

«For det utenrikspersonale som tjenestegjorde hjemme i Utenriksdepartementet har vilkårene vært regulert på samme måte som i sentraladministrasjonen for øvrig. Av kontorpersonalet ved de utenrikske stasjoner var opprinnelig noen ganske få legasjonskansellister og konsulatsekretærer ansatt av Utenriksdepartementet og direkte statslønnen. De øvrige var ansatt av stasjonssjefene og lønnet av kontorholdsgodtgjørelsen. Lønnen varierte vilkårlig etter forholdene på de ulike steder, men den var ofte først og fremst bestemt ut fra hvor stor utgift kontorholdsgodtgjørelsen kunne bære.

... Bortsett fra de tjenestemenn hvis lønn var særskilt oppført i utenriksrepresentasjonens budsjett, har disse funksjonærer i alminnelighet vært ansatt av vedkommende stasjonssjef på de vilkår som denne er kommet overens med dem om, og uten at avtalen har vært bindende for embetsmannens etterfølgere.»

- (22) Utvalget mente på denne bakgrunn at reglene for det underordnede personale burde bygge på samme hovedprinsipper som reglene for det forflytningspliktige personalet.
- (23) Innstillingen var en del av grunnlaget for utenriksstjenesteloven av 13. desember 1948. Nye hovedprinsipper for det underordnede personalet kom imidlertid først ved utenriksstjenesteloven av 18. juli 1958 gjennom bestemmelser om det såkalte kontorpersonalet. Loven sondret da mellom regulativlønnede funksjonærer og stedlig personale. Etter § 18 nr. 2 tredje ledd siste setning var regulativlønnen for kontorfunksjonærer undergitt de regler som gjaldt for offentlige tjenestemenn i Norge, med mindre annet uttrykkelig var bestemt eller fulgte av at tjenesten ble utført utenfor landets grenser. Stedlig personale ble ansatt på de vilkår og den lønn som var vanlig på vedkommende sted, jf. Ot.prp. nr. 48 (1958) side 4. Utenriksstasjonen kunne ansette og si opp eller avskjedige stedlig ansatte, men måtte innhente departementets samtykke, jf. § 18 nr. 3. Det fulgte videre av § 18 nr. 1 at departementet fastsatte lønns- og arbeidsvilkårene også for det stedlige personalet.
- (24) Utenriksstjenesteloven av 3. mai 2002 avløste loven fra 1958. I 2002-loven ble begrepsbruken endret fra stedlig ansatte til lokalt ansatte, samtidig som det i forarbeidene ble presisert at lokalt ansatte også kunne være fagpersonell, jf. Ot.prp. nr. 107 (2000–2001) side 8. Paragraf 14 la myndigheten til å ansette og si opp lokalt ansatte til utenriksstasjonen, men slik at vedtak om oppsigelse eller avskjed skulle forelegges for departementet. Det ble også overlatt til utenriksstasjonen å avtale lønns- og arbeidsvilkår for lokalt ansatte i den enkelte arbeidsavtalen.

- (25) Utenriksdepartementet har utarbeidet en håndbok om lokalt ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Gjeldende håndbok er fra mars 2014. Håndboken inneholder mal med kommentarer til utforming av arbeidsavtaler for lokalt ansatte.
- (26) **Krav om tiltredelse til Hovedavtalen for lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner**
- (27) Utenriksdepartementets forening for lokalt ansatte (UDLAF) ble stiftet i 2009. Foreningen var en periode tilknyttet YS-forbundet STAFO. Flere av STAFOs medlemsorganisasjoner, herunder UDLAF, gikk i 2016 inn i YS-forbundet Delta. Foreningen har nå navnet Delta UDLAF. I det følgende omtales foreningen bare som UDLAF. Foreningen har om lag 130 medlemmer.
- (28) STAFO fremmet på vegne av UDLAF 28. november 2012 krav om tariffavtale med Utenriksdepartementet. I brevet erkjenner STAFO at UDLAF ikke hadde partsrettigheter etter tariffavtalene i staten fordi medlemmene var unntatt fra tjenestetvistloven og tjenestemannsloven. STAFO mente at en egen tariffavtale ville sikre medbestemmelse og medvirkning for denne gruppen ansatte. I brevet uttaler forbundet:

«UDLAF mener en egen tariffavtale/overenskomst for lokalt ansatte med Utenriksdepartementet vil bidra til å sikre medbestemmelse og innflytelse på medlemmenes arbeidsforhold på lik linje med øvrige tjenestemannsorganisasjoner som har dette nedfelt i Hovedavtalen- og hovedtariffavtalen i staten.

Det vil i en tariffavtale/overenskomst være viktig for UDLAF å få nedfelt bestemmelser som sikrer formell deltakelse i de samme fora som øvrige tjenestemannsorganisasjoner deltar i, og hvor beslutninger som berører lokalt ansatte blir tatt. Videre vil vi i forhandlinger søke å få inn bestemmelser som ivaretar lønn, arbeidsforhold, og sosiale ordninger tilsvarende fellesbestemmelsene i Hovedtariffavtalen i staten.

Med henvisning til lov om arbeidstvister av 5. mai 1927 (arbeidstvistloven) § 3, krever vi forhandlinger om inngåelse av tariffavtale mellom Utenriksdepartementet på den ene side og Utenriksdepartementets Lokalt ansattes Forening (UDLAF) på den andre side.»

- (29) I Utenriksdepartementets brev 16. mai 2013 til STAFO viste departementet til at lokalt ansattes arbeidsforhold var regulert av den dagjeldende utenriktjenesteloven §§ 8 og 14, og utenriksinstruksen kapittel 6, og at det var de vilkår og den lønn som var vanlig på stedet som gjaldt for lokalt ansatte. Kravet om tariffavtale ble derfor avvist. Om krav om medbestemmelse uttales det:

«Når det gjelder medvirkning, vil vi vise til gjeldende avtale om samarbeidsmøter ved utenriksstasjonene som har til formål å bidra til et godt organisert samarbeid mellom stasjonenes ledelse og de tilsatte (lokalt ansatte og utsendte) for å skape et godt arbeidsmiljø ved stasjonene.

Departementet har forelagt spørsmålet fra STAFO for Fornyings-, administrasjons-, og kirke departementet (FAD) og Arbeidsdepartementet (AD) til vurdering. FAD og AD har ingen innsigelser mot Utenriksdepartementets forståelse og forvaltning på dette området. FAD har også orientert hovedsammenslutningene i det statlige tariffområdet som deler dette standpunktet.

Departementet med tilslutning fra de to øvrige departementer mener at det ikke eksisterer noen plikt til å inngå tariffavtale med UDLAF. Vi anser det ikke som naturlig eller hensiktsmessig å innga en kollektiv avtale med en så uensartet gruppe som det her er snakk om. Det minnes i denne sammenhengen også om at kravet som er fremsatt gjelder tariffavtale mellom to norske parter og som er ment å gis anvendelse for arbeid utført i utlandet, som i hovedsak utføres av vertslandets borger.

Norsk offentlig instans sin mulighet til å utøve myndighet på annet lands territorium er imidlertid begrenset. Vi viser til at utenriksstasjonene ikke betraktes som norsk territorium, og at vi plikter å overholde vertslandenes ufravikelige offentligrettslige bestemmelser.

Dette skal ikke være til hinder for et videre samarbeid med UDLAF. Der det er spørsmål av generell interesse, så vil departementet være opptatt av at både lokalt ansatte og utsendte på stasjonen blir hørt.»

- (30) Etter at UDLAF hadde sluttet seg til Delta, tok forbundet på ny kontakt med departementet. Det ble avholdt møte mellom UDLAF, Delta og Utenriksdepartementet 9. juni 2017 hvor ett av temaene var medbestemmelse og forholdet til Samarbeidsavtalen for utenriksstasjonene. Det er ikke utarbeidet protokoll eller felles referat fra dette møtet, men partene laget hver sin usignerte oppsummering av drøftelsene. Blant temaene som ble tatt opp på møtet var et pågående prosjekt med ny virksomhetsstrategi for Utenriksdepartementet (Strategi 21) og praktiseringen av Samarbeidsavtalen. I oppsummeringen som skal være utarbeidet av Utenriksdepartementet, heter det:

«Informasjon og oppfordring til ansatte om å komme med innspill skal legges ut på UD intra. UDLAF var ikke blitt informert om at prosessen var i gang, og spurte om andre fagforeninger har vært involvert. UD bekreftet dette. UDLAF ba om å bli inkludert i prosessen på linje med de andre fagforeningene.

...

Samarbeidsavtalen er utarbeidet for å sikre samarbeidet mellom ansatte og ledelsen ved stasjonene. Avtalen gjelder for alle ansatte ved utestasjonene, men den er ikke signert av UDLAF. UD og de andre fagforeningene er enige i at UDLAF ikke skal inkluderes, ettersom lokalansatte ikke har forhandlingsrett ifølge Hovedavtalen. UD presiserte at de anser lokalt ansatte for å være unntatt fra Hovedavtalen og Tilpasningsavtalen. Delta opplyste om at de hadde hatt et møte med Parat, som kunne bekrefte at partene ikke ønsket at UDLAF skulle være med i forhandlingene av frykt for at avtalen skulle falle sammen. UDLAF er bekymret over at deres medlemmer ikke er representert. Delta foreslo at det kunne være aktuelt med en parallell avtale mellom UD og UDLAF.»

- (31) I oppsummeringen som skal være utarbeidet av UDLAF, heter det:

«UDLAF fortalte at det er et problem at samarbeidsavtalen er ukjent for deres medlemmer og ikke brukes på stasjonene der de har medlemmer.

UD opplyste om at stasjonene skal rapportere til UD om de har avholdt samarbeidsmøter slik de er pålagt om minst to ganger i året. Dette skal opplyses om på VPen. UDLAF ble oppfordret om å melde fra til UD om det ikke avholdes slike møter. UDLAF beklaget at de ikke fikk være part i samarbeidsavtalen på lik linje med arbeidstakerorganisasjonene i UD. UD opplyste om at partene på arbeidstakersiden ikke hadde ønsket å åpne for at UDLAF signerte avtalen, men heller at de fikk anledning til å bli hørt i prosessen. UD opplyste videre om at UDLAF ble gitt anledning til å komme med innspill til samarbeidsavtalen da den ble revidert, uten at UDLAF hadde benyttet anledningen til å gjøre dette. UDLAF mente at det ikke var meningsfullt å medvirke til en samarbeidsavtale som de ikke fikk være part i. For UDLAF var formålet å få skrive under på avtalen. De ønsket å få inngå en egen samarbeidsavtale med departementet med samme innhold som eksisterende samarbeidsavtale.

Delta uttalte at det ikke ukjent i arbeidslivet at det inngås parallelle samarbeidsavtaler, og at de ville komme tilbake med et krav til UD om en slik tariffavtale.»

- (32) I brev 19. juni 2017 til Utenriksdepartementet tok Delta opp spørsmål om opprettelse av tariffavtale for UDLAF. I brevet vises det til at de lokalt ansatte var en økende arbeidstakerkategori i utenriktjenesten, og at UDLAFs medlemstall var stigende. Delta anmodet derfor om et møte med utenriksministeren for å forankre prosessen med tariffavtale på politisk nivå. I departementets tilbakemelding 6. juli 2017 presiserte departementet at saken ville bli behandlet på embetsnivå.
- (33) Delta fremmet 11. august 2017 nytt krav om tariffavtale for lokalt ansatte. Departementet avviste kravet i brev 5. oktober 2017 og viste til at retningslinjer mv. hadde blitt videreutviklet i tiden etter at UDLAF sist hadde krevd tariffavtale. Endringene tok sikte på å klargjøre praksis om lokalt ansattes lønns- og arbeidsvilkår, blant annet gjennom veiledningen i Håndbok om lokalt ansattes lønns- og arbeidsvilkår fra 2014. Det ble også vist til at det i 2016 var fremforhandlet ny Samarbeidsavtale for utenriksstasjoner.
- (34) Delta fastholdt krav om tariffavtale i brev 23. mars 2018. I svarbrev 7. mai 2018 viste departementet igjen til at lokalt ansatte var omfattet av Samarbeidsavtalen, men inviterte Delta og UDLAF til et møte om saken. Møtet ble gjennomført 15. november 2018, hvor partene fastholdt standpunktene i tidligere korrespondanse. I e-post 18. februar 2019 fra Delta til departementet gjør Delta gjeldende to alternative grunnlag for avtale: Tiltredelse etter Hovedavtalen § 16 eller «direkte tariffavtale med Delta for medlemmer i UDLAF uten hinder av Hovedavtalen i staten».
- (35) Departementet avviste kravet i e-post 21. mars 2019. For kravet om tiltredelse ble det anført at Hovedavtalen ikke omfattet lokalt ansatte ved utenriksstasjonene. Det ble også vist til at samarbeid mellom ansatte og arbeidsgiver ved utenriksstasjonene var dekket av Samarbeidsavtalen. Departementet mente derfor at lønns- og arbeidsvilkår for lokalt ansatte mest hensiktsmessig kunne ivaretas gjennom en instruks til stasjonene om å sørge for adekvate lønns- og arbeidsvilkår.
- (36) Den 30. august 2019 meddelte YS Stat at Delta ville tiltre Hovedavtalen for de lokalt ansatte medlemmene i Utenriksdepartementet. I brev 30. august 2019 til Utenriksdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet heter det:

«YS Stat og Delta meddeler staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Utenriksdepartementet (UD) at Delta tiltrer hovedavtalen i staten for Deltas medlemmer i UD's lokalt ansattes forening (UDLAF). Med dette ivaretas internasjonalt anerkjente rettigheter om grunnleggende partssamarbeid, tillitsvalgtapparat, medbestemmelse og rett til kollektiv representasjon.

...

UDLAF organiserer lokalt ansatte ved utenriksstasjonene. UDLAF er en selvstendig medlemsorganisasjon i Delta, og har vært tilsluttet Delta siden 1. januar 2016. Alle medlemmer av UDLAF er også medlem av Delta. Delta er en del av hovedsammenslutningen YS Stat.

Deltas tiltredelse bes gjort gjeldende fra data for meddelelse.»

- (37) Kravet ble avvist. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets brev 7. november 2019 uttales det:

«De lokalt ansatte i utenriktjenesten er arbeidstakere som er ansatt ved den enkelte utenriksstasjon. Ansettelsesforholdet reguleres i utgangspunktet av lokal lov. ...

Hovedavtalen i staten gjelder i Norge. Avtalen etablerer ikke rettigheter som kan påberopes ved tjeneste i utlandet. Det er presisert i UD's tilpasningsavtale til § 3 at lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner ikke er omfattet av avtalen. Delta kan på denne bakgrunn ikke tiltre hovedavtalen i staten for Deltas medlemmer i UDLAF med hjemmel i hovedavtalen § 16.

Det vises for øvrig til at UD har en egen partssammensatt samarbeidsavtale som gjelder for utsendte og lokalt ansatte ved utenriksstasjonene. De lokalt ansattes medbestemmelsesrettigheter mv. er ivaretatt gjennom denne samarbeidsavtalen, og for øvrig i Håndbok om lokalt ansattes lønns- og arbeidsvilkår og lokale retningslinjer. UDLAFs samarbeid og dialog med UD vil videreføres, for å sikre at lokalt ansatte på utenriksstasjonene blir hørt i spørsmål som berører deres arbeidsforhold.»

- (38) **Tvisteforløpet**

- (39) På bakgrunn av departementets svar 7. november 2019, krevde YS Stat 12. februar 2020 tvisteforhandlinger om forståelsen av Hovedavtalen § 16. Etter anmodning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet ga YS Stat 1. april 2020 en mer utførlig redegjørelse for hvorfor organisasjonen mente Hovedavtalen var anvendelig for arbeid i utlandet. I denne redegjørelsen uttales det blant annet:

«Noen forutsetning etter Hovedavtalen i staten om at selve arbeidssituasjonen må være knyttet til norsk territorium fremgår ... verken av § 3 eller § 16. YS Stat kan derfor ikke se at staten har tariffrettslig grunnlag for å anvende et slikt kriterium som grunnlag mot at Delta skal kunne tiltre hovedavtalen for de organiserte lokalt ansatte ved utenriksstasjonene ...»

- (40) En tilsvarende redegjørelse for departementets syn ble gitt i brev 11. januar 2021 til YS Stat. YS Stat sendte deretter en omfattende redegjørelse for tvisten til de andre hovedsammenslutningene i staten.

- (41) Tvistemøter mellom staten og hovedsammenslutningene ble gjennomført 4. februar, 3. mars og 22. juni 2021. I referatet heter det:

«Til hovedavtalens virkeområde:

Utenriksstasjonene er en del av utenriktjenesten i UD, som til sammen utgjør en statlig virksomhet, jf. hovedavtalen § 4 nr. 2. Utenriksstasjonene hører under ulike avdelinger i UD, sortert på geografi. Hver avdeling er ifølge gjeldende tilpasningsavtale en driftsenhet jf. hovedavtalen § 7 nr. 2. Forholdene ligger administrativt til rette for å tiltre hovedavtalen.

Til forståelsen av bestemmelsen:

YS Stat anfører at overskriften «Overenskomstlønnede m.m.» ikke naturlig og språklig kan forstås slik at den relevante personkretsen er begrenset til begrepet «overenskomstlønnede». At det er tjenestetvistlovens omfang som det vises til ved tillegget «m.m.», fremgår videre direkte av selve bestemmelsen, jf. hovedavtalen § 16 nr. 1.

Bestemmelsen som nå fremgår av hovedavtalens § 16 ble inntatt i selve hovedavtalen fra 1987, den gang § 66. Bestemmelsen har røtter tilbake til en protokoll fra 18. februar 1981 da man inngikk avtale om rett til å tiltre hovedavtalen for medlemmer i staten som falt utenfor tjenestetvistloven. Retten til tiltredelse avløste en tidligere forhandlingsrett om medbestemmelse for slike «arbeidstakere», jf. særskilt merknad til hovedavtalens pkt. 2.1 «Virkeområde» av 1980. Da retten til tiltredelse ble inntatt som bestemmelse i hovedavtalen fra 1987, ble overskriften til «Overenskomstlønte m.m.», og det fremgikk av bestemmelsen i § 66 nr. 1 at den gjaldt «medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven».

Etter tjenestetvistloven § 1 den gang (fra 1982) falt både arbeidstakere som var kategorisert å være i «ikke-organiserte statsstillinger (overenskomstlønte)» og «andre arbeidstakere» utenfor omfangsbestemmelsen. Omfanget var avgrenset til «ansatt i organisert statsstilling (regulativlønn)». De «stedlig engasjerte» ved utenriksstasjonene var unntatt fra loven med mindre de var ansatt i stilling som var omfattet av hovedtariffavtalen (jf. historisk beskrivelse i Kgl. Res. 08.05.2002 om unntak fra tjenestetvistloven). YS Stat viser videre til at tjenestetvistlovens omfangsbestemmelse i § 1 ble omredigert fra 2002 slik at loven fra da av i utgangspunktet omfattet «arbeidstakere ansatt i statens tjeneste» jf. § 1 første ledd. Begrepet «(overenskomstlønte)» ble tatt ut. Videre ble det tidligere utgangspunktet om at Kongen kunne bestemme å innta de grupper som falt utenfor begrepet «regulativlønn» snudd.

Fra 2002 ble ordningen i stedet slik at Kongen ble tillagt en generell myndighet til å unnta grupper av arbeidstakere fra lovens anvendelse jf. den nye bestemmelsen i tjenestetvistlovens § 1 tredje ledd.

Hovedavtalens bestemmelser i dag må anses knyttet til det omfang som fremgår av tjenestetvistlovens § 1 første ledd, sammenholdt med de unntak som måtte følge av lovens § 1 tredje ledd. I dagens hovedavtale gjelder dette bestemmelsen om virkeområde i § 3 og den korresponderende bestemmelsen i § 16 om tiltredelse for medlemmer som er unntatt.

Lokalt ansatte ved utenriksstasjonene ble deretter ved forskrift gjort til én av de opplistede gruppene statlige arbeidstakere som ble unntatt fra loven jf. FOR-2002-05-15-451 § 1 nr. 9 og har vært det frem til dagens hovedavtale.

Det anføres at hovedavtalens § 16 nr. 1 gir direkte grunnlag for å tiltre hovedavtalen for medlemmene organisert i Delta UD LAF ved utenriksstasjonene i Utenriksdepartementet i sin helhet, eventuelt med helt nødvendige unntak.

Til spørsmålet om lovvalg:

YS Stat anfører at det forhold at arbeidssituasjonen er knyttet til statens arbeidsplass i utlandet ikke har betydning. Retten etter hovedavtalens § 16 er knyttet til medlemmer som er tilsluttet en hovedsammenslutning. Det vises videre til at virkeområdet for § 16 er knyttet til arbeidssituasjonen og til utøvelsen av ledelse og samarbeid i den enkelte virksomhet jf. hovedavtalen § 3. Ytterligere begrensninger er det ikke holdepunkter for. At hovedavtalen omfatter arbeidssituasjon i utlandet underbygges konkret ved at gjeldende tilpasningsavtale anvendes for de utsendte arbeidstakere ved utenriksstasjonene.

YS Stat anfører videre at hvilke privatrettslige lovvalsregler som måtte gjelde for den enkelte lokalt ansatte, ikke kan være relevant for spørsmålet om hovedavtalens anvendelse ved driften av utenriksstasjonene. Staten ved KMD har ikke påvist noen rettslig sammenheng mellom slike regler og hovedavtalen.

Det vises til at tiltredelse til hovedavtalen etter hovedavtalens § 16 er en rettighet som tilligger hovedsammenslutningene og deres medlemmer under fredsplikt. Det handler ikke om rettigheter og plikter for den enkelte arbeidstaker, men om retten til informasjon og medbestemmelse m.v. gjennom organiserte tillitsvalgte.

YS Stat har videre vanskelig for å se hva som menes med en anførsel om at arbeidstvistloven ikke kommer til anvendelse for «lokalt ansatte».

Arbeidstvistloven gjelder ikke for den enkelte ansatte, men stiller krav om at arbeidstakere må være organisert jf. arbeidstvistlovens 1 c) og arbeidstvistlovens § 3. Dette kravet er oppfylt.

Både YS/Delta og arbeidsgiver (staten) er underlagt lovgivningen. Til saken vises det for øvrig til hovedavtalens § 52 om avtalt tvisteløsning for Arbeidsretten i rettstvistene.

Reelle hensyn, formål m.m.:

Driften av en utenriksstasjon beror på de lokalt ansatte i samarbeid med de utsendte ansatte. De har et felles arbeidsmiljø. Det foreligger videre behov for å se utenriktjenesten under ett.

Deltas medlemmer har klare interesser i å kunne gjøre gjeldende de rettigheter til representasjon som hovedavtalen gir. Tiltredelse vil oppfylle formålet med bestemmelsen i hovedavtalens § 16 sammenholdt med hovedavtalens § 1 der partenes formål og intensjoner om samarbeid og medbestemmelse på arbeidsplassen er uttalt.

Å anerkjenne tiltredelse til hovedavtalen vil også harmonere med folkerettslige og menneskerettslige prinsipper og forpliktelser.

Til spørsmål om arbeidsmiljøloven m.v.:

Arbeidsmiljøloven kommer til anvendelse også for lokalt ansatte ved utenriksstasjonene, i den utstrekning bestemmelsene ikke strider mot de regler som gjelder på tjenestestedet, jf. forskrift til arbeidsmiljøloven av 16. desember 2005 nr. 1567 § 2. Det følger videre av bestemmelsen at det skal føres tilsyn med at bestemmelsene blir overholdt.

UD har avgjørelsesmyndighet i saker om oppsigelse, suspensjon og avskjed av lokalt ansatte. Sakene skal forelegges departementet sammen med stasjonssjefens tilråding jf. utenriktjenesteloven § 6 og instruks for utenriktjenesten kap. 6 § 1. Stasjonssjef på utenriksstasjon er gitt myndighet til å godkjenne ansettelse, innenfor de tildelte økonomiske rammer.

Det nevnes også at norske lovregler om trygd, pensjon og skatt kan komme til anvendelse.

For øvrig vises det til relevansen av lovvalsregler i individuelle arbeidsforhold som anført ovenfor.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet mener:

Hovedavtalen § 16 gir ikke hjemmel for at Delta UD LAF kan tiltre hovedavtalen. Statens tariffavtaler; hovedtariffavtalene, hovedavtalen og særavtaler gjelder ikke for de medlemmene som Delta UD LAF organiserer.

Lokalt ansattes arbeidsrettslige status

Utenriktjenesteloven § 6 fastsetter at lokalt ansatte er arbeidstakere som er ansatt ved den enkelte stedlige utenriksstasjon. Lokalt ansattes ansettelsesforhold er regulert av lokal lovgiving, og denne arbeidstakergruppen er også unntatt fra statsansatteloven og tjenestetvistloven gjennom forskrifter til disse lovene. Utenriksstasjonen har myndighet til å ansette, suspendere, si opp og avskjedige lokalt ansatte.

Hovedavtalens virkeområde

Hovedavtalen § 3 fastsetter at hovedavtalen gjelder arbeidstakere som kommer inn under lov om offentlige tjenestetvister. Hovedavtalen § 16, som er et unntak fra denne hovedregelen, gir hjemmel for at organisasjoner som er tilsluttet en hovedsammenslutning, og som har medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven, har anledning til å tiltre hovedavtalen i staten i sin helhet, eventuelt med helt nødvendige unntak. Hovedavtalen gjelder i Norge og kan ikke gis anvendelse for arbeidsforhold som er regulert etter annet lands lovgiving. Det fremgår av UDs tilpasningsavtale til § 7 nr. 2 at med virksomhet menes Utenriksdepartementet, og med driftsenhet menes Utenriksdepartementets avdelinger. Det er presisert i UDs tilpasningsavtale til § 3 at lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner ikke er omfattet av hovedavtalen. Fordi hovedavtalen ikke gjelder, har partene i UD fulgt opp dette med en avtale om samarbeidsmøter mellom stasjonens ledelse og ansattes representanter ved utenriksstasjonene («samarbeidsavtalen»), som sikrer medvirkning for alle ved stasjonene, inkludert lokalt ansatte.

Historisk bakgrunn

Tjenestetvistloven omfattet ikke arbeidstakere som gikk inn under lov om arbeidstvister av 5. mai 1927. Denne gruppen arbeidstakere var statsarbeidere; statens vegarbeidere, fyrarbeidere, havnearbeidere, anleggsarbeidere ved jernbane- og kraftanlegg, som var omfattet av overenskomster/tariffavtaler. Tjenestemenn og embetsmenn fikk sin lønn fastsatt etter lønnsregulativ fastsatt av Stortinget. Dermed oppsto det et skille mellom de som var

regulativlønnen og de som var overenskomstlønnede. Da tjenestetvistloven kom i 1958 innførte man forhandlingsrett og tariffavtaler for de som tidligere var regulativlønnen, men endret ikke forhandlingsretten for de overenskomstlønnede.

Hovedavtalen i staten fra 1980 ble inngått mellom staten ved Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Statstjenestemannskartellet, Akademikernes Fellesorganisasjon, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - Seksjon Stat, og Norsk Lærerlag 21. august 1980. Frem til da gjaldt hovedavtalen og samarbeidsavtalen (avtale om samarbeidsutvalg ved statens virksomheter), som ga bestemmelser som la til rette for samarbeid mellom etaten og de ansatte.

Virkeområdet for hovedavtalen av 1980 var fastsatt i punkt pkt 2.1.1. og omfattet arbeidstakere "som omfattes av lov om offentlige tjenestetvister". I merknad til bestemmelsen het det at: "*Partene er enige om å forhandle særskilt om medbestemmelse for arbeidstakere som ikke går inn under 2.1.*"

Bakgrunnen for merknaden var behovet for å sikre medbestemmelse også for overenskomstlønte i staten, som var omfattet av lov om arbeidstvister av 5. mai 1927. Den tidligere samarbeidsavtalen sikret rettigheter for denne gruppen. Merknaden ble fulgt opp med innkallingen til forhandlingsmøte om medbestemmelse for arbeidstakere som ikke går under pkt. 2.1.1 i brev fra departementet 17. februar 1981 der det heter at:

"Som det går fram av merknaden til pkt. 2.1 i hovedavtalen, ble partene enige om å forhandle særskilt om medbestemmelse for arbeidstakere som ikke går inn under pkt. 2.1 (overenskomstlønte arbeidstakere)".

Slik særskilt avtale ble inngått 18. februar 1981 mellom daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet og Statstjenestemannskartellet og Yrkesorganisasjonenes sentralforbund/Seksjon Stat. Det fremgår av protokollen at partene "*pekte på nødvendigheten av å finne fram til et enhetlig system innenfor de virksomheter som har arbeidstakergrupper hvor medbestemmelsesretten er ulikt organisert*". En slik situasjon hadde man i Forsvaret. De overenskomstlønte der var unntatt fra tjenestetvistloven og omfattet av arbeidstvistloven og Verkstedoverenskomsten for Forsvaret av 1980 (Hovedavtalen LO-NAF, del A). Overenskomstlønte fikk anledning til å tiltre hovedavtalen for arbeidstakere i staten med særskilt tilpasning i avtale som ble inngått 21. august 1981 i Forsvarsdepartementet.

Bestemmelsen om overenskomstlønnede ble tatt inn hovedavtalen i 1987 (daværende § 66) - som en videreføring av formuleringene fra protokollen av 18. februar 1981 - og er siden videreført i hovedavtalen i staten, nå inntatt i § 16. Henvisningen til overenskomstlønte i overskriften viser derfor tilbake på bakgrunnen for bestemmelsen. At det står m.m. i overskriften gir ikke holdepunkter for at det menes med flere. M.m. kan dermed ikke brukes som grunnlag for å gi Delta UDRAF rett til tiltredelsesavtale.

Oppsummering og konklusjon

Hovedavtalen § 16 har sin klare historiske bakgrunn i å sikre statsarbeiderne medbestemmelse innenfor rammen av statens hovedavtale, eventuelt med helt nødvendige unntak. Lokalt ansatte er hverken omfattet av tjenestetvistloven eller arbeidstvistloven og er ikke å anse som overenskomstlønte.

Lokalt ansatte i utenriktjenesten er arbeidstakere som er ansatt ved den enkelte stedlige utenriksstasjon og deres arbeidsforhold er regulert av lokal lovgivning. Dette er særskilt regulert gjennom lovgivningen, jf. utenriktjenesteloven §§ 6 og 11. Det er presisert i UD's tilpasningsavtale til § 3 at lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner ikke er omfattet av hovedavtalen. Det alminnelige tariffrettslige utgangspunktet er at tariffavtalens virkeområde er Norge, med mindre annet er fastsatt i den enkelte tariffavtale. Hovedavtalen gjelder Norge, og får ikke anvendelse for arbeidsforhold som er regulert etter annet lands lovgivning.

KMD avviser derfor krav om tiltredelse av hovedavtalen for lokalt ansatte i utenriktjenesten.

LO Stat mener:

LO Stat mener overskriften i § 16 tilsier at denne paragrafen ikke kan begrenses til bare overenskomstlønnede. Når det gjelder hvorvidt lokalt ansatte ved Norges utenriksstasjoner kommer inn under bestemmelsen, tar ikke LO Stat stilling til det. LO Stat tar saken og konklusjonene til orientering.

Akademikerne mener:

Akademikerne mener at hovedavtalens § 16 etter sin ordlyd vanskelig kan tolkes innskrenkende og gjelde kun overenskomstlønnede. Når det gjelder denne konkrete tvisten tar Akademikerne den til orientering.

Unio mener:

Unio mener ordlyden i hovedavtalens § 16 overenskomstlønnede mm. tilsier at bestemmelsen ikke kan begrenses til kun overenskomstlønnede. Unio tar den konkrete saken og konklusjonene til orientering.»

- (42) YS, med YS Stat, tok ut stevning for Arbeidsretten 22. mars 2022. Staten innga tilsvar 25. mai 2022. Hovedforhandling ble gjennomført 6.–8. desember 2022. To partsrepresentanter og to vitner avga forklaring. Det ble fremlagt slik dokumentasjon som fremgår av rettsboken.
- (43) **Partenes påstandsgrunnlag og påstander**
- (44) *Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund*, med YS Stat, har i korte trekk anført:
- (45) Delta oppfyller vilkårene i Hovedavtalen § 16 første ledd, jf. § 3 for å kunne tiltre Hovedavtalen. Delta UDLAG er tilsluttet YS Stat, som er part i Hovedavtalen. De lokalt ansatte på utenriksstasjoner er medlemmer som i medhold av forskrift er unntatt fra tjenestetvistloven.
- (46) Bevistemaet i saken er om partene har laget en tariffregel som i dag betyr at Hovedavtalens bestemmelser om samarbeid og ledelse i virksomheten også omfatter UDLAGs medlemmer ved utenriksstasjonene. Staten har ikke sannsynliggjort at partene ved inngåelse av Hovedavtalen i 1980 vurderte forholdet til lokalt ansatte ved utenriksstasjonene. Det er heller ingen holdepunkter for at partene bevisst har unntatt denne gruppen fra § 16. Bestemmelsen må da også omfatte organisasjoner som har kommet til etter opprettelsen av Hovedavtalen i staten.
- (47) Paragraf 16 gjelder etter overskriften «overenskomstlønnede m.m.». Tillegget «m.m.» betyr at bestemmelsen også omfatter andre grupper ansatte enn overenskomstlønnede. En slik slutning følger også av innholdet i bestemmelsen. Dette har også støtte i forskrift til tjenestetvistloven om hvilke grupper ansatte som er unntatt fra loven, som dekker mer enn overenskomstlønnede. Dette er også lagt til grunn i den kongelige resolusjonen om unntak fra tjenestetvistloven.
- (48) Tjenestetvistloven og arbeidstvistloven er gjensidig utelukkende. Medlemmene omfattes enten av tjenestetvistloven eller arbeidstvistloven. Medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven, vil ha eller kunne få tariffavtale etter arbeidstvistlovens regler. Det kan

ikke stilles krav om at medlemmene allerede må ha tariffavtale etter reglene i arbeidstvistloven for å kunne tiltre Hovedavtalen.

- (49) Det er under enhver omstendighet uklart hva som måtte ligge i et krav om at det må gjelde overenskomst for å kunne tiltre Hovedavtalen. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen. Hovedavtalen gir regler om medbestemmelse og om tillitsvalgtes rettigheter og plikter. Saken gjelder ikke krav om tariffavtale om de lokalt ansattes lønns- og arbeidsvilkår.
- (50) Tariffhistorikken taler for at § 16 gjelder generelt for organisasjoner som har medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven. Protokollen fra forhandlingsmøtet i 1981 er generell og prinsipiell. Dette støttes også av oppfølgingen av avtaleinngåelsen, hvor departementene måtte undersøke hvilke ansatte som ikke gikk inn under tjenestetvistloven og som derfor kunne tiltre Hovedavtalen. Da regelen ble tatt inn i Hovedavtalen i 1987, ble den tydeliggjort som en generell bestemmelse. Selv om det ble gjort et arbeid med tiltredelse til avtalen kort tid etter enigheten i 1981, videreførte man bestemmelsen i 1987. Den har deretter blitt omredigert og omformulert. Dette tilsier at den fortsatt skal ha betydning for overenskomstlønnede ansatte og andre grupper ansatte.
- (51) Praksis gir ikke grunnlag for å tolke § 16 innskrenkende. Det har formodningen for seg at det har vært mange tiltredelser til avtalen, men det er i saken bare lagt frem dokumenter som viser gjennomføringen for ansatte ved Forsvarets verksteder. Dette gir ikke grunnlag for å hevde at bestemmelsen bare omfatter medlemmer som har en underliggende overenskomst.
- (52) De lokalt ansatte er arbeidstakere i staten og oppfyller vilkåret i Hovedavtalen § 3. Avtalen gjelder for arbeidstakernes arbeidssituasjon i arbeid for staten. Den er ikke geografisk begrenset til norsk territorium. Det er derfor uten betydning at arbeidsstedet er i utlandet. Staten ved Utenriksdepartementet er arbeidsgiver, selv om arbeidsgiver- og ledelsesfunksjoner ligger til den enkelte stasjonen. Disse stasjonene er ikke selvstendige rettssubjekter. Utenriksdepartementet har også lagt til grunn at det er staten som er arbeidsgiver, jf. Ot.prp. nr. 107 (2000–2001) side 12.
- (53) Utenriksstasjonene er statens kontorer i utlandet, men med en særlig status etter folkerettslige regler. Dette er ikke av betydning for den tariffrettslige vurderingen. De lokalt ansatte står ikke i en særstilling for så vidt gjelder arbeidsoppgaver. De arbeider sammen med utsendte arbeidstakere som har rett til medbestemmelse etter Hovedavtalen.

- (54) Den stedlige lovgivningen som eventuelt måtte gjelde for lokalt ansatte er ikke relevant for tariffolkningen og retten til medbestemmelse. Under enhver omstendighet har de lokalt ansatte flere tilknytningspunkter til norsk lovgivning. Arbeidsmiljøloven gjelder for lokalt ansatte, og de vil ha skatteplikt til Norge og er i EØS-området omfattet av norsk folketrygd.
- (55) Avtalen om samarbeidsmøter mellom stasjonens ledelse og ansattes representanter ved utenriksstasjoner kan ikke tillegges vekt i vurderingen. Avtalen er inngått mellom Utenriksdepartementet og arbeidstakerorganisasjonene i departementet, og er ikke bindende for Delta. Avtalen sikrer ikke tilstrekkelig medbestemmelse for medlemmene i UD-LAF. Behovet for medbestemmelse og rettigheter for tillitsvalgte viser seg særlig i den pågående prosessen med reform av arbeidsoppgaver. De lokalt ansatte opplever å ikke bli involvert i prosesser hvor man vurderer å ta arbeidsoppgaver fra utenriksstasjonene. Slike prosesser krever medvirkning på flere nivåer, og det er behov for en bedre kontakt mellom de lokalt ansatte og Utenriksdepartementet.
- (56) Sikkerhetshensyn kan ikke begrunne en innskrenkende tolkning. Hovedavtalen har bestemmelser som skal ivareta sikkerhetshensyn, slik som § 17 nr. 9 om at organisasjonene plikter å stille med tillitsvalgte som har sikkerhetsklarering hvor det er nødvendig.
- (57) Saken gjelder en gruppe ansatte i staten, som har felles interesser om kontakt med arbeidsgiver basert på rettigheter for tillitsvalgte. Ved tolkningen må det legges vekt på verdiene som følger av Hovedavtalen § 1 og en felles partsforståelse om viktigheten av rett til medbestemmelse. Hovedavtalen bygger på at medbestemmelse skal omfatte flest mulig ansatte, også i offentlig sektor. Dette er en sentral demokratisk og konstitusjonell verdi i Norge. Statens tolkning hindrer fagorganiserte arbeidstakere fra rett til medbestemmelse og innflytelse på egen arbeidssituasjon. Dette er i strid med de overordnede rettsprinsippene staten er bundet av, jf. Grunnloven § 98, Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8 og ILO-konvensjon nr. 98. På denne bakgrunn bør det stilles strenge krav til grunnlaget for å tillate forskjellsbehandling. Et slikt grunnlag finnes ikke i denne saken.
- (58) Det er nedlagt slik endret påstand:
- «1. Hovedavtalen i staten § 16 er slik å forstå at organisasjonen Delta, som er tilsluttet YS, har anledning til å tiltre hovedavtalen i staten i sin helhet, med eventuelt med helt nødvendige unntak, for medlemmene som er lokalt ansatte i Utenriksdepartementet.**
- 2. Staten har brutt hovedavtalen ved å nekte slik tiltredelse som fremgår av påstandens pkt. 1 og plikter å reparere tariffbruddet umiddelbart.»**
- (59) *Staten v/Kommunal og distriktsdepartementet* har i korte trekk anført:

- (60) Hovedavtalen § 16 gir rett til å tiltre avtalen for organisasjoner som har overenskomstlønnede medlemmer som ikke faller inn under tjenestetvistloven. Tjenestetvistloven skiller mellom regulativlønnede og overenskomstlønnede. Dette skillet ligger til grunn for § 16 om rett til å tiltre Hovedavtalen for overenskomstlønnede medlemmer. Partene er enige om at lokalt ansatte ved utenriksstasjonene ikke er overenskomstlønnede. De er derfor ikke omfattet av tjenestetvistloven og er heller ikke omfattet § 16.
- (61) Utenriktjenesteloven skiller mellom utsendte embets- og tjenestemenn og lokalt ansatte ved utenriksstasjonene. De lokalt ansatte er en særskilt gruppe statsansatte, med arbeidsrettslig status som er presisert i utenriktjenesteloven. Det er utenriksstasjonen som er arbeidsgiver for de lokalt ansatte, jf. utenriktjenesteloven § 6 og Prop. 11 L (2014–2015) side 21–22. Arbeidsavtalen er undergitt lovgivningen i det land de bor og arbeider i. De lokalt ansatte er en sammensatt gruppe og arbeider i land med svært ulik regulering av arbeidsforhold, og hvor flertallet av de ansatte ikke er norske statsborgere. Denne gruppen ansatte er ikke omfattet av Hovedavtalen § 16.
- (62) Formuleringen i § 16 er hentet fra teksten i protokoll 18. februar 1981. Overskriften gir ikke grunnlag for en annen forståelse av bestemmelsen enn det som følger av protokollen. Dersom overskriften skulle indikere en generell rett til å tiltre Hovedavtalen for ansatte som ikke er omfattet av tjenestetvistloven, kunne overskriften sagt at bestemmelsen gjelder «organisasjoner som er tilsluttet en hovedsammenslutning og som har medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven». Partene valgt i stedet å fremheve «overenskomstlønnede». Tillegget «m.m.» tar sannsynligvis sikte på å få frem at bestemmelsen også sier noe om virkningen av tiltredelse til Hovedavtalen.
- (63) Partene forutsatte i 1981 at adgangen til å tiltre avtalen bare gjaldt hvor de overenskomstlønnede hadde medbestemmelse i medhold av samarbeidsavtaler som var inngått før Hovedavtalen ble opprettet. Slike organisasjoner kunne tiltre Hovedavtalen slik at medbestemmelsesordningene i statlige virksomheter ble like.
- (64) Både Statstjenestemannskartellet og YS Stat hadde overenskomstlønnede medlemmer, og de deltok i forhandlingene om protokollen. Protokollen viser at partene var enige om at det var nødvendig å finne frem til et enhetlig system i virksomheter som hadde overenskomstlønnede arbeidstakere som hadde en annen medbestemmelsesordning. Det betyr at bestemmelsen tar sikte på å tilpasse ulike tariffavtaler og de eksisterende ordningene for medbestemmelse.

- (65) Saksøker har ikke fremlagt noen dokumentasjon som kan underbygge at «m.m.» gir bestemmelsen en annen rekkevidde enn det som følger av ordlyden i bestemmelsen og bakgrunnen for den. Senere omformuleringer og omredigeringer gir ingen holdepunkter for saksøkers tolkning.
- (66) Tilpasningsavtalen for Utenriksdepartementet viser at arbeidstakerorganisasjonene er enige om at tilpasningene ikke skal gjelde for lokalt ansatte. Medbestemmelse på utenriksstasjoner er regulert i et tillegg til tilpasningsavtalen.
- (67) Selv om det legges til grunn at § 16 omfatter flere grupper enn overenskomstlønnede, vil de lokalt ansatte ved utenriksstasjoner falle utenfor virkeområdet for bestemmelsen. Denne gruppen ansatte er unntatt fra tjenestetvistloven på grunnlag av utenrikspolitiske vurderinger og at det er ansatte som ikke har tilknytning til norsk arbeidsliv eller skal ha en rettslig forankring i Norge. I tillegg er det ingen holdepunkter i Hovedavtalen for at den gjelder utenfor norsk territorium.
- (68) Medbestemmelse er regulert gjennom tilpasningsavtalen for Utenriksdepartementet supplert med samarbeidsavtalen for utenriksstasjonene. Disse avtalene skal samlet sett legge til rette for at lokalt ansatte får medbestemmelse for egen arbeidssituasjon. Medbestemmelse utover dette er i seg selv et politisk spørsmål og et sikkerhetsmessig spørsmål, jf. Hovedavtalen § 1 nr. 2 og 5, og § 7 nr. 4. Anvendelse av Hovedavtalen for lokalt ansatte vil reise en rekke praktiske og prinsipielle spørsmål som partene i Hovedavtalen eventuelt må ta stilling til.
- (69) Det er nedlagt slik påstand:
- «Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet frifinnes.»
- (70) **Arbeidsrettens merknader**
- (71) Hovedavtalen § 16 bestemmer at organisasjon som er tilsluttet en hovedsammenslutning og som har medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven, kan tiltre avtalen. Delta oppfyller isolert sett vilkårene i bestemmelsen: Foreningen er tilsluttet hovedsammenslutningen YS Stat og har medlemmer som er lokalt ansatte ved utenriksstasjonen og derfor unntatt fra tjenestetvistloven, jf. avsnitt 79.
- (72) På bakgrunn av saksøkers partsforklaring og vitneforklaringene synes spørsmålet om medbestemmelsesordninger for lokalt ansatte å ha kommet i fokus etter 2010. For det første er UDLAF en ny organisasjon. For det andre er det vist til pågående arbeid med

revisjon av Utenriksdepartementets virksomhetsstrategi, hvor det blant annet er spørsmål om å overføre arbeidsoppgaver fra stasjonene til departementet.

- (73) Partene i tilpasningsavtalen for Utenriksdepartementet har laget en særskilt avtale om samarbeidsmøter mellom ledelse og ansattes representanter ved utenriksstasjoner. UDLAF og Delta har i møter med departementet pekt på forhold som etter deres vurdering er svakheter med denne avtalen. De har også etterlyst en bedre ordning for dialog med departementet.
- (74) Saksøker har vist til at partenes intensjon med Hovedavtalen er å sikre arbeidstakere reell innflytelse på organisering av arbeidet. Arbeidsretten legger til grunn at partene er enige om at lokalt ansatte skal ha medbestemmelse. Spørsmålet er om Delta kan kreve slike ordninger ved å tiltre Hovedavtalen.
- (75) Saksøker har i korte trekk gjort gjeldende at § 16 er en generell bestemmelse om adgang til å tiltre Hovedavtalen, og ikke er begrenset til arbeidstakere som er overenskomstlønnede. I tillegg til ordlyden i bestemmelsen, er det vist til at § 16 har blitt videreført ved senere avtalerevisjoner, selv om det ikke lenger er overenskomstlønnede som står utenfor avtalen. Spørsmålet er om det i tariffhistorikken er tilstrekkelig klare holdepunkter for at bestemmelsen ikke gjelder krav om tiltredelse til Hovedavtalen for lokalt ansatte ved utenriksstasjonene.
- (76) Hovedavtalen § 16 bygger på en merknad til den første Hovedavtalen i staten inngått 21. august 1980. Merknaden var inntatt i en protokoll datert 18. februar 1981. Teksten fra protokollen ble i 1987 uendret tatt inn i Hovedavtalen § 66, og fikk overskriften «Overenskomstlønnte m.m.». Avtalen ble også omredigert i 1987 og redusert fra seks til tre deler. Den nye avtalen er omtalt i Personaldirektoratets melding nr. 13/87, hvor de viktigste endringene kommenteres. Meldingen har ingen merknader til § 66. Det er heller ingen andre opplysninger eller vitneforklaringer som tilsier at bestemmelsen ble diskutert under forhandlingene i 1987. Det er derfor ikke holdepunkter for at endringen fra merknad til en bestemmelse i avtalen var ment som en realitetsendring. Spørsmålet er hva som kan utledes av tilblivelsen og bakgrunnen for gjeldende § 16. Protokolltilførselen av 1981 er her sentral.
- (77) Før Arbeidsretten går inn på opprettelsen av Hovedavtalen og utarbeidelsen av protokollen, vil retten gi en oversikt over tariffsystemet og tvistelovgivningen slik det var da Hovedavtalen ble opprettet. Dette er av særlig betydning for tolkningen av forbeholdet i § 16 om at organisasjonen må ha medlemmer som ikke omfattes av tjenestetvistloven.

- (78) *Tvistelovgivningen og tariffsystemet i staten*
- (79) Tjenestetvistloven § 1 første ledd bestemmer at loven gjelder «arbeidstakere ansatt i statens tjeneste». I forskrift 15. mai 2002 er det bestemt at tjenestetvistloven ikke gjelder for en rekke nærmere angitte grupper, herunder lokalt ansatte ved norske utenriksstasjoner. Unntakene er en følge av at tjenestetvistloven i 2002 ble endret slik at den gjaldt alle arbeidstakere ansatt i statens tjeneste. Dette ville også omfatte lokalt ansatte ved utenriksstasjonene.
- (80) Det fremgår av den kongelige resolusjonen om unntak fra tjenestetvistloven at den nye formuleringen i lovens § 1 ikke skulle endre rettstilstanden for gruppene som før 2002 ikke var omfattet av den. I resolusjonen heter det:

«Bestemmelsen om lovens virkeområde, § 1 første ledd, har vært formulert slik at loven omfatter «enhver arbeidstaker som er fast eller midlertidig ansatt i organisert statsstilling (regulativlønnen)». Leddet endres nå slik at loven vil gjelde «arbeidstakere ansatt i statens tjeneste». Samme paragrafs annet ledd fastsetter at Kongen kan bestemme at loven også skal omfatte andre arbeidstakere, for så vidt de får sine lønns- og arbeidsvilkår fastsatt gjennom tariffavtale mellom staten og de forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner eller gjennom bestemmelser som statsmyndighetene på annen måte treffer. Dette leddet endres ikke nå. I lovens § 1 tredje ledd er det fastsatt at Kongen kan bestemme at arbeidstakere nevnt i første og annet ledd ikke skal omfattes av loven.

Som en følge av endringen i lovens virkeområde, er det nå nødvendig å bestemme at enkelte grupper unntas fra lovens virkeområde. Dette gjelder først og fremst grupper som på bakgrunn av ordlyden i § 1 første ledd ikke var omfattet av loven før lovendringen.

...

Overenskomstlønte

Unntaket vil for det første omfatte overenskomstlønte arbeidstakere som også tidligere har vært unntatt fra tjenestetvistloven. Denne gruppen har i dag sine lønns- og arbeidsforhold fastsatt på grunnlag av tariffavtaler (landsomfattende overenskomster) i privat sektor.

...

Andre grupper

Den andre gruppen som departementet tilrår ikke bør omfattes av tjenestetvistloven har det til felles at de enten ikke vil være å anse som arbeidstakere i rettslig forstand, eller at de ikke er arbeidstakere ansatt i statens tjeneste, eller at andre særlig forhold tilsier at vedkommende gruppe ikke bør omfattes av loven.

...

Lokalt ansatte arbeidstakere ved norske utenriksstasjoner og tjenestesteder i utlandet er unntatt fra tjenestemannsloven (forskriften § 1 nr. 1 bokstav f). «Stedlig engasjerte arbeidstakere» er i dag unntatt fra tjenestetvistloven med mindre de er ansatt i en stilling som er omfattet av hovedtariffavtalen. I den grad lokalt ansatte arbeidstakere skal gis rettigheter tilsvarende enkeltstående bestemmelser i hovedtariffavtalen i staten, bør dette komme til uttrykk i vedkommendes individuelle arbeidsavtale.»

- (81) Hovedavtalen § 16 må derfor leses i lys av tjenestetvistlovens system da avtalen ble opprettet i 1980, og grensdragningen mellom tjenestetvistloven og arbeidstvistloven. Tjenestetvistloven sondret på dette tidspunktet mellom regulativlønnede og overenskomstlønnede arbeidstakere i staten. Dette skillet kan spores tilbake til den første

arbeidstvistloven av 6. august 1915. I denne loven var virkeområdet knyttet til begrepet «arbeider», og dette omfattet ansatte i staten som ikke hadde status som offentlig tjenestemann. Arbeidstvistloven av 1915 § 1 lød:

«Arbeider – enhver, som mot vederlag utfører arbeide av hvilken som helst art for:
a. privat arbeidsgiver
b. stat eller kommune, saafremt han arbeider paa akkord eller med en oppsigelsesfrist av 14 dage eller derunder, og saafremt han ikke maa regnes for offentlig tjenestemand.»

- (82) Arbeidere i staten som jobbet akkord eller hadde en oppsigelsesfrist på inntil 14 dager, var omfattet av arbeidstvistloven, hvor lønns- og arbeidsvilkår kunne reguleres i tariffavtale etter reglene i arbeidstvistloven. Motsetningen til regulering i tariffavtale for statsansatte, var at lønns- og arbeidsvilkår ble fastsatt av statsmyndigheten gjennom lønnsregulativ. Lovens virkeområde ble videreført i arbeidstvistloven av 5. mai 1927, men slik at grensen for oppsigelsesfristen ved endringslov av 28. juli 1949 ble endret til inntil to måneder. I Berg m.fl. Arbeidstvistloven, tjenestetvistloven, lønnsnemndloven (7. utgave, 1973) side 128 uttales det om tariffsituasjonen og virkeområdet for arbeidstvistloven før vedtakelsen av tjenestetvistloven:

«Ved lovendringen av 1949 ble de omfattet av loven hvis oppsigelsesfrist var kortere enn 2 måneder og ikke var å regne for offentlige tjenestemenn. I praksis ble resultatet at organisasjonene relativt tidlig fikk opprettet overenskomster med staten for disse statsarbeidere på samme måte som i det private arbeidsliv. Inntil man fikk tjenestetvistloven hadde man derfor i staten bare disse «overenskomstlønne» og denne etikett ble naturlig brukt som en fellesbetegnelse på disse arbeidergrupper i forhold til de som var «regulativlønnede.»»

- (83) Overenskomstlønnede var arbeidstakere som hadde lønns- og arbeidsvilkår etter tariffavtaler, mens regulativlønnede ikke hadde lønns- og arbeidsvilkår etter tariffavtale.
- (84) Tjenestetvistloven av 1958 åpnet for å regulere lønns- og arbeidsvilkår for statsansatte i tariffavtaler. I og med at enkelte arbeidstakere i staten allerede var omfattet av tariffavtaler innenfor rammen av arbeidstvistloven, måtte man klargjøre forholdet mellom lovene.
- (85) Forarbeidene til tjenestetvistloven uttaler at hovedprinsippet burde være at tjenestetvistloven gjaldt for arbeidstakere som fikk lønns- og arbeidsvilkår fastsatt av statsmyndighetene, jf. Ot.prp. nr. 20 (1958) side 11. I § 1 het det at loven omfattet «enhver arbeidstaker som er ansatt i statens tjeneste og har en oppsigelsesfrist på 2 måneder eller mer». Paragraf 1 andre setning ga Kongen hjemmel til å bestemme at loven også skulle omfatte andre arbeidstakere for så vidt de fikk lønns- og arbeidsvilkår fastsatt gjennom tariffavtale mellom staten og de forhandlingsberettigede tjenestemannsorganisasjoner, eller gjennom bestemmelser fastsatt av statsmyndighetene. Andre ledd presiserte at dersom

ansatte i «organiserte statsstillinger» var omfattet etter reglene i første ledd, skulle dette også gjelde arbeidstakere med kortere oppsigelsestid enn to måneder.

- (86) Arbeidstakere i statens tjeneste som allerede var omfattet av arbeidstvistloven og tariffavtaler, skulle fortsatt være omfattet av den, jf. Ot.prp. nr. 20 (1958) side 31–32. Arbeidstvistloven § 1 ble derfor endret slik at den uttrykkelig slo fast at lønnsmottakere i staten som ikke var omfattet av tjenestetvistloven, var omfattet av arbeidstvistloven. I arbeidstvistloven § 1 tilføyde man derfor at loven gjaldt enhver som utførte arbeid i en annens tjeneste og som ikke var omfattet av tjenestetvistloven.
- (87) Utredningen fra Tjenestetvistkomiteen av 1956, som var en del av grunnlaget for forslaget til tjenestetvistlov, ga en oversikt over antall ansatte i statstjenesten, med opplysninger om antall embetsmenn/tjenestemenn og antall overenskomstlønnede. Oversikten viste at det ikke var overenskomstlønnede i Utenriksdepartementet. I Holler-utvalgets utredning om medbestemmelse i offentlige virksomheter (NOU 1974: 60) er det i en tilsvarende oversikt opplyst at det er 16 stillinger for overenskomstlønnede arbeidere i Utenriksdepartementet. Det er uklart hva slags stillinger det er tale om. Staten har under hovedforhandlingen vist til at det kan tenkes at dette er stillinger i sjåførtjenesten som da lå under Utenriksdepartementet.
- (88) Skillet mellom overenskomstlønnede og regulativlønnede ansatte i staten var innarbeidet i praksis. Ved endringslov av 19. juni 1969 ble begrepsbruken inntatt i tjenestetvistloven. Bakgrunnen for endringen var blant annet spørsmål om tjenestetvistloven burde gjelde for overenskomstlønnede arbeidstakere hvor overenskomsten fulgte eller bygget på satsene i lønnsregulativet i staten. Endringen la til rette for at enkelte grupper overenskomstlønnede skulle føres inn under tjenestetvistloven. Omfangsbestemmelsen i tjenestetvistloven § 1 første ledd fikk da slik ordlyd:

«Denne lov omfatter enhver arbeidstaker som er fast eller midlertidig ansatt i organisert statsstilling (regulativlønnen). Kongen kan bestemme at loven også skal gjelde arbeidstakere i ikke-organiserte statsstillinger (overenskomstlønte). Før slik avgjørelse treffes, skal den hovedsammenslutning eller organisasjon som disse arbeidstakere er tilsluttet, være gitt adgang til uttalelse.»

- (89) Loven brukte uttrykket «organisert statsstilling» og «ikke-organiserte statsstillinger (overenskomstlønte)». Dette sikter til sontringen mellom statstjenestemenn og statsarbeidere, jf. Tjenestetvistkomiteens innstilling (innstilling 28. november 1967) side 9. Statstjenestemenn hadde stillinger som var organisert og spesifisert i statsbudsjettet og plassert i statens lønnsregulativ (regulativlønnede). Statsarbeideres stillinger var ikke

spesifisert i budsjettet, idet lønnsutgiftene inngikk som del av det utgiftsbeløpet som ble bevilget til et bestemt formål (overenskomstlønnede).

- (90) Oppsummert viser lovhistorikken for tjenestetvistloven følgende: Da Hovedavtalen i staten ble opprettet i 1980, skilte loven mellom arbeidstakere som fikk lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i tariffavtaler etter systemet i tjenestetvistloven, og arbeidstakere som hadde lønns- og arbeidsvilkår fastsatt i tariffavtaler etter systemet i arbeidstvistloven. Tariffavtalene regulerte lønns- og arbeidsvilkår, men regulerte også medbestemmelse og andre kollektive rettigheter. De ulike tariffsystemene og reguleringen av medbestemmelse inngår derfor som en del av bakgrunnen for reguleringen i Hovedavtalen.
- (91) *Opprettelsen av Hovedavtalen i staten*
- (92) Frem til opprettelsen av Hovedavtalen, var medbestemmelse regulert i avtale av 12. februar 1971 om medbestemmelse i staten. Avtalen bestemte at det skulle opprettes samarbeidsutvalg i statlige virksomheter. I tillegg gjaldt det en særskilt Hovedavtale for statsansatte som hadde bestemmelser om tillitsvalgtes rettigheter og plikter, og om tvisteløsning.
- (93) Overenskomstlønnede var ikke omfattet av Hovedavtalen for statsansatte. Overenskomstlønnede hadde tariffestede ordninger for medbestemmelse med utgangspunkt i de reguleringer som var inntatt i tariffavtalene mellom LO og NHO.
- (94) Avtalen fra 1971 regulerte forholdet til overenskomstlønnede. Dette fremgikk av bestemmelsene om oppnevning av representanter til utvalgene. Disse skulle etter § 8 velges blant «arbeidere og tjenestemenn» i virksomheten. Det skulle i tillegg opprettes et sentralråd som skulle fungere som bindeledd mellom de forskjellige samarbeidsutvalgene. Sentralrådet for samarbeidsutvalg skulle ha 16 representanter, hvor arbeidstakersiden skulle oppnevne 8 representanter, jf. avtalen § 14. LO skulle oppnevne 5 representanter, hvorav 4 skulle oppnevnes for «regulativlønte tjenestemenn» og 1 skulle oppnevnes for «overenskomstlønte arbeidere». De to øvrige representantene skulle oppnevnes av YS Stat og av Embetsmenneses Landsforbund.
- (95) 1971-avtalen og den tidligere Hovedavtalen for statsansatte ble i 1980 avløst av ny Hovedavtale i staten. Denne avtalen var et resultat av diskusjonen på 1970-tallet om ansattes rett til medbestemmelse i offentlige virksomheter. Spørsmålet om medbestemmelse i offentlige virksomheter ble utredet av et utvalg ledet av direktør og tidligere industriminister Kjell Holler. Utvalgets innstilling «Ansattes medbestemmelse i offentlig virksomhet» ble avgitt 5. desember 1974 (NOU 1974: 60). I utvalgets oversikt

over gjeldende ordninger for medbestemmelse, vises det blant annet til avtalen fra 1971 om samarbeidsutvalg og til den dagjeldende Hovedavtalen for statsansatte av 19. juni 1973.

- (96) Holler-utvalget pekte på at en rekke statsvirksomheter hadde arbeidstakere som ikke kom inn under tjenestetvistloven og tjenestemannsloven. For disse arbeidstakerne var avtalene om medinnflytelse forankret i arbeidstvistloven. Dette gjaldt først og fremst anleggsvirksomhet innenfor vei, vassdrag, jernbane, havnevesen, fyr og merkevesen. Disse arbeidstakerne hadde imidlertid «samme representasjonsrett som tjenestemennene innenfor sitt interesseområde», jf. NOU 1974: 60 side 35.
- (97) Regjeringen foreslo å lovfeste ordninger for ansattes rett til medbestemmelse i offentlige virksomheter. Slike regler ble vedtatt ved lov 5. juni 1981 nr. 45. Loven ble opphevet i 2004 uten at den noen gang ble satt i kraft, jf. lov 26. mars 2004 og Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) side 64–65. Årsaken til at ikrafttredelsen ble utsatt var at partene primært ønsket en avtaleregulering av spørsmålet, jf. Innst.S. nr. 285 (1977–1978) side 13 og Ot.prp. nr. 104 (2002–2003) side 64. Stortingskomiteen reiste spørsmål om saker som departementet mente skulle høre under samarbeidsutvalget, i stedet kunne behandles av partene i det alminnelige forhandlingssystemet.
- (98) Forhandlinger om en ny hovedavtale for staten startet opp i januar 1980, og avtale ble inngått 12. august 1980. Avtalen bestod av 6 deler, og av særlig betydning for temaet i saken er del 1 Tillitsvalgte, del 2 Medbestemmelse og del 3 Supplerende regler til forhandlingsordningen etter tjenestetvistloven. Reglene i den tidligere hovedavtalen om tillitsvalgtes rettigheter og plikter, og om forhandlingsordning og tvisteløsning var inntatt i del 1 og 3. Del 2 om medbestemmelse gjaldt i korte trekk tema som var regulert av Samarbeidsavtalen av 1971.
- (99) Hovedavtalen punkt 2.1 «Virkeområde og formål» lød:
- «2.1.1. Virkeområde**
2.1.1.1. Avtalens del 2 gjelder i arbeidsforhold mellom arbeidstaker og arbeidsgiver hvor staten er lønnsfastsettende myndighet, og har til formål å gi arbeidstakerne i virksomhetene utvidet medbestemmelse på egen arbeidssituasjon, jfr. likevel merknadens 1. ledd.
Med medbestemmelse forstås alle tiltak som tar sikte på å gi de tilsatte reell innflytelse i virksomheten.
Med arbeidstaker menes de som omfattes av lov om offentlige tjenestetvister.»
- (100) Hovedavtalen fra 1980 gjaldt bare statsansatte som var omfattet av tjenestetvistloven, det vil si arbeidstakere i organiserte statsstillinger. Overenskomstlønnede hadde medbestemmelsesordninger på annet grunnlag.

(101) Hovedavtalen hadde ikke bestemmelser som sikret representasjon for overenskomstlønnede arbeidstakere i staten. Dette falt bort da avtalen fra 1971 opphørte. Dette var partene oppmerksomme på ved opprettelsen av Hovedavtalen. De inntok derfor en særskilt merknad til punkt 2.1 som i realiteten tar opp forholdet til overenskomstlønnede:

«Merknader:

...

Partene er enige om å forhandle særskilt om medbestemmelse for arbeidstakere som ikke går inn under 2.1.»

(102) I Personaldirektørens melding 18. september 1980 (PM 40/80) presiseres det at del 2 om medbestemmelse først kunne gjennomføres etter at det var inngått særavtaler – det som nå kalles tilpasningsavtaler – i den enkelte virksomheten. Forholdet til de overenskomstlønnede ble ikke kommentert.

(103) Etter at Hovedavtalen var opprettet, tok Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund opp spørsmål om medbestemmelse for overenskomstlønnede arbeidstakere i Forsvaret. I brev 21. november 1980 til Forbruker- og administrasjonsdepartementet, anmodet forbundet om at avtalen ble gjort gjeldende for denne gruppen arbeidstakere. I brev 16. januar 1981 fra Forbruker- og administrasjonsdepartementet til forbundet heter det:

«Av avtalens pkt. 2.1.1.1. går det frem at partene er enige om at man skal se særskilt på hvordan medbestemmelsesretten skal utformes og praktiseres for alle arbeidstakere som ikke går inn under lov om offentlige tjenestemenn. Før slike forhandlinger er holdt, kan hverken Forsvaret eller andre statsetater fastsette hvilke former for medbestemmelse overenskomstlønte arbeidstakere skal ha.»

(104) I protokoll fra forhandlingsmøte 18. februar 1981 mellom Forbruker- og administrasjonsdepartementet, Statstjenestemannskartellet og YS Stat ble partene enige om hvordan man skulle regulere forholdet til «arbeidstakere som ikke omfattes av tjenestetvistloven». I protokollen heter det:

«Det ble innledningsvis vist til merknaden til hovedavtalens pkt. 2.1, om at partene skal forhandle særskilt om medbestemmelse for arbeidstakere som ikke omfattes av tjenestetvistloven. Dessuten ble det vist til de brev som var utvekslet mellom Statstjenestemannskartellet, Norsk Jern- og metallarbeiderforbund og Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

Saken ble drøftet, og partene pekte på nødvendigheten av å finne fram til et enhetlig system innenfor de virksomheter som har arbeidstakergrupper hvor medbestemmelsesretten er ulikt organisert.

Partene ble deretter enige om at organisasjoner som er tilsluttet en hovedsammenslutning og som har medlemmer som ikke går inn under tjenestetvistloven, skal få anledning til å tiltre hovedavtalen for arbeidstakere i staten i sin helhet, eventuelt med helt nødvendige unntak.

Slik tiltredelse kan skje i hver virksomhet, eller i det enkelte fagdepartement for det området departementet dekker. Tiltredelsen medfører at organisasjonene blir å likestille med de organisasjonene som går inn under hovedavtalens pkt. 6.1.1. Dette betyr bl.a. at slike

organisasjoner får en forholdsmessig representasjon innenfor det maksimale antall medlemmer i eventuelle utvalg, opprettet etter reglene i hovedavtalen pkt. 2.5.»

- (105) Understrekingen av at protokollen gjelder medbestemmelse for «arbeidstakere som ikke omfattes av tjenestetvistloven», må forstås som en henvisning til de overenskomstlønnede. Dette følger av presiseringen om at man måtte ha «et enhetlig system innenfor de virksomheter som har arbeidstakergrupper hvor medbestemmelsesretten er ulikt organisert». Bestemmelsen tok kort sagt sikte på en tariffteknisk samordning mellom ulike tariffestede ordninger for medbestemmelse.
- (106) Utgangspunktet for tiltredelse til Hovedavtalen var at dette gjaldt hovedavtalen «i sin helhet», eventuelt med «helt nødvendige unntak». Det er i saken lagt frem dokumenter som viser gjennomføring av Hovedavtalen for overenskomstlønnede arbeidstakere ved Forsvarets verksteder, hvor man ble enige om at den dagjeldende Hovedavtalen LO–NHO del A fortsatt skulle gjelde, mens Hovedavtalen i staten for øvrig ble gjort gjeldende. I brev 22. april 1981 fra Statstjenestemannskartellet til Forbruker- og administrasjonsdepartementet vises det til korrespondansen mellom Norsk Jern- og metallarbeiderforbund og LO, og at merknadene i denne korrespondansen var et «tilfredsstillende grunnlag for partene for å inngå tiltredelsesavtale for overenskomstlønte arbeidstakere innenfor aktuelle avtaleområder/virksomheter». I departementets interne notat om saken vises det til at utgangspunktet var at man skulle tiltre Hovedavtalen i sin helhet, med en begrenset adgang til å beholde gjeldende tariffestede ordninger for de overenskomstlønnede. I notatet heter det:

«Vår formulering i protokollen går ut på at de overenskomstlønte (organisasjonene) skal få anledning til å tiltre hovedavtalen i sin helhet, eventuelt med helt nødvendige unntak.

I Jern- og Metallarbeiderforbundets brev, går det fram at de bare vil tiltre del 2 i hovedavtalen.

LO tar i sitt brev utgangspunkt i protokollens formulering og foreslår på dette grunnlag at gjeldende avtaleordning mellom Forsvarsdepartementet og Norsk Jern- og Metallarbeiderforbund opprettholdes, og at det foretas en praktisk tilpasning til de øvrige deler av hovedavtalen.

Siden del A i hovedavtalen LO/NAF er tatt med i Norsk Jern- og Metallarbeiderforbunds overenskomst, vil LO's formuleringer i brevet sammenhold med formuleringen i protokollen ... bety at det er stor sannsynlighet for at del 1 og 3 blir unntatt for de overenskomstlønte. Begrunnelsen for dette ligger i at de antakeligvis vil hevde at de har avtale som dekker del 1 og 3, og at det derfor er tale om helt nødvendige unntak.

Når vi gikk inn for den siterte formulering, hadde jeg inntrykk av at vi mente at hovedavtalen skulle gjelde for denne gruppe fullt og helt nesten), slik at de også bl.a. fikk det samme «system for tillitsvalgte».

- (107) Notatet munnet ut i en konklusjon om at man skulle la protokollen stå uforandret, og sende den til YS Stat for undertegning. Deretter skulle protokollen uten korrespondansen internt i

LO, sendes til virksomhetene med anmodning om at de skulle invitere de aktuelle organisasjonene til forhandlinger om tiltredelse på grunnlag av formuleringene i protokollen. Dette ble gjort i Forbruker- og administrasjonsdepartementets brev 9. juni 1981 til alle departementene. Det enkelte departement måtte videresende protokollen til underliggende etater for gjennomføring. I brevet heter det:

«Forbruker- og administrasjonsdepartementet har ikke en fullstendig og detaljert oversikt over hvilke virksomheter i statsforvaltningen som har arbeidstakergrupper som ikke går inn under lov om offentlige tjenestetvister. På denne bakgrunn oversender vi vedlagte protokoll av 18. februar 1981 om medbestemmelse til alle departementer, med sikte på at det enkelte fagdepartement videresender protokollen til aktuelle underliggende virksomheter.»

- (108) Det er ellers ingen opplysninger om gjennomføringen av tiltredelse i de enkelte virksomhetene som kan kaste lys over tolkningsspørsmålet.
- (109) Spørsmålet om den rettslige stillingen til lokalt ansatte er kommentert av forhandlingssjef Karl Frimann Dahl i studiebrevet «Vi og vårt forbund», 4. utgave 1979. Dahl viser til at det «har vært antatt» at underordnet personale ved utenriksstasjonene (sjåførere, kontorhjelpe osv.) «går inn under loven slik at tariffavtale kan opprettes». Han begrunnet dette med at lønnen «dekkes av kontorholdsbevilgningen, men fastsettes av Utenriksdepartementet». Dette uttales i sammenheng med omtalen av i hvilken utstrekning overenskomstlønnede hadde blitt ført inn under reglene som gjaldt for regulativlønnede. Standpunktet synes å være begrunnet med hvordan lønnsfastsettelsen skjedde for denne arbeidstakergruppen, det vil si om de kunne anses som overenskomstlønnede eller om det var en situasjon hvor staten fastsatte lønnen. Det er ikke nødvendig for Arbeidsretten å gå nærmere inn på det. Det er ingen annen dokumentasjon som gir uttrykk for denne oppfatningen. I tillegg er det etter utenriktjenesteloven av 2002 klart at avlønningen bygger på avtale mellom utenriksstasjonen og den lokalt ansatte, slik at de ikke kan sammenlignes med regulativlønnede. Utenriksinstruksen av 2002 kapittel 6 presiserer at utenriksstasjonen innenfor den tildelte økonomiske rammen har myndighet til å ansette lokalt personell, og at ansettelse skal skje på de vilkår og den lønn som er vanlig på tjenestestedet.
- (110) Protokolltilførselen og oppfølgingen av den viser at tariffpartene ved avtalen om rett til tiltredelse til Hovedavtalen ikke tok sikte på alle grupper av arbeidstakere utenfor tjenestetvistloven. Bestemmelsen og oppfølgingen var knyttet til overenskomstlønnede. Selv om bestemmelsen er videreført i senere avtaleperioder, gir forhistorien ikke grunnlag for å anta at det var ment som en generell bestemmelse om rett til å tiltre avtalen for ethvert medlem som ikke er omfattet av tjenestetvistloven.

- (111) Den foreliggende saken gir ikke grunnlag for å vurdere eventuelle begrensninger i denne forutsetningen, da den arbeidstakergruppen saken gjelder under enhver omstendighet må sies å ligge utenfor det tariffpartene må antas å ha siktet til.
- (112) Lokalt ansatte omfattes ikke av statsansatteloven, jf. forskrift 21. juni 2017 nr. 838 § 1 første ledd bokstav a. Arbeidsmiljølovens regler gjelder heller ikke fullt ut for utenriksstasjonene. Forskrift 16. desember 2005 nr. 1567 § 2 første ledd presiserer at arbeidsmiljølovens regler om arbeidstid ikke gjelder for utenriksstasjoner. Forskriften § 2 andre ledd bestemmer at loven kun får anvendelse for lokalt ansatte «i den utstrekning bestemmelsene ikke strider mot de regler som gjelder på tjenestestedet». Partene er uenige om i hvilken utstrekning lovens regler får anvendelse for lokalt ansatte, men det er ikke nødvendig å gå nærmere inn på dette. 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.
- (113) Det må også tillegges en viss vekt at tilpasningsavtalen for Utenriksdepartementet avgrenser mot lokalt ansatte, og at det er inngått en avtale om en ordning med samarbeidsmøter for utenriksstasjoner.
- (114) Saksøker har i korte trekk vist til at en tolkning som utelukker Delta fra å tiltre Hovedavtalen på vegne av lokalt ansatte medlemmer, strider mot prinsippene i Grunnloven § 98, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og ILO-konvensjon nr. 98.
- (115) Grunnloven § 98 lyder:
- «Alle er like for lova.
Ikkje noko menneske må utsetjast for usakleg eller mishøveleg forskjellsbehandling.»**
- (116) Bestemmelsen pålegger staten en plikt til likebehandling, og oppstiller et generelt krav om at en eventuell forskjellsbehandling må være saklig og forholdsmessig. Dette vil også gjelde som skranke for statens stilling som tariffpart, og for Arbeidsretten ved tolkningen av tariffavtaler og tjenestetvistloven.
- (117) 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. Hovedavtalen gjelder for utsendt personell, men som nevnt foran veksler disse på å gjøre tjeneste i Norge og i utlandet. Prinsippet i Grunnloven § 98 kan ikke begrunne en annen tolkning av Hovedavtalen enn det som følger av ordlyden og forhistorien. I tillegg kommer at det er søkt lagt til rette for medbestemmelse gjennom Samarbeidsavtalen.

- (118) Saksøker har vist til ILO-konvensjon nr. 98 om organisasjonsfrihet som argument for at lokalt ansatte bør ha samme tariffrettslige stilling som utsendt personell og statsansatte i Norge. Saksøker har også vist til EMK artikkel 8. De spørsmål saken reiser henger i tillegg sammen med EMK artikkel 11 om organisasjonsfrihet. Dette kan ikke begrunne en annen tolkning av § 16. Som påpekt foran står lokalt ansatt personell i en annen stilling enn utsendt personell. Staten har imidlertid ikke bestridt at de lokalt ansatte har organisasjonsfrihet, herunder til å organisere seg og arbeide for å ivareta de ansattes interesser overfor arbeidsgiver.
- (119) På denne bakgrunn kan Delta ikke kreve å tiltre Hovedavtalen for medlemmene som er lokalt ansatte ved utenriksstasjonene.
- (120) Delta og UDLAF har pekt på forhold som etter deres vurdering er svakheter med medbestemmelsesordningen som følger av Samarbeidsavtalen. Arbeidsretten kan ikke ta stilling til hvordan denne ordningen er eller bør være. Foranlediget av anførslene i saken, vil retten bemerke at det påhviler partene å utforme adekvate medbestemmelsesordninger og følge opp praktiseringen av dem. Det kan ikke begrunne en annen tolkning av Hovedavtalen § 16.
- (121) Dommen er enstemmig.

SLUTNING

Staten v/Kommunal- og distriktsdepartementet frifinnes.

Tron Løkken Sundet
(sign.)

Eli Mette Jarbo
(sign.)

Hedda Remen
(sign.)

Stein Johansen
(sign.)

Tom Simonsen
(sign.)

Frank Trygve Larsen
(sign.)

Inger Harstveit
(sign.)

Rett utskrift bekreftes: