

Bergenhus Heimevernsdistrikt 09s behandling av søknader om utsatt tjeneste grunnet utdanning

17.3.2025 (2024/5225)

Saken gjelder HV-09s praksis for behandling av søknader om utsatt tjeneste grunnet utdanning. I et skriv til flere utdanningsinstitusjoner redegjorde HV-09 for praksisen og gav uttrykk for at utsettelse av årlig heimevernstjeneste på grunn av utdanning kun skal skje dersom den tjenestepliktige soldaten har eksamen under øvelsen. Forsvaret har ellers lagt til grunn en annen og bredere forståelse av når det skal gis utsettelse på grunn av utdanning.

Sivilombudet mener at hjemmelen for utsettelse av heimevernstjenesten på grunn av utdanning i vernepliktsforskriften § 52, også omfatter andre tilfeller enn kun selve eksamensdagen. For eksempel kan det gis utsettelse hvis heimevernstjenesten gjør at det ikke gis nok tid til forberedelse til eksamen, eller andelen obligatorisk oppmøte på studiet ikke oppfylles.

Sivilombudet mener også at HV-09s unnlatelse av å følge de overordnede føringene fra Forsvaret var i strid med likebehandlingsprinsippet og instruksjonsmyndigheten. Forsvaret ble bedt om å sørge for at utdanningsinstitusjonene blir informert om at HV-09s forståelse var feil, samt at HV-09 følger overordnede føringer.

Sakens bakgrunn

(1) Sivilombudet har i en tidligere sak (2023/5286) innhentet flere vedtak fra Heimevernet og Forsvarsdepartementets klagenemnd for vernepliktssaker. Vedtakene gjaldt avslag på søknad om utsatt heimevernstjeneste. Heimevernstjenesten kan utsettes på nærmere vilkår, blant annet på grunn av utdanning etter vernepliktsforskriften § 52.

(2) I sivilombudets uttalelse 29. oktober 2024 (SOM-2024-5286) fikk Forsvaret og Heimevernet kritikk for ikke å ha fulgt grunnleggende saksbehandlingsregler ved behandlingen av søknader om utsatt tjeneste. I tillegg ble det rettet særskilt kritikk mot Bergenhus Heimevernsdistrikt 09 (HV-09) for ikke å ha videresendt klager til Forsvarsdepartementets klagenemnd for vernepliktssaker.

(3) Flere av vedtakene som vi innhentet kom fra HV-09. I enkelte av disse var det søkt om og gitt avslag på utsatt tjeneste på grunn av utdanning. Dette gjelder vedtak av 27. januar 2022 for A og vedtak av 29. januar 2022 for B. I tillegg har Sivilombudet mottatt en lignende klage fra C, som fikk avslag i vedtak av 12. mars 2024. Etter klage har alle sakene blitt omgjort og innvilget av Forsvarets personell- og vernepliktssenter (FPVS) i sekretariatet til Forsvarsdepartementets klagenemnd for vernepliktssaker.

(4) Gjennom sakene ble Sivilombudet kjent med et brev som HV-09 sendte til flere utdanningsinstitusjoner i heimevernsdistriktet 1. november 2021. Brevet er blant annet sendt til fakultetene ved Universitetet i Bergen, lærestedene ved Høgskolen på Vestlandet, Handelshøyskolen BI i Bergen og Norges Handelshøyskole.

(5) I brevet redegjør HV-09 for i hvilke tilfeller utdanning skal kunne føre til utsatt heimevernstjeneste. Blant annet står det at «[h]vis studenter innkalles samtidig som de har eksamen med fysisk oppmøte på eksamensstedet vil [HV-09] innvilge permisjon for å kunne gjennomføre eksamen». Videre står det at HV-09 vil «avslå alle fremtidige søknader om utsettelse fra studenter utover permisjon til eksamen». På den bakgrunn ble utdanningsinstitusjonene bedt om å ikke gi uttalelser til studenter som ville dokumentere at heimevernstjenesten kunne ha urimelige konsekvenser for utdanningen.

(6) Sivilombudet har også sett flere innkallinger til heimevernstjeneste fra HV-09, hvor det under overskriften «Søknader» står: «Studier gir ikke grunnlag for utsettelse da tjenesten i Heimevernet er av så kort varighet at det ikke kan påberopes å gi urimelige konsekvenser i utdanningen. Det vil kunne bli gitt permisjon for å ta eksamen som har personlig oppmøte på eksamensstedet».

(7) På Forsvarets egen hjemmeside var det gitt informasjon til tjenestepliktige soldater som skal søke om utsettelse av heimevernstjenesten. På tidspunktet for sivilombudets undersøkelse sto det under overskriften «Studier/utdanning» blant annet at det må tas hensyn til «eksamensperioder, ukessamlinger [...], siste semester i masterstudiet [og] prosjekter og obligatoriske innleveringer med knappe tidsfrister». I tillegg sto det at «[d]e siste to ukene før eksamen bør være trenings-/øvelsesfri». I søknadsskjemaet som ligger ute på hjemmesiden er også «obligatorisk oppmøte eller eksamen i tidsrommet» nevnt som eksempler på alvorlige konsekvenser for studiet. Forsvaret endret teksten på hjemmesiden 3. februar 2025.

Våre undersøkelser

(8) Brevet til utdanningsinstitusjonene og innkallingsteksten gav inntrykk av at HV-09 mener at det kun er selve eksamensdagen som gir grunn til å få utsatt heimevernstjenesten. En slik forståelse var lagt til grunn i de nevnte klagesakene. Samtidig er en slik forståelse ikke i samsvar med informasjonen som gis utad på Forsvarets hjemmeside. Sivilombudet valgte derfor å undersøke forholdet og stilte blant annet spørsmål til Forsvaret om:

1. Utdanning etter HV-09s syn kan gi grunnlag for utsettelse utover eksamensdagen etter vernepliktsforskriften § 52, og i så fall hvilke tilfeller det gjelder.
2. Oppfatningen til HV-09 er representativ for Forsvaret ellers om når utdanning fører til utsatt tjeneste.
3. Hvordan HV-09 forholder seg til informasjonen på Forsvarets hjemmeside.
4. Hvilke retningslinjer Forsvaret har for saker om utsatt tjeneste grunnet utdanning, og hvordan Forsvaret sørger for at retningslinjene følges nedover i eget forvaltningsorgan.

(9) Vi mottok svar fra FPVS, som hadde innhentet merknader fra Heimevernet, 29. november 2024. Til spørsmålene svarte Forsvaret blant annet at:

1. Heimevernet mener at utdanning kan gi grunnlag for utsettelse utover selve eksamensdagen etter vernepliktsforskriften § 52. Dette var ikke like klart da brevet fra HV-09 ble sendt ut. Heimevernet legger stor vekt på lovforarbeidene til den nye universitets- og høyskoleloven der det står at permisjon ikke fører til tilrettelegging for å kunne ta eksamen. HV-09 har vært strengere enn andre heimevernsdistrikter med

hjemmel i forsvarsloven § 17 og universitets- og høyskoleloven § 10-7. Heimevernet mener at utsettelse kan gis dersom studieprogresjonen blir satt tilbake med ett semester eller mer.

2. FPVS mener at vernepliktsforskriften § 52 gir en selvstendig rett til utsatt tjeneste når tjenesten vil få urimelige konsekvenser for studiet. Dette vil blant annet kunne være dersom utdanningen ikke kan gjennomføres på normert tid, studenten hindres i å delta i obligatorisk undervisning eller praksis, eller det ikke blir tid til forberedelse til eksamen. Forsvarsloven § 17 og universitets- og høyskoleloven § 10-7 gir ikke grunn til å avslå søknader om permisjon. Heimevernet skal legge denne forståelsen til grunn.
3. HV-09 oppfatter informasjonen på Forsvarets hjemmeside som eksempler på hva som bør gi utsettelse. Informasjonen kan gi urealistiske forventninger. Heimevernet ønsker en enhetlig saksbehandling fremover.
4. Forsvaret mener at teksten på sin hjemmeside er dekkende for hvordan søknader om utsettelse skal behandles. Det er i tillegg gitt ut en håndbok for forvaltning av personell i forbindelse med repetisjons- og heimevernstjeneste i 2018, hvor innholdet samsvarer med Forsvarets hjemmeside. Håndboken ble sist revidert 20. september 2022. Det varierer i hvilken grad håndboken brukes i heimevernsdistriktene.

Sivilombudets syn på saken

(10) Spørsmålet i saken er om HV-09s forståelse av at det kun er eksamensdagen som gir grunnlag for utsettelse av tjenesten er riktig. Det er også et tema om Forsvaret har oppfylt kravene til likebehandling når overordnede føringer om saksbehandlingen ikke har blitt fulgt av HV-09.

Utsettelse av tjenesten på grunn av utdanning

(11) HV-09 har hatt en oppfatning om at det kun er selve eksamensdagen som kan gi rett til å få heimevernstjenesten utsatt. Spørsmålet er om dette er en riktig rettslig forståelse av vernepliktsforskriften § 52.

(12) Alle norske statsborgere har verneplikt, jf. forsvarsloven § 6. Verneplikten omfatter blant annet ordinær tjeneste i Forsvaret, som kan være førstegangstjeneste og årlig heimevernstjeneste, jf. § 17 første og andre avsnitt. Etter gjennomført førstegangstjeneste tjenestegjør de fleste tjenestepliktige soldater i Heimevernet gjennom årlig heimevernstjeneste, jf. § 23. Tjenesten i Heimevernet er regulert i vernepliktsforskriften kapittel 8 og 10, og reguleringen skal sikre «likebehandling» av de tjenestepliktige, jf. § 1 bokstav c. Etter bestemmelsene er det samlet en plikt til årlig heimevernstjeneste.

(13) Heimevernstjenesten kan utsettes på nærmere vilkår, blant annet på grunn av utdanning, jf. vernepliktsforskriften § 52. Dette gjelder dersom utdanningen er påbegynt og «fravær eller opphold vil få urimelige konsekvenser for utdanningen», jf. første avsnitt.

(14) Forskriften sier ikke noe nærmere om hva som anses som en urimelig konsekvens for utdanningen. Dette må derfor vurderes konkret for hver søknad om utsettelse. Etter ordlyden må det antas at heimevernstjeneste som vil føre til en utsettelse av studiet, typisk ett eller flere semester, generelt vil være en urimelig konsekvens. Tilsvarende vil det være hvis heimevernstjenesten har en klar negativ påvirkning på eksamensprestasjonen eller lignende prestasjon.

(15) Sivilombudets forståelse av ordlyden i vernepliktsforskriften § 52 er i samsvar med Forsvarets håndbok for forvaltning av personell i forbindelse med repetisjons- og heimevernstjeneste, datert 20. september 2022. I håndboken er det gitt føringer for utsettelse av tjenesten grunnet utdanning, se punkt 4.3. på s. 16 flg. Formålet med håndboken er å sørge for forsvarlig forvaltning og at relevante regler følges, se punkt 1.1. I tillegg er formålet likebehandling, da håndboken er forankret i vernepliktsforskriften, jf. forskriften § 1 bokstav c.

(16) I håndboken står det at «[s]elv om Forsvaret har behov for personell som er studenter, er det ikke i Forsvarets interesse å pålegge den vernepliktige tjeneste som medfører uheldige konsekvenser for et pågående studieløp». Det er videre presisert at «[m]ed alvorlige konsekvenser menes at det påvirker studentens forutsetning for å kunne fullføre studiet til normert tid». Som eksempler på tilfeller hvor konsekvensene kan være alvorlige, er det nevnt fraværsgrense ved studiet og en periode på 14 dager før eksamen.

(17) Oppsummert åpner ordlyden i vernepliktsforskriften § 52 for at heimevernstjeneste vil kunne ha urimelige konsekvenser også for andre dager enn selve eksamensdagen. Eksempler på dette er hvis det ikke gis nok tid til forberedelse til eksamen eller andelen obligatorisk oppmøte på studiet ikke oppfylles. Forsvaret har lagt en slik forståelse til grunn i sin håndbok. HV-09 har derimot en annen og feil forståelse. Heimevernsdistriktet har forstått bestemmelsen for snevert da det er lagt til grunn at det kun er fravær på eksamensdagen som omfattes.

(18) Som en følge av HV-09s feilaktige forståelse kan det være søknader hvor det urettmessig er gitt avslag. Dette gjelder særlig for vedtakene som ikke har fått en ordentlig klagebehandling, se sivilombudets uttalelse 29. oktober 2024 (SOM-2024-5286). Vedtak med feil lovforståelse er vanligvis ugyldige. Det betyr at tjenesteppliktige soldater kan ha gjennomført heimevernstjenesten selv om den har fått urimelige konsekvenser for studiene deres.

(19) Sivilombudet mener også at det er kritikkverdig at HV-09 i brev 1. november 2021 instruerte utdanningsinstitusjonene i sitt distrikt om når utdanningsinstitusjonene kunne gi

dokumentasjon for heimevernstjenestens konsekvenser for studiet. Både fordi HV-09 hadde en klart feil forståelse av vernepliktsforskriften § 52, men også fordi dokumentasjon som kan gi utsatt tjeneste er et forhold mellom studenten og utdanningsinstitusjonen. Det er deretter opp til Heimevernet hvordan dokumentasjonen vurderes, innenfor regelverket.

Kravene til lik saksbehandling

(20) Saken har også vist at HV-09 og FPVS behandler saker om utsatt tjeneste grunnet utdanning ulikt. Ulik behandling skjer også internt i Heimevernet mellom heimevernsdistriktene. Sivilombudet mener derfor at det er nødvendig å si noe om hvilke krav som gjelder for likebehandling og plikten til å følge overordnede føringer.

(21) Grunnloven § 98 slår fast at «[a]lle er like for loven». Likhetsprinsippet skal fungere som en skranke for forvaltningen, se lovforarbeidene til Grunnloven i Dokument 16 (2011-2012) s. 144. Selv om likhetsprinsippet ble grunnlovfestet først i 2014, har likebehandling vært et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp og en del av kravene til forvaltningen over lang tid, se blant annet Høyesteretts dom i HR-2019-273-A avsnitt 68. Et forvaltningsorgan må derfor i utgangspunktet sørge for lik saksbehandling og enhetlig praksis i hele organet.

(22) For å fylle ut bestemmelser i lov eller forskrift, vil kravet til lik saksbehandling kunne tilsi at det gis interne føringer for saksbehandlingen og skjønnsutøvelsen. Dette gjelder særlig når saksbehandlingen omfatter et større antall. Dersom føringene kommer fra et overordnet nivå har de underordnede nivåene en rettslig plikt til å følge føringen. Plikten har sitt grunnlag i instruksjonsmyndigheten i forvaltningen etter Grunnloven § 3, eventuelt arbeidsgivers styringsrett overfor den enkelte ansatte, se blant annet Eckhoff og Smith, Forvaltningsrett 12. utgave, s. 154.

(23) I denne saken har HV-09 hatt en feil rettslig forståelse av vernepliktsforskriften § 52. HV-09 har heller ikke fulgt de interne føringene for saksbehandlingen og forståelsen av vernepliktsforskriften § 52 i Forsvarets håndbok. Som nevnt over er en del av hensikten med håndboken likebehandling. HV-09 har vært kjent med at forståelsen i håndboka har vært lagt til grunn av FPVS i sekretariatet til klagenemnda, blant annet ved at flere vedtak som HV-09 har fattet har blitt omgjort i sekretariatet. HV-09 har likevel ikke endret sin praksis og fulgt saksbehandlingen til FPVS. Slik vi forstår det har hverken FPVS eller HV-09 forsøkt å ta opp uenigheten med en overordnet enhet i Forsvaret.

(24) Sivilombudet mener på denne bakgrunn at Forsvaret og HV-09 ikke har oppfylt kravene til likebehandling. HV-09 har også handlet i strid med instruksjonsmyndigheten da de ikke har fulgt føringer fra overordnet nivå i Forsvaret.

(25) Sivilombudet vil understreke plikten til å følge interne instruksjer, i dette tilfellet slik de kommer til uttrykk i håndboken. Bruken av håndboken vil kunne sørge for en ensartet og lik

praksis for saksbehandlingen, samtidig som ulike tilfeller skal behandles konkret og ulikt. Selv om håndboken og interne instruksjoner ikke gir direkte rettigheter til de tjenestepliktige, vil manglende etterlevelse kunne føre til at kravene til likebehandling brytes. Det er Forsvaret som ett forvaltningsorgan som plikter å sørge for at kravene til lik saksbehandling følges i hele organet.

(26) Sivilombudet ber derfor Forsvaret sørge for at like tilfeller behandles likt. Underenheter i Forsvaret og Heimevernet kan ikke praktisere regelverket på sin egen måte, særlig når dette er i strid med både vernepliktsforskriften og Forsvarets håndbok. Forsvaret bes om å sørge for at de tjenestepliktige soldatene må kunne innrette seg etter, og ha tillit til, den informasjonen som Forsvaret gir. Forsvaret må sørge for at saksbehandlingen er slik den informeres om utad.

Annen rettslig argumentasjon fra HV-09

(27) HV-09 har i sitt svar til sivilombudet vist til muligheten for permisjon fra studier etter universitets- og høyskoleloven § 10-7 og forsvarsloven § 17. Heimevernsdistriktet synes å mene at det kan gis permisjon fra studier for heimevernsøvelser, og at de har vurdert søknader om utsatt tjeneste i lys av dette. Det er også vist til at tjenesteplikten for vernepliktige «går foran annen lovpålagt tjenesteplikt» etter forsvarsloven § 17. Disse argumentene har imidlertid ikke betydning for vurderingen av når utdanning kan føre til utsettelse av tjenesten. Siden HV-09 ser ut til å ha forstått sammenhengen feil, vil vi knytte noen merknader til dette.

(28) Permisjon etter universitets- og høyskoleloven er regulert i § 10-7. Ordlyden er blant annet at «[s]tuderenter har rett til permisjon fra studiene når de er i tjeneste etter forsvarsloven § 17», jf. første avsnitt. Etter lovforarbeidene er henvisningen til forsvarsloven § 17, altså muligheten for permisjon på grunn av tjenesteplikten i Forsvaret, særlig ment å gjelde for førstegangstjenesten, jf. Prop. 74 L (2021-2022) s. 45.

(29) Reglene for permisjon fra studier gir først og fremst studenter en mulighet til å beholde studieplassen mens de gjennomfører førstegangstjenesten i Forsvaret. Årlig heimevernstjeneste er ikke nevnt. Det er forståelig, da en permisjon ikke gjør at progresjonen i studiet fortsetter mens tjenesteplikten i Forsvaret gjennomføres. De samme faglige krav og obligatoriske aktiviteter gjelder fortsatt, jf. lovforarbeidene i Prop. 126 L (2022-2023) s. 188. Fravær fra studiet vil derfor kunne ha urimelige konsekvenser for den tjenestepliktige soldaten, uavhengig av permisjon.

(30) Når det gjelder forsvarsloven § 17, er ordlyden som nevnt at tjenesteplikten for vernepliktige går foran annen lovpålagt tjenesteplikt. Annen lovpålagt tjenesteplikt skal forstås som en plikt til tjeneste som følger av lov. Som eksempel nevner lovforarbeidene «tjenesteplikten etter sivilbeskyttelsesloven, polititjenesteloven og helseberedskapsloven», jf. Prop. 102 L (2015-2016) s. 123. Obligatoriske krav som stilles til studenter i en utdanning

er ikke en slik lovpålagt tjenesteplikt. Tjenesteplikten i Forsvaret går derfor ikke foran obligatoriske studiekrav. Dette må vurderes etter vilkåret i vernepliktsforskriften § 52 om urimelige konsekvenser for utdanningen.

Videre oppfølging

(31) Forsvaret har i sitt svar skrevet at det skal utvikles en ny veileder og at standardskriv skal etableres. Forsvaret har videre informert om at også Agder og Rogaland heimevernsdistrikt 08 (HV-08) skal ha sendt et tilsvarende brev som HV-09, altså til relevante utdanningsinstitusjoner om forståelsen av vernepliktsforskriften § 52. Både HV-09 og HV-08 skal sette skriven til utdanningsinstitusjonene ut av kraft.

(32) Siden HV-09 ikke har fulgt føringer fra FPVS eller Forsvarets håndbok, mener sivilombudet det er nødvendig å ta spørsmålet opp på overordnet nivå i Forsvaret. Sivilombudet ber derfor Forsvarssjefen sikre at alle heimevernsdistriktene følger føringer om saksbehandlingen fra overordnet nivå, særlig fra FPVS som overordnet fagorgan og sekretariat for klagenemnda. Vi ber om en redegjørelse for hvilke tiltak Forsvaret vil iverksette.

(33) I tillegg ber vi Forsvaret ved FPVS eller Heimevernet om:

1. Å informere de ulike distriktene i Heimevernet om når utdanning gir grunn til utsatt tjeneste og plikten til å behandle like tilfeller likt.
2. En oppdatering på hvilke tiltak som er gjort for å sørge for lik forståelse av vernepliktforskriften § 52 i Heimevernet.
3. Å få oversendt ny veileder og standardskriv så snart de er ferdige og senest innen fristen under.
4. At HV-09 og HV-08 informerer utdanningsinstitusjonene som har mottatt de nevnte brevene om riktig forståelse av vernepliktsforskriften § 52 og sivilombudets uttalelse. Vi ber om å motta kopi av brevene, senest innen fristen under. Dersom lignende brev er sendt ut fra andre distrikt ber vi om at tilsvarende gjøres.

(34) Sivilombudet ber om svar innen 1. mai 2025. Vi ber samtidig om at skrevet fra HV-08 sendes oss så snart som mulig.

Konklusjon

(35) Sivilombudet mener at HV-09 har hatt en feil forståelse av regelen om utsettelse av tjenesten på grunn av utdanning i vernepliktsforskriften § 52. Regelen åpner for at det kan gis utsatt tjeneste utover selve eksamensdagen. Det samme gjelder kortere perioder før eksamen og undervisning som er obligatorisk for å ta eksamen. Feilen kan ha ført til at

tjenestepliktige soldater har gjennomført heimevernstjenesten selv om den har fått urimelige konsekvenser for studiene.

(36) Sivilombudet mener videre at Forsvaret og HV-09 ikke har oppfylt kravene til lik saksbehandling. HV-09 har praktisert regelverket på sin egen måte. HV-09 har også handlet i strid med instruksjonsmyndigheten da de ikke har fulgt føringer fra overordnet nivå i Forsvaret ved FPVS og i Forsvarets håndbok.

(37) Sivilombudet har blant annet bedt Forsvarssjefen sikre at alle heimevernsdistriktene følger føringer om saksbehandlingen fra FPVS. Det er bedt om en tilbakemelding før 1. mai 2025 på hvilke tiltak Forsvaret vil iverksette for å sørge for riktig og lik saksbehandling. HV-09 og HV-08 er bedt om å informere de aktuelle utdanningsinstitusjonene om sivilombudets uttalelse.

17.3.2025 (2024/5225)