



Etisk råd for forsvarssektoren, Oslo, den 24.september 2014

## Notat om åpenhet i forsvarssektoren

### Bakgrunn

I 2011 ble «åpenhet» (sammen med «vidsyn») tatt inn som en av forsvarssektorens kjerneverdier. Disse kommer i tillegg til Forsvarets tradisjonelle verdigrunnlag: «respekt», «ansvar» og «mot». (RAM). I dette notatet vil vi peke på noen utfordringer og problemstillinger knyttet til verdien åpenhet. Grunnlaget for notatet er, foruten verdigrunnlag og etiske retningslinjer i sektoren, samtaler med daværende Generalinspektører og etikkansvarlige i Luftforsvaret, Sjøforsvaret, Hæren herunder Telemark bataljon, Heimevernet, samt daværende veteraninspektør.<sup>1</sup>

Spørsmålet om åpenhet i forsvarssektoren har juridiske og strategiske aspekter. Dette notatet vil imidlertid fokusere på det etiske. En viktig side av åpenhetsdebatten er knyttet til hemmelighold og gradert materiale. Vi vil supplere dette notatet med en diskusjon av dette temaet etter at vi har møtt med relevante etater, som FFI og NSM og Cyberforsvaret.

Det nye fokuset på «åpenhet» i forsvarssektoren reflekterer en utvikling i samfunnet. Dagens samfunn er kjennetegnet av langt større åpenhet enn det som tidligere var vanlig. Dette gjelder en rekke institusjoner. Helsevesenet, kirken og skolen kan tjene som eksempler. Et viktig trekk ved denne samfunnsutviklingen er et større krav om begrunnelser for beslutninger. Kravet om åpenhet har en generell disiplinerende effekt fordi beslutningstagere i økende grad må være beredt til å begrunne og forsvare de beslutningene som tas, både overfor dem beslutningene gjelder og overfor offentligheten.

Åpenhet er likevel et vagt begrep. Det assosieres gjerne med innsyn, gjennomsiktighet, etterprøvnbarhet og tydelighet. Men ønsket om å inkludere og fremheve denne verdien i forsvarssektoren reiser også en rekke spørsmål: Hvilken grad av åpenhet skal gjelde, hvem skal ta

---

<sup>1</sup> Det er nå en ny Generalinspektør i Luftforsvaret og Sjøforsvaret, samt en ny veteraninspektør. Vi snakket med tidligere GIL Finn Kristian Hannestad, tidligere GIS Bernt Grimstvedt og tidligere veteraninspektør Robert Mood.

beslutningen om åpenhet eller hemmelighold, gjelder åpenheten innad i sektoren eller mellom sektoren og samfunnet? Så lenge ikke begrepet spesifiseres, kan åpenhet raskt oppfattes som et noe tannløst begrep. Det er også en fare for at denne vagheten bidrar til en tilsynelatende enighet, som skjuler substansiell uenighet om konkrete anvendelser av verdien åpenhet.

## Åpenhet og RAM

I forsvarssektorens verdigrunnlag fremstilles åpenhet som en verdi på linje med Forsvarets tradisjonelle kjerneverdier ansvar, respekt og mot. Det er imidlertid viktige strukturelle forskjeller mellom disse verdiene. Åpenhet er en annen type verdi, og dette har konsekvenser for hvordan åpenhet kan, og bør bli, implementert i sektoren.

Selvsagt kan en person også være mer eller mindre åpen (eller utadrettet). Men åpenhet *som verdi* er først og fremst knyttet til institusjoner og prosedyrer. Dette gjør at kjerneverdien «åpenhet» har en annen struktur enn Forsvarets tradisjonelle kjerneverdier «respekt» «ansvar» og «mot». Disse verdiene manifesteres hovedsakelig i *personlige* egenskaper. En person kan være modig, ansvarlig og respektfull. Når disse egenskapene er integrert i personligheten, er de blitt karaktertrekk. Disse verdiene er godt integrert i Forsvarets trening og utdanning. Siden åpenhet er en verdi som kjennetegner institusjoner, kan ikke denne verdien integreres på samme måte. Det er vanskelig å se hvordan åpenhet kan gjøres til et karaktertrekk eller hvorfor dette skulle være ønskelig. Siden åpenhet er en institusjonell verdi, trenger man konkrete strukturerer for å kunne implementere åpenhet. Hvordan dette skal skje vil imidlertid avhenge av hva slags åpenhet det er snakk om. Det finnes flere typer åpenhet og disse må implementeres på forskjellige måter på ulike nivåer og i ulike situasjoner. Vi kommer tilbake til dette i punkt 3 nedenfor.

Verdiene ansvar, respekt og mot fremstår langt mer integrert i Forsvaret enn åpenhet. Dette kom også frem i Ernst & Youngs (EY) ferske rapport om holdninger, etikk og ledelse (HEL) i forsvarssektoren. EY fant at Forsvaret hovedsakelig forholdt seg til RAM. RAM spiller en synlig og viktig rolle i Forsvaret og blir diskutert og kommunisert i ulike situasjoner, f.eks. på avdelingsmøter og ledermøter. Kjerneverdien «åpenhet» har ikke den samme rollen. EY påpeker at HEL- arbeidet oppfattes som ensidig forbundet med forsvarlig forvaltning. Et resultat av dette, mener EY, kan være medarbeidere ikke føler eierskap til HEL. Våre samtaler med representanter for de ulike forsvarsgrenene i 2013 og 2014 bekrefter dette inntrykket, særlig hva gjelder verdien åpenhet.

Et viktig tema for disse møtene har vært hvordan de forskjellige forsvarsgrenene har forstått kjerneverdien åpenhet. Det viser seg at åpenhet forstås på flere forskjellige måter. I dette notatet skiller vi mellom tre forskjellige aspekter av åpenhet. De to første aspektene - forholdet mellom

åpenhet og lovverket, samt åpenhet og godt lederskap- vil være viktige for enhver organisasjon. Vi vil derfor legge hovedvekten på det tredje aspektet: på åpenhet om forsvarssektorens mål og midler. Ettersom dette aspektet av åpenhet er særlig viktig for sektoren, er det uheldig at dette foreløpig er det minst synlige i retningslinjer og verdigrunnlag.

### **1. Åpenhet og juss.**

Lovverket legger rammebetingelser for hva man kan være åpen om og forvaltningsretten legger føringer på hvordan åpenhet og rett til innsyn skal utøves. Det er selvsagt utfordringer knyttet til implementering av begge disse i enhver organisasjon, men vi har valgt ikke å gå inn på dette da det faller inn under jussens område, ikke etikken.

### **2. Åpenhet og godt lederskap.**

Åpenhet er et viktig element ved godt lederskap. Beslutninger og begrunnelser bør formidles klart og tydelig til dem det gjelder. I møtet med Luftforsvaret ble det påpekt at åpenhet bidrar til forutsigbarhet i en situasjon med streng økonomi. De fremhevet også at beslutninger og begrunnelsene for disse ikke alltid blir like godt kommunisert ut i de militære fagmiljøene.

Flere av dem vi snakket med vektla åpenhet som mulighet til å påpeke uenighet om ressursbruk og prioriteringer. Dette gjelder både internt i sektoren og overfor offentligheten. I møtet med Heimevernet ble åpenhet knyttet til muligheten for å informere offentligheten om ressursmangler. GIHV mente at han både hadde og brukte denne muligheten.

### **3. Åpenhet om forsvarssektorens mål og midler.**

Fordi Forsvaret utøver voldsmakt og setter sine soldater i farlige situasjoner, vil åpenhet om Forsvarets mål og midler innebære spesielle utfordringer utover de mer generelle poengene vi nevnte ovenfor. Denne typen åpenhet er relevant både innad i sektoren og overfor offentligheten.

De som sendes ut på oppdrag må vite hvorfor de sendes ut, og hva oppdraget innebærer. Manglende åpenhet av denne typen reiser flere moralske problemstillinger, både hva gjelder uheldige begrensninger på den enkeltes mulighet til å reflektere over sin rolle (noe som er sterkt ønsket) og hva gjelder deres mulighet til å vurdere hvordan og hva de kan formidle til familie og offentlighet. Ledergruppene bør samkjøres og det samme budskapet om oppdraget bør formidles på de ulike nivåene. Vi har grunn til å tro at denne prosessen i større grad enn før finner sted, men kan ikke se at det finnes retningslinjer for at og hvordan den skal utføres.

I møte med forsvarsgrenene ble åpenhet ofte forstått som dialog med offentligheten. Det ble påpekt at krigsmakten må forankres i befolkningen og at dialog kan bidra til å skape tillitt. Denne forståelsen av åpenhet reiser interessante problemstillinger som særpreger forsvarssektoren.

En problemstilling er **hvor mye åpenhet det sivile samfunnet tåler**. Tidligere veteraninspektør, Robert Mood, mente det var grunn til å tro at offentligheten tåler mer enn man ofte antar. Videoen "Å drepe" ble brukt som eksempel. Denne videoen, som gir en direkte beskrivelse av et scenario der norske soldater tar liv, er blitt vist til befal og soldater som forberedelse til utenlandsoperasjoner. Refleksjonene i forkant og diskusjonene i etterkant hadde til hensikt å motvirke romantisering. Den ligger nå åpent tilgjengelig på youtube (<https://www.youtube.com/watch?v=HoiuON3xRoQ>).

Den mye omtalte Alfasaken illustrerer denne problemstillingen. Sjef i Telemark bataljon påpekte at bataljonen, i likhet med andre profesjonsutøvere som leger og politifolk, tidvis har behov for å ha en intern sjargong som kan virke fremmed og sågar støtende på utenforstående. Han understreket imidlertid også at bataljonen er avhengig av å dyrke frem egenskaper som gjør at soldatene over tid kan operere effektivt selv under vedvarende harde psykiske og fysiske belastninger. Disse egenskapene, uttrykt blant annet gjennom intern verbal sjargong, kan virke fremmede for offentligheten. Rådet mener at realistisk og informert diskusjon om hva som psykologisk kreves av soldater i skarpe oppdrag er et viktig, men underbelyst aspekt av verdien åpenhet for forsvarssektoren.

Et annet eksempel kom opp i diskusjonen med Luftforsvaret. Under enkelte sivile redningsoppdrag vil man kunne strekke seg lenger, og akseptere mer risiko, dersom det er snakk om barn/ungdom. Det vil alltid være en viss risiko for eget mannskap under alle oppdrag, det ligger i oppdragets natur. Men de vil alltid prøve å minimalisere denne risikoen. Hvor mye risiko man skal utsette egne mannskap for å redde andre, er alltid en vanskelig avveining, men flyveren vi snakket med mente at man vil strekke seg lenger når det gjelder barn/ungdom enn eldre mennesker. Selv om slike avveininger gjøres, og av og til diskuteres på oppdrag, kom det frem at denne problemstillingen i liten grad diskuteres innad, og at de var bekymret for at denne typen avveininger skulle nå offentligheten. Denne problemstillingen er ikke omtalt i deres retningslinjer og prosedyrer.

En annen problemstilling er **hvem som skal være åpen om hva**. "Embedded journalism" der soldater på oppdrag følges tett av journalister, er stadig vanligere. I en slik situasjon er det selvsagt viktig at soldatene preppes på sitatsjekk og pressens retningslinjer. Det kan også være et visst press ovenfra om utale seg slik Forsvaret stilles i best mulig lys. Det er ingen nødvendig motsetning mellom slike pragmatiske hensyn og verdien åpenhet. Men det er viktig at soldater skal føle seg trygge på hva de kan si når de uttaler seg til pressen. For å gi dem denne tryggheten bør det utarbeides et sett med tydelige retningslinjer for hva soldater kan formidle til media.

Rådet mener for øvrig at Politisk ledelse- innenfor rammen av det som er ugradert- har et særlig ansvar for å informere offentligheten om hva et oppdrag innebærer. Dette gjelder ikke minst oppdragets formål, men man bør også tilstrebe å gi en realistisk beskrivelse av hvilke virkemidler som er, eller kan være, nødvendige for at oppdraget skal kunne gjennomføres. Dette er viktig, ikke bare for at offentligheten skal få forståelse for oppdraget, men også for at soldatene skal være trygge på at de har støtte hvis oppdraget kritiseres i media. Hvis soldatene utfører oppdraget ved å ta nødvendige og aksepterte virkemidler i bruk, bør de ikke utsettes for kritikk. Eventuell kritikk bør rettes mot beslutningstagerne.

**Anbefalinger:**

- Åpenhet, slik det fremstilles i forsvarssektorens verdigrunnlag, er for vagt og generelt. Det fanger ikke opp de spesielle utfordringene som verdien åpenhet innebærer for forsvarssektoren og da særlig for Forsvaret. Punktet om åpenhet i verdigrunnlaget bør endres for å gjenspeile disse utfordringene.
- Det ikke alltid er klart for dem som skal bidra i operasjoner, hva de skal være med på og hvorfor. Det bør derfor utarbeides retningslinjer som sikrer at det gis tilstrekkelig informasjon innad langs hele linjen om mål og midler i forbindelse med operasjoner.
- I forbindelse med oppdrag og operasjoner må det klargjøres hvem som kan si hva til offentligheten.
- Beslutningstagerne bør bestrebe seg på å gi et realistisk bilde av hvilke virkemidler som kan være nødvendige for å utføre de skarpe oppdragene som Forsvaret settes til å utføre.

Med vennlig hilsen,

Camilla Serck-Hanssen, leder

Etisk råd for forsvarssektoren