



Innst. 467 S

(2016–2017)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:7 (2016–2017)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly

Til Stortinget

1. Sammendrag

Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly

Forsvaret solgte i 2015 to av opprinnelig 15 F-5 jagerfly for i overkant av 200 000 kroner til det private, amerikanske selskapet Northern General Leasing LCC (NGL). Flyene ble første gang lagt ut for salg i 2002, med en minstepris på 100 mill. kroner for alle 15 flyene. Det har underveis i salgsprosessen vært mange interessenter, og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har flere ganger inngått salgskontrakter som ikke har blitt realisert.

Ved sin behandling av Innst. 213 S Tillegg 1 (2015–2016), sluttet et flertall på Stortinget seg til kontroll- og konstitusjonskomiteens forslag om å be Riksrevisjonen gjennomgå hele salgsprosessen vedrørende salget av de to F-5-jagerflyene som er omtalt i sluttrapport fra Forsvarsdepartementets internrevisjon, datert 11. april 2016. Målet med undersøkelsen har vært å gjennomgå salget av F-5-flyene og å vurdere om prosessen har vært i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger, relevant regelverk og god forvaltningsskikk. Årsaker til eventuelle svakheter er også belyst. Undersøkelsen spenner over perioden 1999–2015.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v.
- (eksportkontrollloven)
- lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- lov om arkiva (arkivlova)
- Innst. 213 S (2015–2016) om sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell
- Innst. 213 S Tillegg 1 (2015–2016) om Sak om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell
- Innst. S. nr. 126 (2007–2008) om Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarsdepartementets forvaltningspraksis og sporbarheten i de faglige tilrådinger som gis
- Innst. S. nr. 145 (2004–2005) om Dokument nr. 1 (2004–2005)
- Innst. 200 S (2015–2016), jf. Meld. St. 8 (2015–2016) Eksport av forsvarsmateriell fra Norge i 2014, eksportkontroll og internasjonalt ikke-spredningssamarbeid.

I tillegg er normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten (normalinstruksen) lagt til grunn.

Rapporten ble forelagt Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet ved brev av 12. januar 2017. Departementene har i brev 3. og 7. februar 2017 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2015 en etterlevelsesrevisjon av avhending i Forsvaret. Revisjonen viste at Forsvarsdepartementet hadde mangelfull styring og oppfølging av avhending av militært materiell i 2015. Det framgikk ikke av Forsvarsdepartementets

budsjettproposisjon for 2015 hvor stor andel avhending av materiell ville utgjøre av driftsinntektene til FLO. Riksrevisjonen vurderte at Forsvarsdepartementets budsjettpraksis ikke sikret tilstrekkelig styring og kontroll av inntekter på området. Forsvaret hadde ved avslutning av utenlandsoppdraget i Afghanistan donert materiell for til sammen 171 mill. kroner i perioden 2012–2015. Forsvarsdepartementet hadde verken i 2015 eller tidligere år informert Stortinget om gaver, donasjoner av betydelige verdier slik normalinstruksen sier. Riksrevisjonen fant at Forsvaret hadde solgt skrapmetall til to gjenvinningsselskaper i 2015, uten at det forelå gyldig rammeavtale. Auksjoner var den hyppigste avhendingsformen i Forsvaret i 2015. Revisjonen viste at dokumentasjonen i salgsprotokollene ikke tilfredsstilte kravene i økonomiregelverket.

1.1 Hovedfunn

- Forsvaret og Forsvarsdepartementet hadde i 2003 mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket.
- Amerikanske myndigheter hadde ved salget avgjørende innflytelse på bruken av F-5-fly.
- Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell har ikke vært god nok.
- Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok.
- Det har vært svak sporbarhet i prosessen med å selge F-5-flyene.
- Det har vært brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter
 - Northern General Leasing LCC fikk på grunn av lagringen av flyene en konkurransefordel framfor andre interessenter.
 - Forsvarets logistikkorganisasjons oppfølging av interessenter har vært ulik.
 - Forsvarets logistikkorganisasjons krav til interessenter har vært ulik.
- Det endelige salget la ikke til rette for størst mulig økonomisk utbytte.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *Forsvaret og Forsvarsdepartementet hadde i 2003 mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket*

I henhold til Stortingets vedtak fra 1959 skal det ikke selges våpen til områder der det er krig eller der krig truer. I henhold til lov om kontroll med eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi m.v. (eksportkontrollloven) plikter enhver å gi Utenriksdepartementet den bistand og de opplysninger som kreves for departementets kontroll.

Sommeren 2003 undersøkte Forsvarsdepartementet mulighetene for salg av F-5-flyene til Israel.

Høsten 2003 forsøkte Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) å selge flyene til Hellas via en selskapskonstruksjon der det israelske selskapet IAI og det antatt greske selskapet Seaways var sentrale aktører. Forsvarsdepartementet var også involvert i denne prosessen. Utenriksdepartementet anså ikke salgsforsøket som akseptabelt med tanke på å få innvilget lisens. Salg av militært materiell som involverte Israel, var ifølge Utenriksdepartementet i strid med politiske føringer, den gang som i dag. Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det, på bakgrunn av en rekke saker, hadde en generell bekymring for om Forsvarsdepartementet og Forsvaret hadde tilstrekkelig forståelse av eksportkontrollregelverket. Både den konkrete saken med Seaways og uttalelsen fra Utenriksdepartementet viser etter Riksrevisjonens vurdering at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 ikke hadde god nok forståelse av eksportkontrollregelverket.

Da FLO skrev under på tilsagnsbrevet til Seaways i oktober 2003, var det ikke undersøkt hva slags selskap Seaways var. Først i november og desember ble det foretatt bakgrunnsjekk av Seaways. Sentrale spørsmål i denne forbindelsen var hvem som eide Seaways, og om Seaways hadde israelsk tilknytning. Seaways utarbeidet i desember 2003 en egenerklæring, men denne ble aldri bekreftet av uavhengige kilder. Riksrevisjonen mener at saken illustrerer manglende rutiner for kontroll av selskaper som kjøper forsvarsmateriell, til tross for at dette er et viktig element i FLOs ansvar som eksportør. Etter Riksrevisjonens vurdering er dette svært alvorlig.

Utenriksdepartementet og Forsvaret har hatt ulike syn på hvilke undersøkelser FLO skal foreta av kjøper før det søkes om lisens. Enkelte i FLO har også oppfattet ansvarsforholdet som uklart. Tidligere sjef i FLOs avhendingsseksjon uttaler at han fram til stortingshøringene i 2015 var sikker på at det var Utenriksdepartementets ansvar å kontrollere kjøpere. Det er etter Riksrevisjonens mening kritikkverdig at Forsvaret ikke på et tidligere tidspunkt forsto sitt ansvar som eksportør av forsvarsmateriell. Riksrevisjonen mener at rutiner for kontroll av kjøpere burde ha vært fulgt opp av ledelsen i FLO.

I 2009 ble det etablert et kontaktforum for å skape bedre forståelse for eksportkontrollregelverket i Forsvaret. Deltakere i forumet var Utenriksdepartementet, FLO og en avdeling i Forsvarsdepartementet. I 2011 mottok imidlertid Utenriksdepartementet et brev fra en annen avdeling i Forsvarsdepartementet som ba om at all kontakt med Utenriksdepartementet skulle koordineres av denne avdelingen. Dette førte til at kontaktforumet opphørte, og dette kom først i 2015 i gang igjen. Etter Riksrevisjonens syn burde Forsvarsdepartementet ha sørget for at møtene kom i gang igjen på et tidligere tidspunkt. God dialog

mellom FLO og Utenriksdepartementet kunne ha ført til bedre forståelse av hvilket eget ansvar FLO hadde for å framskaffe informasjon om kjøpere av forsvarsmateriell.

1.2.2 Amerikanske myndigheter hadde ved salget avgjørende innflytelse på bruken av F-5-fly

Eksport av materiell som F-5-flyene krever eksportlisens fra Utenriksdepartementet, jf. forskrift om eksport av forsvarsmateriell, flerbruksvarer, teknologi og tjenester § 3. Eksportlisens vil i henhold til Utenriksdepartementets retningslinjer normalt kunne gis dersom kunden er, eller opptrer på vegne av, forsvarsmyndigheter i land som er allierte, nordiske eller særlig nærstående, såfremt dokumentasjon som godtgjør dette foreligger.

Utenriksdepartementet har ved to anledninger innvilget eksportlisens for F-5-flyene. Begge ganger har det vært til det private, amerikanske selskapet Northern General Leasing LCC (NGL). Første gang var i 2007, da flyene var planlagt brukt til å trene piloter fra De forente arabiske emirater gjennom en avtale emiratene var i ferd med å inngå med det amerikanske luftforsvaret. Avtalen mellom amerikanske myndigheter og emiratene ble imidlertid ikke undertegnet, og amerikanske myndigheter trakk derfor tilbake sin tredjepartsgodkjenning til NGL.

I 2014 ble flyene på nytt forsøkt solgt til NGL. Utgangspunktet var en kontrakt mellom amerikanske myndigheter og Sør-Korea om oppgradering av sørkoreanske jagerfly. Det britiske selskapet BAE skulle utføre oppgraderingsarbeidet på vegne av amerikanske myndigheter, med NGL som underkontraktør. Kontrakten mellom BAE og amerikanske myndigheter var imidlertid brutt på det tidspunktet som det amerikanske, og senere det norske utenriksdepartementet, ga aksept for salget av F-5-flyene til NGL. Det vites ikke hvorfor amerikanske myndigheter denne gangen godkjente salget uten at det forelå en gyldig kontrakt om bruk av flyene. Kontraktsbruddet har ikke påvirket utfallet av Utenriksdepartementets saksbehandling. Utenriksdepartementet viser til at vilkårene for lisensen er at all bruk av flyene skal skje etter oppdrag fra amerikanske myndigheter og på amerikansk territorium. Utenriksdepartementet har ikke hatt som praksis å legge begrensninger på allierte lands bruk av forsvarsmateriell, selv om det skulle komme i strid med norske interesser. Konsekvensen av dette er at amerikanske myndigheter kan invitere sine allierte til å bruke flyene til ulike formål på amerikansk territorium. Riksrevisjonen merker seg at dette gjelder selv om disse landene ikke er å regne som norske allierte.

1.2.3 Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell har ikke vært god nok

I henhold til økonomiregelverket har ledelsen i virksomheten ansvaret for at det etableres en internkontroll som sikrer at virksomhetens verdier forvaltes på en forsvarlig måte, at økonomistyringen utføres i samsvar med gjeldende lover og regler og at misligheter og økonomisk kriminalitet forebygges og avdekkes. Hensynet til god forvaltningsskikk skal også ivaretas.

Forsvaret har gjennom direktiver definert krav til arbeidet med avhending av militært materiell. I tillegg har det vært et mål for forsvarssektoren at det skal være en forsvarlig forvaltning, og det er presisert at lover og regler skal følges. Sjefen for Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) har mottatt rapportering om forsvarlig forvaltning på avhendingsområdet uten at det ble rapportert om risiko for at målet ikke ble nådd. FLO gjennomførte også materiellforvaltningskontroller som ikke fant avvik innen avhending. Den interne kontrollen har ikke vært tilstrekkelig, og Riksrevisjonen mener at svakhetene som er identifisert på avhendingsområdet viser at ledelsen i FLO og Forsvarsstaben ikke har fulgt godt nok opp verken at lover og regler er fulgt, eller at hensynet til sporbarhet er ivaretatt. Riksrevisjonen mener at dette er kritikkverdig.

1.2.4 Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok

Departementet har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger og de mål og prioriteringer som departementet har fastsatt, jf. økonomiregelverket. Departementet skal gjennomføre kontroll med virksomheten og har et overordnet ansvar for at virksomheten har forsvarlig internkontroll.

Forsvarsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, som blant annet omhandler arbeidet med avhending. Siden 2006 har det vært et særskilt mål at forsvarssektoren skal ha en forsvarlig forvaltning. Forsvarsdepartementet har også foretatt risikovurderinger av målene. Som en følge av at risikoen på avhendingsområdet ble vurdert som lav, ble avhending i liten grad behandlet i rapportering og i etatsstyringsmøtene. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet har etablert et formelt rammeverk for å sikre forsvarlig forvaltning.

Risikoen for feil og mangler i arbeidet med avhending ble likevel ikke identifisert. Riksrevisjonen mener at dette er kritikkverdig og vil understreke at

Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for dette.

Forsvarsdepartementet har ikke foretatt egne kontroller av om bestemmelsene i normalinstruks for utrangering og kassasjon av materiell og bygninger samt for avhending av materiell som tilhører staten (normalinstruksen) ble fulgt da departementet godkjente direktesalget av F-5-flyene, verken i 2008 eller i 2015. Departementet har basert seg på FLOs forsikringer om at de er fulgt. Riksrevisjonen mener at departementets saksbehandling ikke var tilstrekkelig til å avdekke at disse kravene ikke ble etterlevd godt nok i salget av flyene. Forsvarsdepartementets ansvar for å godkjenne direktesalg er en viktig funksjon for å sikre at normalinstruksen og andre krav til forsvarelig saksbehandling, blir fulgt.

1.2.5 Det har vært svak sporbarhet i prosessen med å selge F-5-flyene

Prinsippene om god forvaltningsskikk tilsier at det skal være god sporbarhet i saksbehandlingen. At prosessene fram til vedtak er sporbare, er av kontroll- og konstitusjonskomiteens flertall betegnet som grunnleggende for all forvaltningspraksis, særlig i tilfeller der ytre etater er gitt fagmyndighet, jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005). Sporbarhet er avgjørende for at Stortinget skal kunne foreta en reell kontroll med forvaltningen, jf. Innst. S. nr. 126 (2007–2008).

Det har ikke vært etablert rutiner eller systemer i FLO som har sikret at viktig dokumentasjon av salgsprosessen har blitt arkivert. Dette omfatter blant annet tilbud fra interessenter, brevveksling om søknader om tredjepartsgodkjenning og annen korrespondanse med ulike interessenter. Videre foreligger enkelte dokumenter i flere versjoner der det ikke er mulig å avgjøre hva som er endelig versjon.

Forsvarsstaben og FLO har ikke sikret entydig dokumentasjon av viktige beslutninger. Noen kilder tyder på at det ble fattet en beslutning i april 2011 om å stanse hele salgsprosessen, mens andre kilder tyder på at det som ble besluttet, var å forsøke å selge åtte av flyene og å donere sju av dem. Videre er det avdekket at det for flere beslutninger ikke foreligger dokumentasjon med begrunnelse for hvorfor ulike valg er tatt. Et eksempel her er FLOs valg i 2011 av selskapet Flight Director framfor selskapene Medusa og TAC Air. At begrunnelser ikke er dokumentert, gjør det etter Riksrevisjonens vurdering vanskelig å foreta en reell kontroll med forvaltningen slik Stortinget har lagt til grunn.

FLO utarbeidet salgsprotokoll for salget til Northern General Leasing LCC (NGL) i 2015. Her er det imidlertid ikke gjort rede for hvordan den avtalte prisen til NGL ble fastsatt. Ifølge protokollen var det dessuten en sammenheng mellom salget av reservedeler til det spanske luftforsvaret og tilbudet om

vederlagsfri overføring, noe som etter Riksrevisjonens syn ikke stemmer med andre dokumenter eller opplysninger gitt i intervju.

Undersøkelsen viser også eksempler på svak sporbarhet i Forsvarsdepartementet. Departementet har blant annet ikke funnet et dokument som Erik Bekkevold fra selskapet Bekkevold Defence ga til statssekretær Espen Barth Eide i 2007. I et brev fra Utenriksdepartementet av 12. oktober 2007 til Bekkevold kommer det fram at Utenriksdepartementet hadde vært i kontakt med Forsvarsdepartementet og fått bekreftet at Forsvarsdepartementet var kjent med Bekkevolds rolle i saken.

Det mangler også skriftlig dokumentasjon som viser Forsvarsdepartementets saksbehandling før den endelige godkjenningen av salget i februar 2015. Departementet opplyser at det ikke fins arkivverdig dokumentasjon fra saksbehandlingen. Riksrevisjonen mener at den manglende skriftliggjøringen av departementets saksbehandling gjør det vanskelig å fastslå hvilke vurderinger Forsvarsdepartementet gjorde forut for godkjenningen av salget.

Forsvarsdepartementet kunne i oktober 2016 heller ikke svare på enkelte spørsmål om departementets kjennskap til og behandling av et mulig salg som involverte israelsk forsvarsindustri høsten 2003. Departementet har imidlertid så sent som i februar 2017 framlagt ny dokumentasjon i saken som bekrefter at det likevel hadde kjennskap til salgsforsøket som involverte israelsk forsvarsindustri tidlig høsten 2003.

Forsvarsdepartementet viser i interne dokumenter til muntlige avklaringer med Utenriksdepartementet. Utenriksdepartementet har ingen skriftlig dokumentasjon som bekrefter at denne dialogen fant sted.

Det framgår videre av undersøkelsen at Utenriksdepartementet ønsket forsikringer fra amerikanske myndigheter da Forsvaret søkte om å selge militært materiell til en privat aktør i 2007. Det foreligger imidlertid to brev med ulikt innhold fra amerikanske myndigheter som begge er arkivert og journalført i gradert arkiv i departementet. Det framgår ikke av journalen hvilket som er det endelige brevet. Det ene er signert, men udatert. Dette brevet skulle vært datert 9. august 2007. Det andre er datert 31. juli 2007, men er usignert. Utenriksdepartementet har underveis i revisjonsprosessen gitt ulike opplysninger om hvilket av brevene som er det endelige brevet, men opplyser 25. januar 2017 at det er brevet som skulle vært datert 9. august 2007 som er det endelige brevet fra amerikanske myndigheter. Likevel vises det i et internt notat til statssekretæren i Utenriksdepartementet til brevet av 31. juli 2007, og ikke brevet av august 2007. For Riksrevisjonen har det derfor vært meget krevende å finne ut hvilke forsikringer norske myndigheter faktisk fikk.

Et offentlig organ skal ha én eller flere journaler for registrering av dokumenter i de sakene som organet oppretter. Det foreligger imidlertid ingen journal som gir oversikt over de arkiverte dokumentene i eksportkontrollarkivet i saken om F-5-flyene. Utenriksdepartementet opplyser at eksportkontrollarkivet i mai 2015 innførte et nytt digitalt system som har journal. At Utenriksdepartementets eksportkontrollarkiv har manglet journal, har ført til at det ikke har vært mulig for Riksrevisjonen å tidfeste når dokumenter ble arkivert og hvilke dokumenter som inn gikk i F-5-saken.

Riksrevisjonen har funnet eksempler på arkivverdige e-poster som Utenriksdepartementet ikke har arkivert. Blant annet er en e-post der amerikanske myndigheter i desember 2014 ga forsikringer om sluttbruk av F-5-flyene, ikke arkivert eller journalført verken i Utenriksdepartementets graderte arkiv eller departementets eksportkontrollarkiv. Andre eksempler på manglende arkivering er en forespørsel fra FLO om mulig eksport av flyene til trening av piloter fra Botswana i 2013, og korrespondanse med amerikanske myndigheter oktober 2015 om etterkontroll av bruken av F-5-flyene. Utenriksdepartementet forklarer dette med at e-postene ikke ble vurdert som arkivverdige. Eksempelene over vurderes imidlertid av Riksrevisjonen som relevante i F-5-saken. Arkivforskriften stiller krav om at alle saksdokumenter skal arkiveres. Riksrevisjonen vurderer det derfor som kritikkverdig både at disse e-postene ikke er arkivert, og at eksportkontrollarkivet har manglet journal. Dette svekker i vesentlig grad mulighetene for å etterprøve Utenriksdepartementets saksbehandling.

Riksrevisjonen ba Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet – i brev av 17. juni 2016 – om å oversende all dokumentasjon knyttet til departementenes oppfølging og saksbehandling av salget av F-5-flyene. Riksrevisjonen har mottatt dokumentasjon i mange runder. Noen av dokumentene ble mottatt helt i sluttfasen av revisjonsprosessen, selv om det burde være åpenbart at disse var relevante for revisjonen. Blant annet gjelder dette notater til forsvarsministeren høsten 2003 om et mulig salg av F-5-flyene som involverte Israel. Disse ble overlevert Riksrevisjonen i februar 2017. Et annet eksempel er at Riksrevisjonen under et arkivbesøk i Utenriksdepartementet i november 2016 fant sentral skriftlig dokumentasjon mellom det norske og det amerikanske utenriksdepartementet om begrensninger i sluttbruk av F-5-flyene fra 2007. Å få tilgang til sentral dokumentasjon sent i revisjonsprosessen har gjort det krevende å gjennomføre revisjonen.

Riksrevisjonen vil understreke at svak sporbarhet og mangelfull arkivering i salgsprosessen for F-5-flyene i Forsvaret, Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet, ikke er i tråd med kravene til for-

svarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. I tillegg bryter det med intensjonene i arkivforskriften om at dokumenter skal være trygge informasjonskilder for samtid og ettertid. Det bryter også med Stortingets forutsetninger om å kunne gjennomføre en reell kontroll med forvaltningen. Riksrevisjonen mener at disse forholdene er sterkt kritikkverdige.

1.2.6 Det har vært brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter

I henhold til det forvaltningsrettslige prinsippet om likebehandling, skal like saker behandles likt. Det innebærer blant annet at tilbud fra interessenter underveis i salgsprosessen skal behandles likt. I salget av jagerflyene har det vært flere brudd på dette prinsippet.

1.2.6.1 NGL FIKK PÅ GRUNN AV LAGRINGEN AV FLYENE EN KONKURRANSEFORDEL FRAMFOR ANDRE INTERESSENTER

Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO) valgte å forlenge ordningen med å lagre flyene hos Northern General Leasing LCC (NGL), selv om kontrakten med selskapet fra 2006 ikke ble gjort gjeldende. Begrunnelsen var av praktisk og økonomisk art. FLO arbeidet aktivt for å selge flyene til ulike interessenter etter at avtalen med NGL ble opphevet i 2008. Lagringen ga imidlertid NGL mulighet til å følge med på om FLO var i en salgsprosess med andre interessenter, blant annet gjennom visninger av flyene. Dette var informasjon som andre interessenter ikke nødvendigvis hadde.

Den viktigste fordelten fikk NGL i 2014, da selskapet overhørte hvilken pris det spanske luftforsvaret eventuelt skulle betale for flyene. NGL fikk her på grunn av lagringen informasjon som ingen andre interessenter fikk. NGL satt som lagrer av flyene også i en posisjon til å pålegge det spanske luftforsvaret å betale forsikring og hangarleie. Dette ble trukket fram som en av årsakene til at det spanske luftforsvaret trakk seg fra avtalen. Riksrevisjonen vurderer lagringen hos NGL som et brudd på likebehandlingsprinsippet, fordi det bidro til å gi NGL en svært god forhandlingsposisjon overfor Forsvaret da det spanske luftforsvaret senere trakk seg som en mulig kjøper.

I henhold til reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet) skal alle virksomheter drives i samsvar med gjeldende lover og regler, også krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd. Riksrevisjonen mener det er problematisk at NGL lagret flyene kostnadsfritt, da en slik ordning er egnet til å skape en uheldig binding mellom Forsvaret som selger og NGL som mulig kjøper.

1.2.6.2 FLOS OPPFØLGING AV INTERESSEENTER HAR VÆRT ULIK

I 2011 konkurrerte selskapene Medusa, TAC Air og Flight Director om å få kjøpe flyene. FLO signerte til slutt kontrakt med Flight Director, men FLOs søknad om tredjepartsgodkjenning (TPT) for Flight Director fra amerikanske myndigheter ble avslått. Det foreligger ikke dokumentasjon av at FLO tok ny kontakt med selskapene Medusa og TAC Air etter avslaget på TPT-søknaden for å undersøke om disse fortsatt var interessert. I stedet skrev FLO igjen kontrakt med selskapet NGL, og opplyste deretter til Medusa at flyene skulle destrueres eller doneres. Riksrevisjonen mener dette viser at NGL fikk en mulighet i 2012 som TAC Air og Medusa ikke fikk, uten at det er dokumentert noen begrunnelse for dette.

Riksrevisjonen mener ellers at hensynet til lik tilgang til korrekt informasjon har blitt ivaretatt i varierende grad. Dette skyldes primært at ledelsen i FLO ikke har sørget for at avhendingsseksjonen har hatt systemer og rutiner som sikrer oppfølging av interessenter. Avhendingsseksjonen i FLO ble også betydelig nedbemannet fra 2011, og dette kan være en medvirkende årsak til at oppfølgingen av interessenter på dette tidspunktet ikke ble godt nok ivaretatt.

1.2.6.3 FLOS KRAV TIL INTERESSEENTER HAR VÆRT ULIK

FLO har i løpet av salgsprosessen stilt ulike krav til interessentene om hvorvidt de måtte ha en fast kontrakt med amerikanske myndigheter før søknad om tredjepartsgodkjenning (TPT) ble sendt til amerikanske myndigheter. Søknaden for NGL i 2006 var basert på en konkret avtale. Søknadene for selskapene Calspan og TCA i henholdsvis 2009 og 2010 var derimot ikke basert på noen kontrakt med amerikanske myndigheter. Det samme gjaldt søknaden for NGL i 2012. På samme tid ble det overfor selskapet Medusa slått fast at en kontrakt med amerikanske myndigheter var en forutsetning for at FLO skulle kunne søke om TPT-godkjenning.

FLO har i ettertid gitt ulike begrunnelser for hvorfor det i flere tilfeller ble søkt om TPT-godkjenning uten at det forelå godkjent myndighetskontrakt. Ut fra likebehandlingsprinsippet krever avvik fra etablert praksis saklig begrunnelse. Etter Riksrevisjonens vurdering burde FLO underveis ha dokumentert begrunnelser for ulike praksis overfor de ulike interessentene.

1.2.7 Det endelige salget la ikke til rette for størst mulig økonomisk utbytte

Et salg skal foretas på den måten som gir størst økonomisk utbytte, jf. normalinstruksen. FLO har på ulike tidspunkt i salgsprosessen både forhandlet fram

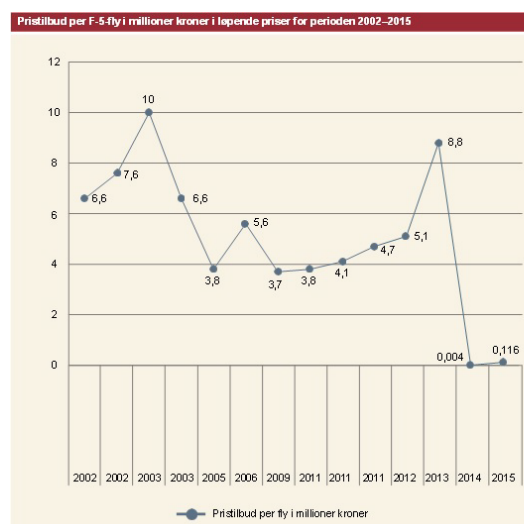
høyere pris og avslått tilbud begrunnet med for lav pris. Dette viser at FLO i flere år la betydelig vekt på å sikre seg inntekter fra salget.

Det viste seg imidlertid å være vanskelig å få salg av flyene godkjent av amerikanske myndigheter. Det førte til at FLO mot slutten av salgsprosessen forsøkte å få avsluttet salgsprosessen, selv om inntektene skulle bli lave. Det virket derfor fornuftig for FLO å donere de to flyene til det spanske luftforsvaret etter at FLO i lang tid hadde prøvd å selge flyene til private aktører. Slik ville Forsvaret kunne unngå ytterligere kostnader både til videre lagring og til en eventuell destruksjon.

De ulike pristilbudene representerer ikke nødvendigvis reell markedspris da det blant annet er forskjell på hva tilbudene inneholder, kjøpers forutsetninger og forbehold om godkjenninger fra amerikanske og norske myndigheter.

Etter at salget til det spanske luftforsvaret bortfalt, ønsket NGL igjen å kjøpe flyene. Denne gangen til en pris på litt over 100 000 kroner per fly. NGL var så sent som i 2012 villig til å betale 5,1 mill. kroner per F-5-fly, noe som viser at FLO fikk inn gunstige pristilbud på flyene få år før de ble solgt. At NGL hadde overhørt prisen som FLO hadde avtalt med det spanske luftforsvaret, kan etter Riksrevisjonens vurdering ha medvirket til at NGL fikk kjøpe flyene til en så lav pris. Riksrevisjonen mener at FLO ikke la til rette for størst mulig økonomisk utbytte ved salg av flyene til NGL.

Figuren under viser en oversikt over sentrale pristilbud for perioden 2002–2015 utregnet i løpende pris per fly i norske kroner.



1.3 Departementenes svar

1.3.1 Forsvarsdepartementet

Statsråden viser til at Riksrevisjonen har gjennomført en grundig undersøkelse av salgsprosessen

som strekker seg helt tilbake til 1999. Statsråden presiserer at hun ikke bestrider funnene som presenteres i utkastet til Dokument 3, men legger til at rapportutkastet ikke tegner et representativt bilde av forholdene i Forsvaret knyttet til avhending av materiell generelt. Statsråden viser også til tidligere avdekkede svakheter, og opplyser at korrigerende tiltak er implementert.

Statsråden stiller seg blant annet undrende til at Riksrevisjonen konkluderer med at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 viste en mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket. Statsråden viser til at Forsvarsdepartementet har lagt fram dokumentasjon for Riksrevisjonen som indikerer at Utenriksdepartementet var vel informert om salgsprosessen høsten 2003, og at Forsvarsdepartementets vurderinger i saken ble gjort i samråd med Utenriksdepartementet.

Statsråden er enig i at Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell ikke har vært god nok, og at sporbarheten har vært svak. Det vises til at det er iverksatt en rekke tiltak for å sikre forsvarlig forvaltning i avhendingen. Blant annet er regelverket knyttet til avhending av militært materiell betydelig skjerpet, og det stilles skjerpede krav til dokumentasjon og sporbarhet i prosessen. Statsråden opplyser at disse tiltakene har hatt god effekt.

Statsråden viser til Riksrevisjonens vurdering om at Forsvarsdepartementet ikke har ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok. Statsråden peker på at gjentatte stikkprøvekontroller på dette området ikke har gitt noen indikasjon på at normalinstruksen ikke skal ha blitt fulgt. Statsråden viser til at Riksrevisjonen i noen grad synes å legge til grunn at departementet generelt skal styre på et detaljert nivå, der departementet anser at vurderinger og beslutninger i all hovedsak bør gjøres og tas lokalt.

Når det gjelder sporbarhet i Forsvarsdepartementet, viser statsråden til at departementet ikke mangler arkivverdig dokumentasjon knyttet til intern saksbehandling av salget i 2015. Statsråden opplyser at Forsvarsdepartementet ikke kan svare på enkelte av Riksrevisjonens spørsmål om salgsforsøket i 2003 – ikke fordi departementet ikke vil eller på grunn av manglende sporbarhet, men fordi departementet ikke har ytterligere kunnskap om saken. At Forsvarsdepartementet ikke har arkivert et dokument som skal ha blitt overlevert til statssekretær Espen Barth Eide i 2007, skyldes ifølge statsråden enten at dokumentet ikke var arkivverdig, eller at det har skjedd en enkeltstående saksbehandlingsfeil.

Statsråden viser videre til Riksrevisjonens påpeking av brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter, og bemerker at det de senere årene er im-

plementert en rekke tiltak som har vist seg effektive for å bedre dette.

Statsråden bemerker til Riksrevisjonens vurdering om at det endelige salget ikke la til rette for størst mulig økonomisk utbytte, at Forsvaret ikke hadde lyktes med å selge flyene gjennom 15 år med salgsforsøk. På salgstidspunktet syntes det eneste realistiske alternativet å være destruksjon av flyene, til en anslått kostnad av om lag 7,2 mill. kroner. Statsråden påpeker at NGL på salgstidspunktet var eneste kjente aktuelle kjøper av flyene.

ETTERLEVELSESREVISJON AV AVHENDING I FORSVARET I 2015

Når det gjelder etterlevelserevisjonen av avhending, framhever statsråden at departementet i brev av 15. april 2016 til Riksrevisjonen kommenterte at konklusjonene om Forsvarsdepartementets og Forsvarets forvaltning og internkontroll i 2015 var basert på forhold som ligger flere år tilbake i tid, og som dessuten har vært gjenstand for en omfattende og intensivt oppfølging med tilhørende tiltak fra høsten 2014 og gjennom hele 2015.

Statsråden viser blant annet til at etterlevelserevisjonen viste at det ikke gikk fram av budsjettproposisjonen for 2015 hvor mye av det totale inntektskravet som gjelder avhending av militært materiell. Dette er ifølge statsråden ikke i strid med bevilgningsreglementet, og statsråden kan ikke se at det er kritikkverdig at departementet ikke detaljerer inntekstpostene med konkrete tall for materiellavhending. For departementet er det avgjørende at materiellet avhendes i tråd med gjeldende regelverk. Et urealistisk inntektskrav kan derfor oppfattes som et avhendingspress, noe som kan komme i direkte motstrid til kravet om en forsvarlig avhending av materiellet i tråd med gjeldende regelverk.

Statsråden sier seg uenig i Riksrevisjonens vurdering om at Forsvarsdepartementet i henhold til normalinstruksen skulle ha informert Stortinget om gaver og donasjoner av betydelige verdier. Statsråden viser til at det i henhold til normalinstruksen er Finansdepartementet som avgjør om saken må legges fram for Stortinget.

Avslutningsvis viser statsråden til at det er iverksatt en rekke forbedringstiltak for å sikre forsvarlige avhendingsprosesser av brukt og utrangert forsvarsmateriell. Dette framgår både av Prop. 1 S (2016–2017) for Forsvarsdepartementet og Innst. 213 S (2015–2016) om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell.

1.3.2 Utenriksdepartementet

Statsråden viser til at Riksrevisjonens merknader i all hovedsak knytter seg til sporbarhet og arkivering i salgsprosessen for F-5-jagerflyene. Når det gjelder

Riksrevisjonens kritikk av manglende journalføring, viser statsråden til at Utenriksdepartementet i mai 2015 innførte et nytt digitalt system (E-lisens) som erstatter det tidligere eksportkontrollarkivet. Det nye E-lisenssystemet har innebygd journal, og det er i tråd med arkivlovens bestemmelser, jf. arkivforskriftens § 2-6, og vil styrke sporbarheten i eksportkontrollsakene. Dette vil ifølge statsråden ivareta Riksrevisjonens merknad om journal knyttet til eksportkontrollarkivet. Statsråden tar Riksrevisjonens vurdering om at det er kritikkverdig at enkelte e-poster ikke er arkivert, til etterretning.

Statsråden viser til Riksrevisjonens merknad om at det har vært krevende å finne ut hvilke forsikringer norske myndigheter fikk fra amerikanske myndigheter om bruken av F-5-jagerflyene i 2007. Ifølge statsråden kan det ikke være tvil om at de framlagte forsikringene fra det amerikanske utenriksdepartementet ble vurdert som tilfredsstillende i henhold til eksportkontrollregelverket og retningslinjene for behandling av søknader om eksport, og at lisens derfor kunne innvilges.

1.4 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen merker seg at statsråden stiller seg undrende til Riksrevisjonens konklusjon om at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 hadde en mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket. Statsråden synes å legge til grunn at Riksrevisjonen baserer sin vurdering kun på ett salgsforsøk til Hellas og én uttalelse fra Utenriksdepartementet. Riksrevisjonen viser til at salgsforsøket involverte israelsk forsvarsindustri, og at Utenriksdepartementet – som regelverksforvalter – på bakgrunn av en rekke saker hadde en generell bekymring for om Forsvarsdepartementet og Forsvaret hadde tilstrekkelig forståelse av eksportkontrollregelverket. Det ble heller ikke foretatt bakgrunnssjekk av selskapet Seaways før Forsvaret undertegnet tilsagnsbrev om salg. En slik bakgrunnssjekk er blant annet nødvendig for å unngå salg til land Norge ikke skal eksportere til. Riksrevisjonen fastholder kritikken på dette punktet.

Riksrevisjonen vil videre peke på at Forsvarsdepartementet først i februar 2017 la fram dokumentasjon som tydelig viste at departementet i september 2003 hadde kjennskap til salgsforsøket som involverte israelsk forsvarsindustri. Riksrevisjonen vil peke på at Forsvarsdepartementet ikke har gitt Riksrevisjonen korrekte opplysninger på det tidspunktet dette ble etterspurt.

Forsvarsdepartementet skal ved godkjenning av salg av militært materiell sikre at relevant regelverk er fulgt. Riksrevisjonen er kritisk til at det forut for salg av jagerfly ikke foreligger noe dokumentasjon som viser hvilke vurderinger departementet gjorde i sin saksbehandling.

Riksrevisjonen fastholder at Northern General Leasing på grunn av lagringen av flyene fikk en fordel i konkurransen med de andre interessentene da de blant annet overhørte prisen som ble tilbudt det spanske luftforsvaret. Riksrevisjonen mener at dette gir grunn til å fastslå at det endelige salget ikke la til rette for størst mulig økonomisk utbytte.

Riksrevisjonen merker seg at forsvarsministeren anser at Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell ikke har vært god nok, men at hun ikke sier seg enig i at departementet ikke har ivaretatt sitt overordnede ansvar godt nok. Riksrevisjon vil for ordens skyld nevne at vi naturlig nok ikke har vurdert omfang og innhold av departementets stikkprøvekontroller rettet mot arbeidet med avhending i Forsvaret. Etter Riksrevisjonens vurdering synes det åpenbart at internkontrollen på dette området i Forsvaret ikke har vært god nok. Riksrevisjonen vil understreke at Forsvarsdepartementet har det overordnede ansvaret for at Forsvaret gjennomfører avhending i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og med departementets fastsatte mål og prioriteringer.

Riksrevisjonen merker seg at statsråden framhever at regelverket for avhending av militært materiell er betydelig skjerpet, og at det stilles skjerpede krav til dokumentasjon i prosessen. Dette har ifølge statsråden vist seg å ha god effekt. Riksrevisjonen vil peke på at det har vært foretatt lite avhending de siste par årene, og at det derfor er for tidlig å konkludere med at tiltakene har hatt god effekt. Riksrevisjonen vil dessuten legge til at utfordringene med salg av flyene i stor grad skyldes at regelverk ikke har vært fulgt godt nok.

Etterlevelsesrevisjon av avhending i Forsvaret i 2015

Riksrevisjonen merker seg at statsråden mener det ikke er i strid med bevilgningsreglementet å utelate inntektskravet for avhending av militært materiell i budsjettproposisjonen. Riksrevisjonen tar dette til etterretning, men mener at inntektskravet for avhending av militært materiell burde vært omtalt i budsjettproposisjonen for å sikre tilstrekkelig styring og kontroll.

Riksrevisjonen konstaterer at Forsvarsdepartementet ikke har lagt fram saker om donasjoner av militært materiell for 171 mill. kroner i perioden 2012–2015, for Finansdepartementet. I henhold til normalinstruksen avgjør Finansdepartementet om donasjoner av betydelige verdier må legges fram for Stortinget. Riksrevisjonen merker seg at Forsvarsdepartementet i ettertid har fastsatt en beløpsgrense for når donasjonssaker av betydelige verdier skal legges fram for Finansdepartementet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Gunnar Bakke og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til at Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly har sin bakgrunn i saken om salg av brukt og utrangert forsvarsmateriell, jf. Innst. 213 S (2015–2016) og Innst. 213 S Tillegg 1 (2015–2016). Som et ledd i behandlingen av denne saken ba et flertall på Stortinget Riksrevisjonen om å gjennomgå hele salgsprosessen av to F-5-flyene som stod i USA og som ble solgt til det private amerikanske selskapet Northern General Leasing LCC (NGL) i 2015.

Komiteen viser til at Stortinget allerede i 1999 vedtok å fase ut 15 F-5-fly og at Forsvaret siden den gang har forsøkt å selge flyene flere ganger til en rekke forskjellige interessenter. Riksrevisjonen har inndelt salgsprosessen i syv ulike faser i perioden 2012 til 2015. I alt har 15 interessenter vært involvert i forsøkene på salg av flyene.

Først i 2015 ble to fly solgt til Northern General Leasing LCC (NGL) etter at 10 fly i mellomtiden var donert til museer og flymekanikerutdanningsinstitusjoner. Tre av flyene brukes ennå av Forsvaret til treningsformål, blant annet av rednings- og eksplosivrydningspersonell.

Komiteen viser til hovedfunnene fra Riksrevisjonens gjennomgang av salgsprossene fra 2003 til 2015:

- Forsvaret og Forsvarsdepartementet hadde i 2003 mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket.
- Amerikanske myndigheter hadde ved salget avgjørende innflytelse på bruken av F5-fly.
- Forsvarets oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell har ikke vært god nok.
- Forsvarsdepartementet har ikke ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhending godt nok.
- Det har vært svak sporbarhet i prosessen med å selge F-5-flyene.
- Det har vært brudd på prinsippet om likebehandling av interessenter
 - Northern General Leasing LCC fikk på grunn av lagring av flyene en konkurransefordel framfor andre interessenter.

- Forsvarets logistikkorganisasjons oppfølging av interessenter har vært ulik.
- Forsvarets logistikkorganisasjons krav til interessenter har vært ulik.
- Det endelige salget la ikke til rette for størst mulig økonomisk utbytte.

Mangelfull forståelse av eksportregelverket

Komiteen viser til at våpen ikke kan selges til land eller områder der det er krig eller krig truer. Dette prinsippet går helt tilbake til 1959 og er nedfelt i eksportkontrollloven. Komiteen viser til at Forsvaret ved flere anledninger, helt tilbake til 2003, har forsøkt å selge F-5-flyene til land og/eller selskaper som ikke ville fått lisens. Etter Riksrevisjonens vurdering viser dette at verken Forsvaret eller Forsvarsdepartementet har hatt god nok forståelse av eksportkontrollregelverket.

Komiteen viser videre til at statsråden ikke deler de vurderingene som Riksrevisjonen kommer med om manglende forståelse av eksportregelverket i Forsvaret og Forsvarsdepartementet. Statsråden viser her til at Utenriksdepartementet var vel informert om salgsprosessen høsten 2003, og at Forsvarsdepartementets vurderinger i saken ble gjort i samråd med Utenriksdepartementet.

Komiteen er for sin del av den oppfatning at disse forsøkene på salg burde vært stoppet på et tidligere tidspunkt av Forsvarsdepartementet som eksportør eller av Forsvarsdepartementet i dialog med Utenriksdepartementet. Salgsforsøkene burde vært stoppet allerede på det tidspunkt da det ble kjent at land og/eller selskaper som åpenbart ikke ville fått lisens, var involvert.

Komiteen viser til Riksrevisjonens sluttmerknad på side 18 i rapporten hvor det står følgende:

«Riksrevisjonen merker seg at statsråden stiller seg undrende til Riksrevisjonens konklusjon om at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 hadde en mangelfull forståelse av eksportkontrollregelverket. Statsråden synes å legge til grunn at Riksrevisjonen baserer sin vurdering kun på ett salgsforsøk til Hellas og én uttalelse fra Utenriksdepartementet. Riksrevisjonen viser til at salgsforsøket involverte israelsk forsvarsindustri, og at Utenriksdepartementet – som regelverksforvalter – på bakgrunn av en rekke saker hadde en generell bekymring for om Forsvarsdepartementet og Forsvaret hadde tilstrekkelig forståelse av eksportkontrollregelverket. Det ble heller ikke foretatt bakgrunnssjekk av selskapet Seaways før Forsvaret undertegnet tilsagnsbrev om salg. En slik bakgrunnssjekk er blant annet nødvendig for å unngå salg til land Norge ikke skal eksportere til. Riksrevisjonen fastholder kritikken på dette punktet.»

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet, merker seg at Riksrevisjonen i sin sluttmerknad fastholder sin kri-

tikk om at det er svært alvorlig at Forsvaret og Forsvarsdepartementet i 2003 hadde manglende rutiner for kontroll av selskaper som kjøper forsvarsmateriell, til tross for at dette er et viktig element i FLOs ansvar som eksportør. Flertallet slutter seg til Riksrevisjonens vurdering om at dette er svært alvorlig.

Komiteens medlem fra Senterpartiet viser videre til at Forsvarsdepartementet først i februar 2017 la fram for Riksrevisjonen dokumentasjon som tydelig viste at departementet i september 2003 hadde kjennskap til salgsforsøket som involverte israelsk forsvarsindustri. Dette medlem mener det er kritikkverdig at Forsvarsdepartementet ikke gav Riksrevisjonen korrekte opplysninger på det tidspunktet dette ble etterspurt av Riksrevisjonen.

Videre vil komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Senterpartiet vise til at kontaktforumet etablert i 2009 for å skape bedre forståelse av eksportkontrollregelverket i Forsvaret, opphørte i 2011 som følge av et brev fra en annen avdeling i Forsvarsdepartementet enn avdelingen som deltok i kontaktforumet sammen med Utenriksdepartementet og FLO. Kontaktforumet kom først i gang igjen i 2015. Disse medlemmer er enig med Riksrevisjonen i at det var uheldig at møtene i kontaktforumet ble stanset fra 2011 til 2015. Disse medlemmer viser til at Forsvarsdepartementet i denne perioden hadde ulike statsråder, som alle kunne tatt initiativ til gjenopprettelse av disse møtene. Fra 2015 har det ifølge Forsvarsdepartementet vært regelmessige møter mellom Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Forsvarsstaben. Forsvarsmateriell – som ble opprettet i 2016 – deltar også. Møtene omhandler saker som kan bli relevante, og skal bidra til å sikre forståelse for regelverket. Disse medlemmer er enig med Riksrevisjonen i at Forsvarsdepartementet burde ha sørget for at møtene i kontaktforumet kom i gang igjen på et tidligere tidspunkt. Dette fordi god dialog mellom FLO og Utenriksdepartementet tidligere kunne ha ført til bedre forståelse av hvilket eget ansvar FLO hadde for å framskaffe informasjon om kjøpere av forsvarsmateriell.

Oppfølging av arbeidet med avhending av militært materiell

Riksrevisjonen mener oppfølgingen av forsøkene på salg av F-5-flyene har vært for svak og at verken ledelsen i FLO eller Forsvarsstaben har sørget for at lover og regler er fulgt, eller at kravene til sporbarhet er ivarettatt. Komiteen mener i likhet med Riksrevisjonen at dette er kritikkverdig. Komiteen viser i denne sammenheng til at det er utarbeidet

egne retningslinjer for materiellforvaltning i forsvarssektoren, herunder normalinstruks for utranering og kassasjon av materiell mv. Komiteen vil for øvrig bemerke at det ikke er mangel på formelt regelverk som gjør at avhendingen er mangelfullt utført, men at det er selve utførelsen av arbeidet som er for dårlig.

Riksrevisjonens gjennomgang av salgene av F-5-flyene viser dessuten svak sporbarhet av forsøkene på salg av flyene. Det har ikke vært etablert rutiner eller systemer som har sikret at viktig dokumentasjon av salgsprosessen har blitt arkivert verken i Forsvaret, Forsvarsdepartementet eller i Utenriksdepartementet. Komiteen viser til at statsråden ikke deler de vurderinger som Riksrevisjonen kommer med når det gjelder arkiveringsrutiner i Forsvarsdepartementet, og at ingen av Riksrevisjonens funn tilsier at det ikke har vært etablert rutiner eller systemer for arkivering i Forsvarsdepartementet.

Komiteen vil understreke at svak sporbarhet og mangelfull arkivering av salgsprosessene for F-5-flyene ikke er i tråd med kravene til forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk. Dette er kritikkverdig.

Komiteen viser til at statsråden stiller seg bak vurderingen om at Forsvarets oppfølging av avhending av militært materiell ikke har vært god nok, og opplyser at Forsvaret og Forsvarsdepartementet de senere år har iverksatt en rekke tiltak for å sikre forsvarlig forvaltning ved avhendingen av militært utstyr. Bakgrunnen er blant annet at Forsvarsdepartementets egen internrevisjon har gjennomført flere revisjoner innen avhendingsområdet som har avdekket feil og svakheter. Spesielt nevnes rapportene om «Avhending av materiell» og «Avhending av F-5 jagerfly».

Komiteen finner det også kritikkverdig at ikke alle interessenter har blitt behandlet likeverdig i salgsprosessen. Underveis i salgsprosessen av flyene har det vært flere brudd på dette prinsippet. Komiteen har merket seg at statsråden opplyser at det er iverksatt en rekke tiltak for å bedre dette og at disse tiltakene har hatt effekt.

Forsvarsdepartementets overordnede ansvar

Komiteen viser til at Forsvarsdepartementet har et overordnet ansvar for at underliggende virksomheter gjennomfører aktiviteter i tråd med gjeldende lover og regelverk. Det grunnleggende styringsprinsipp for ledelse i staten er mål- og resultatstyring. Dette innebærer en tillitsbasert styring hvor beslutninger tas på det nivået som behandler sakene. Der som det oppstår eventuelle avvik, forutsettes dette avdekket gjennom eventuell avvikrapportering. Kun der hvor det viser seg at det er behov for skjerpet styring og kontroll, forutsettes overordnet myndighet å

gripe inn. Komiteen viser til at Forsvaret etter stikkprøvekontroller ikke har fått noen indikasjoner på at normalinstruksen ikke skal ha blitt etterlevd godt nok i salget av flyene og således ikke har hatt grunnlag for avviksrapporing. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen likevel mener at Forsvarsdepartementet ikke har ivaretatt sitt overordnede ansvar innen avhendingsområdet godt nok.

Amerikanske myndigheter hadde avgjørende innflytelse på bruken av F-5-flyene

Komiteen viser til at det amerikanske utenriksdepartement skal godkjenne alt utenlandsk salg av militært materiell som er produsert i USA, og at det landet som skal videreselge amerikansk produsert materiell, må søke om tredjepartsgodkjenning (Third Party Transfer, TPT). Innvilgelse av TPT er en forutsetning for at salget kan gjennomføres. Amerikanske myndigheter har dermed en avgjørende innflytelse på fremtidig bruk av flyene og hvem som kan få kjøpe disse.

Komiteen konstaterer at amerikanske myndigheter ved to anledninger trakk tilbake sine tredjepartsgodkjenninger slik at salgene ikke kunne gjennomføres slik som forutsatt.

Krav om størst mulig økonomisk utbytte ved salg

Komiteen viser til at salg av forsvarsmateriell i utgangspunktet skal foretas på den måten som gir et størst økonomisk utbytte og at flere av tilbudene ble avslått begrunnet med for lav pris. Dette viser at FLO i flere år la betydelig vekt på å sikre seg inntekter fra salget. Komiteen har imidlertid merket seg at flere av salgsforsøkene ble stanset da det viste seg å være vanskelig å få salgene godkjent av amerikanske myndigheter. Komiteen har videre merket seg at for å unngå ytterligere kostnader til videre lagring og eventuell destruksjon tilbød FLO det spanske forsvaret å overta flyene uten vederlag, men at Spania avsto tilbudet da kostnadene med å hente flyene fra USA og sette dem i operativ stand ble vurdert som for høye. Dette viser etter komiteens vurdering at verdien på flyene etter mange års lagring hadde liten verdi for aktuelle kjøpere. Det er anslått at det vil koste 10–15 mill. kroner å få flyene i luften igjen og at en destruksjon ville koste om lag 7,2 mill. kroner. Komiteen har merket seg at et salg til NGL for 30 000 USD ble vurdert som mer fordelaktig enn destruksjon.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, vil bemerke at selv om det var uheldig at NGL overhørte prisen som FLO hadde avtalt med det spanske luftforsvaret, og at dette kan ha hatt medvirkning på prisen, var dette den eneste realistiske løsningen på dette tids-

punktet. NGL var på salgstidspunktet den eneste reelle kjøper av flyene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet mener det er kritikkverdig at NGL overhørte prisen som FLO hadde avtalt.

Komiteen viser til at siste kulepunktet under Riksrevisjonens hovedfunn, jf. side 8 i Dokument 3:7 (2016–2017), er at:

«Det endelige salget la ikke til rette for størst mulig økonomisk utbytte.»

Komiteen viser til at en rekke hendelser som nevnt ovenfor medvirket til at det endelige salget av de to F-5-jagerflyene gav en lav salgspris. Komiteen har forståelse for at FLO i 2015 til slutt valgte å avhende flyene til en pris under tidligere pristilbud per F-5-fly i perioden 2002–2015, men mener en så lang avhendelsesprosess er for lang tid.

Misligheter og korrupsjon

Komiteen har merket seg at selv om Riksrevisjonen har avdekket mange feil og mangler ved avhendelsen av F-5-flyene, så har ikke Riksrevisjonen funnet tegn eller dokumentasjon som tyder på misligheter eller korrupsjon ved salgene. Det er heller ikke avdekket at flyene er blitt brukt uten godkjenning og betryggende kontroll. Det finner komiteen betryggende.

Komiteen vil for øvrig bemerke at både forsvarssjefen og sjef FLO, på spørsmål fra komiteen under høringen om avhending av brukt forsvarsmateriell 27. november 2015, bekreftet at salget av de to F-5-jagerflyene er å anse som et «grønt salg». Det vil si at salget er gjort i henhold til det regelverk som gjelder for slike salg. Representanten Helge Thorheim stilte følgende spørsmål til sjef FLO Petter Jansen: «Du bekrefter da at salget er helt i orden?», hvorpå Petter Jansen svarte: «Svaret er ja.»

Representanten Helge Thorheim fulgte opp med det samme spørsmålet senere til forsvarssjef Haakon Bruun-Hanssen: «... Kan du bekrefte at det salget er helt i orden? », hvorpå Bruun-Hanssen svarte:

«Ja, det kan jeg bekrefte. Jeg har hele salgsprotokollen fra den prosessen, og den siste delen, med selve salget, er jo gjennomført etter at de første sakene kom opp. Selve beslutningen om å selge til NGL var vel like før myndigheten ble trukket tilbake til forsvarssjefen. Men myndigheten er lagt hos forsvarssjefen i den siste delen av prosessen, med avklaring opp mot US Department of State og opp mot UD. Dette har vi gått nøye igjennom, og vi fikk jo også en runde fra Forsvarsdepartementet med en ekstrakontroll like etter at salgene var gjennomført, for å verifisere at UD hadde fått all informasjon av

oss. Det gjorde vi, og UD bekreftet det.»

Komiteen viser til at saken om salg av F5-jagerfly er en del av sakskomplekset som gjelder avhending av utrangert militært utstyr. Dette innebærer at flysalget skal følge alle relevante bestemmelser som gjelder for avhending av slikt materiell, herunder bl.a. avhendingsinstruksen, normalinstruksen for utrangering og kassasjon av materiell, eksportkontrollloven, TPT-godkjenningsprosedyrer m.v.

Spørsmålet til forsvarssjefen og sjef FLO på nevnte høring om hvorvidt salget var å betrakte som grønt, ble stilt på bakgrunn av at dette var en avhendingssak der utrangert militært materiell skulle avhendes. Med de manglene som er avdekket i Riksrevisjonens rapport når det gjelder oppfyllelse av regelverket vedrørende salgsprosessen av flyene, mener komiteen at det ikke var grunnlag for uttalelsene fra forsvarssjefen og sjef FLO på nevnte høring om at salget av jagerflyene var «grønt», selv om den siste delen av salgsprosessen til NGL er grønn. Underveis i salgsprosessen har Riksrevisjonen avdekket store mangler, noe komiteen mener er kritikkverdig.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til Innst. 213 S Tillegg 1 (2015–2016), der komiteen skriver:

«Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Høyre og Senterpartiet, er ut fra konklusjonen i rapporten overrasket over at både forsvarssjefen og sjef FLO i høringen 27. november 2015 kunne erklære salget av F-5 jagerflyene for «grønt» når det foreligger så store mangler ved salgsprosessen.

Komiteen viser til brev fra forsvarsministeren av 29. april 2016 der hun orienterer om at den endelige rapporten fra internrevisjonen er sendt til Økokrim,

slik den foreløpige rapporten også ble. Dette er i tråd med tidligere brev om at Forsvarsdepartementet hadde mottatt nye opplysninger fra forsvarssjefen om salgsprosessen av de to F-5 jagerflyene. Dette viser alvor i denne avhendingsprosessen. Komiteen har merket seg at Økokrim i brev til Forsvarsdepartementet har opplyst at de per i dag ikke har en etterforskning rettet mot avhending av F-5 jagerfly og at den oppdaterte sluttrapporten fra Forsvarsdepartementets internrevisjon tas til orientering og ikke vil bli gjenstand for ytterligere oppfølging fra deres side.»

Riksrevisjonens rapport viser at salget ikke var «grønt», slik også denne innstillingen dokumenterer.

Et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne, viser til at til tross for så store mangler i salget av F-5-jagerflyene, erklærte Forsvaret salget som «grønt». Dette er kritikkverdig.

Avslutningsvis vil komiteen vise til at det fortsatt må forventes at det vil være behov for å avhende brukt forsvarsmateriell, men komiteen forutsetter at avhendingen skjer i ordnede former og i tråd med gjeldende regelverk.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:7 (2016–2017) – Riksrevisjonens undersøkelse av Forsvarets salg av F-5 jagerfly – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 13. juni 2017

Martin Kolberg

leder

Helge Thorheim

ordfører