



NORGES HØYESTERETT

Den 25. november 2016 ble det av Høyesteretts ankeutvalg bestående av dommerne Matningsdal, Webster og Matheson i

HR-2016-2410-U, (sak nr. 2016/2083), sivil sak, anke over kjennelse:

Edward Joseph Snowden
Norsk PEN (partshjelper)

(advokat Halvard Helle)
(advokat Vidar Strømme)

Norsk Redaktørforening (partshjelper)
Norsk Presseforbund (partshjelper)
Norsk Journalistlag (partshjelper)

(advokat Jon Wessel-Aas)

mot

Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet

(Regjeringsadvokaten
v/advokat Christian Reusch)

avsagt slik

K J E N N E L S E :

- (1) Saken gjelder en videre anke over lagmannsrettens kjennelse om avvisning. Spørsmålet er om det før Norge har mottatt en eventuell utleveringsbegjæring, er adgang til å reise sivil søksmål for å få avklart om vilkårene for utlevering etter utleveringsloven er oppfylt, og i så fall om ankende part har tilstrekkelig rettslig interesse i å få prøvd kravet for domstolene, jf. tvisteloven § 1-3.
- (2) Edward Joseph Snowden, som for tiden befinner seg i Russland, er amerikansk statsborger og har siden 2013 vært etterlyst av amerikanske myndigheter. Han er siktet for å ha overlevert graderte dokumenter om det amerikanske etterretningsprogrammet PRISM til utenforstående.
- (3) Snowden har gått til sivil søksmål mot den norske stat v/Justis- og beredskapsdepartementet for å få fastsettelsesdom for at han ikke kan utleveres fra Norge til USA når han kommer til Norge for å motta den såkalte Ossietzky-prisen. Prisen deles ut av organisasjonen PEN i Norge. Han viser til at han er siktet for politiske lovbrudd, jf. utleveringsloven § 5, og at han derfor ikke kan utleveres til USA.

(4) Prisutdelingen var først fastsatt til 18. november 2016. I anken til Høyesterett er det opplyst at utdelingen er utsatt til juni 2017 for å få en rettslig avklaring i saken.

(5) I stevningen til Oslo tingrett 21. april 2016 la Snowden ned følgende påstand:

"Staten ved Justisdepartementet pålegges med hjemmel i utleveringsloven § 5 ikke å utlevere amerikansk borger Edward Snowden til USA på grunnlag av FBI's siktelse av 14. juli 2013, og tilsvarende siktelse for samme forhold, i forbindelse med Snowdens reise til Norge rundt 18. november 2016."

(6) Oslo tingrett avsa kjennelse 27. juni 2016 med følgende slutning:

- "1. Sak 16 – 066986 – OTIR/06 avvises.**
- 2. Edward Joseph Snowden plikter å betale sakskostnader til staten med 7 000 – syvtusen – kroner."**

(7) Snowden anket kjennelsen til lagmannsretten, for så vidt gjaldt rettsanvendelsen. Borgarting lagmannsrett avsa kjennelse 28. september 2016, med slik slutning:

- "1. Anken forkastes.**
- 2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Edward Joseph Snowden til staten v/Justis- og beredskapsdepartementet 20 300 – tjuetusentrehundre – kroner innen to uker fra forkynnelse av kjennelsen."**

(8) *Edward Joseph Snowden* har anket lagmannsrettens kjennelse til Høyesterett. Anken gjelder den generelle rettsanvendelsen. Det anføres i korte trekk at lagmannsretten tar feil når den legger til grunn at den normale saksgang i utleveringssaker stenger for at det kan reises sivilt søksmål knyttet til en av nektingsgrunnene i utleveringsloven eller den bilaterale utleveringsavtalen med USA. Søksmålet retter seg mot Justis- og beredskapsdepartementets myndighetsutøvelse, og er knyttet til en spesifikk nektingsgrunn. Søksmålgjenstanden er av utpreget forvaltningsrettslig karakter. Selv om en utlevering effekteues i straffeprosessens former, er det ingenting til hinder for å få dom for dette kravet i seg selv. Tvisteloven er generell og omfatter i utgangspunktet alle typer rettskrav, så lenge kravet til rettslig interesse er oppfylt.

(9) Det er helt sentralt for saken at USA ved diplomatisk note 4. juli 2013 har anmodet om pågrep med sikte på utlevering til amerikanske myndigheter. Hvis Snowden kommer til Norge, vil det altså ikke være annet enn en teoretisk mulighet for at USA ikke vil fremsette en begjæring om utlevering. Konsekvensene av lagmannsrettens syn er dermed at Snowdens legitime rettskrav på å få prøvd sin innvending mot utlevering, ikke vil kunne finne sted. Hensynet til sakens opplysning og konsekvensene for andre utleveringssaker, kan ikke tas til inntekt for at søksmål som det foreliggende ikke kan behandles i sivile former, slik lagmannsretten hevder.

(10) Hvis Høyesterett kommer til at domstolene har saklig kompetanse til å behandle kravet, anføres det at Snowden har tilstrekkelig rettslig interesse i å få fastsettelsesdom for at han ikke kan utleveres til USA, jf. tvisteloven § 1-3. Muligheten for arrestasjon og utlevering er høyst konkret og nærliggende, og saken dreier seg klart nok om et rettskrav. Snowden er siktet av FBI, og det er fremsatt en diplomatisk note fra amerikanske myndigheter, hvor det bes om at norske myndigheter arresterer ham med sikte på utlevering. Det er ingenting i veien for å

fremme søksmål om fremtidige forhold, så lenge det foreligger tilstrekkelig rettslig interesse.

(11) Ankende part har lagt ned slik påstand:

"Saken fremmes."

(12) *Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet* har tatt til motmæle og anfører at lagmannsrettens kjennelse er riktig. Utleveringsloven regulerer uttømmende domstolsprøvingen av vilkårene i utleveringsloven. I utleveringsloven § 17 nr. 1 er det etablert en særskilt og obligatorisk ordning med domstolsprøving av at vilkårene for utlevering er oppfylt. Prøvingen er naturlig nok knyttet til konkrete utleveringsbegjæringer. Etter statens syn følger det av dette at domstolene ikke har saklig kompetanse til å forhåndsprøve det samme spørsmålet i sivilprosessuelle former. Et sivilt søksmål kan bare reises så lenge kravet ikke skal avgjøres etter andre prosessformer. Reelle hensyn, herunder hensynet til sakens opplysning og de uoversiktlige konsekvensene for andre utleveringssaker, støtter denne rettsoppfatningen.

(13) Hvis saksøker gis innreisetillatelse og han faktisk kommer hit, og det da skulle fremmes en utleveringsbegjæring fra amerikanske myndigheter, vil han ikke bli utlevert uten den obligatoriske domstolsprøvingen som følger av utleveringsloven § 17 nr. 1. Staten deler derfor ikke ankende parts oppfatning om at lagmannsrettens lovtolkning og resultat innebærer en "rettsfornektelse".

(14) Subsidiært gjøres det gjeldende at Snowden uansett ikke har tilstrekkelig rettslig interesse i å få kravet om fastsettelsesdom avgjort, jf. tvisteloven § 1-3. Det anføres i korte trekk at det er åpent om Snowden i det hele tatt får reise til Norge, at staten ikke har gitt uttrykk for at den vil utlevere ham og at en dom i samsvar med saksøkers påstand vil ha begrensede rettskraftvirkninger.

(15) Ankemotparten har lagt ned slik påstand:

"1. Anken forkastes.

2. Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet tilkjennes sakskostnader for Høyesterett."

(16) *Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Norsk PEN* har erklært partshjelp for ankende part, jf. tvisteloven § 15-7, og tiltrer ankende parts argumentasjon med hensyn til domstolenes kompetanse til å realitetsbehandle Snowdens krav.

(17) Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag har lagt ned slik påstand:

"1. Edward Joseph Snowdens påstand i anken, tiltres.

2. Staten v/Justis- og beredskapsdepartementet betaler Norsk Redaktørforenings, Norsk Presseforbunds og Norsk Journalistlags sakskostnader."

(18) *Høyesteretts ankeutvalg* bemerker:

(19) Partshjelperne for lagmannsretten, Norske PEN, Norsk Redaktørforening, Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag, har erklært partshjelp også for Høyesterett,

jf. tvisteloven § 15-7 annet ledd. Partshjelpen er ikke bestridt. Vilkårene for partshjelp anses derfor oppfylt, jf. Rt. 2013 side 265 avsnitt 4.

- (20) Anken er en videre anke over kjennelse, og utvalgets kompetanse er begrenset til lagmannsrettens saksbehandling og generelle lovforståelse, jf. tvisteloven § 30-6 første ledd bokstav b og c.
- (21) Snowden har i stevningen nedlagt påstand om at staten ved Justisdepartementet skal "pålegges med hjemmel i utleveringsloven § 5" ikke å utlevere ham til USA i forbindelse med et ventet besøk til Norge. Lagmannsretten har under henvisning til utleveringslovens system og prosessregler kommet til at et slikt krav ikke kan behandles i sivilprosessens former. Anken til Høyesterett retter seg mot lagmannsrettens lovforståelse på dette punktet. Den gjelder dermed den generelle rettslige forståelse av en skreven rettsregel. Dette har ankeutvalget kompetanse til å prøve, jf. tvisteloven § 30-6 bokstav c.
- (22) Det er etter dette ikke nødvendig å ta stilling til Snowdens anførsel om at Høyesteretts kompetanse også følger av tvisteloven § 30-6 bokstav a om adgang til videre anke over avgjørelser som avviser en sak fra tingretten "fordi saken ikke hører under domstolene".
- (23) Høyesteretts ankeutvalg er kommet til samme resultat som lagmannsretten. Ut over den begrunnelse lagmannsretten har gitt, vil ankeutvalget føye til:
- (24) Utleveringslovens system er at utleveringsspørsmål behandles med utgangspunkt i en begjæring om utlevering. Begjæringen skal fremsettes på en nærmere bestemt måte og ha et nærmere angitt innhold, jf. utleveringsloven § 13.
- (25) Det følger av domstolloven § 46 at en slik anmodning skal fremsettes gjennom "vedkommende norske regjeringsdepartement" når ikke annet er bestemt. Som pekt på av lagmannsretten, har departementet hjemmel i utleveringsloven § 14 nr. 1 til straks å avslå en utleveringsbegjæring uten ytterligere undersøkelser. I motsatt fall skal begjæringen oversendes påtalemyndigheten "som uten opphold skal sette i verk den nødvendige undersøkelse", jf. § 14 nr. 2. Ved denne undersøkelsen vil påtalemyndigheten søke å klarlegge om vilkårene for utlevering foreligger. I lovens kapittel 1 finnes en rekke bestemmelser som oppstiller detaljerte vilkår for å kunne utlevere en siktet til fremmed stat. Blant annet slås det i § 5 nr. 1 fast at utlevering ikke kan skje for et politisk lovbrudd.
- (26) I § 14 nr. 3 heter det så:

"Når ikke annet er bestemt i denne lov, kommer reglene i straffeprosessloven til anvendelse."

- (27) Utleveringsloven inneholder flere henvisninger til straffeprosesslovens regler. Den har ingen regler der noe "annet" er bestemt enn den prosessformen som følger av § 14 nr. 3.
- (28) Lovens ordning er at det er tingretten – der departementet ikke allerede har avslått begjæringen – som avgjør om vilkårene for utlevering foreligger. Utleveringsloven § 17 nr. 1 første punktum og nr. 3 lyder:

"1. Tingretten avgjør ved kjennelse om vilkårene for utlevering etter denne lov og mulig overenskomst med fremmed stat er til stede. ...

...

3. Kjennelsen kan ankes i samsvar med reglene i straffeprosessloven kapittel 26."

- (29) Etter utleveringsloven § 26 kan Kongen inngå overenskomst med fremmed stat om plikt til utlevering i straffesaker på bestemte vilkår "som ikke må stride mot denne lov". Slik overenskomst er inngått i "Avtale mellom Kongeriket Norge og Amerikas Forente Stater om utlevering" av 9. juni 1977.
- (30) Det er lite tvilsomt at rettens avgjørelseskompetanse etter utleveringsloven § 17 er knyttet til en konkret utleveringsbegjæring som departementet ikke har avslått, men som påtalemyndigheten har undersøkt og fremmet for rettslig avgjørelse.
- (31) Høyesteretts ankeutvalg er etter dette enig med lagmannsretten i at domstolene ikke har kompetanse til å prøve "vilkårene for utlevering etter denne lov og mulig overenskomst med fremmed stat" uten at dette skjer i tilknytning til en konkret utleveringsbegjæring påtalemyndigheten har fremmet for domstolene. Lovens § 17 gir altså ikke retten generell kompetanse til å avgjøre om lovens vilkår for utlevering foreligger. Et sivil søksmål for å få en rettslig prøving av dette utenfor utleveringslovens ordning, er systemfremmed. Eventuelle endringer er en lovgiveroppgave.
- (32) Snowden har gjort gjeldende at det med utgangspunkt i den siktelsen som allerede foreligger mot ham og anmodningen om pågrepelse som allerede er fremsatt overfor Norge, bare er en "rent teoretisk mulighet" for at han ikke vil bli begjært utlevert om han kommer til Norge. Utvalget kan ikke se at dette erstatter kravet til – og begrunnelsen for – at rettslig prøving bare kan foretas med utgangspunkt i en formell utleveringsbegjæring påtalemyndigheten har fremmet for domstolene.
- (33) Utvalget vil i denne forbindelse nevne at et sivil søksmål med påstand om at departementet "pålegges med hjemmel i utleveringsloven § 5 ikke å utlevere amerikansk borger" som ennå ikke er begjært utlevert, vil sette departementet i en spesiell stilling. Etter tvisteloven § 1-3 annet ledd må Snowden påvise et reelt behov for å få avgjort kravet i forhold til departementet. Dette innebærer at søksmålet bare kan fremmes dersom departementet, for det første, bestrider Snowdens materielle anførsler og, for det andre, har foretatt de undersøkelser som er påkrevd for å innta et slikt standpunkt. Høyesteretts ankeutvalg kan ikke se at en part skal kunne sette et nasjonalt håndhevingsorgan i en slik posisjon uten grunnlag i en formell begjæring.
- (34) Det er etter dette ikke nødvendig for ankeutvalget å vurdere spørsmålet om prosessforutsetningene etter tvisteloven § 1-3 er oppfylt.
- (35) Høyesteretts ankeutvalg er etter dette kommet til at anken må forkastes.
- (36) Det er krevd sakskostnader for Høyesterett med 13 050 kroner. Kravet tas til følge.
- (37) Kjennelsen er enstemmig.

SLUTNING :

1. Anken forkastes.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Edward Joseph Snowden til staten v/Justis- og beredskapsdepartementet 13 050 – trettentusenogfemti – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av kjennelsen.

Bergljot Webster
(sign.)

Magnus Matningsdal
(sign.)

Wilhelm Matheson
(sign.)

Riktig utskrift: