

# **Bruk av narkotikahund på videregående skoler**

**Juridisk oppgave**

**BACHELOROPPGAVE (OPPG300)**

**Politihøgskolen**

**2016**

Kand.nr : 618  
Antall ord: 6530

<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>3</b>
1.1 HVORFOR DRIVER POLITIET MED FOREBYGGENDE ARBEID?.....	3
1.2 TEMA OG PROBLEMSTILLING .....	4
1.3 JURIDISK METODE.....	4
<b>2. POLITIETS HJEMMELSGRUNNLAG .....</b>	<b>5</b>
2.1 DET TOSPORET SYSTEM – OG FOREBYGGENDE ARBEID? .....	5
2.2 LEGALITETSPRINSIPPET – HVOR GÅR GRENSEN? .....	6
2.3 MENNESKERETTIGHETER – HVORDAN ER DETTE VEKTLAGT I GRUNNLOVEN OG MENNESKERETTSLOVEN? .....	7
2.4 FORHOLDSMESSIGHET – HVILKE HENSYN MÅ VÆRE MED I VURDERINGEN?.....	8
2.5 HVA ER RAMMENE FOR DET FOREBYGGENDE ARBEIDET PÅ VIDEREGÅENDE SKOLER? .....	9
2.5.1 <i>Hvordan fungerer det forebyggende arbeid på skolen i praksis?</i> .....	9
2.5.2 <i>Kritikk mot narkotikahund på skolen?</i> .....	10
2.5.3 <i>Dagens praksis – er det grunnlag for kritikk , eller er den i tråd med EMK?</i> .....	11
2.5.4 <i>Hvordan er denne interesseavveiningen fulgt opp i rettspraksis?</i> .....	12
<b>3. NARKOTIKAHUNDEN .....</b>	<b>13</b>
3.1 ULIKE TYPER SØK MED NARKOTIKAHUND – HVILKE BETYDNING HAR DETTE I PRAKSIS? .	14
<b>4. HVILKE HENSYN MÅ VURDERES VED BRUK AV NARKOTIKAHUND PÅ VIDEREGÅENDE SKOLER?.....</b>	<b>15</b>
4.1 HENSYNET TIL ELEVENES PRIVATLIV .....	15
4.1.1 <i>Hensynet til den enkelte elevs fysiske og psykiske integritet</i> .....	16
4.2 HENSYNET TIL DEN FOREBYGGENDE EFFEKTEN AV POLITIETS INNSATS MED NARKOTIKAHUND .....	17
<b>5. AVSLUTNING .....</b>	<b>18</b>
<b>6. REFERANSELISTE .....</b>	<b>19</b>
LITTERATUR .....	19
EGENVALGT LITTERATUR .....	20
LOVER .....	20
FORARBEIDER .....	21
RETTSPRAKSIS.....	21
INSTRUKSER .....	21
ANDRE KILDER .....	21

INTERNETTSIDER .....	22
VEDLEGG .....	22
<i>Vedlegg 1:</i> .....	23
<i>Vedlegg 2:</i> .....	37

## 1. Innledning

I 2014 ble det anmeldt 48100 narkotikalovbrudd. Det ble registrert 23400 narkotikalovbrudd mot straffeloven<sup>1</sup> og 24700 narkotikalovbrudd mot legemiddeloven<sup>2</sup>. Dette er en reduksjon på nær 3 prosent fra 2013, som var et år med stort omfang av narkotikakriminalitet.<sup>3</sup> Man kan lese ut av NOVA rapport 7/15 og deres nasjonale Ungdata-rapport for 2014 at ungdommen som går fra grunnskolen og 10. trinn til videregående skole 1. trinn, at det er en økning på 5 prosent blant guttene og 4 prosent blant jentene som har brukt hasjisj eller marihuana. Videre fremkommer det at hver femte gutt og åttende jente i 3. trinn på videregående skolen har brukt hasjisj eller marihuana i løpet av siste år.<sup>4</sup> Ut ifra tidligere narkotikaaksjoner, som er gjennomført på ulike videregående skoler, er det indikasjoner for at det eksisterer et miljø hvor det omsettes og brukes narkotika, primært cannabis, på skolen i skoletiden.<sup>5</sup> Om dette gjelder alle videregående skoler kan man ikke vite, men man kan anta at dette kan være en utfordring på flere videregående skoler.

### 1.1 Hvorfor driver politiet med forebyggende arbeid?

Hva som er politiets overordnede samfunnsoppdrag er nedfelt i politiloven<sup>6</sup> (pl.). I politiloven § 1 første ledd står det at politiet- og lensmannsetaten skal levere den polititjenesten som samfunnet har behov for. Hvordan og hva som ligger i dette har lovgiver beskrevet i politiloven § 1 andre ledd, hvor det står det at ”politiet skal gjennom *forebyggende*, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig” (min kursivering). I lovforarbeidene til politiloven, Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 15 uttaler politirolleutvalget følgende:

”Forebyggelse av kriminalitet er en av politiets *hovedoppgaver*. Så vel synliggjøring av politiet som forfølgning av straffbare forhold virker forebyggende. En annen viktig del av politiets forebyggende arbeid består i å drive *holdningsskapende arbeid* i nærmiljøene. Departementet vil *særlig fremheve* betydningen av at politiet har nær kontakt med barn og ungdom, bl.a. gjennom *besøk på skoler* og i ungdomsklubber og foreninger.” (min kursivering).

---

<sup>1</sup> Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (Straffeloven) § 162. Loven ble opphevet 30.09.2015.

<sup>2</sup> Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v. (Legemiddeloven) § 24.

<sup>3</sup> Se Statistisk sentralbyrå, Anmeldte lovbrudd, 2014, <http://ssb.no/lovbrudda>.

<sup>4</sup> Nova (2015) s. 92-93

<sup>5</sup> Se blant annet <http://www.nrk.no/hordaland/narkoaksjon-mot-skoler-i-bergen-1.11549306>.

<sup>6</sup> Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

Politiets forebyggende arbeid tydeliggjøres også i politiinstruksen<sup>7</sup> (pi.) § 2-1 andre ledd, hvor det fremkommer at ”politiet gjør best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å *forebygge* eller avverge lovbrudd ...” (min kursivering). Ut i fra dette må man tolke instruksen ordrett, ved at en av politiets hovedoppgaver er å arbeide forebyggende. Det er også verdt å fremheve at politirolleutvalget rettslig forankrer at politiet skal ha nær kontakt med barn og ungdom og at de eksplisitt viser til besøk på skoler som eksempel.

## 1.2 Tema og problemstilling

Politiets forebyggende arbeid mot narkotikakriminalitet i den videregående skole består av ulike tiltak. Bruk av narkotikahund i søket etter narkotika er et slikt tiltak. Temaet for denne oppgaven er om politiet kan undersøke fellesområder på videregående skoler med narkotikahund, som et hjelpemiddel i det forebyggende arbeidet mot narkotikakriminalitet. Med fellesområder menes i denne sammenheng kantine, lesesaler, fellestoiletter, skolegården og korridorer. Søk i garderober, klasserom og andre tilsvarende undervisningsrom mens elevene er tilstede i undervisningssammenheng vil falle utenfor temaet og problemstillingen for denne oppgaven.

Problemstilling vil være;

*Hva er det som hjemler politiets innsats ved bruk av narkotikahund som et forebyggende tiltak mot narkotika på videregående skoler? Hvilke muligheter og begrensinger utgjør dette for politiets forebyggende arbeid mot narkotika på videregående skoler med narkotikahund?*

## 1.3 Juridisk metode

Politiets bruk av narkotikahund er ikke regulert i lov eller forskrift. Det fremkommer heller ikke av lovforarbeider hvordan lovgiver stiller seg til bruken av narkotikahund, uavhengig om man er i straffeforfølgingssporet, alminnelig ordenstjeneste eller forebyggende arbeid. Lovgiver har også vært sparsommelig med uttalelser angående temaet og det er lite rettspraksis på området. Jeg har derfor valgt å ta utgangspunkt i relevante og sentrale lover som omhandler menneskerettighetene og rettsikkerheten til den enkelte.

Jeg har støttet meg på rettspraksis, lovforarbeider, juridisk litteratur, samt uttalelser fra blant annet Riksadvokaten og politimetodeutvalget for å kartlegge gjeldene rett. Deretter har jeg forsøkt å trekke frem ulike momenter og hensyn som kan ha en overføringsverdi for tema

---

<sup>7</sup> Politiinstruksen (1990). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. Juni 1990*

og problemstilling. Ut fra dette har jeg forsøkt å fremstille den juridiske grensen for hva politiet kan og ikke kan gjøre når det benyttes narkotikahund i det forebyggende arbeidet på videregående skoler.

## 2. Politiets hjemmelsgrunnlag

### 2.1 Det tosporet system – og forebyggende arbeid?

I pkt. 1.1 fremkom det at politi- og lensmannsetaten skal levere den polititjenesten som samfunnet har behov for. For å danne et overordnet bilde av politiets samfunnsoppdrag, må man skille mellom politiet som forvaltningsmyndighet og straffeforfølgingsmyndighet. Ordenstjenesten i politiet reguleres av alminnelige forvaltningsmessige prinsipper, forvaltningsloven og politiloven, mens etterforskning i straffeforfølgingssporet reguleres av straffeprosessloven<sup>8</sup>(strpl.).<sup>9</sup>

Hvor går grensen mellom forebygging, ordenstjeneste og etterforskning? For å trekke en grense mellom forebygging, ordenstjeneste og etterforskning, er det naturlige å ta utgangspunkt i gjerningstidspunktet. Polisiære inngrep er inngrep som skal avverge en straffbar handling som er nært forestående, eller stanse en straffbar handling som er påbegynt og/eller pågår, og hjemles i politiloven.<sup>10</sup> Straffeprosessuelle metoder kan kun, med få unntak, benyttes hvis formålet med handlingen er etterforskning.<sup>11</sup> I tillegg skal reglene i straffeprosessloven tolkes antitetisk, som dermed forbyr det å benytte straffeprosessuelle metoder i forebyggende arbeid. Politiets forebyggende arbeid kan man plassere mellom polisiære inngrep på den ene siden og straffeprosessuelle inngrep på den andre siden, i en slags gråsoner. Som all annen forvaltningsvirksomhet kreves det også et rettslig grunnlag for denne typen arbeid. Dette har ført til at politiets forebyggende arbeid ofte bygger på den alminnelige handlefrihet som rettsgrunnlag.<sup>12</sup>

Hva er den alminnelige handlefriheten? Med den alminnelig handlefrihet menes det at enhver i utgangspunktet kan oppholde seg i det offentlige rom. Når man befinner seg i det offentlige rom, må man kunne forvente at andre personer kan høre, observere eller på annen måte iaktta deg, som du på samme måte kan gjøre mot dem. Med bakgrunn i dette må også

---

<sup>8</sup> Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven).

<sup>9</sup> Ragnar L. Auglend, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug, *Politirett*, 2.utg. Oslo 2012 s. 38

<sup>10</sup> Jf. § 7 første ledd, jf. andre ledd.

<sup>11</sup> Jf. Straffeprosessloven § 226 første ledd.

<sup>12</sup> NOU 2004: 6 *Mellom effektivitet og personvern*. Politimetoder i forebyggende øyemed s.43

politiets tilstedeværelse i det offentlige rom innebefattes.<sup>13</sup> Dette utgangspunktet er en sannhet med modifikasjoner da dagens syn på legalitetsprinsippet vil sette grenser for politiets inngripen i den private sfære. Dette bygger blant annet på Norges internasjonale forpliktelser<sup>14</sup> gjennom konvensjonene om menneskerettigheter, da spesielt den europeiske menneskerettighetskonvensjon<sup>15</sup> (EMK), samt at disse konvensjonene om menneskerettigheter er inntatt i menneskerettsloven.<sup>16</sup>

## 2.2 Legalitetsprinsippet – Hvor går grensen?

13. mai 2015 ble legalitetsprinsippet inkorporert i Grunnloven<sup>17</sup> (GrL.) § 113, ”Myndighetenes inngrep ovenfor den enkelte må ha grunnlag i lov”. Før den tid var legalitetsprinsippet sedvanebasert rettsregel med grunnlovs rang.<sup>18</sup> Slik legalitetsprinsippet er fremstilt her er den tradisjonelle tilnærmingen også kalt en materiell tilnærming til legalitetsprinsippet.<sup>19</sup> Ved denne tilnærmingen ser man på innholdet av tiltaket som myndigheten setter i verk, og ut fra det avgjøre om det er et inngrep som omfattes av legalitetsprinsippet.<sup>20</sup> Dette utgangspunktet er rettslig forankret gjennom Rt. 2010 s. 610 (avsnitt 27) hvor Høyesterett uttalte enstemmig:

”Jeg tar utgangspunkt i at det i norsk rett gjelder et alminnelig krav om hjemmel eller rettsgrunnlag ikke bare for vedtak, men også for faktiske handlinger som kan sies å virke inngripende for enkeltpersoner ... Dette kravet springer ut av det alminnelige legalitetsprinsippet”

Eksempel på inngrep kan være å begrense borgernes handlefrihet ved at politiet ilegger en person et oppholdsforbud på et offentlig sted hvis personen har forstyrret den offentlige ro og orden. For at dette skal være et lovlig inngrep, må tjenestehandlingen være hjemlet i lov for å oppfylle lovkravet i legalitetsprinsippet. I dette tilfellet vil det være oppfylt hvis det kan vises til at tjenestehandlingen var nødvendig og forholdsmessig i forhold til situasjonen

---

<sup>13</sup> NOU 2004: 6 s. 45

<sup>14</sup> jf. Grunnloven § 92 ”skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.”

<sup>15</sup> Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. November 1950

<sup>16</sup> Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)

<sup>17</sup> Kongeriket Norges Grunnlov, gitt i riksforsamlingen på Eidsvoll 17. Mai 1814 (Grunnloven)

<sup>18</sup> Innst. 186 S (2013-2014) s. 32

<sup>19</sup> Motstykket til materiell tilnærming er formell tilnærming, hvor legalitetsprinsippet angis som: hjemmel i lov er nødvendig hvis det ikke foreligger noe annet kompetansegrunnlag. For hva som ligger i dette, se Eckhoff og Smith, *Forvaltningsrett*, 10. Utg. Oslo 2014 s. 339-346, Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4.utg. Oslo 2015 s. 197-201

<sup>20</sup> Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4.utg. Oslo 2015 s. 197-201

forøvrig, jf. politiloven § 7 første ledd nr. 1, jf. § 7 andre ledd, jf. § 6. På den andre siden kan politiet fritt patruljere og iakttatte publikum som oppholder seg i det offentlige rom med hjemmel i den alminnelige handlefriheten.

Det må dog presiseres at selv om tiltaket ikke faller inn under legalitetsprinsippet, må man også se hen til andre traktater og konvensjoner som Norge er forpliktet å følge, som kan gjøre lovkravet nødvendig.<sup>21</sup> For å illustrere dette kan politiet i utgangspunktet fritt spane på enkeltpersoner som befinner seg i det offentlige rom, men hvis spaningen blir så intensiv og vedvarer i tid, vil det være tale om et inngrep i den personlige sfære, hvor den fysiske og/eller psykiske integriteten kan være krenket, som krever hjemmel i lov som følge av EMK artikkel 8 første ledd.<sup>22</sup> Spørsmålet blir da hva tiltaket går ut på, og om tiltaket kan betegnes som et inngrep.

### 2.3 Menneskerettigheter – Hvordan er dette vektlagt i Grunnloven og menneskerettsloven?

Grunnloven er formelt den høyeste rettskilden – *lex superior*. I den senere tid har Grunnloven vært igjennom en moderniseringsprosess som følge av at lovgiver har ønsket å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Dette førte blant annet til en ny § 2 i Grunnloven for å synliggjøre Grunnlovens menneskerettighetsvern og formål,<sup>23</sup> jf. ”Denne grunnlov skal sikre demokratiet, rettsstaten og *menneskerettighetene*” (min kursivering).

Menneskerettsloven § 2 lister opp de konvensjoner som skal gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge. Videre fremkommer det av menneskerettsloven § 3 at de konvensjoner og protokoller som er listet opp i § 2 skal ved motstrid gå foran annen lovgivning. Dette lovkravet i menneskerettsloven § 3 er fastslått ved Grunnloven § 92 jf. ”Statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norges bindende traktater og menneskerettigheter.” Grl. § 92 forankrer dermed at menneskerettsloven og EMK, samt andre liknende konstitusjonelle traktater skal være med ved tolkning av Grunnlovsbestemmelsene.<sup>24</sup> Dette fremkommer blant annet i Høyesteretts ankeutvalg avgjørelse HR-2015-2526-A (avsnitt 89);

”Utgangspunktet er at kommunikasjonskontroll er innblanding i privat- og familielivet som etter EMK art. 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) art. 17 bare kan

---

<sup>21</sup> Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4.utg. Oslo 2015 s. 197

<sup>22</sup> NOU 2004: 6 s. 63-64

<sup>23</sup> Dok. nr.16 (2011-2012) s. 14 med videre henvisninger.

<sup>24</sup> Jørgen All, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 4.utg. Bergen 2015 s. 44-47 med videre henvisninger.



forstås så langt den er ”accordance with the law” og forholdsmessig. I dag er retten til respekt for privatlivet også vernet etter Grunnloven § 102, samtidig som Grunnloven § 113 slår fast at inngrep må ha hjemmel i lov.”

## 2.4 Forholdsmessighet – Hvilke hensyn må være med i vurderingen?

Som eksempelet over i pkt. 2.2 ang. spaning på enkeltpersoner som befinner seg på et offentlig sted viser, vil den enkelte tjenestehandling fra myndighetene mot enkeltpersoner også måtte vurderes ut fra de menneskerettigheter som Norge har forpliktet seg å følge. Dette fører til at politiet må foreta en helhetlig vurdering av det tiltaket som iverksettes. En slik helhetsvurderingen er et grunnkrav for alle tjenestehandlinger politiet foretar seg.

Noen eksempler på dette er hvis politiet bruker et straffeprosessuelt tvangsmidler, må det foretas en vurdering av nødvendigheten og forholdsmessigheten etter straffeprosessloven § 170 a, i tillegg til at vilkårene i selve tvangsmiddelbestemmelsen må være oppfylt. Straffeprosessloven § 170 a lovfester henholdsvis behovsprinsippet og proporsjonalitetsprinsippet ved bruken av straffeprosessuelle tvangsmidler.<sup>25</sup> I vurderingen av proporsjonalitetsprinsippet må man veie nytteverdien av tvangsmiddelet opp mot etterforskningen og oppklaringen av straffesaken mot de negative konsekvensene det har for den siktede. I forhold til behovsprinsippet tar det for seg at politiet ikke kan være mer inngripende ovenfor siktedes sfære enn det som er nødvendig for å realisere formålet med tvangsmiddelet. I dette ligger det at hvis man kan komme frem til samme løsning, men med et mildere middel, skal den minst inngripende metoden nyttes.<sup>26</sup>

Videre finner man igjen de samme kravene til nødvendighet og forholdsmessighet i politiloven § 6. Ved alle polisiære inngrep etter politiloven, må tjenestehandlingen vurderes opp mot politiloven § 6, i tillegg til at vilkårene i inngrepshjemmelen må være oppfylt.<sup>27</sup> Liknende krav finner man også i EMK art. 8 første ledd ”Enhver har rett til *respekt* for sitt privatliv” (min kursivering), hvor ordet ”respekt” kan forstås som en del av den plikt politiet har til å unnlate å krenke beskyttedes rettigheter. Denne beskyttelsen blir utdypet i EMK art. 8 andre ledd, ved at inngrep i det private liv mv. må ha hjemmel i lov og være ”nødvendig i et demokratisk samfunn”.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Steinar Fredriksen, *Innføring i straffeprosess*, 3.utg. Oslo 2013 s. 164-166

<sup>26</sup> Auglend mfl. 2004 s. 107 og 413-418

<sup>27</sup> Steinar Fredriksen og Kai Spurkland, *Ordensjuss*, Oslo 2014 s. 57 mfl.

<sup>28</sup> Tor Ehlers Bertelsen, *EMK – Kommentarer til bestemmelsene om individets rettigheter og friheter*, Oslo 2011 s. 237-238

Som det fremkommer i pkt. 2.1 faller ofte politiets forebyggende arbeid mellom to stoler, straffeprosessloven på den ene siden og politiloven på den andre siden, og at det forebyggende arbeidet ofte er hjemlet i den alminnelige handlefriheten. For at den alminnelige handlefriheten skal være en legitim inngrepshjemmel, er det interessant og ikke minst nødvendig å kartlegge inngrepets øvre grense mot tiltak som krever hjemmel i lov. For å finne denne grensen må man først finne hvilke tiltak som er så ubetydelig at det er ubetenkelig å benytte disse uten at det går utover rettssikkerheten til den enkelte.<sup>29</sup> Førstevoterende uttalte i Rt. 1995 s. 530 (side 537) hvor denne grensen bør trekkes og hva som må være med i vurderingen av om tiltaket trenger hjemmel i lov;

”Jeg antar, med bakgrunn i teori og rettspraksis, at kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er ovenfor den som rammes.”

## 2.5 Hva er rammene for det forebyggende arbeidet på videregående skoler?

Hvorfor arbeider politiet forebyggende på skolene? I følge politiinstruksen § 15-1 fremkommer det at politiet *skal* samarbeide med andre offentlige myndigheter. Det påligger politiet en *særlig* plikt til å innlede et nært samarbeid med skole- og sosialmyndigheter. Det er altså en plikt for politiet å jobbe med skolene i forebyggende henseende. På motsatt side følger det av opplæringslova § 9a-1 at ”Alle elever i ... videregående skolar har *rett* til eit godt fysisk og psykososialt miljø som *fremjar* helse, trivsel og læring” (min kursivering). Innslag av bruk og omsetning av narkotika på skolen må anses å være i strid med dette. Forebyggende arbeid generelt på skolene har altså et rettslig grunnlag. Det forebyggende arbeid mot narkotika må av det samme grunnlaget også omfattes. Dette er overordnet det som danner grunnlaget for at politiet kan gjennomføre forebyggende arbeid mot narkotika på skolene. Hvordan dette skal foregå, er dog ikke nærmere regulert.

### 2.5.1 Hvordan fungerer det forebyggende arbeid på skolen i praksis?<sup>30</sup>

Dette tverrfaglige samarbeidet om å forebygge narkotika på skolene bygger ofte på en avtale mellom politiet og fylkeskommunen. Det vises til at samarbeidet bygger på politiinstruksen §

---

<sup>29</sup> Jørgen All, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 4.utg. Bergen 2015 s. 122-125

<sup>30</sup> Beskrivelsen bygger på et sammendrag fra avtaler mellom politi og fylkeskommune fra ulike sentrale steder i landet. Jeg tar utgangspunkt i at denne typen samarbeid, med tilsvarende avtaler, i mer eller mindre grad er praksis for hele landet hvor politiet besitter narkotikahund som ressurs.

15-1 og opplæringslova<sup>31</sup> § 9a-1. I avtalen fremkommer det hvilke forpliktelser og begrensinger som er lagt til den enkelte aktør. Elevene får ved semesterstart et informasjonsskriv hvor avtalen mellom politiet og skolen/fylkeskommunen fremkommer. I informasjonsskrivet fremkommer det at politiet bare vil søke med narkotikahund på skolens fellesområder. Før narkotikahunden kommer inn i et område blir elevene informert om at søk med narkotikahund vil bli gjennomført, og at elevene selv kan bestemme om de vil bli værende eller gå vekk fra området mens hunden søker. I tillegg fremkommer det hvordan politiet vil gjennomføre søket med narkotikahund, samt hva som vil være konsekvensen hvis narkotikahunden markerer<sup>32</sup> på noen av elevene.<sup>33</sup> Søk med hund blir nærmere beskrevet i pkt. 3.

### 2.5.2 Kritikk mot narkotikahund på skolen?

Det må nevnes at politiets forebyggende innsats på skolene med narkotikahund har høstet tidvis massiv kritikk fra Elevorganisasjonen anført av advokat Jon Wessel-Aas, for brudd på menneskerettighetene jf. EMK artikkel 8 første ledd og legalitetsprinsippet.<sup>34</sup> Kritikken har spesielt vært rettet mot politiets bruk av narkotikahund inne i klasserommene, mens elevene var tilstede, ved tidligere skoleinnsatser.

I den såkalte ”Vestby-saken” kom politiet inn i klasserommene med narkotikahund, mens elevene var tilstede, for deretter å be elevene om å sitte rolig på plassen sin, mens en narkotikahund søkte på sekkene til elevene. Det var på forhånd avtalt at det ikke skulle søkes på personer som befant seg i klasserommet, samt at elever som var redde eller allergiske mot hunder kunne forlate klasserommet under søket. I kjølvannet av denne episoden i 1998, behandlet Riksadvokaten episoden som en klagesak. Problemstillingen som Riksadvokaten så nærmere på var om politiet, ut fra sitt eget hjemmelsgrunnlag, kunne foreta undersøkelsene. Riksadvokaten konkluderte med at undersøkelsene var et ledd i etterforskningsøyemed, ikke

---

<sup>31</sup> Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæring (opplæringslova)

<sup>32</sup> Med markering menes de signaler hunden sender til hundeføreren når den har detektert narkotika. Dette kan være at hunden legger seg ned, setter seg eller på en annen måte viser med kroppsspråket at den har funnet narkotika.

<sup>33</sup> Lovavdelingen i Justis- og Beredskapsdepartementet har uttalt at det ikke er noen rettslige begrensinger ved slike søk, ei heller at dette gjøres mens elevene er tilstede. Men slike søk må innrettes på en slik måte at det ikke faktisk søkes på elever som kan oppholde seg på fellesområdene. Dette som følge av at skolen ikke har samtykkekompetanse til å utsette elevene eller deres ting for søk. Se notat fra Justis- og beredskapsdepartementet sak 13/5441, s. 4 (Vedlegg 1)

<sup>34</sup> Se adv. Jon Wessel-Aas sin blogg <http://www.uhuru.biz/?p=1293>

forebyggende arbeid som politiet mente det var.<sup>35</sup> Videre måtte undersøkelsene av elevenes skolesekker regnes som personransaking etter straffeprosessloven § 195 første ledd, da eieren av sekkene på forhånd hadde fått pålegg fra politiet om å innfinne seg med undersøkelsen. Riksadvokaten påpekte også at elementer av tvang var fremtredende. Kravet til skjellig grunn til mistanke,<sup>36</sup> mot en konkret handling som kan medføre frihetsstraff, heller ikke var oppfylt. Det må nevnes til slutt at Riksadvokaten bemerket at selv om politiet ikke hadde adgang til å ransake elevenes sekker, og formålet med undersøkelsen var å finne narkotika, så hadde undersøkelsene et viktig forebyggende formål, ved å forebygge fremtidige straffbare handlinger.<sup>37</sup> Kritikken mot politiet og denne type søk og fremgangsmåte må derfor sies å være berettiget. Av den grunn praktiseres søk i dag som beskrevet i pkt. 2.5.1.

### 2.5.3 Dagens praksis – er det grunnlag for kritikk , eller er den i tråd med EMK?

I henhold til EMK artikkel 1 er myndighetene forpliktet til å respektere menneskerettighetene, jf. ” De høye Kontraherende Parter skal sikre enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter som er fastlagt i del I i denne konvensjon.” I dette ligger det at staten skal respektere individets rettigheter ved å unnlate å foreta seg tiltak som kan krenke denne retten, jf. pkt. 2.4. Men; ”skal sikre” markerer også at staten har en plikt til å treffe de tiltak som er nødvendig for at borgerne skal kunne nyte godt av konvensjonen, altså ikke få sine rettigheter krenket av andre borgere. Det er dette som omtales som den aktive handleplikten eller beskyttelsesplikten. Det må dermed være en avveining mellom enkeltindividets og fellesskapets interesser.<sup>38</sup>

Denne interesseavveiningen finner man igjen i EMK artikkel 8 andre ledd, hvor den aktive handleplikten blir definert som ”nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til offentlige trygghet ... for å forebygge ... kriminalitet, for å beskytte helse ... eller for å beskytte andres rettigheter”. Med bakgrunn i dette, kan man si at politiet har en plikt til å arbeide forebyggende mot narkotika på skolene, både med tanke på politiinstruksens § 15-1, men ikke minst i forhold til opplæringslova § 9a-1 som presiserer at ”Alle elever ... har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremjar helse, trivsel og læring”.

---

<sup>35</sup> Jf. straffeprosessloven § 226 første ledd

<sup>36</sup> I Rt. 2003 s. 1302 (s. 1304) fremgår det at kravet til ”skjellig grunn til mistanke” er at det er mer sannsynlig at siktede har begått den straffbare handlingen saken gjelder enn at han ikke har det. Sannsynligheten må dermed være over 50%, altså sannsynlighetsovervekt.

<sup>37</sup> Tor-Geir Myhrer, ”Fra riksadvokaten”, *Tidsskrift for Strafferett*, 2001 s. 102-135 (s.126-130)

<sup>38</sup> Tor Ehlers Bertelsen, *EMK – Kommentarer til bestemmelsene om individets rettigheter og friheter*, Oslo 2011 s. 37-40 og 267-278

Dagens praksis synes å være i tråd med EMK. I alle fall så lenge det er et rimelig forhold mellom hensynet til politiets plikt til å forebygge kriminalitet og sikre elevenes rett til et godt skolemiljø som fremmer helse og læring, mot belastningen som elevene utsettes for ved et søk på skolen med narkotikahund. Dette vil bli nærmere omhandlet under pkt. 4.

#### 2.5.4 Hvordan er denne interesseavveiningen fulgt opp i rettspraksis?

EMD stadfester EMK i dom 25. november 1994 *Stjerna mot Finland* avsnitt 38 hvor skillet går mellom den aktive handleplikten og den passive unnlatesplikten;

”Grensene mellom statens aktive handleplikt og plikten til å unnlate å krenke en rettighet slik det følger av artikkel 8, kan ikke nøyaktig defineres. Men de rettslige prinsipper som i denne forbindelse kommer til anvendelse, er likevel sammenfallende. I begge situasjoner må vurderingen bygge på en rimelig avveining mellom enkeltindividets og fellesskapets interesser ...”

Også i norsk rett er det tatt stilling til hvor skillet går mellom den aktive beskyttelsesplikten og den passive unnlatesplikten. I HR-2013-881-A ble staten dømt for å ikke ha oppfylt sin plikt og ansvar etter EMK artikkel 8. Poli og påtalemyndigheten hadde ikke gjort nok for å forhindre at en kvinne ble utsatt for langvarig, truende og skremmende forfølgelse, som førte til at kvinnens livskvalitet ble vesentlig forringet. Førstevoterende legger i dommen føringer på hvilke hensyn som må vurderes, men det avgjørende er samlet sett at staten gir en effektiv rettsbeskyttelse mot fornærmede;<sup>39</sup>

”Spørsmålet i saken er om staten har gitt NN tilstrekkelig beskyttelse mot A, jf. statens plikt til å sikre enhver person under dens jurisdiksjon de rettigheter og friheter som er nevnt i konvensjonen, jf. artikkel 1. Dette er ikke en resultatforpliktelse, i den forstand at staten må hindre enhver krenkelse. Temaet er om man i rimelig grad har iverksatt adekvate beskyttelsestiltak. Kravene må være realistiske og forholdsmessige. Staten har en skjønnsmargin med hensyn til valg av virkemiddel. Nasjonale ressurs- og prioritets hensyn er relevante. Det vil være rom for enkeltstående tilfeller av svikt. Gjerningsmannens rettigheter må også ivaretas. Det avgjørende er derfor om det samlet sett, og i den forstand, er gitt en effektiv rettsbeskyttelse” (avsnitt 13).

Den effektive rettsbeskyttelse er dermed rettslig forankret i EMD og Høyesterett, som underbygger at dagens praksis er i tråd med EMK, så lenge det er en interesseavveining mellom politiets plikt og elevenes rett, jf. pkt. 2.5.3.

---

<sup>39</sup> Se også <http://www.aftenposten.no/nyheter/Staten-domt---kvinne-fikk-ikke-nok-beskyttelse-mot-voldsmann-7186322.html>

### 3. Narkotikahunden<sup>40</sup>

Hva er en narkotikahund og hvordan fungerer den? En narkotikahund er en hund som er trent til å detektere ulike narkotiske stoffer, som hasj, marihuana, kokain, amfetamin og heroin. Hvilke ulike stoffer hunden er trent til å finne omtales gjerne som stoffkunnskapen til hunden, og reguleres etter hvilke behov den spesifikke tjenesten måtte ha.<sup>41</sup> Hundens evne til å detektere luktbilder er basert på hvilken trening og erfaringen den har. For at hunden skal kunne benyttes operativt, må ekvipasjen<sup>42</sup> ha gjennomført og bestått en godkjenningssprøve for å sikre at hunden og ekvipasjen innehar det ferdighetsnivået som forventes av en godkjent ekvipasje i politiet.

Det er viktig å understreke at det alltid vil være individuelle forskjeller mellom de ulike individene. Denne forskjellen fordrer at hundeføreren kjenner sin hund godt, både hundens svake og sterke sider. Dette vil også være med på å prege hvordan treningen og det praktiske arbeidet til den enkelte hund vil fremstå. Noen hunder er for eksempel meget nysgjerrige, på den måten at den vil oppsøke elementer som dukker opp under søket kontinuerlig. Dette kan være mennesker som kommer gående inn i arbeidsområdet til hunden eller gjenstander som garderobeskap og møbler som allerede befinner seg på stedet. Denne variasjonen vil være med å regulere hvor mye hundeføreren må kontrollere eller styre hunden i søket for at det skal være mest mulig effektivt og nøyaktig.

En annen forskjell vil være ekvipasjen sitt erfaringsgrunnlag. Det at hundeføreren kjenner sin hund godt vil være med på å påvirke de taktiske valgene som må foretas fortløpende under søket. Hvis for eksempel hundeføreren vet at hunden blir hemmet i søket hvis den ikke får en viss lengde på linen, eller at hunden er veldig interessert i mennesker og vil løpe bort til alle mennesker som passerer den, vil dette være momenter som må være med i vurdering for hvordan man arbeider. Hvor stor eller liten luktkilden må være for at hunden skal markere er også noe som spiller inn. Hvis hunden markerer på en person eller et objekt, vil det i de fleste tilfeller være sannsynlighetsovervekt for brudd på straffeloven § 231, som har en strafferamme på inntil 2 år fengsel. Dette vil oppfylle vilkåret til skjellig grunn til

---

<sup>40</sup> Gjengivelsen av hvordan narkotikahunden er og fungerer i praksis bygger på samtaler med ulike hundeførere i politiet, samt egen erfaring som tidligere profesjonell hundetrener og hundefører utenfor politiet. Eventuelle feil eller mangler i fremstillingen tilfaller derfor i sin helhet oppgaveskriver.

<sup>41</sup> Hvilke narkotiske stoffer som hunden må kjenne til følger av godkjenningsprogrammet til PHS for narkotikahunder.

<sup>42</sup> Ekvipasje er betegnelsen på en hund og hundefører sammen.

mistanke som kan danne grunnlag for bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler som pågripelse og ransaking.

Noen hunder er meget flinke til å plukke opp små luktbilder som følger med luftstrømmen og følge dette luktbilde til kilden, mens andre trenger større mengder for å identifisere lukten fra narkotikaen. Dette er en treningssak, hvor hundeføreren bestemmer hvilke mengde og type narkotika som brukes i hvert enkelt utlegg, i tillegg til hvordan og hvor utleggene med narkotika plasseres. Klimatiske forandringer er også noe som en hundefører må tenke på. Hvis det er god trekk i luften i et område, kan lukten fra narkotikaen bære langt, noe som gjør at narkotikahunden kan oppdage luktbilde fra relativt store avstander. Både mengden narkotika, hvor flink hunden er til å fange opp luktbilder og ikke minst at hundefører klarer å se atferdsforandringen hos sin hund, for så å la hunden følge lukstrømmen frem til kilden vil være avgjørende. Hundens erfaringsgrunnlag vil også ha en klar innvirkning for hvordan den identifiserer og følger dette luktbildet til kilden. Desto lengre erfaring på hunden, jo flinkere blir de.

### 3.1 Ulike typer søk med narkotikahund – hvilke betydning har dette i praksis?

Hvordan arbeider hunden i praksis? Man kan grovt sett skille mellom tre ulike typer søk, som kan defineres som personsøk, patruljegang og områdesøk. *Personsøk* er et målrettet søk mot en eller flere bestemte personer. Hunden vil i disse tilfellene ofte komme i fysisk kontakt med den undersøkte. Den undersøkte blir i denne type søk som oftest pålagt om å holde seg i ro mens hunden søker. *Personsøk* vil i et hvert tilfelle regnes som en personransaking jf. straffeprosessloven § 195 første ledd, da søket er så inngripende i personens private sfære og handlefrihet, jf. pkt. 2.2. I tillegg vil handlingen være å anse som etterforsknings, jf. pkt. 2.1, da formålet med undersøkelsen vil være å avdekke eventuell narkotika som kan brukes som bevis i en eventuell straffesak, jf. straffeprosessloven § 226. Det vil også være å anse som ransaking hvis politiet målrettet søker på elevenes private skap eller oppbevaringsplasser, som garderober eller andre steder hvor elevene oppbevarer sine personlige gjenstander, som befinner seg på skolen, jf. straffeprosessloven § 192 første ledd, jf. pkt. 2.5.1.

*Patruljegang* er når hundefører ikke styrer hunden mot et bestemt objekt eller personer, men lar hunden selvstendig arbeide fritt med luftstrømmer og luktbilder den blir eksponert for, også kalt overværsøk. Den eneste påvirkningen fra hundefører vil være den naturlige føringen av hunden i miljøet mens ekvipasjen er i bevegelse fra et sted til et annet.



*Områdesøk* menes i denne forbindelse et søk hvor hunden søker fritt uten line innenfor et definert område. Det kan være alt fra en korridor som begrenses av dører i hver ende eller et begrenset område inne eller ute, hvor hundefører har kontroll over hva som befinner seg innenfor dette området og samtidig har kontroll på hunden. Ved patruljegang og områdesøk vil det være ingen eller minimalt med kontakt mellom hunden og objektet som blir avsøkt.

Beskrivelsen over gir en helhetlig og kort innføring i hvordan en narkotikahund fungerer i praksis. Det jeg ønsker å belyse er at ut fra de ulike forutsetningene narkotikahundene har, vil dette være medvirkende til hvilken metode hundeføreren vil benytte seg av under et søk etter narkotika. Det vil hele tiden være variasjoner som vil innvirke på hvor effektiv og nøyaktig ekvipasjen får vært. Det kan være så enkelt som om hunden skal være i line eller søke fritt, eller at hunden må holdes unna visse områder for at søket ikke skal gå over til en personransaking av tilfeldig forbipasserende.<sup>43</sup>

Ut fra dette kan det dermed fastslås at personsøk ikke vil kunne benyttes i det forebyggende arbeidet, da denne typen søk vil være for inngripende i elevens sfære, og lovkravet i legalitetsprinsippet vil gjøre seg gjeldene. Patruljegang og områdesøk vil derimot kunne benyttes, så fremt ekvipasjen tar hensyn til elevenes privatliv.

## 4. Hvilke hensyn må vurderes ved bruk av narkotikahund på videregående skoler?

### 4.1 Hensynet til elevenes privatliv

Hvordan er elevenes private sfære beskyttet av EMK? EMK artikkel 8 første ledd ” Enhver har rett til respekt for sitt *privatliv* og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse” (min kursivering). Disse fire ordene ”privatliv, familieliv, hjem og korrespondanse” sammenfattes i det videre av begrepet ”privatliv”. Videre fremkommer det av andre ledd at offentlig myndighet, herunder politiet, ikke kan foreta seg noen inngrep som krenker denne rettigheten med mindre det er ”nødvendig i et demokratisk samfunn” i forhold til den positive handlingsplikten, jf. pkt. 2.5.2. Første og andre ledd danner dermed en beskyttelse ovenfor den enkelte borger, hvor politiet etter første ledd må respektere privatlivet til den enkelte, og i andre ledd at et inngrep kun kan gjøres hvis minst et av vilkårene i andre ledd er oppfylt.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Jf. straffeprosessloven § 195 første ledd

<sup>44</sup> Tor Ehlers Bertelsen, *EMK – Kommentarer til bestemmelsene om individets rettigheter og friheter*, Oslo 2011 s. 237-257



Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) har gitt en generell presisering av hva som faller inn under ”privatliv” i dom 29. april 2002 *Pretty mot Storbritannia* avsnitt 61;

”EMD har tidligere påpekt at ”privatliv” er et vidt begrep som ikke lar seg uttømmende fortolke. Ordet dekker personens fysiske og psykiske integritet ... Ordet kan i visse situasjoner også omfatte den fysiske og sosiale identitet ... Artikkel 8 beskytter også en rett til personlig utvikling, og retten til å etablere og utvikle forhold til andre mennesker og med omverdenen ...”

#### 4.1.1 Hensynet til den enkelte elevs fysiske og psykiske integritet

Hva avgjør om en handling bryter eller er i tråd med EMK artikkel 8? Ved vurderingen om et konkret tiltak faller innenfor EMK artikkel 8 første ledd, må bero på hvilken betydning det konkrete tiltaket har for den enkelte, ut fra om personens fysiske og psykiske integritet er krenket. Dette følger av at alle tiltak som berører den fysiske og psykiske integritet vil som utgangspunkt berøre ens privatliv. Med fysisk integritet menes i denne sammenheng et hvert tiltak som berører noens fysiske legeme, herunder vern mot fysisk smerte, ubehag, andre skader eller begrensinger i bevegelsesfriheten. Psykisk integritet er tiltak som berører noens følelsesliv eller private interesser og som ikke omfattes av den fysiske integriteten.<sup>45</sup> Felles for den fysiske og psykiske integriteten er at det åpnes for visse former for krenkelser av privatlivet når det er nødvendig i et demokratisk samfunn og i samsvar med loven, som nevnt under pkt. 2.5.

Hva betyr dette for bruk av narkotikahund på skoler? Dette vil legge føringer på hvilke type søk som kan benyttes på skolene. Som nevnt under pkt. 3.1, vil personsøk være et type søk som er utelukket så lenge det er snakk om forebyggende arbeid. Patruljegang og områdesøk vil derimot være aktuelle søksmåter, da hundefører kan ha kontroll med elevene og omgivelsene som undersøkes, men det kan også føre til at noen områder, selv om det må anses som fellesområder, ikke kan gjennomføres med hund mens elevene er tilstede. Bevegelsesfriheten til elevene kan i noen tilfeller være så innskrenket i praksis at ved å passere eller oppholde seg i området mens hunden søker må ses på som et inngrep i elevenes fysiske integritet, jf. EMK art. 8 første ledd, og kravet til hjemmel i lov gjør seg gjeldene, jf. EMK art. 8 andre ledd.

---

<sup>45</sup> Kai Spurkland, *Utredning om narkotikahund*, Oslo 2012 s. 26-28 og Tor Ehlers Bertelsen, *EMK – Kommentarer til bestemmelsene om individets rettigheter og friheter*, Oslo 2011 s. 237-257

Hva da med elevenes psykiske integritet? Politimetodeutvalget skriver at politimetoder som spaning, infiltrasjon, kommunikasjonskontroll og romkontroll vil kunne være et inngrep i den psykiske integritet.<sup>46</sup> Hva da med narkotikahund som politimethode i forhold til den psykiske integriteten? Ekvipasjens tilstedeværelse kan tenkes å være krenkede på flere måter, både ved at den enkelte kan føle seg mistenkeliggjort for å ha gjort noe straffbart som følge av politiets nærvær, men også hvis noen eksempelvis er allergisk mot hund og må forlate stedet. Ved at personen må forlate stedet som følge av allergi, kan utenforstående tolke det som at vedkommende forsøker å skjule noe for politiet ved å gå vekk fra situasjonen. Av den grunn kan eleven føle seg mistenkeliggjort. Dette vil da kunne føles som inngrep i den utsattes psykiske integritet.

Informasjonen elevene får fra politiet ved semesterstart og før undersøkelsen faktisk starter må sies å ivareta hensynet til den psykiske integritet, se pkt. 2.5.1. Dette er i tråd med at den psykiske integritet ikke nyter det samme vernet som den fysiske integritet med tanke på politiets inngripen. Politimetodeutvalget forklarer det på følgende måte ” Den alminnelige oppfatning har vært at så lenge politiets fremgangsmåte ikke har vært forbudt i lov, har den alminnelige handlefrihet vært ansett tilstrekkelig til å krenke den psykiske integritet”<sup>47</sup>

#### 4.2 Hensynet til den forebyggende effekten av politiets innsats med narkotikahund

Hvilke forebyggende metoder kan politiet benytte i det forebyggende arbeidet på skolene? Oslo politidistrikt har i brev til Politidirektoratet 20.02.2014, se vedlegg 2, kommet med innspill på hvilke metoder som kan brukes i det forebyggende arbeidet på skolene.

Følgende fremkommer i brevet;

”Våre vurderinger så langt er at forebyggende skoleinnsatser med narkotikahund er vesentlig mer virkningsfullt en tradisjonell opplysningsvirksomhet – og det er en metode som representerer en liten belastning for elever som *ikke* har befatning med narkotika. Vår opplevelse er også at mange overvurderer hva politiet kan oppnå ved informasjon alene. Det er langt mer effektivt å ha med hund og demonstrere hvordan den jobber.” (min kursivering)<sup>48</sup>

I brevet trekkes det frem blant annet at bruk av narkotikahund representerer en liten belastning for elever som ikke har befatning med narkotika. Dette er dermed i tråd med forholdsmessighetsvurderingen, jf. pkt. 2.4, og den aktive hjelpeplikten mot

---

<sup>46</sup> NOU 2004:6 s. 36-37

<sup>47</sup> NOU 2004:6 s. 43

<sup>48</sup> Jf. brev fra Oslo PD til Politidirektoratet s. 1. Vedlegg 2

unnlatesplikten i forhold til EMK artikkel 1 og 8, jf. pkt. 2.5.3, da politiet har en plikt til å arbeide forebyggende mot narkotika på den ene siden, samtidig som politiet plikter å ivareta elevenes rettssikkerhet på den andre siden.

Det påpekes også i brevet at bruk narkotikahund er mer virkningsfullt en tradisjonell opplysningsvirksomhet. I dette pekes det mot at mange ungdommer har en uriktig forestilling om politi og hasj – blant annet at politiet er opptatt av sterkere stoffer, at politiet ikke klarer å avdekke befatning med narkotika, samt at det er overdrevent hvor farlig narkotika er, mv. Ved å benytte narkotikahund i det forebyggende arbeidet vil det vise ovenfor ungdommene at politiet tar dette arbeidet alvorlig, og samtidig vise at politiet har et godt hjelpemiddel mot narkotika. En positiv og ønsket konsekvens er at skolens område kan fremstå som mindre attraktivt for de som er i befatning med narkotika, ved at det er en økt risiko for å bli tatt eller at narkotikaen som de eventuelt har skjult på skolen kan bli funnet.<sup>49</sup>

Er det greit å bruke narkotikahunden som virkemiddel for å forebygge narkotika på skolen? Som nevnt i pkt. 3, har narkotikahunden en unik egenskap til å avdekke narkotika nøyaktig og effektivt, samtidig som den kan være med å tydeliggjøre at politiet tar det forebyggende arbeidet på alvor, som nevnt ovenfor. Videre må politiet ut fra en skjønnsmessig vurdering benytte det virkemiddelet som gir mest effekt med minst mulig bruk av ressurser. Det må derfor være opp til politiet selv å velge det hjelpemiddelet som gir den beste forebyggende effekten, i dette tilfelle narkotikahunden, så lenge hensynet til elevenes privatliv blir ivaretatt.

## 5. Avslutning

*Hva er det som hjemler politiets innsats ved bruk av narkotikahund som et forebyggende tiltak mot narkotika på videregående skoler? Hvilke muligheter og begrensinger utgjør dette for politiets forebyggende arbeid mot narkotika på videregående skoler med narkotikahund?*

---

<sup>49</sup> Jf. brev fra Oslo PD til Politidirektoratet s. 2-3. Vedlegg 2

Det forebyggende arbeidet mot narkotika på videregående skoler er på et overordnet plan hjemlet i politiinstruksen og opplæringslova. Her fremkommer det at politiet har en plikt til å arbeide forebyggende på skolene, samt at politiet sammen med skolemyndighetene har en plikt til å gi alle elever i den videregående skolen et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Den praksis som er ved bruk av narkotikahund i dag synes ikke å være strid med EMD og EMK. Dette fører til at kritikken mot politiets bruk av narkotikahund i det forebyggende arbeidet på skolen er uberettiget, i det Staten faktisk har en handleplikt til å forebygge narkotika. Det må dog være et rimelig forhold mellom hensynet til politiets plikt til å forebygge kriminalitet og sikre elevenes rett til et godt skolemiljø som fremmer helse og læring, mot belastningen som elevenes utsettes for ved et søk på skolen med narkotikahund.

I praksis betyr det at politiet kan benytte narkotikahunden til patruljegang og områdesøk i sitt forebyggende arbeid, så fremt det blir gjort innenfor de gjeldene retningslinjer. Personsøk vil på sin side ikke kunne brukes i det forebyggende arbeidet, da det vil være for inngripende i elevenes sfære.

## 6. Referanseliste

### Litteratur

Auglend, Ragnar L., Mæland, Henry John og Røsandhaug, Knut, *Politirett*, 2. Utgave (Oslo 2012).

Fredriksen, Steinar, *Innføring i straffeprosess*, 3.utgave (Oslo 2013).

Fredriksen, Steinar og Spurkland, Kai, *Ordensjuss* (Oslo 2014).

Politidirektoratet, *politiet i Norge* (Oslo 2010)

### Egenvalgt litteratur

All, Jørgen, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 4.utgave (Bergen 2015). (58 sider)

Bertelsen, Tor Ehlers, *EMK – Kommentarer til bestemmelsene om individets rettigheter og frihet* (Oslo 2011). (42 sider)

Eckhoff, Torstein og Smith, Eivind, *Forvaltningsrett*, 10.utgave (Oslo 2014).  
(117 sider)

Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 4.utgave (Oslo 2015). (61 sider)

Spurkland, Kai, *Utredning om narkotikahund* (Oslo 2012). (66 sider)

(Hentet fra phs.no 31. mars 2016.)

<http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/175094/1/utredning%20om%20narkotikahund.pdf>

### Lover

Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven)

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven)

Lov 4. desember 1992 nr. 132 om legemidler m.v. (legemiddeloven)

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæring (opplæringslova)

Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett  
(menneskerettsloven)

Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven)

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4. november 1950 (EMK)

## Forarbeider

- Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven)
- Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) Om lov om politiet (politiloven)
- Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) Om lov om endringer i straffeloven 20. mai 2005 nr. 28 (siste delproposisjon – slutføring av spesiell del og tilpasning av annen lovgivning)
- Innst. 186 S (2013-2014) Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag fra Per-Kristian Foss, mfl.
- Dok. nr.16 (2011-2012) Rapport fra menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.

## Rettspraksis

- Rt. 1993 s. 1302 (s. 1304)
- Rt. 1995 s. 530 (side 537)
- Rt. 2003 s. 1302 (s. 1304)
- Rt. 2010 s. 610 (avsnitt 27)
- HR-2013-881-A (avsnitt 13)
- HR-2015-2526-A (avsnitt 89)
- EMD 25. november 1994 *Sjerna mot Finland* (avsnitt 38)
- EMD 29. april 2002 *Pretty mot Storbritannia* (avsnitt 61)

## Instrukser

Politiinstruksen. (1990). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. Juni 1990*

## Andre kilder

Myhrer, Tor-Geir, "Fra riksadvokaten", *Tidsskrift for Strafferett*, 2001 s. 102-135 (Hentet fra Rettsdata 1. desember 2015.)  
<https://min.rettsdata.no/#/Dokument/gTFS2001z2D2z5FMYHRER?dq=TFS%202001%202>

NOU 2004: 6, *Mellom effektivitet og personvern*. Politimetoder i forebyggende øyemed.  
(Hentet fra Lovdata 12. Desember 2015.)

<https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nou-2004-6>

NOVA (2015). *Ungdata. Nasjonale resultater 2014*. NOVA Rapport 7/15. Oslo: NOVA  
(Hentet fra Ungdata.no 31. mars 2016.) <http://www.hioa.no/Om-HiOA/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NOVA/Publikasjoner/Rapporter/2015/Ungdata.-Nasjonale-resultater-2014>

Oslo politidistrikt. (2013). *Bruk av narkotikahund i forebyggende arbeid*.

[Notat] Oslo: Strategisk stab, Oslo politidistrikt.

Politidirektoratet, *Politiets bekjempelse av narkotikakriminalitet i perioden 2011 til 2015*, Oslo: Politidirektoratet. (Hentet fra politi.no 28. mars 2016.)

[https://www.politi.no/vedlegg/lokale\\_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg\\_1138.pdf](https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politidirektoratet/Vedlegg_1138.pdf)

Riksadvokatens rundskriv 01/2016. (Hentet fra Riksadvokaten.no 28. mars 2016.)

<http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2016/MI-ogprioriteringsskriv2016.pdf>

Strategisk stab (2012) *Narkotikahund på skoler*. Et hefte i serien *rett på gata*. Oslo: Oslo politidistrikt

## Internettsider

<http://www.ssb/lovbrudda> (Lest: 29. november 2015.)

<http://www.nrk.no/hordaland/narkoaksjon-mot-skoler-i-bergen-1.11549306>

(Lest: 30. november 2015.)

<http://www.uhuru.biz/?p=1293> (Lest: 26. februar 2016.)

<http://www.aftenposten.no/nyheter/Statens-domt---kvinne-fikk-ikke-nok-beskyttelse-mot-voldsmann-7186322.html> (Lest: 26. April 2016)

## Vedlegg

Vedlegg 1: Notat fra Justis- og beredskapsdepartementet, ved Lovavdelingen, til  
Politiavdelingen. Saksnr.: 13/5441. Dato: 07.03.2014.

(Oversendt fra politiadvokat Kai Spurkland)

Vedlegg 2: Brev fra Oslo Politidistrikt til Politidirektoratet 20.02.2014 Ref.: 201401458

(Oversendt fra politiadvokat Kai Spurkland)

## Notat

---

Til: Politiavdelingen

Fra: Lovavdelingen

Saksnr.: 13/5441

Dato: 07.03.2014

06.03.2014 rådgiver Sigurd Skjelde Aaserudhagen

07.03.2014 lovrådgiver Anette Isachsen Kræmer

07.03.2014 avdelingsdirektør Fredrik Bockman Finstad

### Hjemmel for bruk av narkotikahund i videregående skole.

#### 1. INNLEDNING OG OPPSUMMERING

Vi viser til notat 27. januar 2014 til ledelsen fra PIA og LOV, og statsrådets merknad 30. januar 2014 hvor det bes om oppfølging innen 15. mars 2014. Som et ledd i PIAs arbeid med hvordan narkotikahund i fremtiden skal brukes i politiets forebyggende virksomhet i den videregående skole, vil LOV i det følgende vurdere enkelte spørsmål knyttet til hjemmelsgrunnlaget for slik bruk.

Hovedinnholdet i notatet kan oppsummeres slik:

- En rekke ulike rusforebyggende tiltak – med eller uten narkotikahund – kan gjennomføres uten hjemmel i lov og uten samtykke fra elevene. Det bør vurderes i hvilken grad slike tiltak kan oppfylle de ønskede forebyggende virkninger.
- Søk med hund på elever og deres eiendeler på grunnlag av samtykke reiser en rekke problemstillinger og ligger i en gråsonerettslig sett. Det må under enhver omstendighet gjennomføres på en annen måte enn det som til nå har vært tilfellet. Viktigst er at elevene må vite fullt og helt hva de samtykker til, men det er også grunn til å se nærmere på hvordan formålet med slike søk kan oppnås på en minst mulig inngripende måte, og hvordan reell frivillig deltakelse best kan



ivaretas.

- Avhengig av hvordan en fremtidig ordning utformes, vil den kunne stå på et tryggere rettslig grunnlag dersom den forankres i en ny lovhjemmel. En slik lovhjemmel bør inntas i opplæringslova.

## 2. BAKGRUNN

Politiets rusforebyggende arbeid i den videregående skolen består av ulike tiltak. Søk etter narkotika ved hjelp av hund er et slikt tiltak. Hvorvidt slike søk kan og bør skje på elever og deres eiendeler, har vært omstridt. Den 6. august 2013 varslet Elevorganisasjonen Justis- og beredskapsdepartementet om at de ville ta ut et søksmål om lovligheten av politiets bruk av narkotikahund i rusforebyggende arbeid. I søksmålsvarslet anfører Elevorganisasjonen at politiet har brukt hunder til å søke på elever og skolesekker i klasserom, og at dette har gått utover det politiet hadde rettslig adgang til å gjøre, både etter alminnelige norske regler og den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK).

I søksmålsvarslet ble det vist til at politiet i Oslo hadde innhentet skriftlige erklæringer fra elever hvor elevene samtykket til å være tilstede ved besøk av politi med narkotikahund. Slike besøk ble i erklæringen beskrevet som en «demonstrasjon» av søk med narkotikahund. Det innhentede samtykket omfattet ikke at hunden skulle søke på elevenes person og eiendeler. Det var også andre grunner til å stille spørsmål ved hjemmelsgrunnlaget for slike søk.

Departementet presiserte derfor i brev til Politidirektoratet 27. august 2013 at bruk av narkotikahund i det rusforebyggende arbeidet ikke måtte gjennomføres slik at elever eller deres eiendeler ble gjenstand for søk med hund. Det er ukjent for oss i hvilken utstrekning og på hvilken måte politiet har videreført det rusforebyggende arbeidet i skolen etter dette. Vi forstår likevel instruksjonen slik at den ikke står i veien for gjennomføring av andre rusforebyggende tiltak i skolen, herunder annen bruk av og søk med narkotikahund.

I brev 3. september 2013 til Elevorganisasjonen viste departementet til at daværende regjering hadde besluttet at

bruken av narkotikahund i det rusforebyggende arbeidet i skolen skulle evalueres (Handlingsplan for forebygging av kriminalitet side 28), og at politiet var blitt instruert om ikke å bruke hund til å søke på elever inntil evalueringen var gjennomført. Departementet uttalte videre at Elevorganisasjonen «naturligvis» ville bli «invitert til å komme med forslag og innspill som et ledd i evalueringen». Elevorganisasjonen forventet etter dette å fremme søksmål.

I brev 10. februar 2014 ba Justis- og beredskapsdepartementet om innspill fra Politidirektoratet på hvordan narkotikahund bør brukes i det rusforebyggende arbeidet i skolen i fremtiden. Politiet ble særlig bedt om gi synspunkter på bruk av hund i klasserommet, herunder hvilke formål slike søk skal ivareta og om slike formål kan ivaretas på andre og mindre inngripende måter. Politiet ble også bedt om å gi synspunkter på om det ved bruk av hund til søk i klasserom er nødvendig å søke på elever og deres eiendeler, og hvordan dette eventuelt kan skje på en mest mulig skånsom måte.

I Oslo politidistrikts brev 20. februar 2014 kommer politiet med en rekke innspill til departementet. I den følgende vurderingen tar vi utgangspunkt i disse innspillene. I tillegg til brevet 20. februar 2014 bygger vurderingen på den kjennskap vi har til politiets rusforebyggende arbeid i den videregående skolen på grunnlag av Politidirektoratets brev til departementet 13. januar 2012 med vedlegg, Politidirektoratets brev til politidistriktene 6. september 2012 med vedlegg, samt vedlegg til overnevnte søksmålsvarsel. Alle de nevnte vedleggene består i hovedsak av en samarbeidsavtale mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt, et rutineskriv for hvordan rusforebyggende arbeid skal foregå (vedlagt nevnte avtale), en veileder om narkotikahund på skoler utarbeidet av Oslo politidistrikt, et offentlig tilgjengelig informasjonsskriv fra Oslo politidistrikt og en samtykkeerklæring, og ulike versjoner av disse dokumentene. Dokumentasjonen gjelder i all hovedsak Oslo politidistrikt. Vi er ikke kjent med andre politidistrikters praksis.

### **3. BRUK AV NARKOTIKAHUND SOM IKKE REISER SÆRLIGE HJEMMELSPØRSMÅL**

I brevet 20. februar 2014 nevner politiet en rekke tiltak som omtales som mindre gode «alternativer». Brevet må forstås slik at det menes alternativer til søk på elever og deres eiendeler med narkotikahund i klasserommet.

Det første tiltaket som nevnes er såkalte «passive» demonstrasjoner med hund, «uten stoff eller med medbragt stoff, og søk på forhåndsdefinert område langt fra elevene». Med dette synes politiet å mene demonstrasjoner som ikke innebærer at elevene selv gjøres til gjenstand for søk. Det andre tiltaket som nevnes er informasjonskampanjer og informasjonsmøter. Politiet uttaler at begge deler er «rettslig sett ukomplisert», men trolig «virkningsløst».

Etter vår vurdering kan slike tiltak i utgangspunktet gjennomføres uten annet hjemmelsgrunnlag enn samtykke fra den aktuelle skolen.

Det tredje tiltaket som nevnes er søk med hund på skolens område når det ikke er elever på skolen. Politiet mener dette vil ha en effekt mot depoter og lignende, men at det er et mindre effektivt virkemiddel når det ikke kombineres med «skoleinnsatsene». (Med «skoleinnsatser» antar vi at det siktes til hundesøk på elever og deres eiendeler i klasserommet). Videre nevnes som et fjerde tiltak søk med hund på skolens område når elevene er på skolen, men kun på fellesarealer som ganger, toalett og i skolegården. Dette kan i følge politiet være hensiktsmessig og skje i samarbeid med skolen.

Søk med hund på skolens område kan gjennomføres med samtykke fra skolen. Så fremt skolen samtykker er det ingen rettslig grunn til å begrense slike søk til tidspunkter hvor det ikke er elever på skolen, og vi oppfatter heller ikke at dette har vært tilfellet tidligere. Avgjørende må være at søkene (dersom de for eksempel skjer i friminuttene) innrettes slik at det ikke rent faktisk søkes på elever som måtte befinne seg på de aktuelle fellesområdene (ettersom skolen ikke kan samtykke til at elever skal utsettes for søk).

Etter vårt syn kan det være grunn til å utrede nærmere hvilken forebyggende virkning narkotikahundesøk i skolens fellesarealer kan ha i kombinasjon med andre tiltak, som for eksempel «passive» demonstrasjoner og informasjonsmøter.

Det fjerde tiltaket politiet nevner er tradisjonell etterforskning med pågripelser, ransaking og beslag. Etter politiets syn virker dette i utgangspunktet bare reaktivt, ikke forebyggende, og kan oppleves som krenkende og stigmatiserende.

Det er etter vårt syn grunn til å påpeke at straffeforfølgning er ment å ha både individual- og allmennpreventiv virkning, og således virke avskrekkende. Vi vil anta at for eksempel de seneste aksjonene ved videregående skoler i Bergen vil kunne bidra til at elever i fremtiden vil tenke seg om før de oppbevarer, bruker eller omsetter narkotika i skolesammenheng. Etter vårt syn blir det derfor for enkelt å si at straffeprosessuelle virkemidler i utgangspunktet bare virker reaktivt.

Politiet har rett i at etterforskningskritt rettet mot elever kan oppleves belastende, kanskje særlig for enkeltelever som blir gjenstand for dette i påsyn av medelever. En straffeprosessuell etterforskning er likevel – i motsetning til rusforebyggende arbeid – strengt lovregulert og underlagt domstolskontroll. Tvangsmidler kan ikke brukes mot personer som ikke er mistenkt for noe straffbart. Tvangsmidler kan bare brukes når det er tilstrekkelig grunn til det og når det etter sakens art og forholdene ellers ikke vil være et uforholdsmessig inngrep, jf. straffeprosessloven § 170 a. Etterforskningskritt som skjer innenfor loven og som gjennomføres på en mest mulig lempelig måte (her må det sees hen til at de mistenkte kan være mindreårige eller unge voksne og at tvangsmiddelbruken griper inn i skolehverdagen), må i utgangspunktet kunne skje også i skolesammenheng. Etter vår vurdering kan det være grunn til å se nærmere på hvordan straffeprosessuell etterforskning kan utgjøre en del av det rusforebyggende arbeidet i skolen.

#### **4. KRAV OM HJEMMEL FOR SØK PÅ ELEVER OG DERES EIENDELER**

I brevet 20. januar 2014 gir politiet uttrykk for at det foretrukne virkemiddelet i det rusforebyggende arbeidet, er søk med narkotikahund rettet mot enkeltelever og deres eiendeler. Et slikt tiltak har etter vårt syn ikke utelukkende forebyggende virkninger, men også et preg av kontroll. Det kan gi grunnlag for etterforskning og straffefølgning. Tiltaket er derfor mer problematisk enn de forebyggende tiltakene som nevnt i punkt 3.

Søk etter narkotika rettet mot enkeltelever og deres eiendeler kan gi myndighetene kunnskap om bevis for allerede begåtte straffbare forhold. Søkene kan avdekke gjenstander den enkelte elev holder skjult, i motsetning til noe vedkommende eksponerer i offentligheten (for eksempel ved åpenlys bruk av narkotika). Søkene kan avdekke gjenstander vedkommende oppbevarer på egen kropp og i personlige eiendeler, det vil si i elevens private sfære. Søkene skjer i en skoletime og er rettet mot elever som er til stede som en del av skolegangen (i motsetning til på allment tilgjengelig sted). Dette forsterker preget av søk rettet mot privatsfæren. Utfallet av søket kan gi grunnlag for å iverksette tvangsmidler mot og straffefølgning av enkeltpersoner.

Det er neppe tvilsomt at slike søk må anses som et inngrep i borgernes rettssfære etter legalitetsprinsippet og i den enkeltes «private life» etter EMK artikkel 8. Dette gjelder selv om søkene skjer som en ren utvendig undersøkelse uten maktbruk eller fysisk tvang. Det er videre uten betydning at søkene fra politiets side synes å ha andre uttalte formål, slik som forebygging.

Søk etter narkotika rettet mot enkeltelever og deres eiendeler kan etter dette ikke gjennomføres uten et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag.

Straffeprosessloven kan i utgangspunktet være et slikt hjemmelsgrunnlag, men bare dersom søkene skjer som ledd i etterforskning (straffeprosessloven § 224) og vilkårene for å benytte ransaking etter straffeprosessloven § 195 er oppfylt. Det synes klart at dette ikke er tilfellet ved søk etter narkotika på elever og deres eiendeler som ledd i det rusforebyggende arbeidet i skolen. Slike søk skjer i følge dokumentasjonen nevnt ovenfor i punkt 2,

kun når det ikke er konkrete holdepunkter for at noen oppbevarer narkotika. Søkene skal dermed ikke regnes som etterforskning, men som del av annen politivirksomhet.

Søk etter narkotika rettet mot enkeltelever og deres eiendeler krever et hjemmelsgrunnlag, uavhengig av om det skjer som ledd i etterforskning eller annen politivirksomhet. Utenfor straffeprosessloven finnes ingen lovhjemmel som gir grunnlag for slike søk.

##### **5. HJEMMEL I SAMTYKKE FRA ELEVENE**

I utgangspunktet kan et samtykke fra den som undersøkes tjene som hjemmelsgrunnlag for en utvendig undersøkelse av person og eiendeler med politihund. Det forutsetter at samtykket tilfredsstiller visse krav og ses i lys av inngrepets art. I denne sammenheng er det særlig grunn til å peke på at samtykket må være informert, dekkende og reelt.

At samtykket må være *informert og dekkende* vil si at den som samtykker må vite hva det samtykkes til. Samtykket må dekke det faktiske inngrepet. I praksis synes politiet å ha underkommunisert overfor skole, elever og foreldre hva narkotikahunden rent faktisk foretok seg i klasserommet som en del av de såkalte forebyggende skoleaksjoner. Særlig problematisk er som nevnt at samtykkeerklæringen politiet i Oslo utarbeidet var begrenset til deltakelse på en «demonstrasjon» av hvordan en politihund jobber. Praksis synes imidlertid å ha vært at elevene ble kontrollert for oppbevaring av narkotika og at eventuelle funn kunne ha strafferettslige og -prosessuelle konsekvenser.

Dersom det på nytt skal skje søk på elever eller deres eiendeler som ledd i det rusforebyggende arbeidet i skolen, og dette skal skje på grunnlag av samtykke fra elevene, må slikt samtykke – som et minstekrav – innhentes på en åpen måte som sikrer et informert og dekkende samtykke.

Selv om elevene skulle få full informasjon om hvilke tiltak de ble bedt om å samtykke til, må et samtykke også være *reelt* dersom det skal kunne tjene som hjemmelsgrunnlag. Det betyr at det må foreligge faktisk frivillighet. Hva som

nærmere ligger i dette kravet kan være vanskelig å angi presist. Forholdene må i hvert fall være slik at ikke vedkommende lett får følelsen av å være i en tvangssituasjon – samtykket skal være fritt. I en viss utstrekning må det nok aksepteres at et politiingrep foretas på bakgrunn av samtykke, selv om de fleste vil føle et visst press på å vise velvilje overfor ordensmakten. Avgjørende i den enkelte situasjon må blant annet være hva slags inngrep det er tale om, hvilke konsekvenser det kan få og hvor reell valgfriheten faktisk er.

Vi tar i den videre vurderingen utgangspunkt i hvordan politiet i Oslo tidligere innhentet samtykke og gjennomførte narkotikahundesøk i klasserommet. I utgangspunktet kan dette opplegget synes å være egnet til å ivareta frivillighet. Av dokumentasjonen det er vist til i punkt 2 fremgår at samtykke ble innhentet skriftlig og på forhånd. Dette kan antas å bidra til at elever kan ta standpunkt i ro og mak, og ikke i den aktuelle situasjonen (som sikkert kan oppleves som stressende). Det fremgår også at elevene hadde mulighet til å trekke et samtykke tilbake, også når politiet var kommet inn i klasserommet. For å sikre at denne muligheten var reell, krevdes det ikke at elevene måtte oppgi noen grunn og nektelse skulle som hovedregel ikke danne grunnlag for mistanke eller registrering. Det fremgår også at hundene skulle avholdes fra å kunne søke på elever som ikke samtykket eller som trakk samtykket tilbake, idet disse elevene forlot klasserommet.

Vi er ikke kjent med om og eventuelt i hvilken utstrekning det forekom brudd på disse retningslinjene i praksis. Vi antar imidlertid at hunden måtte holdes nokså langt borte fra klasserommet og området rundt, dersom man skulle være sikker på at hunden ikke søkte på elever som ikke hadde samtykket. Dersom politiet faktisk praktiserer de nevnte retningslinjene på en effektiv og betryggende måte, må det i utgangspunktet kunne legges til grunn at en slik ordning gjør det mulig både ikke å samtykke og å trekke et eventuelt samtykke tilbake.

På den annen side fremgår det av dokumentasjonen som det er vist til i punkt 2 at elevene ikke skulle informeres før politiet kom. Det er vanskelig å se noen annen grunn for et slikt overraskelsesregime enn at elever som kunne

tenkes å oppbevare narkotika skulle avskrekkes på grunn av risiko for uanmeldt besøk. Dette står i et visst spenningsforhold til forutsetningen om frivillighet.

Dersom elevene har opplevd det som fritt å avgi samtykke skulle man anta at personer som oppbevarte narkotika ville forlate klasserommet når politiet kom på besøk med narkotikahund. Det er vel også grunn til å tro at det i praksis ofte har skjedd. I Politidirektoratets brev til departementet 13. januar 2012 opplyses imidlertid at det i 2011 ble avdekket til sammen 13,5 gram cannabis ved besøk på 18 skoler i Oslo i 2011. Noe av funnet opplyses å være «knyttet til person», mens noe ble «funnet på skolens fellesområder». Til sammen 10 personer skal ha blitt pågrepet som direkte følge av hundesøk. I gjennomsnitt ble det altså gjort funn som ga grunnlag for pågrepelse ved mer enn annethvert skolebesøk i Oslo i 2011. Det fremgår ikke uttrykkelig av brevet om funn kom som følge av at hunder var blitt satt til å søke etter narkotika på elever og deres eiendeler i klasserommet, men at det ble gjort funn «knyttet til person» tyder på det. Dersom personer som oppbevarte narkotika samtykket til å la seg søke på av politiets narkotikahund, er det grunnlag for tvil om hvor reell frivilligheten har vært.

I tillegg la ordningen opp til at de elevene som på forhånd hadde nektet å avgi samtykke eller som ønsket å trekke tilbake samtykket, måtte synliggjøre dette for de andre elevene. Dette ville antakelig oppleves stigmatiserende og ubehagelig, ikke bare for elever som selv har hatt befatning med narkotika, men også for elever som uforskyldt fryktet lukt i klær og eiendeler som følge av andres bruk, for eksempel fra en fest vedkommende har vært til stede på, eller fordi et familiemedlem røyker hasj i hjemmet.

Det er mye som tyder på at mange elever som har deltatt i denne typen aksjoner har oppfattet dem som ubehagelige, jf. blant annet søksmålsvarslet fra elevorganisasjonen. Hvorfor mange tilsynelatende likevel har valgt å delta, fremstår som uklart.

I dokumentasjonen som det er vist til i punkt 2 fremgår flere steder at foresatte kunne bli informert dersom en elev ikke samtykket eller trakk sitt samtykke tilbake. Det er



ikke klart om dette bare gjaldt for elever under 18 år. Også dette kunne antakelig virke som et press på den enkelte. Dersom foreldre kunne bestemme at mindreårige skulle utsettes for en kontroll av politiet, kan det for øvrig ha en problematisk side til forbudet mot selvinkriminering.

Det kan etter dette stilles spørsmål ved om fremgangsmåten som har vært praktisert tidligere har ivare tatt kravet til et reelt samtykke.

På den annen side kan det anføres at det dreier seg om et forholdsvis begrenset inngrep og at selv om det var et visst sosialt press på å samtykke og det ikke ville være helt uten belastning å nekte, forelå det rent faktisk en reell valgmulighet. Et slikt synspunkt kan ikke uten videre avvises.

Hvorvidt fremtidige søk på elever og deres eiendeler i klasserommet fortsatt kan skje på den måten som er gjennomført i Oslo (så fremt de åpenbare manglene ved samtykkeerklæringen repareres), kan ikke sies med sikkerhet. Spørsmålet er svært tvilsomt. En viktigere innvending mot å videreføre den tidligere ordningen (eventuelt med mindre tilpasninger) er at EMK artikkel 8 nr. 2 stiller krav om at et inngrep må være *forholdsmessig*. Vi har ikke hatt anledning til å foreta en grundig vurdering av forholdet til EMK. På generelt grunnlag kan vi likevel peke på at det lett vil være konvensjonsstridig å gjennomføre et inngrep i en vernet rettighet på en mer inngripende og tyngende måte enn nødvendig for å oppfylle formålet. Staten bør i det minste kunne vise til at det er gjort en vurdering av om de aktuelle formålene kunne vært oppnådd på en mer skånsom måte.

Et kompliserende aspekt ligger dessuten i at det også overfor den som benytter seg av muligheten til ikke å delta under hundesøket, kan tenkes å skje et inngrep. Vedkommende må for det første tilkjennegi foran hele klassen, læreren og politiet at vedkommende ikke vil la seg søke på. Allerede dette kan muligens anses som et inngrep etter EMK artikkel 8, selv om det er tvilsomt. Vanskeligere er at eleven må gå ut av en skoletime og fysisk forlate klasserommet for ikke å bli gjenstand for narkotikasøk. Selv om det ikke dreier seg om inngrep av særlig alvor, kan det ikke utelukkes at dette må ha et

hjemmelsgrunnlag etter EMK. Det oppstår i så fall en tvangssituasjon hvor eleven må velge mellom to inngrep.

En forebyggende virksomhet overfor elever i den videregående skole bør ikke innebære inngrep som hviler på et tvilsomt eller uklart rettsgrunnlag. Det er tale om inngrep overfor unge mennesker, de fleste barn, hvor det store flertall ikke har befatning med narkotika. I tillegg kommer at det er grunn til å anta at Elevorganisasjonen vil få en slik ordning prøvd for domstolene (særlig dersom organisasjonen ikke blir hørt på forhånd, slik som tidligere lovet).

På denne bakgrunn er vår klare anbefaling at en ordning med søk på elever og deres eiendeler på grunnlag av samtykke, må se hen til om formålet kan oppnås på en mindre inngripende måte som legger til rette for et frivillig og reelt samtykke.

For eksempel kan man tenke seg at politiet inviterte alle elever til å oppsøke gymsalen for å la seg søke på av en narkotikahund. Ved at elevene aktivt må oppsøke situasjonen vil det være klart at et reelt samtykke foreligger. Ved at de som ikke ønsker å delta ikke må vise dette i klasserommet foran klassekameratene, reduseres presset på å samtykke. Selv om elevene og eventuelt deres eiendeler også her vil være gjenstand for søk med narkotikahund, vil man langt på vei være over i en situasjon hvor det frivillige elementet fratår tiltaket preget av å være et inngrep.

I følge dokumentasjonen som det er vist til i punkt 2 er formålene med det rusforebyggende arbeidet i skolen blant annet å påvirke holdninger hos elevene, tydeliggjøre politiets holdning til narkotika, vise at det er en prioritert oppgave å bekjempe narkotika og vise at politiet har et effektivt virkemiddel i narkotikahunden. Det er grunn til å se nærmere på om disse og andre formål kan oppnås ved en slik fremgangsmåte som vi her skisserer – særlig dersom den kombineres med andre tiltak som informasjonsvirksomhet, narkotikasøk i fellesarealer og alminnelig etterforskning.

Det fremgår også at både elevråd og lærere har gitt positive tilbakemeldinger på politiets aksjoner, og at den

«store majoriteten av elever synes det er interessant å se hunden i arbeid» (Politidirektoratets brev til Justisdepartementet 13. januar 2012 ). Det er videre vist til at erfaringsmessig er det «veldig mange elever [som] ønsker å være tilstede i klasserommet for å se på når politiets narkotikahund er i arbeid» (rutineskriv vedlagt samarbeidsavtale mellom Utdanningsetaten og Oslo politidistrikt 2011). Det skulle dermed være grunn til å anta at oppmøtet ville være godt selv om frivilligheten i deltakelsen var bedre sikret enn etter den tidligere ordningen.

I brev 20. februar 2014 til Justis- og beredskapsdepartementet opplyser imidlertid politiet at «forebyggende skoleinnsatser» også skal skape en uro i de miljøene som har befatning med narkotika på skolen:

«For det tredje bidrar slike innsatser til å skape uro blant de som har med seg narkotika på skolen, og dermed kan det gjøre skolen mindre attraktiv som markeds plass for narkotika. Selv om ingen blir tvunget til å avsløre befatning med narkotika i slike innsatser, så vanskeliggjør det 'arbeidsforholdene' for de som selger narkotika. De må gå ut av klasserommet når vi kommer, de vet at de ikke kan gjemme stoff på skolen mm. Dette er en uro som er tilsiktet og ønsket, og er etter var oppfatning hensiktsmessig så vel som forholdsmessig.»

En slik virkning vil antakelig være noe vanskeligere å oppnå dersom søk bare kan gjennomføres på elever som aktivt møter opp i et fellesareal, som for eksempel gymsalen. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om urovirkningen er et utslag av at ordningen setter frivilligheten under press. Hvis det regelmessig skjer funn på elever som velger å bli sittende i klasserommet under søket er det mye som tyder på det.

Vi stiller altså spørsmål om det er mulig å oppnå urovirkninger hos målgruppen (de som oppbevarer narkotika) samtidig som en sikrer den reelle frivilligheten for alle elevene. De urovirkningene som oppnås må uansett stå i forhold til den belastning som øvrige elever utsettes for, jf. forholdsmessighetskravet i EMK artikkel 8. Vi har ikke hatt anledning til å gå i dybden på dette.

## 6. LOVHJEMMEL OG SAMTYKKE FRA ELEVENE

Som drøftelsen ovenfor har vist, er Lovavdelingen skeptisk til en ordning der søk i klasserommet på elever og deres eiendeler bygger på en samtykkeerklæring. Spørsmålet er om det stiller seg annerledes med en lovhjemmel.

I prinsippet vil ikke en lovhjemmel som forutsetter samtykke fra eleven gi grunnlag for større inngrep enn et samtykke alene. Selv om det gis en lovhjemmel må det legges til rette for at samtykket er frivillig og reelt, og det vil fortsatt være et problem i disse sakene. Det kan imidlertid hevdes at enkelte av tvilsspørsmålene som oppstår der søkene utelukkende baseres på samtykke, kan reduseres dersom lovgiver klart har tatt stilling til dem. Det gjelder for eksempel spørsmålet om belastningen ved å nekte å samtykke er så stor at ordningen ikke kan regnes som frivillig. Det samme gjelder spørsmålet om hvorvidt det skjer et inngrep overfor de elevene som nekter å delta og som må forlate klasserommet. En lovhjemmel vil uansett bidra til å bringe søkene over i mer betryggende rettslige rammer og redusere usikkerhet knyttet til eventuell domstolskontroll og konvensjonsstrid.

Men en kommer uansett ikke utenom en vurdering av om formålet med tiltaket kan oppnås på en lempeligere måte, jf. det som er sagt om dette i foregående punkt. Det kan for eksempel være grunn til å undersøke om lignende ordninger finnes i andre nordiske land. Forholdet til EMK vil måtte vurderes nærmere når det foreligger et konkret og utredet forslag. På generelt grunnlag antar vi likevel at et inngrep lettere vil være forholdsmessig etter EMK artikkel 8 nr. 2 dersom det bygger på en grundig utredning, og lovgiver har foretatt en bevisst og informert avveining av motstående hensyn.

Etter vårt syn vil en naturlig plassering av en eventuell lovhjemmel om forebyggende søk med narkotikahund i den videregående skolen, være i lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova). Opplæringslova § 3-7 gir hjemmel for forskrift om ordensreglement for den enkelte videregående skole. Reglementet skal gi regler om elevenes rettigheter og plikter samt om oppførsel. I reglementet for orden og

oppførsel i de videregående skolene i Oslo er det i § 5 slått fast at oppbevaring, bruk eller påvirkning av alkohol, narkotika eller andre rusmidler ikke aksepteres. Vi antar at lignende bestemmelser er inntatt i ordensreglementet for andre videregående skoler i landet.

Som en arbeidshypotese kunne man tenkt seg at det i tilknytning til opplæringslova § 3-7 inntas en bestemmelse som gir rektor adgang til å tillate politiet, som et ledd i det rusforebyggende arbeidet og for å bidra til at ordensreglementets bestemmelser om rus overholdes, å bruke hund til å søke etter narkotika på skolens fellesarealer, i klasserom og eventuelt på enkeltelever og deres eiendeler dersom elevene samtykker. Sistnevnte forutsetter som nevnt en bredere vurdering.

Vi ser det ikke som et alternativ med en hjemmel i politiloven som spesifikt omhandler bruk av narkotikahund i den videregående skole. En slik løsning vil kunne skape debatt om, og et behov for å avklare nærmere, de generelle grensene for politiets bruk av narkotikahund utenfor etterforskning overfor andre enn skoleelever, samt overfor personer som ikke samtykker. Dette vil kunne kreve en omfattende utredning, og kan muligens også foranledige lovendringer som man ikke ser behov for i dag.

Vi nevner for ordens skyld at Riksadvokaten etter en narkotikaaksjon mot Vestby videregående skole (omtalt i en artikkel i TfS 2000 side 128 av Tor-Geir Myhrer) antok at dagjeldende lov om videregående opplæring § 15 med tilhørende forskrifter, kunne være hjemmelsgrunnlag for kontrolltiltak som sikret at skolereglementet ble overholdt, herunder en utvendig undersøkelse av elevers sekker. (Riksadvokatens påtegning 8. mai 1998). Kirke-utdannings- og forskningsdepartementet var imidlertid uenig i dette, og riksadvokaten bøyde av ettersom den aktuelle forskriften lå under departementet (Riksadvokatens brev 16. juli 1998 og Riksadvokatens påtegning 30. september 1998, dokumentasjonen er vedlagt Politidirektoratets brev til politidistriktene 6. september 2012.) Det er følgelig ikke en ukjent problemstilling at skolelovgivningen kan være aktuell som hjemmelsgrunnlag for bruk av narkotikahund i den videregående skole.



## POLITIET

Politidirektoratet  
Pb 8051 Dep  
0031 Oslo

Deres referanse

Vår referanse  
201401458

Dato  
20.02.2014

### Innspill rusforebyggende arbeid

Det vises til Justisdepartementets oppdragsbrev av 10. februar og Politidirektoratets oversendelse til Oslo politidistrikt av 17. februar, med frist for vår uttalelse til 27. februar. Det fremgår av oversendelsen at departementet har mottatt mye om tema "bruk av hund i klasserom", bl.a. materiale skrevet av politiadvokat Kai Spurkland i samarbeid med tjenesteperson ved politidistriktets hundetjeneste. Departementet ønsker nå innspill på "eventuelle alternative praktiske løsninger".

For Oslo politidistrikts del er realiteten at mye tid og kompetanse er brukt på å finne frem de totalt sett beste løsningene for politiets forebyggende virksomhet på dette området, herunder også samarbeid med Oslo kommune. Siden det ble stilt spørsmålsteget ved lovligheten av politiets metodebruk på dette området, valgte politidistriktet å avslutte disse forebyggendeaksjonene, selv om vi mener at metoden er fullt ut lovlig, hensynsfull, hensiktsmessig og også nødvendig og ønsket av skoleledere, skolereisere og mange elevgrupper mfl. Etter vårt skjønn er det få eller ingen "alternative praktiske løsninger" som også er gode.

Vi vil også peke på at det er en prioritert politioppgave å bekjempe narkotika blant ungdom. Plikten til å drive forebyggende arbeid kommer til uttrykk flere steder. Norge som nasjon har gjennom barnekonvensjonen artikkel 33 forpliktet seg til å "treffe egnede tiltak [...] for å beskytte barnet mot ulovlig bruk av narkotiske eller psykotrope stoffer". For politiets del kommer plikten til å forebygge til uttrykk i politiloven § 2 nr. 2, og for skolens del vil opplæringsloven § 9a-3 om det psykososiale miljøet naturlig omfatte det å forebygge bruk av narkotika blant skolens elever.

Det er utfordrende å finne effektive metoder for forebygging som ikke samtidig er veldig ressurskrevende eller inngripende. Våre vurderinger så langt er at forebyggende skoleinnsatser med narkotikahund er vesentlig mer virkningsfullt en tradisjonell opplysningsvirksomhet – og det er en metode som representerer en liten belastning for elever som ikke har noen befatning med narkotika. Vår opplevelse er også at mange overvurderer hva politiet kan oppnå ved informasjon alene. Det er langt mer effektivt å ha med hund og demonstrere hvordan den jobber. Det er flere grunner til dette:

### Oslo politidistrikt

1 Ordensavdeling, besøk: Grønlandsleiret 44, 0190 OSLO  
Post: Postboks 8101 Dep, 0032 OSLO  
Tlf: 22 66 90 50 Faks: 22 66 87 01

Org. nr.: 961398142  
Postgiro: 7694.05.08319

For det første er det mange uriktige forstillinger blant ungdom om politi og hasj – eksempelvis at politiet hovedsakelig er opptatt av sterkere stoffer, at vi ikke klarer å avdekke befatning med narkotika, at det er overdrevet hvor farlig det er mv. Det er vanskelig å korrigere disse oppfatningene med informasjon alene. Ved å møte opp og vise fram hunden som et effektivt redskap forstår ungdommen på en helt annen måte at vi tar det på alvor, og at vi kan oppdage det.

For det andre er bruk av hund kontaktskapende. Noen få elever synes hunder er skremmende, men de aller fleste synes det er hyggelig eller spennende med hund, og det gir ofte en inngang til dialog som vi ellers ikke ville fått.

For det tredje bidrar slike innsatser til å skape uro blant de som har med seg narkotika på skolen, og dermed kan det gjøre skolen mindre attraktiv som markedsplass for narkotika. Selv om ingen blir tvunget til å avsløre befatning med narkotika i slike innsatser, så vanskeliggjør det "arbeidsforholdene" for de som selger narkotika. De må gå ut av klasserommet når vi kommer, de vet at de ikke kan gjemme stoff på skolen mm. Dette er en uro som er tilsiktet og ønsket, og er etter vår oppfatning hensiktsmessig så vel som forholdsmessig.

Det er viktig å understreke at slike innsatser ikke kan stå alene, men de har en viktig funksjon sammen med andre tiltak som tradisjonell etterforskning, samarbeid med barnevern og andre offentlige etater og tradisjonell etterforskning.

Enkelte har gitt uttrykk for at denne metoden oppleves inngripende eller voldsom, og stiller spørsmålsteget ved om det er nødvendig. "Målet helliger ikke middelet" er innvendingen.

Det at en del opplever det som skremmende eller voldsomt er noe vi må ta på alvor, og som alt annet politiarbeid må ulempene/belastningene ved metoden veies mot fordelene. Vår vurdering er at dette tiltaket er nyttig og effektivt, og har begrensede ulemper – og at det derfor bør brukes av politiet. Sentralt i denne avveiningen er følgende:

Undersøkelsen/søket i seg selv er ikke spesielt krenkende eller ubehagelig med mindre man er svært redd for hunder. Narkotikahundene er vesensforskjellige fra patruljehundene, som er store hunder trent for skarpe oppdrag. Narkotikahundene er normalt mindre hunder og "snille" raser som retrievere eller spanieler. Søket tar bare et par minutter, og innebærer at hunden går rundt i klasserommet og søker mellom pultene. Det eneste som kreves er at elevene sitter stille så hunden ikke blir distraheret. En søkshund som leter, er i gang med det aller morsomste den vet, og hunden er konsentrert om oppgaven, og glad og forventningsfull til den ventede belønning. Den er mao verken spesielt opptatt av elevene, aggressiv eller "skummel" på noen måte.

Hunden avdekker kun narkotika. Søket avdekker ingen personlige forhold (utover eventuell befatning med narkotika). Det er ingen personlige eiendeler som må vises fram, det skjer ingen avkledding el. Vi vurderer slike søk som en mindre belastning enn de fleste andre former for undersøkelser, slik som tradisjonell ransaking, tollundersøkelser, sikkerhetskontroll på flyplasser mv – fordi slike undersøkelser alltid innebærer en viss grad av eksponering av personlige eiendeler/forhold, noe avkledding mv.

Noen hevder at skolen og skolemiljøet mistenkeliggjøres ved slike undersøkelser. Vi mener at det er fordi narkotikahund tradisjonelt forbindes med etterforskning av alvorlige narkotikasaker, og fordi slike undersøkelser ikke er vanlige. Vår oppfatning var at avtalen med Oslo kommune, hvor målet var å besøke samtlige videregående skoler i Oslo årlig, ville bidra til å dempe dette inntrykket. En alminneliggjøring er mao både nødvendig og hensiktsmessig.

Av alternativer som evt kunne tenkes – men etter vår mening mindre gode – er:

- Passive demonstrasjoner med hund (uten stoff eller med medbrakt stoff, og søk på forhåndsdefinert område langt fra elever). Dette er rettslig sett ukomplisert, men trolig virkningsløst og ressurskrevende. I tillegg vil sikkert noen oppfatte også dette som krenkende.
- Rene informasjonskampanjer og informasjonsmøter. Dette er også rettslig sett ukomplisert, men også antatt virkningsløst.
- Søk med hund på skolen når det ikke er elever på skolen. Dette er rettslig sett uproblematisk innenfor visse rammer. En slik tilnærming vil ha en effekt mot depoter etc, men er alene et mye mindre effektivt virkemiddel enn i kombinasjon med skoleinnsatsene.
- Søk med hund på skolens område når elevene er på skolen i klasserommene, men da kun på andre fellesarealer, som ganger, toalett og i skolegården. Dette kan være hensiktsmessig, og skje i samarbeid med skolen.
- Tradisjonell etterforskning med pågripelser, ransaking og beslag. Dette er rettslig sett greit når det skjer innenfor straffeprosesslovens rammer. Dette virker i utgangspunktet bare reaktivt, ikke forebyggende, og kan også oppleves som krenkende og stigmatiserende, jf denne ukas sak i Bergen, hvor politiet aksjonerte mot syv videregående skoler i Bergen og pågrep 26 personer siktet for befatning med narkotika. Etter det opplyste var denne aksjonen et resultat av etterforskning. Slik etterforskning er svært ressurskrevende, og det er kanskje grunn til å merke seg at noen elever heller ikke synes at rettslige beslutninger om tvangsmiddelbruk er en tilstrekkelig god grunn til å gå inn på skoler, og etterlyser isteden "forebyggende arbeid" ([www.elev.no](http://www.elev.no)). Politiet i Bergen viser på sin side til at politiet igangsatte etterforskning på grunn av bekymringsmeldinger som politiet har fått fra foreldre, lærere og elever om narkotikabruk/omsetning mv på skolene.

Saken i Bergen viser at dette er et reelt problem, og hvis politiet mister antatt effektive virkemidler i det forebyggende arbeidet, vil problemet vokse. At det er en utvikling i denne retningen kan bekreftes av stasjonenes forebyggendeavsnitt. Det mottas informasjon om at elever gemmer stoff på skolene.

Med vennlig hilsen

Roger Andresen  
*visepolitimester*



Lenker:

- <http://www.ba.no/nyheter/article7174789.ece>.

- <http://www.nrk.no/buskerud/fristed-for-narkotika-1.11555221>

- <http://www.nrk.no/buskerud/varsler-omkamp-i-stortinget-1.11556200>

-

[http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/alle\\_meninger/cat1003/subcat1010/thread297123/#post\\_297123](http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/alle_meninger/cat1003/subcat1010/thread297123/#post_297123)

Saksbehandler:

Kai Spurkland/Runa

Bunæs