

Politiets forebyggende bruk av hund i skolen

**Er narkotikahund et verktøy i den juridiske
gråsonen?**

Juridisk oppgave

BACHELOROPPGAVE (OPPG300)

Politihøgskolen

2015

Kand.nr: 50

Antall ord: 6591

Innholdsfortegnelse

1 Forord	Side 2
2 Innledning	Side 3
3 Problemstilling	Side 4
4 Metode	Side 5
5 Drøftelse	Side 5
5.1 Narkotika	Side 5
5.2 Legalitetsprinsippet	Side 6
5.3 Inngrep etter straffeprosessloven	Side 8
5.4 Inngrep etter politiloven	Side 10
5.5 Samtykke i straffeprosessloven	Side 11
6 Den tidligere Oslo-modellen	Side 13
6.1 Juridiske problemer i forhold til Oslo-modellen?	Side 15
7 Oslo-modellen og forebyggende bruk av narkotikahund i skolen i dag	Side 15
8 Menneskerettighetene	Side 18
9 Oppsummering	Side 18
10 Litteraturliste	Side 20
11 Selvvalgt pensum	Side 23
12 Vedlegg 1, 2, 3 og 4	Side 24

1 Forord

Denne oppgaven er en juridisk drøftelse rundt regelverket for politiets adgang til å bruke narkotikahunder i et forebyggende øyemed, sett opp mot offentlige skoler. Dette er en problemstilling jeg ble introdusert for under mitt praksisår hvor jeg var plassert ved forebyggende seksjon hele året. En av hovedarbeidsoppgavene var forebygging av narkotikakriminalitet blant unge under 18 år, og mye av arbeidstiden gikk med til dette. I forbindelse med dette er politiets narkotikahunder et uvurderlig verktøy, men retningslinjer de siste årene har satt begrensninger for politiets bruk av slike midler.

Flere politidistrikter har de siste årene meldt om en økning i bruk av narkotika blant ungdom¹. En av politiets viktigste forebyggingsoppgaver blir naturligvis å stoppe denne utviklingen. Denne type forebygging er spesielt viktig blant ungdom fordi det er lett å tenke at mulighetene til å oppnå en atferdsendring er størst i denne aldersgruppen. Spørsmålet er hvordan dette kan gjøres på en effektiv måte som er innenfor regelverkets rammer.

For å oppnå dette er det ingen tvil om at politiet må oppsøke ungdom der de befinner seg. Skolen har derfor tidligere vært en arena for politiets oppdagelse av slik narkotikakriminalitet. De senere årene har det derimot vært uenigheter angående politiets forebyggende arbeid på skoler med narkotikahund. Som jeg vil komme inn på i denne oppgaven har både Stortinget, Justiskomiteen og flere personer med både juridisk og ikke-juridisk bakgrunn engasjert seg i saken. Noen har formeninger om at politiets skoleaksjoner med hund er ulovlig, mens andre mener dette må kunne gjennomføres innenfor dagens rammer.

Det er derfor ingen tvil om at bruk av narkotikahunder i skolen er et tema som behøver både politisk og juridisk oppmerksomhet. Vil det være innenfor lovens rammer at politiet forsetter med slike forebyggende skoleaksjoner, eller er det i strid med grunnleggende menneskerettigheter og lovverk?

¹ <http://www.nrk.no/telemark/okt-narkotikabruk-blant-ungdom-1.11382995> og <http://www.nrk.no/sorlandet/mer-narkotika-blant-unge-1.11615636> er noen eksempler.

2 Innledning

Politiets arbeidsoppgaver er mange og til dels komplekse. Deler av arbeidsoppgavene er for de fleste kjente, slik som å oppdage, oppklare og straffeforfølge kriminelle handlinger. Måten politiet arbeider på for å gjennomføre disse arbeidsoppgavene har imidlertid endret seg over tid. For at politiet skal være best mulig skikket til å takle de utfordringer de står ovenfor er det nødvendig at politiet endrer seg i takt med samfunnet. Dette kan blant annet ses gjennom det nylig fremlagte forslaget om en «nærpolitireform» hvor regjeringen blant annet skriver at *«målet med nærpolitireformen er å sikre tilstedeværelse av et kompetent og effektivt lokalt nærpoliti, der befolkningen bor, og samtidig utvikle gode fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer»*.²

I følge Statistisk Sentralbyrå (SSB, 2014)³ ble det anmeldt 49 400 tilfeller av brudd på narkotikalovgivningen. Ikke siden 2002 har det vært et større omfang. Sett i forhold til året før viser også SSB at omfanget har økt mest blant ungdom mellom 15-20 år, med 22 % flere siktede. Det kan derfor virke som narkotikakriminalitet blant ungdom er på vei oppover, og det blir viktig for politiet å finne effektive måter å motvirke dette på. Hvordan politiet best gjør dette vil det antakeligvis være mange forskjellige svar på ut fra hvem man spør. Ser man derimot på regelverket fremkommer det ganske klart.

Politi-loven § 1, 2. ledd⁴ nevner ordet «forebyggende» som den første av tre måter politiet skal jobbe på. Det kan vanskelig sies at dette er tilfeldig. Det «å forebygge» kriminalitet blir også nevnt som en av politiets mange oppgaver i politi-loven § 2, nr. 2. Enda tydeligere fremkommer viktigheten av politiets forebyggende arbeid i politiinstruksen § 2-1, 2. ledd⁵. Der står det at «i ethvert tilfelle gjør politiet best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser». Det er også en selvfølge at å forebygge kriminalitet før den skjer er bedre enn å vente på at den skjer for deretter å straffeforfølge. Å hindre at kriminalitet forekommer vil være med på å øke befolkningens trygghet.

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet vil påvirkes av hvilke politiske beslutninger som legges til grunn for politiets arbeid. Allikevel er det slik at politiet har stor grad av selvstendighet

² <https://www.regjeringen.no/nb/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/id2398914/>

³ Statistikken er utgitt av Statistisk Sentralbyrå 21. mai 2014. Ny publisering av oppdatert statistikk vil offentliggjøres 15. april 2015. Det tas derfor forbehold om at endring i tall kan forekomme; <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudda>

⁴ Lov om politiet av 4. august 1995, nr. 53 (politi-loven).

⁵ Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni 1990 (politiinstruksen).

innenfor arbeidet ⁶. Selv om det er stor grad av selvstendighet er det viktig at politiet holder seg innenfor regelverket det selv er satt til å opprettholde. Hvilke muligheter har politiet til å forebygge narkotikakriminalitet blant ungdom innenfor dagens regelverk?

Politiet arbeider i hovedsak innenfor et tosporet system hvor politiet har juridisk spillerom avhengig av hvilke arbeidsoppgaver de står ovenfor. Arbeidsoppgaver som omhandler politiets polisiære gjøremål blant annet ved ordenstjeneste reguleres av politiloven. Inngrep i denne kategorien er for eksempel bortvisninger, inngrep ovenfor ordensforstyrrelser og hjelp til syke. Kompetansen til å avgjøre slike inngrep er gitt til politiet selv. Er det derimot snakk om arbeidsoppgaver i forbindelse med etterforskning og straffeforfølgelse av kriminalitet må politiet operere etter regelverket i straffeprosessloven ⁷. Regelverket her legger begrensninger på hvilket spillerom politiet har, og mye av kompetansen er gitt til påtalemyndigheten og rettsvesenet. Inngrep regulert her er blant annet pågripelser, ransaker og beslag.

Det aktuelle i denne oppgaven er hvilket regelverk som gjelder for politiet ved bruk av narkotikahund på skoler. Med bakgrunn i den påpekte økende narkotikakriminaliteten blant ungdom er det ingen tvil om at politiet må finne en tilfredsstillende måte å forebygge dette på. Som nevnt tidligere er bruk av narkotikahund på skoler et betent tema som skaper bred uenighet både blant elever, lærere, jurister, politiet og politikere. Noen mener dette er en effektiv ordning, mens andre mener dette er med på å skape dårligere tillit til politiet blant ungdom.

3 Problemstilling

I denne oppgaven vil jeg se på de juridiske problemstillingene rundt politiets forebyggende bruk av narkotikahund i offentlige skoler. Bryter politiets praksis med norsk og internasjonal lovgivning Norge har forpliktet seg til å følge, eller har politiet muligheter til å gjennomføre forebyggende skoleaksjoner med narkotikahund innenfor dagens regelverk?

Med narkotikahunder i denne oppgaven menes det hunder som har gjennomgått den utdanningen som kreves og som har blitt godkjent gjennom Politihøgskolens utdanningsprogram ⁸. Videre begrenses offentlige skoler til ungdomsskoler og videregående

⁶ Lie (2011).

⁷ Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981 nr. 25 (straffeprosessloven).

⁸ Utdanningsmodell og godkjenningsprogram for politiets hundetjeneste av 2012

skoler da innsats med narkotikahund på barneskoler ikke er særlig aktuelt med tanke på barnas alder.

4 Metode

Jeg har i forordet vist til at diskusjonen rundt bruk av narkotikahunder i skolen er et tema som skaper stor uenighet blant flere parter. Det kan se ut som at regelverket i dag er uklart og at det kan tolkes på flere forskjellige måter, og at bruk av narkotikahund i offentlige skoler kan havne i en juridisk gråsoner. Jeg har derfor forsøkt å finne svar på problemstillingen ved hjelp av dagens aktuelle lovverk, juridisk litteratur samt gjennom forarbeider til loven og rettspraksis som er aktuelt i forbindelse med problemstillingen. I tillegg har jeg valgt å trekke inn uttalelser fra jurister og andre som har uttalt seg i forbindelse med problemstillingen.

5 Drøftelse

5.1 Narkotika

Internasjonalt er det ulike konvensjoner som skal definere og regulere hvilke stoffer som til enhver tid omtales som narkotiske stoffer. Narkotikakonvensjonen av 1961 regulerer i hovedsak plantevekster og stoffer utvunnet fra dem, mens Psykotropkonvensjonen av 1971 omfatter syntetiske stoffer og hallusinogene planter. Begge disse konvensjonene er ratifisert i Norge⁹. Nasjonalt finnes de stoffene som er regulert av narkotikalovgivningen i narkotikaforskriften.¹⁰

Befatning med narkotika er regulert i to ulike lover i Norge gjennom legemiddeloven¹¹ og straffeloven¹². Legemiddeloven § 22 rammer de som er i besittelse av eller bruker narkotika og har en strafferamme på bøter og fengsel inntil 6 måneder eller begge deler, jf. legemiddeloven § 31, 2. ledd. I straffeloven er det § 162 som regulerer narkotikaovertrædelser. Denne paragrafen tar for seg annen befatning med narkotika som tilvirkning, innføring,

⁹ Øiseth, Kjeldsen & Sundvoll (2008)

¹⁰ Forskrift om narkotika av 14. februar 2013 (narkotikaforskriften).

¹¹ Lov om legemidler m.v. av 4. desember 1992 nr. 132 (legemiddeloven).

¹² Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven).

utføring, ervervelse, oppbevaring, sending og overdragelse. For de mildeste straffbare forholdene er strafferammen på 2 år, men for de groveste forholdene er strafferammen på 21 år. Både i legemiddeloven og straffeloven er forsett og uaktsomhet straffbart.

Narkotiske stoffer blir delt inn i grupper ut fra virkningen de har. I forbindelse med min problemstilling er det, basert på egen erfaring fra arbeid med ungdom, cannabis som er det mest aktuelle stoffet for aldersgruppen som enten går på ungdoms- eller videregående skole. Cannabis er en samlebetegnelse for tre ulike former narkotika som omtales som marihuana, hasjissj og cannabisolje. Allikevel kan det ikke ses bort i fra at også andre stoffer finnes blant ungdom på skoler. Selv om cannabis er det mest utbredte viser blant annet statistikk fra SIRUS (Statens institutt for rusmiddelforskning) at stoffer som amfetamin og kokain har blitt forsøkt av ca. 2 % av de undersøkte.¹³

Denne statistikken er utarbeidet i forbindelse med en spørreundersøkelse av ungdom i alderen 15-20 år. Altså vil mange av de spurte på en eller annen måte være i skolesystemet. Skolen vil derfor kunne ses på en arena både for bruk, besittelse og videresalg av disse ulovlige stoffene. Politiet vil gjennom undersøkelser på skolen kunne klare å avdekke mange av disse personene slik at narkotiske stoff kan fjernes og de aktuelle personene vil kunne få hjelp til å havne på den «lovlige stien».

Spørsmålet blir derimot om slike søk med narkotika hund på skoler vil være for å forebygge eller om det er for å søke etter straffbare handlinger som kan forfølges i straffesakssporet. Intensjonen bak et eventuelt søk må det enkelte tjenestested og den enkelte tjenesteperson kunne svare for selv. Jeg vil allikevel i det videre gå inn på ulikt lovverk som vil kunne være med på å regulere en slik praksis.

5.2 Legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet var tidligere et ulovfestet krav om at myndighetene må ha hjemmel i lov for å gripe inn i borgerne sin rettssfære. Auglend m.fl.¹⁴ skriver at de som først og fremst er beskyttet av legalitetsprinsippet er «*private borgere, deres fred, frihet, legemlige integritet,*

¹³

http://statistikk.sirus.no/sirus/velocity?study=http%3A%2F%2F172.16.1.4%3A80%2Fobj%2FStudy%2Fkap11.6&mode=cube&v=2&cube=http%3A%2F%2F172.16.1.4%3A80%2Fobj%2FCube%2Fkap11.6_C1&view=source

¹⁴ Auglend, Mæland & Røsandhaug (2011) s. 399.

ytringsfrihet og eiendomsrett». I 2014 ble legalitetsprinsippet direkte lovfestet i Grunnloven § 113¹⁵. Der fremkommer det at styresmaktene må ha hjemmel i lov for å gripe inn ovenfor enkeltmennesket. På hvilken måte forholder en skoleundersøkelse med narkotikahund seg til dette prinsippet?

Skoleelever er som alle andre beskyttet av legalitetsprinsippet uansett hvor i Norges land man befinner seg. Politiet er en del av statens utøvende makt og må forholde seg til legalitetsprinsippet. Uavhengig av om en skoleundersøkelse med narkotikahund betegnes som en ransakelse eller en undersøkelse hersker det liten tvil om at en slik undersøkelse både bryter inn i den enkeltes elev fred og frihet. Elever ved ungdomsskoler har i tillegg i følge opplæringslova § 2-1¹⁶ både en rett og plikt til å fullføre grunnskoleutdanning frem til de har fullført det tiende skoleåret. Med andre ord er elevene pliktige til å oppholde seg på skolen i skoletiden.

Auglend m.fl.¹⁷ betegner inngrep i den personlige freden som blant annet kroppsransaking, men også «*aktiv, direkte mistankebasert og målrettet overvåkning*». Selv om en undersøkelse med narkotikahund i et klasserom ikke nødvendigvis fører til en kroppsransakelse som reguleres i straffeprosessloven § 195, må det kunne sies at en praksis hvor elevene blir bedt om å sitte stille mens en narkotikahund søker gjennom rommet i det minste vil kunne føles som en mistankebasert handling fra politiets side ovenfor den enkelte elev. Videre vil en slik praksis også være en innskrenkning av den enkelte elevs bevegelsesfrihet ved at det for eksempel benyttes anholdelse som er et polisiært inngrep etter politiloven § 7, 2. ledd, jf. 1. ledd.

Legalitetsprinsippet krever altså hjemmel i lov. Dette skaper et problem når bruk av narkotikahund i slike tilfeller ikke er direkte regulert i den norske lovgivningen. Med andre ord er det ingen direkte hjemmel i lov til å bruke narkotikahund på skoler, og en slik praksis havner derfor i gråsonen i forhold til legalitetsprinsippet. Finnes det derimot hjemler som gjør at legalitetsprinsippet er oppfylt ved slike skoleaksjoner?

¹⁵ Kongeriket Noregs Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven).

¹⁶ Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 (opplæringslova).

¹⁷ Auglend, Mæland & Røsandhaug (2011) s. 408.

5.3 Inngrep etter straffeprosessloven

Straffeprosessloven § 224 sier at dersom det er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold enten på grunn av anmeldelse eller andre omstendigheter kan politiet iverksette etterforskning. Et eksempel på dette vil være om politiet får en konkret henvendelse fra en skole om at en elev fremstår som ruset på skolen. Videre undersøkelse av elev gjennom observasjon og samtale kan danne grunnlaget for en ransakelse av eleven.

En slik ransakelse reguleres av straffeprosessloven § 195. I motsetning til en vilkårlig undersøkelse av samtlige elever i en klasse uten konkret mistanke er det i en slik situasjon flere tegn som må styrke politiets mistanke om at det har blitt begått et straffbart forhold. Som krav har lovgiver satt gjennom et materielt, generelt vilkår at det må være «skjellig grunn til mistanke» om at det har blitt begått en handling som kan medføre frihetsstraff. Skjellig grunn til mistanke er gjennom Høyesteretts kjæremålsutvalg satt til å være over 50 % sannsynlighet for at det har blitt begått en slik handling ¹⁸.

Videre må det være oppfylt et materielt, spesielt vilkår om at det ved en slik ransakelse blant annet må være «grunn til å anta» at det kan oppdages bevis eller ting som kan beslaglegges. Ifølge Fredriksen¹⁹ innebærer dette at det må være en «*viss grad av sannsynlighet*» for at dette oppnås. Altså er kravet ikke like strengt som ved skjellig grunn til mistanke. Det er også viktig å nevne at slik ransakelse kan gjennomføres også på de som ikke er strafferettslige tilregnelig, som f.eks. ungdom under 15 år, jf. straffeprosessloven § 196. På en ungdomsskole kan det tenkes at det vil være elever under 15 år og som derfor er under den straffbare aldersgrensen.

Ved gjennomføring av en personransakelse som i dette tilfellet er det visse formelle krav som kommer i tillegg. Disse kravene fremkommer i straffeprosessloven §§ 197 og 198. I hovedsak er det retten som har den formelle kompetansen til å beslutte et slikt inngrep, men påtalemyndigheten har kompetansen dersom det er «fare ved opphold». Fare ved opphold vil innebære at formålet med ransakelsen vil forspilles dersom det må avventes en beslutning fra retten. I tillegg har den enkelte polititjenestemann mulighet til selv å beslutte slik ransakelse

¹⁸ Norsk Retstidende 1993 s. 1302.

¹⁹ Fredriksen (2011) s. 188.

dersom det foreligger «ferske spor» eller mistenkte er tatt på «fersk gjerning». Jeg velger ikke å gå videre inn på disse begrepene her.

Til slutt er det krav om at ransakelsen kun skal gjennomføres når det er tilstrekkelig grunn til det, samt at inngrepet står i forhold til sakens art og at ransakelsen er forholdsmessig slik det fremkommer i straffeprosessloven § 170a. Denne paragrafen er svært lik politiloven § 6 som i all hovedsak omhandler det samme i forhold til politisære inngrep etter politiloven.

Poenget med å trekke frem denne hjemmelen i straffeprosessloven er at politiet i visse tilfeller vil ha anledning til å ransake den enkelte elev dersom kravene er oppfylt, selv om denne eleven skulle befinne seg på skolen. Problemet oppstår derimot når en hel klasse blir gjenstand for et søk av en narkotikahund. Er dette en handling som krever at nevnte krav for ransaking er oppfylt, eller vil dette være en handling som kan gjennomføres uten?

I 1996 ble det gjennomført en slik aksjon på Vestby skole i Follo som senere ble omtalt som «Vestby-saken». Denne saken er omtalt av Tor-Geir Myhrer i en artikkel i «Tidsskrift for strafferett 2001»²⁰. I følge denne artikkelen var det etter anmodning fra rektor ved skolen at politiet bistod med en slik narkotikaaksjon. Elevene fikk beskjed om å sitte stille med hendene på pulten, mens hunden søkte på sekkene til elevene. Hvis hunden markerte på sekkene ble elevene ransakt etter reglene i straffeprosessloven § 195, jf. § 198, 1. ledd, nr. 2. Under aksjonen var det på forhånd gjort klart at det var visse elever, skap og klasserom som var ekstra aktuelle for politiet. På bakgrunn av dette er det et spørsmål om hvilket spor politiet befinner seg i. Det fremstår som klart at politiet var på skolen både for å etterforske etter straffeprosessloven § 224, samtidig som aksjonen skulle ha en forebyggende effekt. Dette skaper et problem ved at det er forskjell på politiets etterforskningsmessige og straffefølgende hensikt og den forebyggende hensikten en slik aksjon kan ha.

I overnevnte artikkel er det lagt til grunn at dersom aksjonen hadde en etterforskningsmessig hensikt vil et søk med narkotikahund måtte følge de straffeprosessuelle kravene som er satt i straffeprosessloven § 195, spesielt med tanke på at aksjonen ble gjennomført med en viss tvang da elevene ble pålagt av politiet om å gjøre noe. I følge Riksadvokaten må det derfor foreligge en skjellig grunn til mistanke mot hver enkelt elev narkotikahunden foretar et søk på. I Vestby-saken var det klart at dette ikke forelå da mistanken kun rettet seg mot enkelte elever og ikke hele klasser.

²⁰ Tidsskrift for strafferett 2001 s. 102-136 - (TFST-2001-102). Publiseringen er gjengitt på lovdata; https://lovdata.no/pro/#document/JUS/myhrer-tg-2001-02/KAPITTEL_3-2-1

Videre ble det i skrivet drøftet hvorvidt en slik aksjon med en forebyggende hensikt kunne hjemles andre steder i lovgivningen. Riksadvokaten kom frem til at politilovens bestemmelser i f.eks. §§ 7 og 10 ikke kunne anvendes i dette tilfellet. Riksadvokaten kom også frem til at det ikke er adgang til å gjennomføre en slik aksjon uten lovhjemmel. Dette på grunn av legalitetsprinsippet. På bakgrunn av «tvangen» som ble påført elevene gjennom at de måtte sitte stille og holde hendene på pulten, er det klart at dette er et inngrep som rammes av Grunnloven § 113. Ved «å gripe inn» i den enkelte elevs rettssfære på denne måten måtte politiet ha hjemmel i lov²¹. Riksadvokaten kom derfor frem til at aksjonen var ulovlig gjennomført.

I brevet bemerkes det derimot fra Riksadvokaten at Vestby-saken kunne vært utført på lovlig måte dersom elevene selv samtykket til politiets aksjon. Dette er en interessant bemerkelse jeg vil komme nærmere inn på senere i oppgaven.

5.4 Inngrep etter politiloven

I politiets arbeid er det mange ulike situasjoner som skal løses. I politiloven er mange av inngrepene i slike situasjoner hjemlet. Disse hjemlene er i hovedsak for å løse polisiære gjøremål som å opprettholde den offentlige ro og orden, forebygge lovbrudd, hjelpe syke og for å beskrive plikter ovenfor barn. Disse inngrepene står derfor i kontrast til politiets straffeprosessuelle inngrep som omhandler politiets inngrep i forbindelse med etterforskning og straffeforfølgelse av straffbare handlinger. Dette blir omtalt som det «tosporede systemet».

Det er likevel slik at arbeid i disse to sporene kan «flyte inn i hverandre». Auglend m.fl.²² skriver at «*mange ordens- eller sikkerhetskrenkelser også er straffbare i seg selv*». Videre kan det også tenkes situasjoner hvor politiet gjennom visitasjon etter politiloven § 10 kommer over for eksempel narkotika. Saken vil da stille seg annerledes, og regelsettet endres fra politilovens hjemler til straffeprosesslovens hjemler. Det interessante med politiloven er derimot om den åpner for politiets søk med narkotikahund på skoler.

²¹ Da Riksadvokaten gjennomgikk saken fra Vestby skole var ikke legalitetsprinsippet nedskrevet slik det er i dag. Oppfattelsen av hva legalitetsprinsippet går ut på har derimot ikke endret seg, og selv om Riksadvokatens konklusjon ikke var basert på Grunnlovens § 113 har jeg likevel trukket inn denne paragrafen her for å illustrere politiets bruk av tvang opp mot hva som i dag er nedskrevet som legalitetsprinsippet.

²² Auglend, Mæland & Røsandhaug (2011) s. 470.

I politiloven § 7, som blant annet samler og lovfester de sentrale delene av den gamle generalfullmakten har politiet vide fullmakter. Denne paragrafen åpner opp mange muligheter for politiet dersom en av de tre kriteriene i 1. ledd er oppfylt. De mest aktuelle mulighetene for politiet er beskrevet i 2. ledd, men listen er ikke utfyllende gjennom ordlyden «blant annet». Det vil derfor kunne tenkes flere inngrep politiet kan iverksette dersom disse er i likhet med de nedskrevne mulighetene. Et av alternativene er visitasjon.

I politiloven § 10, 2. ledd fremkommer det at politiet også her kan visitere blant annet «enhver som anholdes» i medhold av politiloven § 7. I Odelstingsproposisjon nr. 22 fra 1994-1995²³ beskrives slik visitasjon som «*besiktigelse og undersøkelse av en person utenpå kroppen, av vedkommendes klær, veske o.l. i den hensikt å finne bestemte gjenstander*». Videre legges det til grunn at formålet er «*å søke etter våpen eller andre farlige gjenstander*». Dette må ses i kontrast til ransakelse som har som formål å søke etter bevis eller ting som beslaglegges eller tas hefte i.

Selv om politiloven §§ 7 og 10 åpner for visitasjon av personer er det likevel vanskelig å se at disse kan benyttes ved en narkotikaaksjon med hund på skoler. Auglend m.fl.²⁴ skriver at visitasjon etter politiloven § 7, 2. ledd krever en «*reell sikkerhetsrisiko for eller konkret mistanke om bestemte og umiddelbart forestående ordenskrenkelser eller lovbrudd*».

Ettersom Riksadvokaten kom frem til samme konklusjon i sammenheng med Vestby-saken foreligger det altså ingen tvil om at politiloven ikke vil kunne benyttes under skoleaksjoner, selv om det er i forebyggende øyemed. Frem til nå er det altså klart at generelle skoleaksjoner med narkotikahund ikke kan gjennomføres med hjemmel i verken politiloven eller straffeprosessloven, og slike aksjoner vil derfor være i strid med legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113.

5.5 Samtykke i straffeprosessloven

Et interessant tema videre er om samtykke vil kunne føre til at politiet kan gjennomføre narkotikaaksjoner med hund på skoler. Som nevnt tidligere presiserte Riksadvokaten at

²³ Odelstingsproposisjon nr. 22 (1994-1995) s. 62

²⁴ Auglend, Mæland & Røsandhaug (2011) s. 498.

situasjonen er en annen hvis elever selv har en reell mulighet til selv å velge om de vil være til stede under politiets aksjon. I det følgende vil jeg se nærmere på dette.

Vil et samtykke fra den mistenkte fritar politiet fra å oppfylle de krav loven setter til tvangsmidler, i dette tilfellet ransaking? Auglend m.fl.²⁵ skriver om samtykkets betydning i straffeprosessloven og skriver at *«dette er et spørsmål det er vanskelig å gi et generelt svar på. Noen ganger må samtykke tillegges betydning, andre ganger ikke»*. Det vil være en forskjell på om samtykket fritar politiet for de materielle vilkårene, som for eksempel skjellig grunn til mistanke, eller om det fritar politiet fra å innhente beslutning fra påtalemyndigheten eller retten der det siste alternativet er mer akseptabelt. Auglend m.fl. skriver videre at det kan tenkes situasjoner hvor mistenkte selv vil bli for eksempel ransakt for å klarere seg for eventuelle mistanker. I slike tilfeller bør et eventuelt samtykke komme på eget initiativ fra mistenkte og ikke politiet selv.

Dette reiser en ny problemstilling. Det kan stilles spørsmål om hvor «frivillig» et samtykke er. Det kan tenkes situasjoner hvor to uniformerte tjenestepersoner står ovenfor en mistenkt og ber om samtykke til å ransake han. Mange personer vil nok føle dette som en ukomfortabel situasjon og vil føle seg presset til å samtykke. Det vil også kunne være slik at hvis ikke mistenkte samtykker vil han kunne føle at mistanken styrkes. Det reises derfor også noen etiske problemer ved å be om samtykke.

Et slikt problem vil muligens kunne bli enda mer fremtredende hos barn og ungdom som mest sannsynlig ikke er godt kjent med sine egne rettigheter. En situasjon hvor en ungdom står ovenfor to voksne tjenestepersoner vil i tillegg kunne virke enda mer skremmende enn situasjonen fremstår for en voksen. Muligheten til å nekte fremstår i realiteten som svært liten for ungdommen. Det blir svært viktig for den enkelte tjenesteperson å være klar over den makten som følger med det å være politi, og deretter sørge for denne ikke blir misbrukt til å få gjennom sin egen vilje i arbeidsutførelsen. Fredriksen²⁶ skriver også om dette; *«det rettsvern loven etablerer gjennom å presisere vilkårene for inngrepet (f.eks. skjellig grunn til mistanke), ville bli lite effektivt om et samtykke skulle gjøre lovhjemmel overflødig»*.

²⁵ Auglend, Mæland & Røsandhaug (2011) s. 642

²⁶ Fredriksen (2011) s. 155.

Samtykke som hjemmelsgrunnlag drøftes også i NOU 2004:6.²⁷ Her står det:

«Etter utvalgets oppfatning må samtykke i noen grad kunne tjene som hjemmelsgrunnlag for forebyggende tiltak. Forebyggende metoder er i liten utstrekning lovregulert, og det er også andre hensyn som gjør seg gjeldende når politiets formål er å forebygge kriminalitet. (...) Skal samtykke kunne danne grunnlag for forebyggende metoder, må det likevel stilles strenge krav til samtykket. Samtykke må gis av den som utsettes for inngrepet. En rektor kan for eksempel ikke gi tillatelse til at politiet ransaker elevenes sekker med hjelp av narkotikahunder».

Det er derfor flere problemstillinger som kommer til syne rundt samtykke. For det første må samtykket komme fra eleven selv, det må være reelt og det må ikke forekomme press fra noen til å samtykke. Hvordan vil dette kunne fungere for politiet på skoler under narkotikaaksjoner med hund?

6 Den tidligere Oslo-modellen

I Oslo ble det i 2011 inngått et samarbeid mellom Oslo kommune gjennom Utdanningsetaten og Oslo politidistrikt om å gjennomføre narkotikaforebyggende innsats på de videregående skolene i byen²⁸. I skrevet underskrevet av politiadvokat Kai Spurkland står det at formålet er *«å styrke det rusmiddelforebyggende arbeidet i Osloskolene gjennom et formalisert samarbeid».*

For å være innenfor lovens grenser fungerte samarbeidet i Oslo slik at det var to separate vilkår som måtte være oppfylt. For det første måtte bruk av narkotikahund i skolen ha til hensikt å virke forebyggende. Dersom det var direkte mistanker mot enkeltelever krevdes det hjemmel etter reglene i straffeprosessloven. For det andre måtte det være et skriftlig samtykke fra eleven og eventuelt verge dersom eleven var under 18 år. Kravet til samtykket var at det er frivillig uten press fra verken skole eller politiet. Videre måtte samtykket være informert. Innenfor dette var det nødvendig at eleven ble nøye forklart hva han eller hun samtykket til.

I Oslo fungerte modellen slik at elevene ved skolestart krysset av på et skjema hvor de enten samtykket til eller ikke ønsket å være med på politiets forebyggende innsats. Etter avtale med

²⁷ NOU 2004:6 s. 48. Gjengitt fra; <https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nou-2004-6>

²⁸ Bruk av narkotikahund i forebyggende arbeid utgitt av Oslo politidistrikt juli 2013.

den aktuelle skolen ville politiet uanmeldt møte opp på skolen. Når politiet møtte opp ville det bli informert om hvorfor de var der, og det ble i tillegg forklart at det ikke forelå noen konkret mistanke mot elevene. Uansett hva elevene krysset av for på samtykkeskjemaet ble det opplyst om at tilstedeværelse fra den enkelte elev var frivillig, og at de som ikke ønsket kunne forlate klasserommet. Det krevdes ingen begrunnelse for hvorfor en elev gikk ut av klasserommet, og det blir heller ikke ført noen oversikt over hvem som valgte ikke å være med ²⁹. Det var likevel slik at dersom hunden skulle markere på enkeltelever ville dette kunne føre til at vilkårene for ransakelse etter reglene i straffeprosessloven § 195 ble oppfylt.

Justiskomiteen uttalte at «Komiteen påpeker at politiet allerede innenfor dagens regelverk og rammer har adgang til å gjennomføre forebyggende tiltak med bruk av narkotikahunder, herunder på skoler. Denne virksomheten skjer i tråd med retningslinjer beskrevet av Riksadvokaten, og etter modell av en veileder utarbeidet av Oslo Politidistrikt». ³⁰

Politiadvokat Kai Spurkland har også drøftet bruk av narkotikahund i regi av politiet på flere ulike arenaer, deriblant på skoler.³¹ Blant drøftelsen om slik bruk av hund trekkes det frem tre hensyn til personen som blir omfattet av politiets søk. Disse er hensynet til personens fysiske integritet, psykiske integritet og rettssikkerheten.

Spurkland skriver at slike hensyn ses godt ivaretatt dersom et slikt samtykke som nevnt tidligere er til stede. Ved at det er frivillig om eleven vil være til stede er den fysiske integriteten godt ivaretatt. Når hensikten til politiet er forebygging og det ikke er rettet konkrete mistanke mot elever vil det heller ikke kunne oppfattes som stigmatiserende av den enkelte elev dersom søket foregår på et større antall elever. Den psykiske krenkelsen av enkelteleven er derfor minimal. Uten mistanke til enkeltelever mener Spurkland også at et søk med hund ikke utløser noen rettighetshensyn som skulle tilsi at rettssikkerheten står i fare.

²⁹ Gjennomføringsprosessen for politiet i Oslo er hentet fra «Bruk av narkotikahund i forebyggende arbeid» av juli 2013.

³⁰ Innst. 229 S (2011–2012), 27.03.12. s. 1.

³¹ Tidsskrift for strafferett nr. 3 (2011) s. 272-284. Hentet fra; <https://lovdata.no/pro/#document/JUS/spurkland-k-2011-01?from=NL/lov/1995-08-04-53/%C2%A77>

6.1 Juridiske problemer i forhold til Oslo-modellen?

Selv med denne ordningen er det likevel uenigheter om lovligheten, noe blant annet advokat Jon Wessel-Aas gir uttrykk for i sin artikkel «Bruk av narkohund i klasserom – fra vondt til verre»³².

Wessel-Aas trekker frem samtykket som en av hovedfaktorene til at Oslo-modellen ikke er lovlig. Selv om samtykket skal være basert på frivillighet og at det skal være informert mener han at dette ikke er det reelle tilfellet. Allerede ved utlevering av samtykkeskjemaet vil det kunne oppstå en følelse hos den enkelte elev om at han eller hun motarbeider ved ikke å samtykke. Samtidig vil de andre elevene vite hvem som ikke samtykker, spesielt når politiet kommer på skolen og ber de som ikke har samtykket om å forlate klasserommet.

Som jeg har drøftet angående samtykke vil det ut fra gjeldende rettslitteratur ikke frita politiet fra de materielle vilkår i ransakelsen, men at det i visse tilfeller kan frita politiet fra kompetansevilkåret i hjemmelen. Wessel-Aas mener at selv om samtykket skulle være reelt, noe han presiserer at det ikke er i disse tilfellene, vil fortsatt politiets praksis være ulovlig fordi slik bruk av hund er ransaking av elevene selv om det kalles forebyggende arbeid.

I tillegg til denne problemstillingen bringer Wessel-Aas menneskerettighetene inn i drøftelsen av lovligheten av en slik praksis. Jeg vil litt senere gå nærmere inn på menneskerettighetene. Først er det derimot interessant å se hvordan blant annet Wessel-Aas sine synspunkter har påvirket Oslo-modellen.

7 Oslo-modellen og forebyggende bruk av narkotikahund i skolen i dag

Wessel-Aas ble i august 2013 oppnevnt som prosessfullmektig for Elevorganisasjonen. I et brev sendt fra Wessel-Aas 6. august 2013 til Justis- og beredskapsdepartementet³³ ber han om at slik praksis som har foregått ved skolene i Oslo opphører umiddelbart på bakgrunn av det han omtaler som en «*rettsstridig praksis*». Etter dette brevet fremkommer det fra blant annet

³² <http://www.uhuru.biz/?p=1293>

³³

http://fido.nrk.no/c9ba9c5d0cd5596ed1fa0dc14f739dbd333fff09cbff5ba0e88b28bf7ebc8907/skmbt_c65213080611050.pdf

NRK ³⁴ i en artikkel fra 3. september 2013 at det ble innført en midlertidig stopp av praksisen bestemt av Justisdepartementet.

I et brev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Politidirektoratet den 27.08.13 ³⁵ skrev de at det kan reises spørsmål rundt kravet til lovhjemmel uavhengig av hvordan forebyggende søk med narkotikahund foregår. Videre fremkommer det at det på bakgrunn av dette var besluttet en evaluering av metoden, og «formålet både vil være å avdekke utilsiktede konsekvenser, samt mht. i hvilken grad tiltakets grad av inngripen står i forhold til den forebyggende effekten». Justis- og beredskapsdepartementet skriver videre at bruk av hund i rusforebyggende arbeid som inneholder karakter av kontroll og ransaking bes stanset inntil evaluering er fullført.

Oslo politidistrikt fikk 17.02.14 oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet via Politidirektoratet i å finne «eventuelle alternative praktiske løsninger» fremfor den tradisjonelle forebyggende innsatsen med hund. I et skriv til Politidirektoratet svarer Oslo politidistrikt at utfordringen ligger i å finne effektive virkemidler som samtidig ikke er svært omfattende og ressurskrevende. ³⁶ Det trekkes frem tre hovedpoenger som tilsier at bruk av hund er det mest ønskelige; for det første viser det at oppfatningen til mange om at politiet ikke er i stand til å avdekke befatning med narkotika ikke er korrekt, og at dette er noe politiet tar på alvor. For det andre er det kontaktskapende fordi mange syntes hund er både spennende og hyggelig. Derfor er det en åpning til dialog mellom politiet og elevene. For det tredje skaper det uro blant de som er i befatning med narkotika på skolens område, noe som kan gjøre at skolen ikke blir like attraktiv som markeds plass.

Det skrives at bruk av hund verken kan ses på som spesielt krenkende eller ubehagelig. Som alternative løsninger ramser Oslo politidistrikt blant annet opp passive demonstrasjoner av hund, informasjonskampanjer, søk på skolen uten elever og tradisjonell etterforskning. Oppsummert mener Oslo politidistrikt at disse andre virkemidlene ikke har samme effekt som forebyggende innsats med hund, og at denne praksisen derfor er ønsket av politiet, skoleledere, skoleeier og mange elevgrupper med flere.

Den 07.03.14. gjennomgikk lovavdeling ved Justis- og beredskapsdepartementet spørsmålet om «hjemmel for bruk av narkotikahund i videregående skole» i et skriv oversendt til

³⁴ <http://www.nrk.no/norge/departementet-stopper-narkorazziaer-1.11219358>

³⁵ Se vedlegg nummer 1.

³⁶ Se vedlegg nummer 2.

politiavdelingen³⁷. Drøftelsen bygger på utspillene fra Oslo politidistrikt. Oppsummert skriver lovavdelingen at de er «skeptisk til en ordning der søk i klasserommet på elever og deres eiendeler bygger på en samtykkeerklæring». Det mest interessante er allikevel deres drøftelse av en eventuell lovhjemmel. En lovhjemmel som forutsetter samtykke vil ikke kunne skape grunnlag for større inngrep, men det vil uansett skape tryggere rettslige rammer. Et samtykke må fortsatt baseres på reell frivillighet. Lovavdelingen kommer frem til at en naturlig plassering av en eventuell lovhjemmel vil kunne være i opplæringslova. I Oslo er det i videregående skolars ordensreglement fastslått at bruk, oppbevaring og påvirkning av blant annet narkotika ikke er lovlig. Det er naturlig å tenke at dette også finnes på andre skoler i landet. En videreføring av disse reglene vil kunne gi rektor myndighet til å gi adgang for at politiet kan opprettholde dette reglementet ved f.eks. søk med narkotikahunder på skolens fellesarealer og eventuelt i klasserom med samtykke fra elevene. Det presiseres allikevel at samtykket må utredes nærmere slik at det ikke skapes nye juridiske problemstillinger.

I et brev fra Politidirektoratet til Justis- og beredskapsdepartementet den 07.04.14. er det satt forutsetninger for at en videreføring av bruk av hund i skolen skal anbefales³⁸. For det første må Kunnskapsdepartementet ønske dette virkemiddelet for å forebygge befatning med narkotika på skolene. For det andre må hjemmelsgrunnlaget utredes og besluttes, og samtidig kvalitetssikres juridisk og metodisk. Til slutt må det sannsynliggjøres at metoden har en forebyggende effekt. Politidirektoratet gir i dette brevet Kunnskapsdepartementet, som forvalter av opplæringslova, ansvaret for å utrede om skolens ledere fortsatt skal ha muligheten til å bruke politiets narkotikahunder i forebyggende innsatser ved skolene.

Per 30.03.15 var jeg i kontakt med hundetjenesten i Oslo som er ansvarlig for de hunder som blir brukt under politiets forebyggende arbeid med hund i skolene i Oslo. Det viser seg at avtalen mellom Utdanningsetaten i Oslo og Oslo politidistrikt ikke lenger er gjeldende. Nåværende praksis er at politiet først og fremst kan benytte narkotikahund på skolens fellesområder uten at elevene er til stede. Dette for å være sikker på at det ikke oppbevares narkotikadepoter på skolens områder. Disse undersøkelsene ble i følge min kontakt varslet flere uker i forveien, noe som naturlig nok fjerner formålet med undersøkelsen da det er lett å fjerne eventuell narkotika som befinner seg på skolen. På bakgrunn av dette blir det i praksis ikke gjennomført slike undersøkelser lenger.

³⁷ Se vedlegg nummer 4.

³⁸ Se vedlegg nummer 3.

8 Menneskerettighetene

I 1953 trådte Den europeiske menneskerettskonvensjonen ³⁹ i kraft etter å ha blitt vedtatt av Europarådet. Disse rettighetene har senere blitt ført i norsk lovgivning gjennom menneskerettsloven ⁴⁰.

I menneskerettsloven § 3 står det at lovgivningen her skal gå foran annen lovgivning dersom det er strid. Med andre ord står denne lovgivningen over annen norsk lovgivning. Det som er spesielt aktuelt i denne lovgivningen er artikkel 8. Her fremkommer det blant annet at enhver har rett til respekt for sitt privatliv, jf. nr. 1, og at offentlig myndigheter ikke kan bryte dette med mindre det er hjemlet i lov, jf. nr. 2. I tillegg er barn også nevnt i FNs barnekonvensjon ⁴¹ artikkel 16 hvor det står at «*barnet skal ikke utsettes for vilkårlig eller ulovlig innblanding i sitt privatliv*». Etter artikkel 1 gjelder denne barn under 18 år, og vil derfor omfatte mange av skoleelevene i Norge.

På bakgrunn av dette er saken tilbake til det som kanskje er det største problemet med bruk av narkotikahund i skolen, nettopp at slik praksis ikke er hjemlet i lov. At det ikke er hjemlet i lov gjør det ulovlig i forhold til menneskerettighetene, men nok en gang kan det diskuteres om hvorvidt en slik praksis i forebyggende øyemed krever lovhjemmel. Svaret på dette virker svært komplisert, noe som også bekreftes av den juridiske diskusjonen om temaet. Om det i fremtiden skulle bli hjemlet i lov å bruke narkotikahund på skoler vil det kanskje uansett være i strid med menneskerettighetene, og det vil derfor bli vanskelig for lovgiver å utarbeide en lovhjemmel som ivaretar alles meninger og interesser.

9 Oppsummering

Dersom politiets forebyggende innsats på skoler med hund ikke er innenfor regelverket fjerner dette naturligvis en del muligheter for politiet til å avverge og oppdage narkotikakriminalitet blant elever. At skolene er et samlingspunkt for ungdom gjør det naturlig å tenke at det brukes og omsettes narkotika på norske skoler i dag, noe også funn ved slike undersøkelser har vist ⁴². Uavhengig av mengder som blir funnet ved slike skoleaksjoner blir kanskje det viktigste

³⁹ Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950.

⁴⁰ Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999.

⁴¹ FNs barnekonvensjon av 20. november 1989, ratifisert av Norge 8. januar 1991.

⁴² <http://www.osloby.no/nyheter/Over-1000-osloelever-narkosjekket-6701492.html>

allikevel å intervensere tidlig slik at disse ungdommene kan få hjelp til å slutte med bruk av narkotiske stoffer og hindre at flere begynner å bruke disse.

Politiadvokat Kai Spurkland og politioverbetjent Bjørn Øvrum har i en artikkel på «Politiets kriminalitetsforebyggende forum»⁴³ beskrevet bruk av narkotikahund på skoler på denne måten;

«Bruk av narkotikahund på skoler er et effektivt og skånsomt virkemiddel for å forebygge narkotikabruk blant ungdom. Skånsomt fordi det er frivillig å delta og ikke bygger på mistanke. Effektivt fordi vi får vist ungdommen at vi tar narkotikaproblemet på alvor og har et godt virkemiddel i narkotikahunden».

Hvordan politiets arbeid ovenfor ungdom og narkotikaproblematikken vil foregå i fremtiden er vanskelig å forutse, men det virker klart at debatten rundt bruk av narkotikahund i den offentlige skolen ikke vil få et klart svar med det første.

I denne oppgaven har jeg sett på hvilke juridiske problemstillinger som er knyttet opp til politiets forebyggende bruk av narkotikahund i offentlige skoler. Det fremstår som klart at det finnes bred uenighet om temaet og så lenge det ikke finnes en klar lovhjemmel å drøfte ut fra vil det antakeligvis forbli slik i tiden fremover. En av de store ulempene med ikke å ha en klar lovhjemmel er at det øvrige regelverket som er relevant for problemstillingen vil kunne tolkes ulikt fra hvilket synspunkt man har på saken. Der noen mener at slike forebyggende aksjoner foregår som ransakelse som krever hjemmel i lov, mener andre at det slettes ikke er dette og at det derfor må gå under politiets alminnelige handlefrihet.

Forhåpentligvis vil problemstillingen kunne bli prøvd for retten eller ved at det kommer en formell avklaring fra ansvarlig myndighet, slik at det blir et klart svar på hvilke retningslinjer som gjelder for praksisen. Uansett er det ganske klart at både bruk, salg og all annen befatning med narkotiske stoffer i norske skoler er uønsket. Skolene skal være en arena for læring og utvikling, og ikke sted hvor det blir begått lovbrudd. Det er også klart at politiets bruk av metoder må være innenfor det lovverket som til enhver tid er gjeldende. Begrensning av offentlige myndigheters muligheter til å gripe inn ovenfor enkeltmenneske er noe av det som sikrer at vi lever i et trygt og godt demokrati hvor rettssikkerheten er ivaretatt – noe som er en del av det som gjør Norge til et av verdens beste land å bo i.

⁴³ <http://www.pkforum.no/index.php/77-siste-nytt/118-ungdom-narkotika-politi-og-hunder>

10 Litteraturliste

Bøker:

Auglend, R. L., Mæland, H. J. & Røsandhaug, K. (2011). *Politirett*. (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Fredriksen, S. (2011). *Innføring i straffeprosess*. (2. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Lie, E. M. (2011) *I forkant. Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. (1. utg.). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Øiseth, O.V., Kjeldsen, T. & Sundvoll, A. (2008). *Illustrert informasjonsmateriale om narkotika, alkohol og doping*. (5. utg.). Norsk narkotikapolitiforening.

Lover:

Almindelig borgerlig straffelov av 22. mai 1902 nr. 10 (straffeloven).

Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni 1990 (politiinstruksen).

Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950.

FNs barnekonvensjon av 20. november 1989, ratifisert av Norge 8. januar 1991.

Forskrift om narkotika av 14. februar 2013 (narkotikaforskriften).

Kongeriket Noregs Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven).

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17. juli 1998 (opplæringslova).

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

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

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

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999.

Annen litteratur:

Brev fra Jon Wessel-Aas til Justis- og beredskapsdepartementet (2013). *Politiets søk på med narkotikahund på elever i VGS – Varsel etter tvisteloven § 5-2.* (Vedlegg 1). Hentet fra; http://fido.nrk.no/c9ba9c5d0cd5596ed1fa0dc14f739dbd333fff09cbff5ba0e88b28bf7ebc8907/skmbt_c65213080611050.pdf

Jon Wessel-Aas (2013). *Bruk av narkohund i klasserom – fra vondt til verre.* Hentet fra; <http://www.uhuru.biz/?p=1293>

Justisdepartementet stopper narkorazziaer i klasserom. (04.09.13). Hentet fra; <http://www.nrk.no/norge/departementet-stopper-narkorazziaer-1.11219358>

Mer narkotika blant unge: – Gamer og røyker hasj alene. (19.03.14). Hentet fra; <http://www.nrk.no/sorlandet/mer-narkotika-blant-unge-1.11615636>

Norsk Retstien (1993).

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

Over 1000 Osloelever narkosjekket. (19.11.11). Hentet fra; <http://www.osloby.no/nyheter/Over-1000-osloelever-narkosjekket-6701492.html>

Politihøgskolen (2012). *Utdanningsmodell og godkjenningsprogram for politiets hundetjeneste.* Politihøgskolen.

Regjeringen (2004). *Mellom effektivitet og personvern - Politimetoder i forebyggende øyemed*. Hentet fra;
<https://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nou-2004-6>

Regjeringen. *Nærpolitireformen*. Hentet fra;
<https://www.regjeringen.no/nb/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/id2398914/>

Statens institutt for rusmiddelforskning. (1994-2008). *Bruk forskjellige stoffer, prosent og totalt, Norge*. Hentet fra;
<http://statistikk.sirus.no/sirus/>

Statistisk sentralbyrå (2014). *Anmeldte lovbrudd*. Hentet fra;
<https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudda>

Stortinget (1994-1995). *Odelstingsproposisjon nr. 22 (1994-1995)*.

Stortinget (2012). *Innst. 229 S (2011-2012)*. Justiskomiteen. Hentet fra;
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-229/>

Tor-Geir Myhrer (2001). *Tidsskrift for strafferett s.102-136*. Oslo: Gyldendal Akademisk. Hentet fra;
https://lovdata.no/pro/#document/JUS/myhrer-tg-2001-02/KAPITTEL_1

Ungdom, narkotika, politi og hunder. Hentet fra;
<http://www.pkforum.no/index.php/77-siste-nytt/118-ungdom-narkotika-politi-og-hunder>

Økt narkotikabruk blant ungdom. (28.11.13). Hentet fra;
<http://www.nrk.no/telemark/okt-narkotikabruk-blant-ungdom-1.11382995>.

11 Selvvalgt pensum:

Det er i hovedsak ikke skrevet mye om min problemstilling i litteraturen. Mitt selvvalgte pensum består derfor av andre relevante kilder som har betydning for min oppgave.

Vedlagte vedlegg utgjør 22 av disse sidene.

I tillegg utgjør brev fra Wessel-Aas til Justis- og beredskapsdepartementet 20 sider med vedlegg;

Brev fra Jon Wessel-Aas til Justis- og beredskapsdepartementet (2013). Politiets søk på med narkotikahund på elever i VGS – Varsel etter tvisteloven § 5-2. (Vedlegg 1). Hentet fra; http://fido.nrk.no/c9ba9c5d0cd5596ed1fa0dc14f739dbd333fff09cbff5ba0e88b28bf7ebc8907/sk_mbt_c65213080611050.pdf

Kai Spurkland (2011) *Undersøkelser med narkotikahund. Tidsskrift for strafferett nr. 3 2011 s. 272-284.* Gyldendal Akademisk. Denne artikkelen utgjør 10 sider.

Oslo Politidistrikt (2013). *Bruk av narkotikahund i forebyggende arbeid.* Oslo: Oslo politidistrikt. Veilederen fra Oslo politidistrikt utgjør 10 sider.

Fordi det ikke er skrevet mye om problemstillingen min har jeg valgt annen litteratur som kan knyttes opp til deler av oppgaven:

Pedersen, W. (2006). *Bittersøtt: Ungdom, sosialisering, rusmidler.* Oslo: Universitetsforlaget. Denne boken utgjør 216 sider.

Totalt selvvalgt pensum er på ca. 280 sider.

MOTTATT
27 AUG 2013

DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

POLITIDIREKTORATET	
30 AUG. 2013	
Arkiv 08-13	Arkivnr. 435
Saksnr. B/2933	Dok.nr. 7

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
13/5441 - SWO

Dato
27.08.2013

Bruk av hund i rusforebyggende virksomhet i skolen

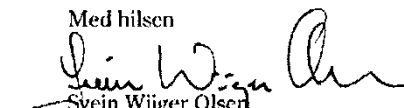
Politiet har flere steder tatt i bruk hund ved forebyggende virksomhet i skolen. Noe av virksomheten skjer i form av demonstrasjon av søk med narkotikahund i klasserom med elever til stede. Elevene/foresatte har i forkant undertegnet samtykkeerklæring.


Avhengig av hvordan denne virksomheten konkret utføres, kan det reises spørsmål om behovet for lovhjemmel. Departementet har besluttet at det skal foretas en evaluering av bruk av hund i rusforebyggende arbeid i skolen. Formålet vil både være å avdekke utilsiktede konsekvenser, samt mht. i hvilken grad tiltakets grad av inngripen står i forhold til den forebyggende effekten. I dette arbeidet er det også nødvendig å se nærmere på reservasjonsretten og hjemmelsspørsmålet.

Departementet vil komme tilbake til gjennomføringen av evalueringen.

Inntil evalueringen er gjennomført, ber man om at bruk av hund i rusforebyggende arbeid ikke gjennomføres på en slik måte at det kan ha karakter av kontroll eller ransaking som vil kreve lovhjemmel, for eksempel ved at hunden søker på elevene eller deres eiendeler uten at det foreligger konkret mistankegrunnlag.

Med hilsen


Svein Wiiger Olsen
avdelingsdirektør


Lars Meling
seniorrådgiver

Postadresse Postboks 8051 Dep 0030 Oslo	Kontoradresse Gullhaug Torg 4a 0484 Oslo	Telefon - sentralbord 22 24 90 90 Org.nr.: 972 417 831	Politilavdelingen Telefaks 22 24 95 30	Saksbehandler Svein Wiiger Olsen 22240897 svein-wiiger.olsen@jd.dep.no
---	--	--	--	---



MOTTATT
25 FEB. 2014

POLITIDIREKTORATET	
25 FEB. 2014	
Arkiv 14-18	Arkivkode 435
Saksnr. 13/2833	Dok. nr. 8

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, skoleeiere 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 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 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 avveilingen 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 avkleddning 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 avkleddning 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). 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 gjemmer 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/varslar-omkamp-i-stortinget-1.11556200>

- http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/alle_meninger/cat1003/subcat1010/thread297123/#post_297123

Saksbehandler:

Kai Sparkland/Rama

Bonus

**POLITIET**

POLITIDIREKTORATET

Kgl. Justis- og beredskapsdepartement

Deres referanse
13/5441Vår referanse
201302833Dato
07.04.2014U.off.
Of01§ 14**Politiets forebygging av rus på skoler - bruk av narkotikahund**

Det vises til tidligere kommunikasjon og møter, sist i Justis – og beredskapsdepartementet den 2.4.2014, hvor også Kunnskapsdepartementet og Helse – og omsorgsdepartementet deltok. Bakgrunnen for saken er problemstillinger knyttet til hjemmelsgrunnlaget, metodebruken og den forebyggende effekten av politiets bruk av narkotikahund i skolen. Justis – og beredskapsdepartementet har bedt om Politidirektoratets vurdering innen 4.4.2014 (avtalt utsettelse til 7.4.2014).

Skolen er en svært viktig samarbeidspartner for politiet i vår generelle forebyggende innsats for barn og ungdom. Bruk av narkotikahund har vært ett av flere virkemidler skole og politi har brukt i et rusforebyggende øyemed. Samarbeidet har pågått i mange år, og har vært tuftet på Opplæringslovens § 9a-1 som fastslår elevens rett og krav til et godt fysisk og psykososialt godt miljø. Politiet gjennomfører en slik innsats i tråd med politilovens intensjoner om generelt å forebygge kriminalitet i samfunnet. Innsatsen har bestandig vært utført på oppfordring fra skoleleder/skolestyrer, dvs. kommunenes utdanningsdirektører eller respektive rektorer på skolene.

Antallet narkotikahund-ekvipasjer er dessverre ikke tilstrekkelig for å kunne møte skolenes etterspørsel etter slik forebyggende innsats. Mange politidistrikter har likevel prioritert en slik service overfor skolene der man har slik kapasitet og ledige ressurser.

Politidirektoratet foretok en skriftlig rundspørring i politidistriktene i årsskiftet 2012/13 om blant annet erfaringer knyttet til bruk av narkotikahund som tiltak for å forebygge narkotika i skolen. Distriktene som responderte hadde utelukkende svært positive erfaringer og etterspørselen var gjennomgående høy fra skolenes side.

Oslo politidistrikt er ett av distriktene hvor denne forebyggende innsatsen er utviklet med rutiner for blant annet samarbeidsavtale med fylkeskommunen, varslingsskjema med informasjon til lærere og elever, samt et samtykkeskjema skolene kan bruke i sin kommunikasjon mellom skolen og elever og foresatte. I tillegg har Oslo politidistrikt et tilbagemeldingsskjema ment for elever og lærere i etterkant av besøket. Politiet har verken intensjon eller ønske om at besøket skal bære preg av "aksjon" eller "razzia". Derfor tar

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

man elevenes og lærernes tilbakemeldinger alvorlig og bruker tilbakemeldingene aktivt for å hindre at det oppleves slik.

Som nevnt er dette basert på et tillitsfullt samarbeid mellom politiet og skolene. Politiets fokus er å forebygge rus slik at elever, lærere, skolestyrer og skoleeier skal være tryggere på at skolen ikke blir en arena hvor bruk og omsetning av narkotika kan foregå uten oppdagelsesrisiko.

En forutsetning for at Politidirektoratet skal anbefale fortsatt bruk av hund i skolen som et forebyggende virkemiddel er at;

1. Kunnskapsdepartementet ønsker dette virkemidlet benyttet i arbeidet med å forebygge bruk og besittelse av narkotika på skolens område.
2. At hjemmelsgrunnlaget utredes og besluttes, og at tiltaket kvalitetssikres juridisk og metodisk i alle ledd.
3. At det kan sannsynliggjøres at metoden har tilsiktet forebyggende effekt.

Momenter som taler for fortsatt bruk av hund i det forebyggende arbeidet i skolen;

1. Politidistrikter som bruker hund, anser metoden som et særlig godt forebyggende virkemiddel. Dersom elever vet at de får besøk av narkotikahund vil elever vegre seg for å ta med narkotika på skolen. På samme måte vil de samme elever lettere være tilbøyelig med å ta med seg stoff på skolen hvis det er kjent at politiet ikke tillates å bruke narkotikahund som ledd i en forebyggende innsats.
2. Det er hjemmel for å benytte hund, enten dette gjøres med forebygging som formål i det offentlige rom, eller som ledd i en etterforskning etter straffeprosessuelle regler.
3. Politiet opplever at tjenestehundens tilstedeværelse skaper en langt mer spesiell og verdifull kontakt mellom politiet og elever enn det man oppnår ved generell informasjon om narkotika overfor skoleelever.

Momenter som taler mot fortsatt bruk av hund i det forebyggende arbeidet i skolen;

1. Tiltaket har ikke dokumentert forebyggende effekt. En global evaluering av forebyggende innsatser i skolen, foretatt av UNODC i 2013 viser at enkeltstående tiltak av kontrollmessig karakter (eks. urinprøver) har ingen eller også negativ effekt. Det må her bemerkes at en ikke finner bruk av narkotikahund som et forebyggende virkemiddel i skolen andre steder i verden. En norsk evaluering foretatt av Sosial – og helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet i 2006 (ISBN 82-486-0398-9) viser samme negative resultat når det gjelder enkeltstående tiltak i regi av politiet og andre etater og organisasjoner, som f.eks kampanjen MOT.
2. Kunnskapsdepartementet uttalte skepsis til tiltaket under møtet den 2.4.2014, mens Helse – og omsorgsdepartementet uttalte seg tydelig negativt til dette tiltaket. Begge departementene fremholder at enkeltstående tiltak som ikke er en del av en langsiktig strategi, ikke har en dokumentert forebyggende effekt.
3. Lovavdelingens utredning av 7.3.2014 trekker opp en rekke juridiske problemstillinger knyttet til bruk av narkotikahund som forebyggende virkemiddel. Dette tilsier at ordningen må forankres juridisk på en annen måte enn i dag hvis den skal videreføres, og elevene må vite hva de samtykker i.

Narkotikahund er en knapphetsressurs i flere politidistrikter og som ofte benyttes effektivt i andre sammenhenger. Denne delen av politiets hundetjeneste er ikke tilstrekkelig landsdekkende til at den kan være et tilbud til alle skoler som måtte ønske ordningen. Like

fullt vil distriktene som har dimensjonert seg slik at tjenesten kan tilbys også i forebyggende øyemed på skoler, ønske at samarbeidet fortsetter. Politiet vil tilpasse seg det regelverk som vårt vertskap (skoleeier/skolestyrer) fastsetter i en slik sammenheng.

Anbefaling

Ved fortsatt bruk av narkotikahund som forebyggende tiltak i skolen bør innsatsen inn i en større sammenheng og sees på som et mulig virkemiddel på ulike stadier av en forebyggingskjede. Narkotikahund kan for eksempel være et egnet virkemiddel for å undersøke om en skole har et narkotikaproblem. Hensikten vil da være å skape felles problemforståelse blant elever, ansatte og pårørende, og søk kan gjennomføres uten elever tilstede. På bakgrunn av en felles problemforståelse kan det utarbeides en langsiktig plan for forebygging i en større sammenheng hvor tiltak i regi av andre problemeiere også inngår i planen.

Hundeførere er en ekstra forebyggende ressurs som benyttes ved en del distrikter. Det er viktig at hundeinnsatsen koordineres med distriktets andre forebyggere som jobber opp mot skolene innen rus og annen kriminalitetsforebygging. En slik samkjøring vil sikre at politiets totale forebygging på skolene blir en langsiktig koordinert innsats, og ikke preget av å være en rekke enkeltstående tiltak innen ulike tema.

Politidirektoratet mener at Kunnskapsdepartementet, som forvalter av Opplæringslovens bestemmelser, må utrede hvorvidt skoleeierne fortsatt skal ha muligheten til å invitere politiets narkotikahund-ekvipasjer til forebyggende innsats ved skolene, og eventuelt regulere hvordan denne innsatsen skal foregå.

I den grad EMK art.8 nr 2 blir et spørsmål om realiteten ved samtykke så ser Politidirektoratet at samtykkeskjemaet må utvikles videre før tjenesten kan gjenopptas; blant annet ved å presisere at en markering med etterfølgende funn av narkotika som knyttes til enkeltindivider kan innebære straffeprosessuelle beslutninger fra politi og/eller påtalemyndigheten, og en eventuell straffereaksjon. Likeledes bør det påses at lærere gir elevene et varsel god tid i forveien om politiets besøk. Dette vil også bekrefte realiteten av samtykket fra de som velger å være tilstede under besøket hvor narkotikahunden demonstrerer sin kapasitet.

Politidirektoratet ser frem til Kunnskapsdepartementets konklusjoner og et eventuelt gjensidig samarbeid for å utarbeide rutinebeskrivelser for den tjenesten politiets hundetjeneste velvillig yter skolene i et forebyggingsperspektiv mot rus og narkotika.

Med hilsen



Atle Roll-Mathiesen
ass. anledningsdirektør



Harald Holmsen
seksjonssjef

Saksbehandler:
Morten Glavin

Tlf.23364162

JD

JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

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 Bøckman 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 lov hjemmel. En slik lov hjemmel 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 avventet etter dette å fremme søksmål.

I brev 10. februar 2014 fra 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 HJEMMELSSPØRSMÅL

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 straffeforfølgning. 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 straffeforfølgning av enkeltpersoner.

Det er neppe tvilsomt at slike søk må anses som et inngrep i borgernes rettsfære 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 tilfredsstillende 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 ordening 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 ivaretatt 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 fratar 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 vår 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.

