Европейски център за мониторинг
на наркотиците и наркоманиите

РЕЗЮМЕ — ИЗБРАНА ТЕМА

НАРКОТИЦИТЕ И УЯЗВИМИ ГРУПИ МЛАДЕЖИ

Въведение

„При наличието на близо 2 милиона проблемно употребяващи наркотици в ЕС е крайно време да повишим осведомеността сред уязвимите групи, особено сред младите хора, за рисковете, свързани с употребата на наркотици.“
Жак Баро (Jacques Barrot), заместник-председател на Европейската комисия, м. септември 2008 г.

Социалната политика в Европа отдавна е идентифицирала обществените групи в неравностойно положение, които са потенциални жертви на социална изолация. Тези т. нар. „уязвими групи“ са специфични групи от населението, които са по-податливи на редица проблеми, от влошено здраве, употреба на вещества и неправилен хранителен режим до ниско образователно равнище. Групите млади хора, идентифицирани като уязвими — примерите включват деца, отглеждани в домове за деца, лишени от родителски грижи, или бездомни млади хора — проявяват склонност към по-ранна, по-честа или проблемна употреба на наркотици. В някои случаи те показват и склонност към по-бързо преминаване към проблемна употреба на наркотици.

Идентифицирането на уязвимите групи се превръща във важен инструмент за управление и насочване на ответни действия в рамките на политиката в областта на наркотиците към тези групи или географски области, където вероятността от възникване на проблемна употреба на наркотици е най-голяма. В Европа на действията, насочени към уязвимите групи (обозначавани с термина „селективна превенция“) се отрежда по-голямо значение в рамките на политиката и тези действия навлизат в етап на зрялост по отношение на планирането и оценката.

Избраната тема на EMCDDA „ *Наркотиците и уязвимите млади хора“* разглежда политиките и действията, разработени в 30 държави ([1]) за уязвими групи хора на възраст между 15 и 24 години. Уязвимостта се определя като състояние, при което дадена група, определена въз основа на социално-демографски профил и свързаните с него рискови фактори, се характеризира с повишена податливост към употреба на наркотици и свързаните с това проблеми. В Европа тези групи са обект на специално внимание, що се отнася до ответните действия, насочени към намаляване на търсенето. Подбраният материал изброява уязвимите групи, които са обект на политиката в областта на наркотиците в държавите, които съобщават данни, и привежда многобройни примери на програми, които предлагат обещаващи резултати и модели на най-добра практика.

Идентифициране на рисковите групи: формиране на широк консенсус

- Между държавите-членки на ЕС се формира широк консенсус по отношение на групите млади хора, които са особено уязвими за употреба на наркотици. Тези групи включват: млади закононарушители, млади хора, живеещи в обществени домове, преждевременно отпаднали от образователната система и ученици със социални или образователни проблеми, както и млади хора, живеещи в семейства в неравностойно положение и/или в квартали, в които са концентрирани множество рискови фактори и проблеми, свързани с употребата на наркотици. Между тези групи са налице припокривания и лицата, спадащи едновременно към няколко уязвими групи, в някои случаи са засегнати от натрупващи се ефекти.

([1]) 27 държави-членки на ЕС и Хърватия, Турция и Норвегия.

- Въпреки този широк консенсус, все още не е приета стандартизирана европейска дефиниция за уязвимост. Факторите, въз основа на които една група се определя като „уязвима“, се различават в отделните държави-членки. В повечето случаи данните за броя на уязвимите млади хора, отчетени от държавите-членки, се отнасят до броя на младите хора, настанени в обществени домове, и младите закононарушители. Само няколко държави подхождат към определянето на числеността на уязвимите групи млади хора от по-широка перспектива.

- Настоящата избрана тема представя начина, по който държавите, съобщаващи данни, оценяват прилагането в съответната държава на действия в полза на уязвимите млади хора (пълно/разширено прилагане, ограничено прилагане, липса на прилагане/редки случаи прилагане), както и значението, което се придава на тези действия в документите за националната политика (приоритетен статут, споменати, неспоменати), и начина на изпълнение на действията (чрез предоставяни в служби или институции услуги, които предполагат ползвателите да се обърнат към тези служби за предоставянето им, или чрез проактивни програми за работа на място, насочени към предоставяне на услуги в дома или чрез работа на улицата). Обхванатите уязвими групи са класифицирани по следния начин:
  - **уязвими групи, които имат връзки с институции**
    Преждевременно отпаднали от образователната система и отклоняващи се от посещаване на училище, деца, настанени в домове за деца, лишени от родителски грижи, и млади закононарушители.
  - **уязвими групи в рамките на общностите**
    Уязвими семейства, бездомни млади хора, млади хора, живеещи в квартали в неравностойно положение, и малцинства.

Теоретичната основа: изграждане на „устойчивост“ сред уязвимите групи

- Програмите за селективна превенция се стремят да изградят „устойчивост“ към употребата на наркотици. Това се постига на три нива: индивидуално (лично справяне с проблемите), семейство (видове родителски грижи) или общност (сближаване и организиране).

Законодателство и политика: разминаване между обещания и реално изпълнение?

- 13 европейски държави отчитат наличието на първично законодателство, насочено към уязвимите групи млади хора. Това законодателство се отнася към две групи: нормативни актове, които дефинират определени уязвими групи, и нормативни актове, които въвеждат общи или специфични ответни действия, насочени към тези групи.

- След от 2004 г. уязвимите групи се посочват като приоритет на нарастващ брой национални политики в областта на наркотиците, като същевременно са обхванати и от социалните политики в по-голямата част от държавите, съобщаващи данни (между 16 и 22 държави, в зависимост от отделните групи). От друга страна, ръстът на прилагането на дейности, насочени към уязвимите групи, е неравномерен, като това прилагане се е увеличило само за младите хора, отглеждани в домове, и за имигрантите. Налице е, следователно, видимо разминаване между политическа воля и практическо прилагане.

Ответни действия: широк консенсус, но твърде малко общи дефиниции в отделните държави

- Проучванията в училищата разкриват силно изразена зависимост между бягствата и употребата на наркотици. Малко данни се съобщават, обаче, за съдържанието на действията, насочени към преждевременно отпадналите от образователната система. Няколко държави са въвели алтернативни учебни планове, чието предназначение е да противодействат на „отегчението от училище“, но само три държави-членки са включили в своите стратегии за превенция на наркотиците конкретни действия, насочени към употребяващите наркотици отклоняващи се от посещаване на училище ученици.

- Проучванията сочат изразена зависимост между употребата на наркотици и живота в домовете. Десет държави разглеждат в своите политики с максимална степен на приоритет децата, живеещи под грижите на местните органи. Но данните за броя на децата, живеещи в

домове в отделните държави, не са съпоставими поради различията в дефинициите и мерките.

- Що се отнася до младите закононарушители, почти всички държави-членки съобщават за наличие на алтернативни на лишаването от свобода и наказателноправните санкции мерки. При това са налице съществени различия в практическото прилагане на тези алтернативни мерки.

- Тринадесет държави съобщават, че при тях по-голямата част от превенцията, базирана на семейството, е преобладаващо селективна (т. е. тя е насочена преимуществено към уязвимите семейства). Въпреки това, едва седем от тридесетте държави, които съобщават данни, отчитат „пълно или разширено прилагане“ на действия, насочени към злоупотребата с вещества в семейството, пет държави отчитат действия във връзка със „семейните конфликти и незаинтересуваност“, четири — действия, насочени към „социални проблеми (например безработица)“, проблеми с наказателното правораздаване или маргинализирани семейства от етническите малцинства, а три държави отчитат действия, насочени към семейства, изправени пред проблеми с психичното здраве.

- Положението на бездомност е свързано с употребата на наркотици, а в някои проучвания употребата на вещества се сочи като втората най-разпространена причина за оставане на улицата. Повечето от европейските държави отчитат високи равнища на проблемна употреба на вещества сред бездомните. Алкохолът е най-често употребяваното вещество, но употребата на забранени от закона наркотични вещества, употребата на няколко вида наркотици и инжекционната употреба на наркотици са също широко разпространени. Особено уязвима група са децата, които бягат от домовете си и, по-често, от домове за деца, лишени от родителски грижи, в резултат на което стават бездомни.

- Не съществува обща европейска дефиниция за „необлагодетелствани жилищни райони“, а работата с уязвимите млади хора от квартали в неравностойно положение се посочва като важно предизвикателство във връзка със селективната превенция на наркотиците. Въпреки това, седем държави придават най-голямо значение (приоритетен статут или включване в политиките, както и пълно или разширено прилагане) на младите хора в необлагодетелстваните квартали. Данните показват, че в цяла Европа подобни квартали са концентрирани основно в градските райони, често в определени комплекси от сгради, обитавани от групи с ниски доходи.

- Аналогично, не съществува обща европейска дефиниция за етническите групи или мигрантите и всяка европейска държава използва различни определения за тези обществени групи. Що се отнася до употребата на наркотици, като цяло принадлежността към етнически групи изглежда е защитен фактор, за което говорят по-ниските равнища на употреба на вещества сред някои групи мигранти и етнически групи в сравнение с населението като цяло. Но картината се различава за отделните държави и етнически групи.

Заключения

- Връзката между няколко рискови и защитни фактори, и проблемната употреба на наркотици сред младите хора не е непременно причинно-следствена. Идентифицирането на уязвимите групи млади хора не създава условия за бързо и точно прогнозиране на употребата на наркотици, но помага за дефиниране на важна отправна точка за политиките и действията.

- Мониторингът на уязвимите групи в Европа понастоящем се осъществява периодично. Експерти или експертни комисии от 30 държави, които съобщават данни, предоставят на EMCDDA оценки посредством структурирани въпросници. Понастоящем действията, насочени към уязвимите групи, са предмет на мониторинг на три равнища във всички държави, които съобщават данни, въз основа на: (i) значението на ниво политика, например споменаване на уязвимите групи в документите за националните политики в областта на наркотиците, (ii) данни за равнището на прилагане на действията и (iii) начина на изпълнение на действията. За момента държавите предоставят качествени оценки за тези три равнища. Обаче все още не е предмет на систематичен мониторинг информацията относно обхващането, адекватността и съдържанието на действията. В базата данни EDDRA на

EMCDDA са достъпни някои описания на конкретни проекти ([2]), които могат да предложат перспективни модели за бъдещи действия.

- Макар че повечето държави предлагат съчетание от двата подхода, се наблюдава предпочитание към предоставяните в офиси услуги (които предполагат гражданите да търсят услугите) за сметка на работата на място, която е насочена проактивно към уязвимите млади хора на улицата или в домовете им. Следва по-специално да се отбележи липсата на действия, насочени към труднодостъпните групи. Освен това, действията, осъществявани в държавите, които съобщават данни, често са насочени основно към предоставяне на информация, лишени са от елемент на оценка и следва да прилагат по-широко съществуващите теории за превенция, свързани с изграждането на устойчивост. Някои данни насочват към извода, че действията трябва да са насочени към решаване на определени прости фактори за уязвимост, отнасящи се до проблемите, свързани с наркотиците, вместо да се предприемат действия, адресиращи директно употребата на наркотици. Насочването на фокуса към тези фактори, обуславящи уязвимост — които са по-широко разпространени сред целевите групи — би могло да включва насърчаване на получаването на образователно степен, изграждане на връзка с училището, ефективни родителски грижи и механизми за справяне с проблемите.

- Три години след последния доклад на EMCDDA за уязвимите групи все още липсват значими национални и международни изследвания, насочени към оценка на ефективността на превантивните ответни действия за уязвимите групи и които биха произвели сравними данни. Като цяло липсват сравнителни изследвания между държавите-членки, посветени на обуславящите уязвимостта фактори и уязвимите групи. Изследванията на уязвимите групи трябва да са едновременно качествени по характер, така че да са тясно свързани с местния/националния контекст, а също и количествени, за да бъдат получените данни, сравними в рамките на Европа. Един от проблемите, свързани с изследванията обаче, произтича от факта, че употребата на вещества сред тези групи е в много случаи обусловена от съществуващия контекст.

- Идентифицирането на уязвимите групи и насочването към тях на мерки за селективна превенция може да има жизненоважно значение за ответните действия срещу употребата на наркотици. Това важи в особена степен за групите, които могат да не възприемат съществуващата в тях употреба на наркотици като проблемна. Подбраният материал завършва със заключението, че е необходимо да се намерят по-ефективни подходи за контакт и ангажиране на уязвимите групи млади хора в предприеманите ответни действия, по начини, които отразяват специфичните за тях социално-демографски условия.

Ежегодно се публикуват три задълбочени прегледа по теми, представляващи интерес, под формата на избрани теми, които се изготвят въз основа на информация, предоставена на EMCDDA от държавите-членки на ЕС и страните – кандидатки за членство и Норвегия (която участва в работата на EMCDDA от 2001 г.) в рамките на националния процес на предоставяне на данни.

Всички избрани теми (на английски език) и резюмета (на 23 езика) са достъпни на уебсайта на EMCDDA: http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues

([2]) http://www.emcdda.europa.eu/themes/best-practice