Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii

STRESZCZENIE — WYBRANE ZAGADNIENIE

NARKOTYKI I SZCZEGÓLNIE ZAGROŻONE GRUPY MŁODYCH LUDZI

Wstęp

„Biorąc pod uwagę, że w UE mamy 2 miliony osób uzależnionych od narkotyków, najwyższy czas, byśmy zaczęli podnosić świadomość grup szczególnie zagrożonych, w tym młodzieży, na temat ryzyka używania narkotyków."
Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Jacques Barrot, wrzesień 2008 r.

W europejskiej polityce społecznej dawno temu zidentyfikowano populacje znajdujące się w niekorzystnej sytuacji, które mogą być zagrożone wykluczeniem społecznym. Te „grupy zagrożone" to szczególne grupy stanowiące część większych populacji, potencjalnie bardziej narażone na cały szereg problemów, od słabego zdrowia, przez nadużywanie narkotyków i złą dietę po słabsze wyniki w nauce. Grupy młodzieży określane jako szczególnie zagrożone – na przykład dzieci w instytucjach opiekuńczych lub bezdomna młodzież – mogą być podatne na wcześniejsze, częstsze lub bardziej problematyczne używanie narkotyków. Mogą również doświadczyć szybszego rozwoju sytuacji problemowego używania narkotyków.

Identyfikacja grup szczególnie zagrożonych staje się ważnym narzędziem kreowania polityki antynarkotykowej nastawionej na te grupy lub obszary geograficzne, w których istnieje większa szansa rozwinięcia się sytuacji problemowego używania narkotyków. Interwencje ukierunkowane na grupy szczególnie zagrożone – tak zwana „profilaktyka selektywna" – są coraz bardziej widoczne w Europie i lepiej rozwinięte w zakresie ich projektowania i oceny.

Wybrane zagadnienie EMCDDA „Narkotyki i szczególnie zagrożone grupy młodych ludzi" obejmuje kwestie strategii i interwencji dotyczących szczególnie zagrożonych grup osób w wieku 15-24 lat w 30 krajach ([1]). Zagrożenie definiuje się jako zwiększoną podatność na używanie narkotyków i problemy z tym związane w określonej grupie, w oparciu o profil socjodemograficzny i powiązane czynniki ryzyka. W Europie grupom tym poświęca się szczególną uwagę pod kątem reagowania na zmniejszenie popytu na narkotyki. W wybranym zagadnieniu przedstawiono listę grup szczególnie zagrożonych, do których adresowana jest polityka antynarkotykowa w krajach objętych sprawozdaniem oraz liczne przykłady programów oferujących obiecujące wyniki oraz modele najlepszych praktyk.

Identyfikacja zagrożonych grup: pojawienie się szerokiego konsensusu

- Wśród państw członkowskich UE pojawia się szeroki konsensus w kwestii grup młodych ludzi szczególnie narażonych na używanie narkotyków. Grupy te to: młodociani przestępcy; młodzież przebywająca w państwowych instytucjach opiekuńczych; osoby, które przedwcześnie porzuciły szkołę oraz uczniowie doświadczający problemów społecznych lub szkolnych; a także młodzież w niekorzystnej sytuacji rodzinnej lub mieszkająca w niekorzystnym otoczeniu, gdzie skupiają się rożne czynniki ryzyka i problemy związane z używaniem narkotyków. Kategorie te mogą się pokrywać, a osoby należące do kilku grup szczególnie zagrożonych mogą doświadczać skutków kumulacji wielu czynników.

- Pomimo szerokiego konsensusu nie powstała jeszcze wspólna europejska definicja zagrożenia. Różne państwa biorą pod uwagę różne czynniki definiujące daną grupę jako „szczególnie

([1]) 27 państw członkowskich UE oraz Chorwacja, Turcja i Norwegia.

zagrożoną". Najczęściej dane liczbowe dotyczące szczególnie zagrożonych młodych ludzi, podawane przez państwa członkowskie, odnoszą się do liczby osób przebywających w państwowych instytucjach opiekuńczych oraz młodocianych przestępców. Niewiele państw szacuje liczebność populacji szczególnie zagrożonej młodzieży z uwzględnieniem szerszej perspektywy.

- W niniejszym wybranym zagadnieniu pokazano, jak państwa objęte sprawozdaniem oceniają prowadzenie u siebie działań interwencyjnych w odniesieniu do grup szczególnie zagrożonych (działania pełne/o szerokim zasięgu, działania ograniczone, brak działań/działania rzadkie), jak również zakres ich przedstawienia w dokumentach strategii krajowych (priorytet, wspomniano, nie wspomniano) i sposób realizacji działania (poprzez usługi o zapleczu urzędowym lub instytucjonalnym lub poprzez aktywne programy świadczenia usług w domu lub poprzez pracę środowiskową). Przedstawione grupy narażone zostały sklasyfikowane w następujący sposób:
  - **Szczególnie zagrożone grupy powiązane z instytucjami**
    Osoby, które przedwcześnie porzuciły szkołę i wagarowicze, dzieci przebywające w państwowych instytucjach opiekuńczych oraz młodociani przestępcy.
  - **Szczególnie zagrożone grupy w społeczności**
    Szczególnie zagrożone rodziny, bezdomna młodzież, młodzież z ubogich środowisk oraz mniejszości.

Podstawy teoretyczne: budowanie „odporności" w szczególnie zagrożonych grupach.

- Programy z zakresu profilaktyki selektywnej mają na celu stworzenie „odporności" na używanie narkotyków. Cel ten osiąga się na trzech poziomach: indywidualnym (radzenie sobie z problemami), rodzinnym (style relacji rodzicielskich) lub wspólnotowym (spójność i organizacja).

Prawodawstwo i polityka: przepaść pomiędzy obietnicami a realizacją?

- 13 krajów europejskich podało informacje na temat prawodawstwa pierwotnego dotyczącego szczególnie zagrożonych grup młodzieży. Dzieli się ono na dwa rodzaje: przepisy definiujące konkretne grupy szczególnie zagrożone oraz przepisy zawierające ogólne lub szczegółowe działania skierowane na te grupy.

- Od 2004 r. grupy szczególnie narażone włącza się do listy priorytetów w coraz większej liczbie strategii antynarkotykowych, a także dodaje do strategii społecznych w większości państw objętych sprawozdaniem (16 i 22 państw, w zależności od grupy). Zwiększenie liczby prowadzonych działań interwencyjnych w grupach szczególnie narażonych nie było jednak spójne i wystąpiło jedynie w odniesieniu do młodzieży pod opieką państwowych instytucji opiekuńczych oraz imigrantów. Istnieje więc wyraźna przepaść pomiędzy wolą polityczną a jej realizacją w praktyce.

Odpowiedzi: szeroki konsensus przy niewielkiej liczbie definicji wspólnych dla różnych krajów

- Ankiety przeprowadzane w szkołach pokazują silną zależność pomiędzy wagarami a używaniem narkotyków. Podaje się jednak niewielką ilość informacji na temat treści działań interwencyjnych skierowanych do osób, które przedwcześnie porzuciły szkołę. W kilku państwach powstały alternatywne programy nauczania mające przeciwdziałać „zmęczeniu szkolnemu", ale tylko trzy państwa członkowskie odniosły się w swoich strategiach zapobiegania używaniu narkotyków do wagarowiczów używających narkotyki.
- Badania pokazują silną zależność pomiędzy używaniem narkotyków a przebywaniem pod opieką państwowej instytucji opiekuńczej. Dziesięć państw poświęca w swoich strategiach maksymalną uwagę dzieciom znajdującym się pod opieką władz lokalnych. Szacunkowe dane dotyczące liczby młodych ludzi objętych opieką instytucji państwowych nie są jednak porównywalne pomiędzy państwami objętymi sprawozdaniem ze względu na wykorzystywanie różnych definicji i środków.

- W odniesieniu do młodych przestępców niemal wszystkie państwa członkowskie informują o rozwiązaniach alternatywnych wobec kar i sankcji. Istnieją jednakże ważne różnice we wdrażaniu tych alternatywnych rozwiązań.

- 13 państw wskazuje, że w ich przypadku działania zapobiegawcze oparte o rodzinę są zasadniczo wybiórcze (tzn. skierowane głównie do rodzin szczególnie zagrożonych). Jednak tylko siedem z

trzydziestu państw informuje o „działaniach pełnych lub o szerokim zasięgu” w odniesieniu do istotnych nieprawidłowości w rodzinie, pięć – w odniesieniu do „konfliktu w rodzinie lub zaniedbania dziecka”, cztery – w odniesieniu do „narażenia społecznego (np. bezrobocia)”, problemów z przestępczością lub marginalizacji rodzin z mniejszości etnicznych, zaś trzy – w odniesieniu do rodzin z problemami w zakresie zdrowia psychicznego.

- Bezdomność jest często powiązana z używaniem narkotyków. W niektórych badaniach wskazuje się na używanie narkotyków jako drugą w kolejności przyczynę bezdomności. Większość państw europejskich wskazuje na wysoką częstotliwość używania narkotyków przez osoby bezdomne. Alkohol jest najpopularniejszą z używanych substancji, jednakże powszechne jest również stosowanie nielegalnych narkotyków, używanie wielu narkotyków oraz iniekcyjne używanie narkotyków. Szczególnie zagrożoną grupą są dzieci oraz uciekinierzy z domu a także, coraz częściej, z państwowych instytucji opiekuńczych, bezdomność konsekwencji czego stają się bezdomni.

- Nie istnieje żadna wspólna europejska definicja „szczególnie zagrożonych obszarów mieszkaniowych”, zaś praca ze szczególnie zagrożoną młodzieżą w takich lokalizacjach jest głównym wyzwaniem w zakresie wybiórczego zapobiegania używaniu narkotyków. Niemniej jednak siedem państw poświęca szczególną uwagę (priorytet lub wzmianka w strategiach i działania pełne lub o szerokim zasięgu) młodzieży w ubogich lokalizacjach. W całej Europie takie lokalizacje znajdują się głównie na terenach miejskich, często w konkretnych blokach lub budynkach zamieszkałych przez osoby o niskich dochodach.

- Podobnie nie istnieje wspólna europejska definicja grup etnicznych ani migrantów, a każde państwo Europy definiuje te populacje w inny sposób. Jeśli chodzi o używanie narkotyków, pochodzenie etniczne wydaje się być czynnikiem ochronnym – w niektórych grupach etnicznych i grupach osób migrujących dane procentowe dotyczące używania narkotyków są niższe niż w całości populacji. Sytuacja ta jest jednakże zróżnicowana w poszczególnych krajach i w poszczególnych grupach etnicznych.

Wnioski

- Związek pomiędzy czynnikami ryzyka i czynnikami ochronnymi oraz problemowym używaniem narkotyków wśród młodzieży nie musi być przyczynowo-skutkowy. Identyfikacja szczególnie zagrożonych grup młodzieży nie umożliwia absolutnie pewnego przewidywania używania narkotyków, a jedynie ułatwia osiągnięcie punktu wyjścia w tworzeniu strategii i interwencji.

- Grupy szczególnie zagrożone są obecnie monitorowane w Europie okresowo. Eksperci lub panele ekspertów z 30 krajów sprawozdających się przesyłają EMCDDA dane procentowe przy użyciu ustrukturyzowanych kwestionariuszy. Obecnie działania interwencyjne w grupach szczególnie zagrożonych monitorowane są w krajach sprawozdających się na trzech poziomach w oparciu o: (i) wagę strategii, na przykład wzmiankę o grupach szczególnie narażonych w dokumentach krajowych strategii antynarkotykowych, (ii) sprawozdania na temat zasięgu prowadzenia działań interwencyjnych oraz (iii) sposób realizacji działań interwencyjnych. Państwa przedstawiają obecnie oceny jakościowe na tych trzech poziomach, jednakże informacje na temat zakresu, adekwatności i treści działań interwencyjnych nie są jeszcze monitorowane w sposób systematyczny. Niektóre opisy dotyczące konkretnych projektów dostępne są w bazie danych EMCDDA EDDRA ([2]) – mogą one być obiecującymi modelami przyszłych działań.

- Większość państw oferuje rozwiązania mieszane, jednakże widać, że preferowane są rozwiązania urzędowe, a nie działania aktywne skierowane do szczególnie zagrożonej młodzieży na ulicy lub w domu. Brakuje w szczególności działań interwencyjnych skierowanych do grup, do których trudno jest dotrzeć. Działania interwencyjne w krajach sprawozdających się zazwyczaj również skupiają się na dostarczaniu informacji i brakuje w nich części poświęconej ocenie; mogłyby także korzystać z bardziej intensywnego zastosowania istniejących teorii zapobiegania dotyczących budowania odporności. Niektóre dane sugerują, że w ramach działań interwencyjnych należy zająć się czynnikami szczególnego zagrożenia dotyczącymi problemów narkotykowych, a nie samym

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

używaniem narkotyków. Koncentracja na czynnikach szczególnego zagrożenia – występujących częściej w grupach docelowych – może objąć również poprawę pracy szkolnej, przywiązanie do szkoły, efektywne strategie rodzicielstwa i mechanizmy radzenia sobie.

- Trzy lata po ostatnim sprawozdaniu EMCDDA na temat grup szczególnie narażonych brakuje dużych krajowych i ponadnarodowych badań oceniających skuteczność reakcji na działania zapobiegawcze skierowane do grup szczególnie zagrożonych, umożliwiających utworzenie porównywalnych zestawów danych. Nie ma badań porównawczych we wszystkich państwach członkowskich dotyczących czynników szczególnego zagrożenia oraz szczególnie zagrożonych grup. Badania na temat szczególnie zagrożonych grup muszą mieć charakter jakościowy – tak by były ściśle powiązane z uwarunkowaniami krajowymi/lokalnymi – i ilościowy, tak by były porównywalne w skali całej Europy. Jednym z problemów związanych z badaniami jest jednak fakt, że używanie narkotyków w tych grupach często ściśle wiąże się z uwarunkowaniami zewnętrznymi.

- Identyfikacja grup szczególnie zagrożonych i skierowanie na nie wybiórczych działań prewencyjnych może odgrywać istotną rolę w działaniach podejmowanych w związku z problemem narkotykowym. Jest tak szczególnie w przypadku tych grup, które mogą nie postrzegać używania narkotyków jako kwestii problematycznej. W podsumowaniu wybranego zagadnienia podkreślono, że istnieje potrzeba znalezienia skuteczniejszych metod dotarcia do młodzieży z działaniami interwencyjnymi i zaangażowania jej w te działania, w taki sposób, by odzwierciedlało to specyficzne uwarunkowania socjodemograficzne.

Każdego roku publikowane są trzy pogłębione przeglądy tematyki o kluczowym znaczeniu w formie wybranych zagadnień, oparte o informacje przedstawione EMCDDA przez państwa członkowskie UE, państwa kandydujące oraz Norwegię (która uczestniczy w pracach EMCDDA od 2001 r.) jako część krajowej procedury sprawozdawczości.

Wszystkie wybrane zagadnienia (w języku angielskim) oraz streszczenia (w 23 językach) znajdują się na stronie internetowej EMCDDA:
http://www.emcdda.europa.eu/publications/selected-issues