

Нужди и нагласи на гражданските организации по отношение на тяхното включване в работата на Националния съвет по наркотични вещества

Проучване на Фондация „Инициатива за здраве“ в рамките на проект „Включване на гражданското общество в политиката на наркотиците“

I. КОНТЕКСТ И МЕТОДОЛОГИЯ НА ПРОУЧВАНЕТО

Националният съвет по наркотични вещества (НСНВ) е създаден със Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите (ЗКНВП) от 1999 г. като орган за провеждане на националната политика срещу злоупотребата с наркотични вещества, както и за борба с наркотрафика. Съветът има за задача да определя и координира националната политика в областта на наркотичните вещества и прекурсорите, като изготвя и предлага на Министерския съвет национални стратегии за борба срещу злоупотребата с наркотични вещества и срещу незаконния трафик с наркотични вещества. Той има правомощията да предлага проектобюджет за провеждане на националната политика в тази област, да предлага проекти на нормативни актове, свързани с наркотичните вещества и прекурсорите и да координира международни дейности и задължения на страната ни в областта на наркотичните вещества.

Съгласно ЗКНВП, съставът на Съвета се състои от представители на държавни институции като министерства, Държавна агенция "Национална сигурност", Президента, съдебната система, Националната следствена служба. По преценка Съветът може да включва в своите заседания представители на неправителствените организации, лечебните заведения и други организации, но такава практика е била прилагана рядко в 18 годишната история на Съвета. Съгласно Правилника за организацията и дейността му, той провежда закрити заседания, а публикуваните в интернет протоколи от тях съдържат основно кратка информация за точките от дневния ред. Практически възможността на представителите на гражданското общество и професионалната общност да взаимодействат със Съвета и да поставят във фокуса на неговата работа своите възгледи и проблеми е силно ограничена.

В същото време, участието на гражданското общество в политиката по наркотиците е силно застъпено в дневния ред на институциите на Европейския съюз. Точка 24.5. от Стратегия на ЕС за борба с наркотиците (2013—2020 г.) поставя акцент върху **Популяризиране и насърчаване на активно и значимо**

участие и ангажираност на гражданското общество, в т.ч. на неправителствените организации, на младите хора, на употребяващите наркотици и потребителите на услуги, свързани с наркотиците, при разработването и прилагането на политики за борба с наркотиците на национално равнище, на равнище ЕС и на международно равнище. Към Европейската комисия функционира **Форум на гражданското общество за наркотиците** като широка платформа за структуриран диалог между ЕК и европейското гражданско общество, която подкрепя формирането на политиката чрез съветване от практиката.

В началото на 2018 г., в рамките на международна инициатива за повишаване на гражданското участие в политиката по наркотиците¹ в страните от Европейския съюз, Фондация „Инициатива за здраве“ и Движение „Промена“ проведоха кратко проучване сред неправителствени организации и лечебни програми, работещи в сферата на наркотичните вещества, относно техния опит на взаимодействие с НСНВ, както и техните нужди и нагласи за по-активно гражданско участие в неговата работа. Проучването се състоя с помощта на въпросник, проведен чрез електронна поща, лице в лице и по телефона, в периода 1.03 – 30.03.2018 г. Въпросникът беше отправен до 27 организации, от които 20 отговориха на него. Допитаните организации бяха подбрани първоначално чрез интернет проучване и професионален кръг от контакти на Фондация „Инициатива за здраве“ и Движение „Промена“, а впоследствие – чрез метода „снежна топка“. Организацията, отговорили на въпросника, се разпределят както следва (три от организациите са посочили повече от една възможност):

- Неправителствени организации, работещи в сферата на превенцията, рехабилитацията, намаляване на вредите – 15;
- Неправителствени или частни организации, работещи в сферата на демокрацията и гражданското участие - 4;
- Неправителствени или частни организации, работещи в друга сфера (политики, изследователска дейност, пациентски права) – 2;
- Частни организации, предоставящи лечение на зависимости – 2.

Тринайсет от организациите са от София и седем са от страната. По-голямата част от организациите (14 от 20) определят обхвата на дейността си като национален. Три организации имат обхват на дейността на ниво София, а четири – на ниво друг областен град. За сериозния професионален капацитет на организациите говори и продължителността на опита им: 12 от организациите са на възраст повече от 10 години, а шест от тях имат опит между 5 и 10 години.

Настоящият анализ представя обобщени резултати от проучването. Неговата цел е да посочи досегашния опит на организациите на гражданското общество, чиято дейност е в сферата на наркотичните вещества, във взаимодействието им с Националния съвет по наркотични вещества като орган за провеждане на националната политика в областта. Обобщени са техните нужди,

¹ Проект „Включване на гражданското общество в политиката на наркотиците“: <http://csidp.eu/>.

нагласи и предложения за подобряване на това взаимодействие. Целта на бъдещите действия ще бъде по-активно гражданско участие в политиката по наркотичните вещества в България, която да е приета и полезна и за двете страни.

II. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРОВЕДЕНОТО АНКЕТИРАНЕ

ВЪПРОС: Познавате ли Националния съвет по наркотични вещества (НСНВ) като орган за провеждане на националната политика срещу злоупотребата с наркотични вещества, както и за борба с наркотрафика (съгласно ЗКНВП)? Знаете ли какви са неговите функции и как работи той?

Всички интервюираните представители на организациите познават институцията Национален съвет по наркотични вещества (НСНВ) и в по-малка или в по-голяма степен имат информация за нейното устройство и функциониране. 30% споделят, че са проучвали дейностите на НСНВ в областта на противодействието на разпространението на наркотици и наказателната политика в сферата на наркотиците, като това са предимно гражданските организации, работещи в сферата на демокрацията и гражданското участие. Останалите 70% от интервюираните споделят, че имат само най-обща представа за дейностите на НСНВ.

Въпреки че НСНВ е познат като главен орган на решенията в областта на политиката по наркотичните вещества в страната, четиринайсет от двайсетте интервюирани организации се затрудняват да посочат конкретни решения на НСНВ, взети в последните две години. Тези решения, които са цитирани, касаят създаване на работни групи по конкретни проблеми (напр. позиция на страната ни по отношение на необходимостта от прилагане на медицински канабис – 2015 г.), приемане на годишни доклади на Националния фокусен център, предложения, касаещи промени в Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите (напр. промени, водещи до облекчаване на режима за някои наркотични вещества, които имат приложение в строителството) и подкрепата за предложението на ВМА за промени в Наредбата за реда за установяване употребата на алкохол и/или наркотични вещества или техни аналози от водачите на моторни превозни средства.

ВЪПРОС: Вашата организация имала ли взаимодействие с НСНВ по някакъв повод?

Повече от половината (65%) от интервюираните представители на гражданските организации дават отрицателен отговор на този въпрос. Тези, които са имали взаимодействие с НСНВ (7 организации) споделят, че

инициативата за контакт е била от тяхна страна. Една от организациите споделя, че е била потърсена за експертно мнение от НСНВ веднъж през 2010 г. На този етап взаимодействието се изразява в спорадично предоставяне от страна на гражданските организации на информация и становища по конкретни казуси (напр. за предстояща Специална сесия на ООН - УНГАСС, представяне на платформа за промяна на политиката по наркотиците и др.), участие в експертни групи, участие в единично открито заседание на НСНВ (по темата за въвеждането на медицински канабис), срещи с членове и представители на секретариата, изпращане на доклади, материали и покани за събития.

Общото впечатление на гражданските организации (при 100% от интервюираните) е, че независимо от тяхната инициативност, взаимодействието с НСНВ е трудно и тромаво (понякога чрез открити писма и говорене през медиите) и липсва обратна връзка за това какво се случва с предоставените становища и искания. Част от интервюираните дори изразяват мнение, че Съветът няма нужда от техния специфичен опит и слабо се интересува от дейностите и от позициите им като граждански организации с пряк контакт с общността.

Въпреки това, гражданският сектор остава активен и продължава да търси възможности за конструктивен диалог с институцията. Това са заявили 100% от интервюираните представители на гражданските организации.

ВЪПРОС: Вашата организация участвала ли е под някаква форма в разписването, изпълнението или оценката на Националната стратегия за борба с наркотиците 2014-2018 г.?

Особено притеснително е, че нито една от интервюираните организации не е взела участие в разписването и оценката на Националната стратегия за борба с наркотиците 2014-2018 г. Две от гражданските организации са изпратили становища по проекта на стратегията в периода на нейното публично обсъждане, но те не са взети предвид.

Участието в изпълнението на стратегията също не е много застъпено. Едва четири организации от интервюираните са изпълнявали малки проекти, възложени им от Националния център по наркомании, финансирани по Националната стратегия за борба с наркотиците 2014-2018 г.

ВЪПРОС: Понастоящем съставът на НСНВ не включва представители на гражданското общество. Съгласно Правилника за организацията и дейността на НСНВ, неговите заседания са закрити. Смятате ли, че е необходимо това да се промени?

Всички интервюирани заявяват, че гражданските организации следва да участват в работата на НСНВ по въпроси, свързани със спецификата на тяхната дейност. Тук водещ е мотивът, че гражданските организации имат високо ниво на

компетентност и експертност, що се касае до нуждите и потребностите на лицата, към които са насочени техните преки услуги.

Гражданските организации смятат, че могат да допринесат за ефективни решения по широк кръг от теми, като:

- противодействие на разпространението на наркотици, наказателна политика по отношение разпространението и употребата на наркотици, мерки за превенция на употребата на наркотици в затворите;
- въпроси, касаещи политиката по наркотичните вещества и въпроси на лечението и намаляването на вредите;
- въпроси, касаещи пряко работата на лечебните и рехабилитационни програми и приемането на работещ механизъм за регламентиране на достъпа до лечение на зависимости;
- въпроси, свързани с употребата на малко познати забранени субстанции сред младите хора;
- психосоциална рехабилитация и ресоциализация на зависими; информационно-консултативна дейност на употребяващи, зависими и техните близки; социално подпомагане на зависими и намаляване на вредите от употребата; превенция на употребата на психоактивни вещества;
- въпроси, свързани с конопа, регулиране на отглеждането, транспорта, съхранението и дистрибуцията му, с особен акцент върху приложението му в медицината;
- пациентските права свързани с използването на психоактивни вещества;
- въпроси, свързани с повишаване на ефективността на политиките по наркотици, субституиращата терапия, образованието на професионалисти и заинтересовани лица.
- изготвяне, изпълнение и оценка на Националната стратегия за борба с наркотиците.

ВЪПРОС: Под каква форма смятате, че може да се осигури по-широко гражданско участие в работата на НСНВ?

Въпреки че дават разнородни предложения, всички участници в проучването са единодушни, че е належащо осигуряване на по-широко гражданско участие в работата на НСНВ. По този начин не просто ще се оптимизира работата на Съвета, но и ще се създаде пространство за ефективен диалог между институциите и гражданските организации.

Интервюираните лица широко застъпват нуждата на първо място от улесняване на достъпа до информация и осигуряване на **прозрачност** на работата на НСНВ. Това може да стане посредством добра медийна политика, провеждане на открити заседания, а дневният ред и всички съпътстващи документи (вкл. пълните протоколи и стенограмите от заседанията) да бъдат оповестявани публично на официалната интернет страница на Съвета.

По отношение прякото включване в работата на НСНВ, всички интервюирани организации са на мнение, че това е належащо под една или друга форма. Четиринайсет от организациите предлагат да бъдат съставени експертни комисии, в чийто състав да бъдат включени професионалисти от сферата и широк спектър от организации – по превенция, работа със зависими, пациентски организации, организации на родители, браншови организации и т.н. Тук отново водещ е стремежът на гражданския сектор за търсене на ефективен диалог със Съвета от една страна, а от друга - заявяване на готовност за пряко участие във формирането на националната политика по наркотичните вещества. Четири от организациите виждат смисъл в създаването на постоянен консултативен граждански съвет към НСНВ, а две организации са на мнение, че гражданските структури трябва да бъдат включени в постоянния състав на Съвета (напр. чрез квота от минимум 1/3 от членовете). Скептицизмът относно формалното членство на НПО в структурата на Съвета е следствие от досегашния затруднен диалог между организациите и Съвета и опасенията, че все още съществува риск това членство да бъде проформа, а не реално работещ механизъм за взаимодействие.

Въпреки, че изразяват някои съмнения относно готовността на отговорните органи за предприемане на такава политика, всички интервюирани заявяват, че организациите, които представляват, биха подкрепили дейности, свързани с по-широко гражданско участие и гарантиране на прозрачност на работата на НСНВ, в т.ч. организиране и провеждане на публични дискусии и кръгли маси с участието на членове на Съвета. Също така са на мнение, че ще бъде от полза създаването на активно действаща онлайн базирана платформа, където да се обменя информация по темата и да се координират съвместни инициативи.

III. ИЗВОДИ

1. Анкетиранияте граждански организации като цяло познават функциите и структурата на Националния съвет по наркотични вещества. Тяхната представа за реалната му дейност обаче е твърде слаба. Този факт е притеснителен, имайки предвид, че в проучването са участвали само организации, тясно ангажирани в сферата на политиките, свързани с наркотичните вещества, с дългогодишен опит и добре познати обществено и в професионалната общност. Причините за тази слаба информираност могат, от една страна, да се търсят в не-активността на самите организации, но от друга страна, имайки предвид цялостно изразените становища в проучването, те вероятно се коренят и в затворения начин на работа на Съвета, в слабата му прозрачност², както и в предишен

² Към момента на съставяне на настоящия доклад през април 2018 г., последният публикуван протокол от заседание на НСНВ е от началото на 2017 г.

разочароващ опит на организациите при взаимодействието им със Съвета, които са довели до обезкуражаване.

2. Досегашното взаимодействие между НСНВ и гражданските организации може да бъде оценено като крайно недостатъчно. Едва 35% от анкетираните организации са имали такова взаимодействие в годините, а тези, които споделят за такова, отчитат, че инициативата почти винаги е едностранна. Като незадоволителна е определена обратната връзка от предоставяните от гражданските организации становища, покани и други съобщения към Съвета. Особено притеснително е неучастието на гражданските организации в разписването, изпълнението и оценката на Националната стратегия за борба с наркотиците 2014-2018 г., в която гражданското общество принципно е определено като важен участник. Тези констатации създават представата за паралелна и не-свързана дейност на държавните органи и гражданския сектор в сферата на превенцията, рехабилитацията и намаляването на вредите от употребата на наркотични вещества, както и по отношение на взимането на решения и провеждането на политики. Това поставя под сериозен въпрос адекватността както на националната политика по отношение на наркотичните вещества, която очевидно се провежда без достатъчна обвързаност с нуждите и проблемите на обществото, така и на дейностите, осъществявани от гражданските организации, които недостатъчно се координират с правителствените приоритети. Подобен не-координиран начин на работа е в разрез с целите на европейската и българската политика по отношение на наркотичните вещества и не подхожда на добрите модели на управление.
3. Налице е интерес и готовност у интервюираните организации за активно сътрудничество с Националния съвет по наркотични вещества по широк кръг от теми. Организациите считат, че тяхната специфична експертност в различни сфери трябва да бъде взета предвид и може да бъде полезна за работата на Съвета в процеса на взимане на решения. Различни са предложенията за начина, по който може да се повиши гражданското участие в работата на Съвета, но могат да се резюмират по следния начин:
 - Водещо е мнението, че **заседанията на Съвета трябва да станат открити**, като са дадени конкретни предложения за предварително оповестяване на деня, часа и дневния ред, регистрация за участие на външни организации и експерти и други улесяващи процедури.
 - Отчетливо се заявява необходимост от **по-голяма прозрачност на дейността на Съвета** посредством регулярно публикуване не само на протоколи от заседанията, но също и на съпътстващи документи като разглеждани доклади и становища, стенограми и т.н.

Тук е мястото да се припомни, че процедури за прозрачност на заседанията са въведени за работата на редица обществени органи, в това число публикуване на подробни протоколи в деня на заседанието (Министерски съвет), допуск за присъствие на всеки заинтересуван гражданин (комисиите към Народното събрание), видео предаване на заседанията в интернет (Столичен общински съвет) и други.

Разбира се, не бива да се очаква, че ще бъде задоволителен резултат, ако гражданските организации бъдат допуснати единствено да участват като пасивен слушател, без реална възможност да поставят своите нужди и становища в дневния ред на НСНВ. В тази връзка:

- Широко застъпено е предложението за **създаване на експертни и/или консултативни комисии от гражданските структури**, които работят пряко в сферата на употребата на наркотични вещества или на формирането на политики. Такива комисии могат да подпомагат дейността на Съвета, но също и да служат за синхронизиране на взиманите решения с реалните нужди в обществото. Те биха създали добър канал за поставяне в дневния ред на Съвета на „проблеми от полето“ на принципа „отдолу-нагоре“ и биха намалили съществуващата в момента пропаст между държавните институции и гражданските структури по отношение на политиката по наркотичните вещества.
- По-слабо застъпено е предложението за **установяване на официално членство на НПО в състава на Съвета**. Причините за това са в няколко посоки: от една страна, в очакването, че е вероятно такова членство да бъде само формално, без реална възможност за въздействие; от друга страна, в рисковете, които произтичат от начините за подбор на НПО членове; от трета страна, в необходимостта да се промени ЗКНВП, което е по-трудноосъществимо и ще отнеме много време.

IV. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

След 18 години работа на Националния съвет по наркотични вещества, очевидно е настъпил моментът за една важна промяна, а именно отварянето му към по-голямо сътрудничество с гражданския сектор и по-съществено доближаване на неговия дневен ред и решения до нуждите и проблемите на организациите, работещи пряко в сферата на превенцията, лечението и рехабилитацията, намаляване на вредите, противодействие на разпространението, формирането на политики и други области, свързани с наркотичните вещества в България. Подобно на други национални съвети в социалната сфера (Национален съвет по превенция на СПИН, туберкулоза и сексуално-предавани инфекции, Национален съвет за сътрудничество по етническите и интеграционни въпроси, Национален съвет за закрила на детето, Национален съвет за интеграция на хората с увреждания, Национален

съвет по въпросите на социалното включване и др.), чиято практика доказва ползите от сътрудничеството с гражданското общество, Националният съвет по наркотични вещества трябва да бъде преориентиран към синхронизиране на дейността си с нуждите и опита на неправителствения и частния сектор, за да се оптимизира дейността и на двете страни в съзвучие с европейския модел.