

# Koncepce činnosti Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí do konce roku 2010

## 1. Úvod

Koncepce činnosti Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí (dále jen „ÚMPOD“) vychází z personálního stavu ÚMPOD a dalších okolností reflektujících stav agendy, jak nastal v několika uplynulých letech.

Jako hlavní rámcové cíle sloužící ke stabilizaci a progresivnímu nastavení činností lze stanovit:

1. **stabilizace a analýza agend, tj. revize spisů, přechod na systém elektronické evidence a stanovení rámcových pracovních postupů v jednotlivých agendách zabezpečovaných ÚMPOD,**
2. **plnění úkolů plynoucích pro ÚMPOD z Národního akčního plánu k transformaci a sjednocení systému péče o ohrožené děti na období 2009 až 2011 (dále jen „NAP“),**
3. **navázání hlubší spolupráce s OSPOD a zahraničními ústředními orgány a ostatními spolupracujícími subjekty,**
4. **stěhování ÚMPOD do prostor odpovídajících povaze jeho činnosti a postavení jako ústředního orgánu podle haagských úmluv a jiných právních nástrojů,**
5. **odpovídající finanční zajištění úpravou rozpočtu ÚMPOD jak pro rok 2009, tak pro následující roky.**

## 2. Stabilizace a analýza agend

### 2.1. Společné cíle

Sohledem na personální politiku vedení ÚMPOD v roce 2008 je věcná agenda ÚMPOD zabezpečována především mladými referenty s krátkou odbornou praxí. Přitom lze za dostatečnou odbornou praxi v této oblasti považovat dobu cca dvou až tří let. Prvotním cílem je tedy zajistit **kvantitativně dostatečné personální zabezpečení jednotlivých agend** a v návaznosti na to (po stabilním rozdělení agendy mezi jednotlivé referenty) intenzivně pracovat na **zvýšení kvalifikace** (či spíše odborné kompetence) **a kvality práce**. V návaznosti na tuto stabilizaci lze vytvořit **soubor interních pracovních postupů** (metodik), které zajistí jednotnost postupu ve stejných typových případech a tím i kontrolovatelnost práce.

Srovnáním činnosti ÚMPOD například se slovenským Centrem pro mezinárodněprávní ochranu dětí a mládeže lze dospět relativně snadno k názoru, že ÚMPOD již v současné době klade větší důraz na **sociální práci při realizaci svých agend**. Podporou v této oblasti by mělo být jednak působení psychologa jako zaměstnance ÚMPOD, dále zvláštní vzdělávací program zaměřený na otázky sociální práce a stáže vybraných zaměstnanců u orgánů sociálněprávní ochrany dětí (viz dále bod 4). **Zaměstnanec s formální kvalifikací právníka je schopen vykonávat také kvalitní sociální práci, pokud k ní bude připravován.**

Limitujícím faktorem práce u všech agend je psychická náročnost (zejména u agendy mezinárodního osvojení a mezinárodních únosů) a částečně monotónnost práce (u některých aktivit agendy vymáhání výživného), jež může vést až nezvladatelným projevům syndromu vyhoření, proto je dalším cílem zajištění **psychologické supervize**.

Zásadním rozměrem činnosti ÚMPOD by měla být objektivizace kvality aktivit a zajištění odborné zpětné vazby. Vhodným nástrojem se jeví založení **Poradního sboru ÚMPOD**. Mělo by se jednat o operativní poradní orgán ÚMPOD, jenž by měl zajistit odbornou korekci a zpětnou vazbu v agendě mezinárodního osvojení (dále viz bod 2.3.). Současně s touto koncepcí je předkládán návrh Statutu Poradního sboru ÚMPOD.

Věcná působnost ÚMPOD se svým obsahem dotýká aktivit více rezortů (spravedlnost, práce a sociální věci, vnitro, školství a lidská práva). S ohledem na tuto multidisciplinaritu ÚMPOD uvažuje o **vytváření mezirezortních ad hoc pracovních skupin** k jednotlivým problémům, s nimiž se ÚMPOD setkává. Tyto pracovní skupiny by jednak byly naznačeným prostředkem zajištění zpětné vazby, jednak by zajišťovaly mezirezortní komunikaci a koordinaci aktivit; přitom by mohlo být využito například i zkušeností, jež byly získány dříve v rámci činnosti Panelu odborníků Ministerstva práce a sociálních věcí pro problematiku mezinárodních únosů dětí.

S ohledem na to, že ÚMPOD pracuje v síti ostatních orgánů a institucí participujících na sociálněprávní ochraně dětí (nejen OSPOD, ale také subjekty z neziskového sektoru), je potřeba získat jejich zpětnou vazbu k činnosti ÚMPOD. ÚMPOD hodlá pokračovat tematicky specializovanými **pracovními setkáními s OSPOD** (nejméně jednou ročně, se stejným zaměřením vždy na dvou místech – pravděpodobně vždy v Brně a Praze) a hodlá tak navázat na zkušenosti z prvního pracovního setkání ÚMPOD a OSPOD 26. 6. 2009. Současně se ÚMPOD v koordinaci s odborem 21 MPSV hodlá podílet na pravidelném setkávání s krajskými úřady.

V současné době probíhají aktivity vedoucí k navázání **spolupráce s neziskovým sektorem**. Cílem je vytvořit síť koordinujících subjektů (nevládní neziskové subjekty a jejich poradny a advokáti), kteří přispějí zejména při poskytování právní pomoci klientům ÚMPOD, a to ve všech níže definovaných agendách právní pomoci (dále bod 2.2.), zejména však v oblasti mezinárodních únosů. Tak by mohl vzniknout systém nezávislý na připravovaném systému bezplatné právní pomoci regulované zákonem.

Jedním z klíčových prostředků stabilizaci a nastavení nových podmínek vedení agend ÚMPOD je zavedení **elektronického spisového systému**. Jeho pořízení a implementace bude však řešena v závislosti na stavu veřejných rozpočtů; přesto se zavedením elektronického spisového systému tato koncepce počítá i v rámci nastavení měřitelných cílů.

**Cílem všech uvedených opatření je připravit takový stav, aby v dlouhodobém horizontu byl ÚMPOD úřadem, který při zachování všech zákonných parametrů své činnosti dokáže reagovat pružně na specifické potřeby justiční spolupráce a výkonu sociálněprávní ochrany při respektování individuálních potřeb všech adresátů činnosti ÚMPOD.**

## 2.2. Právní pomoc

Agendou právní pomoci se rozumějí dílčí agendy zajištění práva styku, vymáhání výživného a mezinárodních únosů dětí. **Hlavními cíli v této oblasti jsou:**

- a) **podpora mimoprávní stránky práce s klienty, zejména podpora vyjednání s využitím intervence ÚMPOD,**
- b) **obnovení intenzivnější spolupráce s partnerskými ústředními orgány, zejména pokud jde o Slovensko, Německo a Rakousko jako nejvýznamnější partnery,**
- c) **prevence syndromu vyhoření.**

Specifikace aktivit vztahujících se k těmto cílům je prezentována jednak výše sub 2.1., jednak v přehledu měřitelných cílů dále sub 2.5.

Prioritou, k níž se jednotlivé cíle vztahují, je ve střednědobém horizontu zajistit, aby jednotlivé agendy právní pomoci byly vyřizovány pružně nejen z hlediska časového, ale také věcného. Přitom by se nemělo – ve srovnání s nikoliv ojedinělým dosavadním přístupem – jednat pouze o formální vyřízení, ale o nápadité řešení reflektující individuální situaci „klienta“ ÚMPOD při respektování principu nejvyššího blaha dítěte.

Jako jeden ze zásadních problémů v agendách právní pomoci je otázka spolupráce s českými zastupitelskými úřady v zahraničí. Tato spolupráce není buď pružná (což je citlivé zejména ve věcech mezinárodních únosů), případně vykazuje určité nedostatky obsahové (právní vědomí reprezentantů českých zastupitelských úřadů je třeba dlouhodobě zkvalitňovat). ÚMPOD hodlá zúročit výsledky jednání, jež proběhla v nedávné době, a vytvořit první mezirezortní pracovní skupinu (za účasti MS, MPSV, MZV a ÚMPOD), která by:

- a) vytvořila jednací a komunikační základnu umožňující možnost operativního získávání informací o právním prostředí v cizích zemích,
- b) mohla vést k vytvoření méně formálních vazeb mezi ÚMPOD a zastupitelskými úřady s cílem zajistit na bázi vzájemné důvěry operativní pomoci zejména při vytváření prostoru pro vyjednávání s rodiči, a tak zajistit dohodu mezi nimi jako obecně nejvhodnější prostředek naplnění potřeb dítěte,
- c) zajistila mezirezortní operativní komunikaci a eliminaci duplicitních činností napříč rezorty.

V souvislosti s přijetím nařízení Rady (EU) č. 4/2009 (účinného v první části od září 2010) vyžaduje komunitární právo specializovanější činnosti související s mezinárodní spoluprací v oblasti vymáhání výživného. Lze vycházet z toho, že ÚMPOD bude plnit funkci ústředního orgánu podle nařízení (s ohledem na propojení nařízení se smlouvami Haagské konference mezinárodního práva soukromého). Úprava Evropského justičního prostoru ve věcech civilních je často charakteristická tím, že nástroje jeho regulace (komunitární nařízení) optimalizují a zefektivňují mechanismy vytvořené Haagskou konferencí mezinárodního práva soukromého pro podmínky Evropské unie (stanovují se konkrétnější postupy, určují se lhůty atd.). Definice konkrétních úkolů v mezirezortním pohledu (tj. MS, MPSV a ÚMPOD, případně MZV) je věcí další diskuse, jež započala v červnu 2009. Je však zřejmé, že uvedené nařízení předpokládá užší spolupráci mezi ústředními orgány a rovněž náročnější „práci s klientem“, zejména poskytování individuální právní pomoci. Podle dosavadních zkušeností ÚMPOD lze říci, že si nové úkoly předpokládané nařízením Rady (EU) č. 4/2009 vyžadují personální posílení, jak je dále specifikováno podrobněji v bodu 5.1.

### 2.3. Mezinárodní adopce

ÚMPOD si je vědom, že celá řada aktivit se překrývá s plněním úkolů, jež pro ÚMPOD vyplývají z plnění NAP (dále viz bod 2.4.). Přesto v této koncepci ÚMPOD důsledně rozlišuje tyto aktivity, neboť se lze domnívat, že stabilizační a racionalizační kroky týkající se agendy mezinárodního osvojení míří především dovnitř úřadu a jsou jen podmnožinou celkové koncepce náhradní rodinné péče ve vztahu k cizině.

Agenda mezinárodních adopcí byla v nedávné době klasifikovatelná určitou mírou živelnosti a nejednotnosti postupů. S ohledem na tento fakt lze definovat následující hlavní cíle v této oblasti:

- a) **dokončení revize stávající spisové agendy s cílem sjednotit její vedení a obsah,**
- b) **definovat problematické okolnosti spolupráce s OSPOD a zahraničními partnery a vytvořit mechanismy prevence jejich nového vzniku,**
- c) **zajistit mechanismus transparentní a profesionální procedury mezinárodního osvojení, zejména eliminací mimoprávních a neformálních vlivů ze strany zahraničních partnerů participujících na této proceduře.**

Stabilizaci agendy mezinárodního osvojení lze rozdělit z hlediska časového do dvou fází, a to do konce roku 2009 a od počátku roku 2010. Vzhledem k tomu, že stabilizace a progresivní nastavení této agendy není jen věcí ÚMPOD, ale je věcí závislou na činnosti dalších zúčastněných subjektů (dětské domovy

a kojenecké ústavy, OSPOD, zahraniční akreditované subjekty, ústřední orgány), je potřeba k ní přistupovat velmi citlivě a s rozvahou.

Rok **2009** by tedy měl být určen k nápravě dosud vzniklých nesystémovostí, k zajištění dostatečného personálního zabezpečení agendy a k nastavení nových (či spíše modifikovaných) metodických pravidel pro činnosti související s mezinárodním osvojením. V této fázi by tedy měla být navázána zejména užší spolupráce s OSPOD, kojeneckými ústavami a dětskými domovy.

Rok **2010** by pak měl být počátkem doby, od které se budou konsolidovaná pravidla mezinárodních adopcí aplikovat, a ÚMPOD by měl být kvalitním partnerem v systému náhradní rodinné péče.

Jako zásadní partikulární cíle krátkodobé lze přitom vidět:

- a) úprava procesu interakcí žadatelů o osvojení s dětmi určenými k osvojení,
- b) vytvoření Poradního sboru ÚMPOD jako platformy pro objektivizaci hodnocení činností ÚMPOD v agendě mezinárodního osvojení,
- c) navázání bližšího kontaktu s OSPOD, dětskými domovy a kojeneckými ústavami.

Ad a). V návaznosti na poznatky reflektované OSPOD na prvním pracovním setkání by ve spolupráci s odborem 21 MPSV s využitím dalších odborníků měla být definována pravidla provádění interakcí žadatelů o osvojení s dětmi určenými k adopci a tato pravidla by měla být promítnuta do metodiky mezinárodních osvojení; tato metodika by přitom měla podléhat zpětné vazbě ze strany MPSV, OSPOD, zařízení, v nichž jsou umístěny děti vhodné k mezinárodnímu osvojení a zahraničních partnerů.

Ad b). V souvislostech specifík agendy mezinárodního osvojení snad lze zdůraznit, že Poradní sbor ÚMPOD by se měl zabývat na prvním místě projednáním navrhovaných spárování (matchingů) žadatelů o osvojení s konkrétními dětmi vhodnými k mezinárodnímu osvojení, a to po té, co bude připraven návrh ze strany ÚMPOD. Současně by se měl poradní sbor věnovat také otázkám optimalizace jednotlivých činností při realizaci mezinárodního osvojení (zejména pokud jde o interakce a postadopční servis).

Ad c). Spolupráce se zařízeními, v nichž jsou umístěny děti vhodné k mezinárodnímu osvojení, je jedním ze základních kroků zefektivnění systému provádění spárování (matchingu) žadatelů o osvojení s dětmi vhodnými k mezinárodnímu osvojení. V návaznosti na zkušenosti z komunikace mezi ÚMPOD a těmito zařízeními, jež probíhá v obnoveném personálním složení ÚMPOD, budou stanoveny cíle a pravidla vzájemné spolupráce.

## **2.4. Role ÚMPOD při realizaci NAP**

V rámci vládou schváleného NAP byla ÚMPOD svěřena zodpovědnost za zpracování a pilotní ověření metodiky zprostředkování náhradní rodinné péče ve vztahu k cizině. Cílem má být stanovení kritérií umísťování dětí do náhradní rodinné péče v cizině, podmínky prvotního kontaktu dětí s náhradními rodiči, vytvoření metodiky zaměřené na zprostředkování českým žadatelům o osvojení dítěte ze zahraničí, doprovázení rodiny, postadopční servis atp. včetně specifík jednotlivých států.

Splnění tohoto úkolu bylo přitom stanoveno na mezirezortní bázi s podílem MPSV, MZd, MŠMT, MV, MZV a MS. Jednotlivé kroky naplňování cíle stanoveného NAP jsou zapracovány v bodu 2.5. podle harmonogramu doporučeného ředitelkou odboru 21 MPSV. Kontaktní osobou

ÚMPOD, která bude koordinovat aktivity při naplňování tohoto úkolu, bude JUDr. Stanislava Kopecká, Ph. D.

## 2.5. Shrnutí měřitelných cílů

2.5.1. Sestavení pracovní skupiny pro metodiku zprostředkování NRP ve vztahu k cizině.....	09/2009
2.5.2. Definice prozatímních podmínek interakcí ve spolupráci s odborem 21 MPSV.....	09/2009
2.5.3. Založení Poradního sboru ÚMPOD .....	09/2009
2.5.4. Zahájení intenzivnější komunikace s ústředními orgány Rakouska, Německa .....	09/2009
2.5.5. Žádost o navýšení počtu zaměstnanců v souvislosti s nařízením Rady (EU) č. 4/2009 .....	09/2009
2.5.6. Vytvoření plánu spolupráce s OSPOD ve spolupráci s odborem 21 MPSV.....	09/2009
2.5.7. Dokončení revize spisů v agendě mezinárodních adopcí .....	09/2009
2.5.8. Oslovení vybraných ústředních orgánů a předání informací o nových podmínkách činnosti ÚMPOD .....	09/2009
2.5.9. Definice oblastí spolupráce s neziskovým sektorem a její formalizace .....	10/2009
2.5.10. Definice mezirezortního rozdělení úkolů plynoucích z nařízení Rady (EU) č. 4/2009 .....	10/2009
2.5.11. Opakování pracovního setkání s Centrom pre medzinárodnú ochranu detí a mládeže (v SR) .	10/2009
2.5.12. Zahájení přípravy úprav metodiky mezinárodních osvojení ve spolupráci s odborem 21 MPSV .....	10/2009
2.5.13. Vytvoření harmonogramu zpracování metodiky zprostředkování NRP ve vztahu k cizině.....	11/2009
2.5.14. Zahájení činností zkušební verze elektronického spisového systému.....	11/2009
2.5.15. Vytvoření plánu spolupráce ÚMPOD s dětskými domovy a kojeneckými ústavu .....	11/2009
2.5.16. Vytvoření systému efektivnější komunikace se zastupitelskými orgány v zahraničí.....	12/2009
2.5.17. Spuštění ostrého provozu elektronického spisového systému .....	01/2010
2.5.18. Zajištění externího supervizora pro zaměstnance ÚMPOD.....	01/2010
2.5.19. Publikace novelizované metodiky mezinárodních osvojení .....	01/2010
2.5.20. Zhodnocení spolupráce s neziskovým sektorem a definice potřebných opatření .....	02/2010
2.5.21. Vytvoření harmonogramu činností souvisejících s realizací nařízení Rady (EU) č. 4/2009 .....	03/2010
2.5.22. Druhé pracovní setkání ÚMPOD a OSPOD reflektující spolupráci v mezidobí .....	04/2010
2.5.23. Dokončení metodiky zprostředkování NRP ve vztahu k cizině a zahájení pilotního ověřování.....	05/2010
2.5.24. Zhodnocení výsledků optimalizačních kroků v agendách právní pomoci .....	05/2010
2.5.25. Definice dalších optimalizačních kroků v agendách právní pomoci a vytvoření harmonogramu.....	06/2010
2.5.26. Zahájení evaluace metodiky zprostředkování NRP ve vztahu k cizině .....	10/2010
2.5.27. Dokončení evaluace metodiky zprostředkování NRP ve vztahu k cizině.....	11/2010
2.5.28. Stanovení pravidel periodické evaluace metodiky mezinárodního osvojení .....	11/2010
2.5.29. Zahájení distribuce metodiky zprostředkování NRP ve vztahu k cizině (příp. proškolení).....	11/2010
2.5.30. Dokončení distribuce metodiky zprostředkování NRP ve vztahu k cizině.....	12/2010
2.5.31. Vytvoření jednotných pracovních postupů pro jednotlivé agendy ÚMPOD .....	12/2010

Poznámka k cíli 2.5.31.:

Vytvoření jednotných pracovních postupů pro jednotlivé agendy by mělo být vytvořeno:

- pro oblast vymáhání výživného včetně přesahu problematiky ve vztahu k obecním úřadům obce s rozšířenou působností,
- pro oblast mezinárodních únosů včetně práva styku s dítětem včetně přesahu problematiky ve vztahu k obecním úřadům obce s rozšířenou působností, postupu ÚMPOD v případech únosů do nesmluvních států, problematiky vyjednávání,
- pro oblast mezinárodních osvojení včetně přesahu problematiky ve vztahu k obecním úřadům obce s rozšířenou působností a resortu MZd, MŠMT, MV a postupu ÚMPOD v případech osvojení ve vztahu k nesmluvním státům Haagské úmluvy.

### **3. Ekonomické zajištění činnosti ÚMPOD a stěhování úřadu**

#### **3.1. Obecně**

Otázka ekonomického zajištění ÚMPOD je součástí akutních stabilizačních opatření, která jsou realizována průběžně. V závislosti na průběžně definovaných potřebách a v závislosti na požadavcích, jež jsou dány podmínkami právních předpisů regulujících nakládání s majetkem státu, případně těmi, které byly definovány sekcí 6 MPSV, vznikla sumarizace požadavků na navýšení rozpočtu ÚMPOD pro rok 2009; tyto požadavky byly z velké části uspokojeny.

Zejména pro roky následující by měl ÚMPOD pracovat ve srovnání s dosavadním stavem intenzivněji se svou pozicí jako ústředního orgánu. Této okolnosti by mělo odpovídat i ekonomické zajištění (zejména pokud jde o organizaci odborných akcí, a to jak na tuzemské, tak na mezinárodní úrovni).

Pro rok 2010 se podařilo v meziročním srovnání posílit podstatným způsobem provozní rozpočet ÚMPOD, přesto však s ohledem na koncepční cíle ÚMPOD nelze toto navýšení považovat za adekvátní. Zejména v souvislosti se stavem veřejných rozpočtů bude ÚMPOD činit další kroky k posílení provozního rozpočtu ÚMPOD, současně se jedná o jeden z úkolů nově ustavené odborné poradní skupiny náměstka ministra práce a sociálních věcí pro řízení Úřadu pro mezinárodněprávní ochranu dětí.

#### **3.2. Shrnutí měřitelných cílů**

3.2.1. Stěhování ÚMPOD do nových prostor ..... 10/2009

### **4. Vzdělávání**

Systém průběžného vzdělávání zaměstnanců ÚMPOD byl zahájen v květnu 2009 a je realizován dle plánu průběžně optimalizovaného dle konkrétních potřeb při zabezpečování agend v působnosti ÚMPOD při respektování aktuálního rozpočtového zajištění ÚMPOD.

### **5. Personální stabilizace**

#### **5.1. Obecně**

ÚMPOD již dříve požádal o navýšení rozpočtu ve složce ostatních osobních nákladů. Díky tomu bylo možno založit pracovní právní vztahy s praktikanty (povětšinou se studenty či doktorskými studenty), a tak ulehčit v některých převážně „technických“ činnostech jednotlivým referentům (při uspořádávání spisů, při ukončování spisů po provedených revizích apod.). Díky tomu je možno průběžně pracovat na růstu kvality odborné práce.

Na základě výběrového řízení v červenci 2009 byla obsazena místa dvou právníků, dvou psychologů a kancléře. Nedořešeno tak zůstává pouze jedno systemizované pracovní místo.

V souvislosti se vstupem nařízení Rady (EU) č. 4/2009 v platnost je třeba odpovídajícím způsobem zabezpečit rovněž personálně plnění úkolů plynoucích z tohoto nařízení. Tyto úkoly budou jednak rozděleny mezi stávající referenty ÚMPOD podle dosavadního geografického klíče, je však třeba počítat s nárůstem agendy (což potvrzují i dosavadní zkušenosti ÚMPOD s aplikací nařízení Rady (ES) č. 2201/2003), ale také s novými specifickými úkoly (zejména pokud jde o užší kooperaci mezi členskými státy a poskytování právní

pomoci). S ohledem na tyto okolnosti lze uvažovat o navýšení počtu zaměstnanců ÚMPOD o čtyři, konkrétně o:

- a) právníka (referenta) specializovaného na koordinaci aktivit s ostatními členskými státy,
- b) dva právníky (referenty) – pro pokrytí nárůstu agendy v důsledku nové úpravy zavedené nařízením,
- c) administrativního zaměstnance – pro pokrytí zvýšených administrativních nároků plynoucích z nových činností.

## **5.2. Shrnutí měřitelných cílů**

- 5.2.1. Žádost o navýšení počtu zaměstnanců v návaznosti na úkoly dle nařízení Rady (EU) č. 4/2009 09/2009
- 5.2.2. Tvorba plánů osobního rozvoje zaměstnanců (jazykové a další odborné vzdělávání) ..... 09/2009
- 5.2.3. Elementární zapracování nových zaměstnanců ..... 11/2009
- 5.2.4. Nástup nových zaměstnanců pro plnění úkolů plynoucích z nařízení Rady (EU) č. 4/2009 ..... 06/2010

**Zpracoval:** JUDr. Z. Kapitán Ph.D., ředitel ÚMPOD, 8. září 2009

**Schválil:** MUDr. M. Hošek, náměstek ministra, 24. září 2009