

Stanovisko Vědecké rady MPSV pro sociální práci (dále jen „VR“) k návrhu věcného záměru zákona o sociálních pracovnících a samosprávné profesní organizaci sociálních pracovníků (dále jen „ZSPR“)

zdůvodnění

VR podporuje z níže uvedených důvodů pokračování přípravy projednání a schválení verze věcného záměru ZSPR z prosince 2012 a současně upozorňuje na rizika, která mohou projednávání této verze věcného záměru ZSPR provázet. Při formulaci níže uvedeného stanoviska VR vychází z předpokladu, že účelem právní úpravy oboru sociální práce (dále jen „SPR“) má být podpora a regulace odborné kvality výkonu povolání sociální práce, kterou VR považuje za nezbytný předpoklad poskytování přiměřené pomoci se zvládnutím problémových interakcí mezi lidmi v obtížných životních situacích a subjekty v jejich sociálním prostředí.

Důvody vedoucí VR obecně k podpoře projednání a schválení jakékoliv relevantní verze právní úpravy sociální práce

K podpoře projednání a schválení právní úpravy výkonu povolání SPR a zajištění podmínek výkonu povolání SPR vedou VR dva typy důvodů: 1. Důvody, které se týkají uplatnění odborné pomoci sociálních pracovníků v české společnosti. 2. Důvody, které se týkají zajištění kvality výkonu SPR v české společnosti.

Ad 1) Důvody, které se týkají uplatnění odborné pomoci sociálních pracovníků v české společnosti, jsou podle VR následující:

- potřeba vyjasnit v zájmu dostupnosti odborné pomoci sociálních pracovníků pojetí sociální práce (dále jen „SPR“) v české společnosti
- potřeba zajistit podmínky pro vyjednávání mezi sociálními pracovníky, zaměstnavateli a vzdělavateli,
- potřeba zajistit uznání právní úpravy SPR všemi resorty a sektory veřejné správy a ekonomiky, včetně občanského, nevládního, resp. neziskového sektoru
- potřeba právně podložit spolupráci SPR a státní správy na rozvoji oboru
- aj.

Ad 2) Důvody, které se týkají zajištění kvality výkonu povolání SPR, jsou podle VR následující:

- potřeba podpořit potenciál sociálních pracovníků pro vyjednávání v zájmu klientů,
- potřeba zajistit kontrolu respektování odborně zdůvodněných pravidel výkonu povolání SPR, včetně etických pravidel výkonu povolání SPR
- potřeba zajistit regulaci projednávání sporných situací a podporu SPR ve sporech souvisejících s výkonem povolání SPR,
- potřeba posílit motivaci sociálních pracovníků k celoživotnímu vzdělávání v oboru,
- aj.

Uvedené důvody jsou níže komentovány jednotlivě a podrobněji.

Potřeba vyjasnit v zájmu dostupnosti odborné pomoci sociálních pracovníků pojetí SPR v české společnosti

VR předpokládá, že – pokud se formulace právní úpravy výkonu povolání SPR a zajištění podmínek výkonu povolání SPR vyhne níže uvedeným rizikům – její schválení a implementace umožní omezit nejasnost pojetí SPR, která panuje v české společnosti a která má závažné důsledky pro ty občany ČR, kteří čelí obtížným životním situacím a nedokážou si s nimi poradit vlastními silami. SPR se ve stabilizovaných tržních demokraciích během 20. století ustavila jako specifický typ odborné pomoci s problémy v interakcích mezi lidmi a jejich sociálním prostředím. V české společnosti však vývoj po roce 1950 nevedl k širšímu uplatnění takto chápané sociální práce a sociální práce zde začal být zaměňována jednak za sociální služby, které by měli sociální pracovníci zprostředkovávat, a dále za administraci státem financovaných nebo dotovaných kompenzací (dávek nebo služeb) osobních deficitů občanů.

SPR je v české společnosti běžně zaměňována za široce chápané sociální služby, které vykonávají pomáhající pracovníci různých oborů s diferencovanou úrovní kvalifikace (např. psychologové, pedagogové různé profílace, lékaři, ošetřovatelé, pečovatelé, osobní asistenti, fyzioterapeuti, tzv. arteterapeuti, manažeři volného času aj.) nebo dobrovolníci. Tato vyvolává v očích relevantních subjektů (veřejnosti, zákonodárců, klientů, pracovníků různých pomáhajících oborů aj.) dojem, že výkon SPR ztotožňované se sociálními službami mohou zajišťovat pracovníci výše uvedených oborů. Odsud plyne běžně se vyskytující a věcně těžko zdůvodnitelné přesvědčení, že odborně erudovaných sociálních pracovníků, kteří by lidem v nesnázích a účastníkům jejich životních situací poskytovali specializovanou pomoc při zvládnutí problémových interakcí (mimo jiné problémových interakcí s poskytovateli sociálních služeb a dávek), není třeba.

Běžná je také záměna SPR za administraci státem financovaných nebo dotovaných kompenzací (dávek nebo služeb) těch osobních deficitů občanů, které lidem brání uspokojovat jejich potřeby. Ztotožňování SPR s administrací zákonodárci definovaných dávek a služeb, jejichž využití při řešení situace občana by měli sociální pracovníci zprostředkovávat, vyvolává z hlediska výše zmíněných a dalších relevantních subjektů v české společnosti dojem, že předpokladem výkonu SPR není odborná kvalifikace pro pomáhání s problémy v interakcích, a že pro výkon administrativně pojaté SPR je dostatečným předpokladem zvládnutí oborově nespécifických administrativních dovedností používaných běžně ve všech sférách veřejné správy.

Ztotožňování výkonu SPR s výkonem sociálních služeb nebo s administrací dávek a obslužných úkonů uchovalo v české společnosti svůj vliv navzdory skutečnosti, že zákon o sociálních službách deklaroval SPR jako odbornou pomoc. Tato deklarace nebyla podle VR účinná mimo jiné proto, že Zákon o sociálních službách současně potvrdil výše zmíněnou představu, podle které by mohl SPR vykonávat člověk s kvalifikací v libovolném oboru, tím, že k výkonu sociální práce oprávnil kromě kvalifikovaných sociálních pracovníků také např. speciální pedagogy a právníky a za stanovených podmínek rovněž osoby s kvalifikací pro výkon jiných povolání.

Výše uvedená nejasnost pojetí SPR v české společnosti má za následek:

- omezení dostupnosti odborné pomoci sociálních pracovníků občanům, jejichž životní obtíže jsou podmíněny problémy v interakcích mezi nimi a jejich sociálním prostředím,
- omezení kvality pomoci SPR tím, že ji vykonávají pracovníci bez kvalifikace pro odbornou pomoc se zvládnutím problémů v interakcích mezi nimi a jejich sociálním prostředím

- omezení dostupnosti a kvality odborné pomoci sociálních pracovníků rozhodnutími zadavatelů (zákonodárců nebo zaměstnavatelů), pokud tito neberou v úvahu podmíněnost životních obtíží občanů jejich problémy v interakcích se sociálním prostředím, a pomoc se zvládnutím životních obtíží občanů svěřují výhradně nebo bezděčně do rukou pracovníků jiných pomáhajících oborů, kteří nejsou pro výkon povolání SPR kvalifikováni.

Za zprostředkované důsledky omezení kvality a dostupnosti odborné pomoci sociálních pracovníků občanům s problémy v interakcích se sociálním prostředím je možné považovat projevy sociálního napětí, veřejně deklarované neshody představitelů lidí s postižením s veřejnou správou, násilí na bezdomovcích, nelegitimní průběh části exekucí a další, méně medializované projevy napětí mezi zástupci majoritní společnosti a lidmi ohroženými sociálním vyloučením.

VR předpokládá, že právní úprava SPR vymezení činnosti SPR a podmínky pro jejich výkon, a podpoří tím projasnění způsobu, kterým sociální pracovníci, na rozdíl od odborníků jiných pomáhajících oborů, pomáhají nebo mohou pomáhat občanům v obtížných životních situacích. VR se domnívá, že ujasnění specifického poslání SPR a výkonu tohoto povolání chápaného jako odborná pomoc se zvládnutím problémů v interakcích mezi lidmi v obtížných životních situacích a jejich sociálním prostředím, usnadní rozhodování zainteresovaných subjektů (zejména klientů, představitelů samosprávy, poskytovatelů, pracovníků jiných pomáhajících oborů, zákonodárců aj.) o využívání sociální práce při prevenci nebo řešení životních obtíží občanů nebo sociálního napětí v obci.

Potřeba zajistit podmínky pro vyjednávání mezi sociálními pracovníky, zaměstnavateli a vzdělavateli o roli a kvalifikaci sociálních pracovníků

Stávající právní úprava výkonu SPR sice zavazuje sociální pracovníky a zaměstnavatele sociálních pracovníků (dále jen „zaměstnavatele“) k respektování stanovených předpokladů výkonu SPR, neobsahuje ovšem podněty, které by vedly sociální pracovníky, zaměstnavatele a vzdělavatele k vyjednávání o pojetí role sociálního pracovníka a o obsahu vzdělávání, které by bylo této roli přiměřené. Tento právní stav podporuje existující nekompatibilitu představ zaměstnavatelů, sociálních pracovníků a vzdělavatelů o roli a kvalifikaci sociálního pracovníka a posiluje lhostejnost zaměstnavatelů vůči odborným představám vzdělavatelů a sociálních pracovníků. Nová právní úprava by měla vytvořit předpoklady pro právní legitimizaci vyjednávání zaměstnavatelů, sociálních pracovníků a vzdělavatelů tak, aby se odborné představy vzdělavatelů a sociálních pracovníků a manažerské představy zaměstnavatelů mohly vzájemně ovlivňovat a činnost těchto subjektů při vymezování role a kvalifikace sociálních pracovníků bylo možné koordinovat.

Potřeba zajistit uznání právní úpravy SPR všemi resorty a sektory veřejné správy a ekonomiky, včetně občanského, nevládního, resp. neziskového sektoru

Začlenění právní úpravy SPR a předpokladů pro její výkon do právní úpravy sociálních služeb má ve stávající situaci za následek, že zákonodárci, představitelé resortů jednotlivých ministerstev a personál organizací, které působí v jejich gesci, vnímají dosavadní právní úpravu jako závaznou pouze pro poskytovatele sociálních služeb. Nutno dodat, že tento právní stav nastal navzdory deklaraci představitelů MPSV, kteří předkládali k projednání stávající Zákon o sociálních službách. Ti v roce 2005 uvedli, že právní úprava SPR obsažená v Zákoně o sociálních službách bude platná pro všechny resorty a pro výkon SPR obecně.

(Tato deklaráce byla vyslovena v odpověď na dotaz pracovní skupiny, která v letech 2004 a 2005 vypracovala původní věcný návrh zákona o sociální práci, jehož dílčí ustanovení byla později rozhodnutím tehdejší vlády začleněna do Zákona o sociálních službách.) Právní úprava schválená v roce 2005 tento slib nenaplnila a umožnila, aby se rozšířil výše zmíněný právní výklad, podle něhož jsou předpoklady pro výkon SPR platné pouze pro poskytovatele sociálních služeb. Důsledkem je, že některé resorty vytvořily a uplatnily vlastní právní úpravu a že výkon SPR v resortech některých ministerstev a v komerčním sektoru není právně regulován. Nová právní úprava by měla ve všech resortech veřejné správy a ve všech sektorech ekonomiky (včetně občanského, nevládního, resp. neziskového sektoru) zajistit kvalitu a podmínky výkonu povolání SPR tím, že:

- bude garantovat dostupnost specifické pomoci sociálních pracovníků,
- vyjasní a podpoří status sociálních pracovníků jako vykonavatelů specifického povolání, jehož specifické činnosti, cíle a metody pomoci je žádoucí modifikovat s ohledem na kontext a problematiku jednotlivých resortů veřejné správy a sektorů ekonomiky.

Potřeba právně podložit spolupráci sociálních pracovníků, zaměstnavatelů a vzdělavatelů sociálních pracovníků a státní správy na rozvoji oboru SPR

Stávající právní úprava SPR nezahrnuje právní nástroj, který by podněcoval spolupráci sociálních pracovníků, jejich zaměstnavatelů, vzdělavatelů a státní správy na koncepčním rozvoji oboru SPR a kvality výkonu povolání SPR. Nová právní úprava by podle VR mohla a měla k tomuto typu spolupráce poskytnout první prostor a legitimizovat ho.

Potřeba podpořit potenciál sociálních pracovníků pro vyjednávání v zájmu klientů

Stávající právní úprava výkonu SPR toleruje a částečně podporuje nejasnost pojetí SPR, role sociálního pracovníka a jeho kvalifikace (o nejasnosti pojetí SPR viz výše). Důsledkem je, že právní úprava SPR nevyžaduje a nepodporuje status sociálních pracovníků jako odborníků kvalifikovaných k poskytování pomoci se zvládním problémových interakcí. Konzervuje tak situaci, ve které účastníci životních situací klientů nepovažují sociální pracovníky za partnery v diskusi a podceňují jejich kompetenci i v případě, že sociální pracovníci s nimi v zájmu klientů vyjednávají jako kvalifikovaní odborníci. To poškozuje občany – klienty sociálních pracovníků mimo jiné v situacích, kdy jsou subjekty v jejich sociálním prostředí znevýhodňováni a kdy subjekty v sociálním prostředí nerespektují občanská nebo lidská práva klientů SPR. Nová právní úprava by mohla a měla vyjasnit odborný status sociálních pracovníků jako vykonavatelů specifického povolání, a podpořit tak jejich potenciál při vyjednávání s účastníky životních situací klientů SPR. Status je předpokladem potenciálu vyjednávání a ten je předpokladem kvality pomoci občanům při zvládnání problémových interakcí (zejména občany znevýhodňujících interakcí) se subjekty v jejich sociálním prostředí. Ujasnění a vyžadování odborného statusu sociálních pracovníků je tedy podle VR v zájmu klientů SPR.

Potřeba zajistit kontrolu respektování odborně zdůvodněných pravidel výkonu povolání SPR, včetně etických pravidel výkonu povolání SPR

Současná právní úprava nezahrnuje způsoby vymezování a uplatňování odborně zdůvodněných pravidel jednání sociálních pracovníků. Srovnání české právní úpravy SPR

s analogickými právními úpravami v jiných zemích EU vedlo ke zjištění, že česká právní úprava negarantuje respektování etických pravidel při výkonu SPR způsobem, který je obvyklý v zemích EU. Uvedené skutečnosti poškozují klienty SPR dvojnásobně. Za prvé, respekt sociálních pracovníků k odborně zdůvodněným pravidlům jednání a vůči etickým zásadám výkonu povolání SPR zůstává věcí jejich osobní odpovědnosti a v případech porušení odborně zdůvodněných pravidel jednání nebo etických zásad výkonu povolání SPR neexistuje kodifikovaná sankce. Za druhé, subjekty, s nimiž sociální pracovníci vyjednávají v zájmu klientů, snadno podléhají dojmu, že mohou odborně zdůvodněná pravidla jednání sociálních pracovníků a etické závazky výkonu jejich povolání ignorovat. To také často činí. Nová právní úprava by podle VR mohla a měla způsob vymezení a uplatňování odborně zdůvodněných pravidel jednání sociálních pracovníků a etických závazků sociálních pracovníků vůči klientům a dalším účastníkům jejich životních situací účinně kodifikovat.

Potřeba zajistit regulaci projednávání sporných situací a podporu SPR ve sporech souvisejících s výkonem povolání

Za stávajícího právního stavu není kodifikována účast odborného grémia na rozhodování o sporech mezi odborným názorem sociálního pracovníka a dalších účastníků procesu poskytování pomoci (klientů, zaměstnavatele sociálního pracovníka aj.) na způsob poskytování pomoci v rámci výkonu povolání SPR. Na rozdíl od svých zaměstnavatelů nemají sociální pracovníci k dispozici zákonem uznanou oporu pro prosazování odborného pojetí výkonu povolání SPR v kontextu práce s určitým klientem nebo skupinou klientů. VR předpokládá, že právní úprava výkonu povolání SPR, která by výkon povolání SPR a podmínky výkonu povolání SPR regulovala z odborného hlediska, by současně měla kodifikovat právní záruky uplatnění odborných hledisek SPR v rozhodování o sporech, které se týkají výkonu povolání SPR.

Potřeba posílit motivaci sociálních pracovníků k celoživotnímu vzdělávání

Stávající právní úprava vyžaduje formální účast sociálních pracovníků na dalším odborném vzdělávání, nepodněcuje však motivaci a účast sociálních pracovníků na dalším a celoživotním odborném vzdělávání v oboru SPR. Zákon o sociálních službách nevyžaduje, aby se sociální pracovníci v rámci dalšího vzdělávání zabývali poznatky a dovednostmi z oboru SPR, a nijak neupravuje specializační (tzn. další kvalifikační vzdělávání) a jeho vazbu na kariérní postup. Nová právní úprava by podle VR mohla a měla za prvé vytvořit právní podmínky pro zaměření obsahu celoživotního vzdělávání sociálních pracovníků na poznatky a dovednosti z oboru SPR, respektive na poznatky a dovednosti jiných oborů explicitně aplikovaných na problematiku SPR. Za druhé by měla vytvořit právní podmínky pro specializační, resp. kvalifikační vzdělávání sociálních pracovníků a pro jeho působení na kariérní postup sociálních pracovníků.

Důvody vedoucí VR k podpoře projednání a schválení právní úpravy SPR v dikci věcného záměru ZSPR z prosince 2012

K podpoře projednání a schválení ZSPR v dikci věcného záměru z prosince 2012 vede VR předpoklad, že právní kodifikace samosprávné profesní organizace sociálních pracovníků (dále jen „SPO“) umožní zlepšit kvalitu výkonu povolání SPR a následně přínos SPR pro řešení problémů ve společnosti tím, že právní úprava SPO a její registrované členy

autoritativně zaváže uplatňovat při rozhodování o výkonu povolání SPR a podmínkách výkonu povolání SPR odborná hlediska. To dle předpokladu VR posílí vliv odborných hledisek tam, kde jsou dosud při rozhodování o výkonu povolání SPR a podmínkách výkonu povolání SPR jednostranně uplatňovaná „mimo oborová hlediska“, tedy laická hlediska nebo hlediska jiných oborů.

Mezi odbornými hledisky SPR a mimo oborovými hledisky je podle VR třeba při rozhodování o výkonu povolání SPR a podmínkách výkonu povolání SPR usilovat o rovnováhu. Lze předpokládat, že pro tuto rovnováhu právní kodifikace SPO vytvoří příznivější podmínky ve dvou oblastech – jednak při rozhodování uvnitř obce sociálních pracovníků a dále v meziresortním a mezioborovém vyjednávání.

Podpora rovnováhy rozhodování podle odborných hledisek SPR a mimo oborových hledisek v rámci obce sociálních pracovníků

VR předpokládá, že právní kodifikace SPO povede k rozsáhlejšímu uplatnění odborných a oborových hledisek SPR při vymezení specifických činností tohoto oboru, jejich výkonu a podmínek jejich výkonu v rámci povolání SPR a při kontrole dodržování stanovených podmínek výkonu specifických činností oboru SPR v rámci výkonu povolání SPR. Lze rovněž předpokládat, že uzákonění SPO překoná státnost taxativní dikce dosavadní právní úpravy SPR a umožní při rozhodování o výkonu povolání SPR a o podmínkách výkonu povolání SPR respektovat nové typy problémů, nové typy intervence, nové typy vzdělávání apod. Předpokladem naplnění těchto očekávání ovšem je, aby byly zmírněny některé stávající překážky odborné komunikace mezi sociálními pracovníky.

Současná právní úprava některých předpokladů výkonu povolání SPR vymezuje povinnosti jednotlivých zaměstnavatelů sociálních pracovníků a jejich zaměstnanců. Pokud tedy sociální pracovníci chtějí respektovat zákon a uplatňovat přitom odborná hlediska, stávající zákonná úprava je orientuje na vyjednávání se zaměstnavateli, nikoliv na vyjednávání s ostatními sociálními pracovníky.

Výzkum přitom umožňuje vyslovit hypotézu (odpovídající reprezentativní data nejsou k dispozici), že čeští sociální pracovníci se dělí na dvě skupiny. Jedni jsou identifikováni převážně s rolí zaměstnance své organizace a jsou loajální převážně se svými zaměstnavateli. Druzí se identifikují s rolí specialisty, který jako sociální pracovník pomáhá občanům, resp. klientům z určité cílové skupiny, a jsou loajální především ke skupině pomáhajících pracovníků, kteří pracují s danou cílovou skupinou. Sociální pracovníci identifikováni s rolí zaměstnance mají často slabou motivaci k pracovní komunikaci v rámci komunity sociálních pracovníků. Sociální pracovníci identifikováni s rolí pomáhajícího mají silnou motivaci komunikovat o své práci s jinými sociálními a pomáhajícími pracovníky, kteří se zabývají problémy „jejich“ cílové skupiny. Motivaci první skupiny k odborné komunikaci se sociálními pracovníky z jiných organizací brzdí mimo jiné stávajícím zákonem podporované loajalita vůči očekáváním zaměstnavatelů. Motivaci druhé skupiny k odborné komunikaci se sociálními pracovníky z jiných organizací brzdí uzavřenost první skupiny. VR předpokládá, že uzákonění SPO uvede obě výše uvedené překážky odborné komunikace v rámci obce sociálních pracovníků do pohybu a podpoří motivaci těch příslušníků obou výše popsaných skupin, kteří i za stávajících právních podmínek inklinují ke vzájemné odborné komunikaci.

Podpora rovnováhy rozhodování podle odborných hledisek SPR a mimo oborových hledisek v meziresortním a mezioborovém vyjednávání

VR předpokládá, že právní kodifikace SPO umožní odborné vymezení SPR a jeho specifických činností, výkonu povolání SPR a podmínek výkonu povolání SPR veřejně deklarovat a rovnocenně uplatňovat vůči relevantním partnerům. Rovnováhu mezi odbornými hledisky SPR a mimo oborovými hledisky je totiž za stávajícího právního stavu obtížné dosahovat mimo jiné proto, že vliv zastánců mimo oborových hledisek na rozhodování o SPR je v řadě případů zajišťován jejich jasně definovanou legislativní autoritou, kterou však zastánci odborných hlediska SPR nemají k dispozici.

Politické zájmy opírají svůj vliv o legitimní vymezení výkonné a zákonodárné moci ústavou. Odborná hlediska medicíny garantuje legitimně oborově jednoznačně orientované Ministerstvo zdravotnictví a komory pracovníků zdravotnických oborů, které jsou vybaveny právem kontrolovat způsobilost svých členů k výkonu odborných činností. Podobným způsobem garantuje legitimní uplatňování hledisek práva oborově vyhraněné Ministerstvo spravedlnosti a v kontextu jeho působení činné komory soudců a advokátů. Vliv manažerských hledisek je právně garantován legitimní právní subjektivitou organizací apod.

Odborná hlediska SPR však podobnou legitimní právní garanci k dispozici nemají. Resortní Ministerstvo práce a sociálních věcí je oborově širokospektrální a vliv odborných hlediska SPR se zdá být v jeho rámci okrajový, pokud jej porovnáme s vlivem hledisek práva, ekonomie veřejného sektoru, pojistné matematiky, sociální politiky nebo sociálních služeb. Snahu o institucionalizaci odborných hledisek SPR v poslední době v rámci MPSV vyjadřuje zřízení oddělení SPR a VR SPR. Jejich vliv je ovšem interní a na uplatňování odborných hledisek SPR v meziresortním vyjednávání nemá (zatím) zásadní vliv.

Za tohoto stavu věci považuje VR případné uzákonění SPO za krok k zrovnoprávnění vyjednávací pozice stoupenců odborných a oborových hledisek SPR. VR předpokládá, že tato změna umožní v budoucnu modifikovat systémová rozhodnutí, jejichž aktéři dosud neberou v úvahu potřebu poskytovat občanům v obtížných životních situacích a subjektům v jejich sociálním prostředí kvalifikovanou pomoc při zvládnání jejich problémových interakcí.

Rizika projednání a schválení právní úpravy SPR v dikci věcného záměru ZSPR z prosince 2012

VR upozorňuje na následující rizika formulace návrhu právní úpravy:

- rizika provázející nejasnost pojmů „výkon SPR“ a „SPR“ v textu návrhu ZSPR,
- rizika spojená s nedostatkem akceptace (potřeby) právní kodifikace SPO SPR účastníky projednávání zamýšlené právní úpravy,
- rizika spojená s nejasněním pravidel přijímání rozhodnutí v rámci SPO SPR,
- rizika spojená s nepřítomností ustanovení o závaznosti pravidel a rozhodnutí přijatých SPO SPR v souladu se zamýšlenou právní úpravou pro jiné subjekty,
- rizika spojená se záměnou funkce SPO za funkce odborové organizace.

Rizika provázející nejasnost pojmů „výkon SPR“ a „SPR“ v textu návrhu ZSPR

VR považuje za problematické používání pojmu „výkon SPR“. Výraz „výkon“ podle VR nespecifikuje dostatečně význam pojmu a umožňuje širokou škálu interpretací. Výraz „výkon“ je možné interpretovat z hlediska fyziky, ekonomie nebo psychologické teorie jednání. Z jiného hlediska je možné výraz „výkon“ chápat jako vyjádření měřitelného

provádění předem stanovených úkonů. Z uvedených důvodů VR doporučuje využívat v textu návrhu zákona pojem „výkon povolání SPR“. Tento pojem jasně specifikuje, o jaký typ „výkonu“ jde z hlediska legislativní formulace zamýšlené právní úpravy, a vyjadřuje, že nejde o vykonávání dílčích činností, ale o aplikaci specifických činností oboru SPR při odborném výkonu povolání SPR, resp. při poskytování pomoci klientům a subjektům v jejich sociálním prostředí se zvládáním vzájemných problémových interakcí.

VR identifikovala v textu návrhu ZSPR rizika, která mohou provázet nejasnost nebo uvedené pojetí pojmů „SPR“ a souvisejících pojmů („činnosti sociálního pracovníka“, „specializace v SPR“, „okolnosti“ a „události“).

V textu návrhu ZSPR je na jedné straně explicitně uvedena více než jedna definice pojmu „sociální práce“¹, na druhé straně text návrhu implicitně zdůrazňuje určitá dílčí pojetí SPR². Nejasnost také vyvolává skutečnost, že některá pojetí SPR jsou v textu návrhu uvedena ve formě definice oboru, jiná ve formě popisu typických činností sociálních pracovníků, přičemž definice oboru a popisy činností nejsou uvedeny vedle sebe, ale na různých místech textu návrhu.

Explicitní uvedení odlišných definic i implicitní zdůrazňování dílčích pojetí SPR přináší podle VR několik rizik. Za prvé, zpochybňuje jasnost definice SPR a zvyšuje tak riziko mnohoznačného výkladu termínu „sociální práce“ nebo „činnosti sociálních pracovníků“. Za druhé, zvyšuje riziko, že kodifikace nejasně vymezeného pojmu „SPR“ a pojmů s ním souvisejících zákonem posílí výše zmíněnou nejasnost pojetí SPR v české společnosti. Za třetí, přináší riziko, že připravovaná právní úprava předurčí preferenci určitých pojetí nebo přístupů v SPR a umožní, aby v textu neuvedená pojetí SPR byla interpretována jako právně nelegitimní. S tím souvisí riziko, že:

¹ Na s. 3 v podkapitole 3.3 jsou uvedeny dvě obsahově blízké definice sociální práce. Podle první je sociální práce „*odborn[á] disciplín[a] vycházející z teoretických i empirických poznatků s cílem poznat a zlepšit kvalitu života ... členů [společnosti, jedinců a komunit], kteří se v důsledku problémových interakcí se sociálním prostředím ... nepříznivých ... událostí dostali do obtížné životní nebo sociální situace nebo kteří jsou ohroženi sociálním vyloučením.*“ Druhá definice zní: „*sociální práci lze ... chápat ... jako soubor činností směřujících k vytváření, obnovování, udržování a rozvíjení rovnováhy mezi očekáváním sociálního prostředí, ve kterém jedinec, skupina nebo komunita uspokojuje svoje potřeby, a jejich možnostmi i limity (množní číslo je vhodnější) tato očekávání úspěšně zvládat.*“ Obě uvedené definice vycházejí z konceptu sociální práce jako oboru a činnosti zaměřené na zvládání problémových interakcí, první je přitom obecnější, zatímco druhá vychází z dílčího, totiž funkcionalistického pojetí interakce jako „zvládání očekávání sociálního prostředí klientem“. Druhá z obou definic byla do textu vložena ve snaze „*odbourat ... připomínky, že taxativně vymezujeme sociální práci přes jen označené činnosti*“ (s. 3).

² V textu návrhu se opakuje funkcionalistické pojetí SPR jako oboru a činnosti, jejímž cílem je přizpůsobení (problémového) klienta očekáváním společnosti. Kromě funkcionalistické definice sociální práce, která je zmíněna v předcházející poznámce pod čarou (viz výše), která jednostranně preferuje „zvládání očekávání sociálního prostředí klientem“, vyjadřuje funkcionalistické pojetí také popis jedné ze dvou činností sociální práce uvedených na s. 1. Tam uvedená definice („*Sociální pracovníci pomáhají jednotlivcům, rodinám, skupinám i komunitám dosáhnout způsobilosti k sociálnímu uplatnění nebo ji získat zpět.*“) klade důraz na „*způsobilost k sociálnímu uplatnění*“ klientů. To je sice jeden z možných legitimních cílů činnosti SPR, jeho formulace však opomíjí skutečnost, že někteří sociální pracovníci považují – rovněž legitimně – za svůj cíl „*přizpůsobit očekávání společnosti možnostem (některých) klientů*“ nebo „*zmírnit tlak očekávání společnosti na dosažení způsobilosti k uplatnění, pokud očekávání není přiměřené možnostem (některých) klientů*“. Definice, která preferuje „*způsobilost k sociálnímu uplatnění*“ klientů nebere v úvahu potřebu formulovat v jednotlivých případech cíle práce s klienty podle jejich potenciálu. Tuto jednostrannost pojetí definice SPR nenapravuje ani skutečnost, že autoři na s. 1 označují jako druhou typickou činnost SPR „*[pomoc při vytváření] ... příznivých společenských podmínek pro uplatnění klientů*“, protože tato klíčová činnost SPR je v dikci textu návrhu opět omezena na sociální práci zaměřenou na „*sociální uplatnění*“ klientů.

- klientům bude s pomocí zákona upírána pomoc, kterou jejich situace vyžaduje, která však není v důsledku redukce návrhu ZSPR na některá pojetí SPR právně kodifikována,
- za právně legitimní bude považována SPR zaměřená výhradně na sekundární a terciární prevenci, ne však primární prevence (např. podpora sociálních sítí, zapojení klientů do komunitního života, podpora soudržnosti a vzájemnosti sociálních skupin), která není v návrhu ZSPR uvedena,
- za právně legitimní bude jednostranně považována kontrola klientů, která je textem zákona implicitně zdůrazňován³ na úkor podpory zájmů a potenciálu klientů,
- aj.

Za čtvrté, případná kodifikace explicitního nebo implicitního preferování určitých pojetí SPR ve formulaci ZSPR omezí právní prostor pro rozhodování o pojetí činností SPR, a tudíž o také výkonu a podmínkách výkonu povolání SPR, na rozhodování o omezené škále pojetí SPR. Navíc by právní kodifikace určitých pojetí nebo přístupů SPR omezovala možnost SPO respektovat nebo legitimizovat nová nebo dříve neuznávaná pojetí SPR, nové nebo dříve neuznávané specializace sociálních pracovníků nebo nové nebo dříve neuznávané přístupy či metody práce s klienty v případě, že to bude vyžadovat vývoj situace ve společnosti a reakce poznání a teorie sociální práce na něj.

Na základě uvedeného VR předpokládá, že zamýšlený ZSPR by měl ve veřejném zájmu a v zájmu občanů, kteří jsou (potenciálními) klientů SPR, jasně definovat SPR jako specifický pomáhající obor a jasně definovat specifické oborové cíle a činnosti sociálních pracovníků, jejichž aplikaci při dosahování specifických cílů SPR při práci s klienty, lze chápat jako „výkon povolání SPR“. VR přitom považuje za žádoucí, aby vymezení oboru SPR a specifických cílů a činností SPR bylo dostatečně široce (obecné), aby ponechávalo prostor pro uznání různorodých pojetí oboru SPR, a současně specifikující (odlišující SPR od ostatních oborů), aby díky tomu právní úprava jasně vymezila předmět a doménu svého působení. VR současně považuje za žádoucí, aby právní úprava SPR explicitně uznala právní legitimitu všech pojetí SPR a výkonu povolání SPR, jejichž výkon nekoliduje se platnými zákony, a na SPO delegoval toliko pravomoc vymezovat podmínky výkonu povolání SPR definovaného zákonem. Při tomto pojetí by VR měla v souladu s přijatou právní úpravou SPR pravomoc vymezovat a kontrolovat dodržování podmínek výkonu povolání SPR (včetně odborně zdůvodněných pravidel a etických zásad výkonu povolání SPR), účastnit se na rozhodování o sporech, které se týkají výkonu a podmínek výkonu povolání SPR, a ve sporných případně podporovat stanoviska a jednání sociálních pracovníků, které je v souladu s odborně zdůvodněným způsobem výkonu povolání SPR.

VR se domnívá, že rámcem pro dostatečně široké (obecné) a současně specifické, od ostatních oborů odlišující vymezení SPR, specifických cílů a činnosti tohoto oboru, může být pojetí SPR jako pomoci lidem v obtížné životní situaci a subjektům v jejich sociálním prostředí se zvládnutím vzájemných problémových interakcí. Z hlediska takto obecně a současně specificky vymezeného oboru SPR je cílem výkonu povolání SPR podpora zvládnutí životní situace klientů překonáváním jejich problémů v interakcích se sociálním prostředím.

³ Výše již bylo uvedeno, že návrh preferuje zaměření SPR na „zvládnutí očekávání sociálního prostředí klientem“. V tomto duchu návrh na některých místech hovoří o potřebě korigovat hodnoty a priority klientů tak, aby odpovídaly většinové (chápano jako „bez-problémové“, „sociálně začleněné“, a tedy „správné“) společnosti. Návrh kromě toho obsahuje formulace, ve kterých se o klientovi hovoří jako o osobě bez možnosti změny k lepšímu.

Za specifické činnosti pomáhajícího oboru SPR, jehož pracovníci sledují takto pojatý cíl, lze označit:

- zprostředkování změny vzájemných reakcí účastníků problémových interakcí
- působení klienty s cílem zprostředkovat změnu jejich reakce se subjekty v jejich sociálním prostředí,
- působení na subjekty v sociálním prostředí klientů s cílem zprostředkovat změnu jejich reakce na klienty,
- působení na průběh nebo pravidla interakce mezi klienty a subjekty v jejich sociálním prostředí.

Výkon povolání SPR by byl z tohoto hlediska vymezen jako podpora zvládání obtížných životních situací klientů zprostředkováním změny vzájemných problémových interakcí mezi klienty a subjekty v jejich sociálním prostředí působením na klienty, působením na subjekty v jejich sociálním a působením na průběh interakce mezi nimi.

Rizika spojená s nedostatkem akceptace (potřeby) právní kodifikace SPR účastníky projednávání zamíšené právní úpravy

Dílejší informace o reakcích některých účastníků zamýšleného projednávání ZSPR signalizují, že právní kodifikace SPR obecně („... *nechápu, proč to chcete* ...“) a právní kodifikace výkonu povolání SPR a podmínek výkonu povolání SPR ustavením SPO nemusí najít podporu účastníků projednávání ZSPR, pokud nebude zajištěna aktivní participace sociálních pracovníků na činnosti SPO.

VR předpokládá, že porozumění pro potřebu právní úpravy výkonu povolání SPR a podmínek výkonu povolání SPR a pro právní kodifikaci SPO SPR mohou svými stanovisky podpořit statutární představitelé MPSV. VR jim proto nabízí toto své stanovisko a diskusi o důvodech pro a o rizicích zamýšleného projednávání předlohy ZSPR. VR dále předpokládá, že porozumění pro potřebu právní úpravy výkonu povolání SPR a podmínek výkonu povolání SPR a pro právní kodifikaci SPO SPR mohou svojí argumentací podpořit zástupci MPSV během jejich účasti na případném projednávání návrhu zákona o sociální práci.

Dalším subjektem, který by mohl porozumění pro potřebu právní úpravy výkonu povolání SPR a podmínek výkonu povolání SPR a pro právní kodifikaci SPO SPR podpořit, jsou sociální pracovníci. VR předpokládá, že jejich motivaci ke snaze veřejně podporovat projednávání ZSPR tlumí jejich (výše již zmíněná) uzavřenost do rámce zaměstnavatelských organizací, a dále jimi často přijímaný předpoklad, že jejich stanoviska účastníky projednávání zákona nezajímá a že na jejich mínění nemají vliv. VR předpokládá, že stimulem ke změně jejich postoje by mimo jiné mohlo být zveřejnění stanoviska VR k návrhu ZSPR, pokud by s ním vrcholná představitelka MPSV souhlasila.

Odmítavé stanovisko některých účastníků zamýšleného projednávání návrhu zákona o SPO by mohlo být podmíněno obavou, že by SPO mohla zatěžovat veřejné rozpočty prosazováním partikulárních zájmů svých členů. Tuto obavu lze zmírnit tím, že do ZSPR budou zahrnuta ustanovení, která explicitně omezí ty pravomoci SPO, které by jí k prosazování partikulárních zájmů mohly skýtat právní prostor (viz k tomu níže Rizika spojená se záměnou funkce SPO za funkce odborové organizace).

Rizika spojená s nejasněním pravidel přijímání rozhodnutí v rámci SPO SPR

VR považuje za nutnou, nikoli však dostačující záruku kvality výkonu povolání SPR uplatnění různorodých pojetí SPR, z nichž každé je přiměřeným nástrojem pomoci odlišným typům klientů a jejich specifickým životním situacím. Naplnění tohoto principu „výběru pojetí, přístupů nebo metod SPR přiměřených situaci klienta“ je podle VR omezováno tím, že v návrhu ZSPR nejsou dostatečně vymezena ani pravidla, která mají regulovat proces vzniku SPO a jeho jednotlivých orgánů, ani pravidla, kterými se má řídit komunikace a rozhodování členů SPO a orgánů SPO. To z hlediska výše uvedeného principu „výběru pojetí, přístupů nebo metod SPR přiměřených situaci klienta“ přináší riziko, že:

- SPO s povinným členstvím legitimně ovládne dílčí skupina sociálních pracovníků, která bude prosazovat dílčí představy o SPR zastávané částí z nich a bude – z hlediska zákona legitimně – omezovat představy stoupenců jiných pojetí SPR,
- v SPO se – jako orgány SPO uznané – prosadí dílčí pojetí SPR, které nebude dostatečně odlišovat SPR od ostatních pomáhajících oborů nebo případně nebude dostatečně prosazovat kvalitní výkon SPR přiměřený potřebám (potenciálních) klientů, a povinné členství v SPO se tak stane neúměrně „nízkoprahovým“, a tudíž formálním,
- SPO v důsledku výše uvedených skutečností nebude funkční zárukou kvality pomoci SPR ani klientům (občanům), ani subjektům v jejich sociálním prostředí (jedincům, skupinám, organizacím).

Z uvedených důvodů považuje VR za žádoucí reformulovat některá potenciálně rizikové představy vtělené do formulace návrhu ZSPR, mezi nimi mimo jiné ... :

- ... návrh ustanovení o přechodném vedení SPO jako útvaru MPSV a snaha rozhodnout o sídle SPO zákonem. VR nepodporuje představu, že funkci SPO bude po přechodnou dobu vykonávat MPSV. Podle VR toto řešení povede k zavedení a následně setrvačnému uplatňování pojmů, představ a pravidel, která budou uznávána odbornými útvary MPSV pověřenými výkonem funkcí SPO, která však nevzejdou z otevřené diskuse mezi stoupenci různých pojetí SPR v rámci SPO. Podle VR by tudíž měl zamýšlený ZSPR pověřit MPSV, aby po dobu implementace zákonných ustanovení o SPO vytvářelo (zákonem nebo prováděcím předpisem určené) podmínky pro vznik SPO a poskytovalo (zákonem nebo prováděcím předpisem určenou) podporu přechodně uzákoněnému ustavujícího subjektu SPO. Ukončení této podpory by podle VR nemělo být vymezeno pouze dobou trvání přechodné gesce MPSV, ale jednak určením maximální délky trvání podpory ustavení SPO ze strany MPSV a dále věcným kritériem, např. ustavením určitých, ZSPR definovaných záruk participace členů SPO na rozhodování a záruk plnění funkce SPO jako garanta kvality výkonu SPR ve společnosti. Za předpokladu, že by zákonem pověřený subjekt dospěl zákonem stanoveným způsobem k závěru, že tyto záruky byly dostatečně ustaveny, zákonem určená podpora navrhované SPO ze strany MPSV mohla být ukončena před uplynutím stanovené maximální délky jejího trvání.
- ..., aby SPO vydával „závažná stanoviska“ k odborným problémům nebo „akceptovatelné postupy“ sociální práce apod. a sociální pracovník by byl jako člen povinen se těmito stanovisky nebo postupy řídit (viz návrh ZSPR 3.7.b, c, g a 3.11.b). VR se domnívá, že není vhodné právně kodifikovat pravomoc SPO určovat „závažná stanoviska“ nebo „akceptovatelné postupy“ sociální práce. V zájmu kontroly kvality výkonu SPR by podle VR měl zamýšlený ZSPR široce (obecně) a současně specificky,

způsobem odlišujícím od ostatních oborů vymezit obor SPR i specifické cíle a činnosti tohoto oboru, explicitně přitom uznat právní legitimitu všech pojetí SPR, jejichž výkon nekoliduje se platnými zákony, a na SPO delegovat pouze pravomoc vymezovat podmínky výkonu těchto, specifických činností SPR.

- ... nedostatečné vymezení pravidel, která by garantovala participace všech členů, a tedy stoupenců různých pojetí SPO na rozhodování o podmínkách výkonu povolání SPR a pro SPR specifických cílů a činností. VR doporučuje věnovat při revizi návrhu ZSPR pozornost jednak způsobu vymezení SPR a jeho specifických činností a dále vymezení pravidel rozhodování, jejichž uplatnění by garantovalo účast stoupenců odlišných pojetí SPR na rozhodování o podmínkách výkonu povolání SPR. (Viz o tom výše.)
- ... aj.

Rizika spojená s nepřítomností ustanovení o závaznosti právně legitimních rozhodnutí SPO SPR pro jiné subjekty

Podle VR návrh ZSPR nedelimituje, v čem budou ustanovení zamýšleného ZSPR o výkonu povolání SPR a pravidla schválená SPO týkající podmínek výkonu povolání SPR respektována těmi subjekty veřejného (státního, veřejnoprávního, občanského, nevládního) a komerčního sektoru, v jejichž gesci je povolání SPR vykonáváno, a proto zaměstnávají nebo jinak angažují sociální pracovníky. To podle VR přináší dva typy rizik:

- riziko, že ustanovení zamýšleného ZSPR a pravidla výkonu povolání SPR a podmínek výkonu povolání SPR schválená SPO nebudou některými subjekty s vlastní právní subjektivitou nebo specifickou právní úpravou vlastní činnosti respektována. (Např. může nastat situace, že kompetentní orgán státní správy, resp. zákonodárce nerozhodne o tom, které pozice mají vykonávat kvalifikovaní SPR, v souladu se stanoviskem SPO SPR k této otázce. Za těchto okolností vzniká obava, že pracovní pozice, na které má dle zamýšleného ZSPR a stanoviska SPO kvalifikovaný SPR, bude obsazena jiným pracovníkem, např. zdravotníkem, speciálním pedagogem nebo člověkem s kvalifikací pro výkon administrativních činností. Ten pak bude vykonávat činnosti sociální práce, aniž by naplnil podmínky jejího kvalitního výkonu, resp. je bude vykonávat fiktivně, protože mu k tomu budou chybět potřebné předpoklady.) Garance podmínek a kvality výkonu povolání SPR, kterou má ZSPR poskytnout, by za těchto okolností byla podle VR iluzorní.
- riziko, že bude docházet ke kolizím mezi rozhodováním podle pravidel výkonu povolání SPR a podmínek výkonu povolání SPR schválených SPO v souladu se zamýšleným zákonem o SPR na jedné straně a ustanoveními dalších relevantních zákonů a předpisů, které se týkají výkonu povolání SPR nebo podmínek výkonu povolání SPR na druhé straně.

Z uvedených důvodů VR doporučuje zpracovateli zcela jednoznačně využít obecnou platnost a závaznost pravidel SPO SPR u všech subjektů, na něž se vztahuje věcná působnost zákona.

Rizika spojená se záměnou funkce SPO za funkce odborové organizace

Zákonem uznané profesní komory v některých situacích realizují funkce odborové organizace (korporace), které odbornému sdružení, jež bývá zákonem pověřeno vymezováním

a kontrolou realizace podmínek kvalitního výkonu specializované odborné činnosti, nepřísluší. (Např. Lékařská komora se opakovaně angažuje ve vyjednávání výše mezd pro své členy apod.) Veřejnoprávní dikce zákonných úprav, podle níž, co není povoleno, je zakázáno, způsobuje, že vystupování v roli odborové organizace není právní úpravou činnosti profesní komory zakázáno explicitně, ale implicitně (to, co se nesmí, se ve veřejnoprávním ustanovení neuvádí). Je věcí legislativní diskuse, zda by bylo z hlediska práva vhodné, vyjádřit zákaz vystupování SPO v roli odborové organizace explicitně. VR se nicméně domnívá, že v případě právní úpravy SPO SPR by byl tento postup na místě (viz k tomu výše Rizika spojená s nedostatkem akceptace /potřeby/ právní kodifikace SPR účastníky projednávání zamíšené právní úpravy.)

*za Vědeckou radu MPSV pro sociální práci
Libor Musil, předseda VR*