Informatīvais ziņojums “Par Nepilngadīgo personu atbalsta informācijas sistēmas pilnveidi”

Informatīvais ziņojums “Par Nepilngadīgo personu atbalsta informācijas sistēmas pilnveidi” ir izstrādāts pēc Labklājības ministrijas kā vadošās valsts pārvaldes iestādes bērnu un ģimenes tiesību jomā iniciatīvas, lai nodrošinātu tiesībsarga 2018.gada 11.decembra atzinumā Nr.6-6/32 pārbaudes lietā Nr. 2017-42-27K par Iekšlietu ministrijas Informācijas centra pārziņā esošo Integrētās iekšlietu informācijas sistēmas apakšsistēmu “Nepilngadīgo personu atbalsta informācijas sistēma”[[1]](#footnote-2) (turpmāk - atzinums) sniegto priekšlikumu ieviešanu.[[2]](#footnote-3)

Informatīvais ziņojums ir sagatavots, ņemot vērā Ministru kabineta atbildes vēstulē tiesībsargam (par atzinumu pārbaudes lietā “Par Nepilngadīgo personu atbalsta informācijas sistēmu”) (atbildes vēstules projekts atbalstīts Ministru kabineta 2019. gada 9. aprīļa sēdē, protokols nr.18, 37.paragrāfs) Labklājības ministrijas pausto apņemšanos uzņemties vadošo lomu Integrētās iekšlietu informācijas sistēmas apakšsistēmas “Nepilngadīgo personu atbalsta informācijas sistēma” (turpmāk – NPAIS) funkcionalitātes pārvērtēšanā, datu kvalitātes izvērtēšanā un iesaistīto institūciju sadarbības nodrošināšanā, koncentrējoties uz konkrētām darbībām NPAIS pārveidei un uzsākot praktiskas darbības tās pilnveidei.

Lai izpildīto minēto apņemšanos, izvērtētu NPAIS funkcionalitāti, datu kvalitāti un nodrošinātu iesaistīto institūciju sadarbību, ar labklājības ministres 2019.gada 17.jūnija rīkojumu nr.67 izveidota NPAIS līdzšinējās darbības un efektivizēšanas iespēju izvērtēšanas darba grupa (turpmāk – darba grupa), kurā tika iekļauti: Labklājības ministrijas, Veselības ministrijas, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas, Tieslietu ministrijas, Iekšlietu ministrijas, Izglītības un zinātnes ministrijas, Pārresoru koordinācijas centra, Iekšlietu ministrijas Informācijas centra (NPAIS pārziņa), Valsts bērnu tiesību aizsardzības inspekcijas, Rīgas domes Labklājības departamenta Sociālās pārvaldes, Rīgas bāriņtiesas, Salacgrīvas novada bāriņtiesas, biedrības “Latvijas Bāriņtiesu darbinieku asociācija”, biedrības “Latvijas pašvaldību sociālo dienestu vadītāju apvienība”, Latvijas Pašvaldību savienības pārstāvji. Papildus pēc nepieciešamības tika pieaicināti citu valsts un pašvaldību institūciju un organizāciju pārstāvji un nozares eksperti (Valsts policija, Valsts probācijas dienests, Ieslodzījuma vietu pārvalde, Nacionālais veselības dienests u.c.). Atsevišķu jautājumu apspiešanā piedalījās Uzturlīdzekļu garantiju fonda administrācija un Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra.

Atbalstu darba grupai uzdevumu izpildē sniedza nodibinājums “Fonds Plecs” saskaņā ar Labklājības ministrijas, Iekšlietu ministrijas Informācijas centra un nodibinājuma 2019.gada 20.decembraī noslēgto līgumu nr. LM 2019/24-1-05/74 “Par nepilngadīgo personu atbalsta procesu izpēti un IKT attīstības priekšlikumu izstrādi”.

Atbilstoši līgumam nodibinājums “Fonds Plecs” sadarbībā ar darba grupu veica izpēti. Galvenie darba uzdevumi ietvēra:

1. NPAIS stratēģisko mērķu precizēšanu – vai agrīnās prevencijas nolūkos sistēmā iekļaujama informācija par visiem Latvijas bērniem;
2. esošās sistēmas funkcionalitātes izvērtējumu un jauna redzējuma piedāvājumu tam, kā sistēmai būtu nākotnē jāstrādā, lai sasniegtu precizētos mērķus;
3. esošas sistēmas tehnoloģisko novērtējumu – vai mērķu sasniegšana iespējama, uzlabojot esošo sistēmu, vai jāveido jauna.

Minētās NPAIS izpētes rezultāti tika ietverti ziņojumā “NPAIS jaunā stratēģija: ceļā uz mūsdienīgu atbalsta sistēmu katram bērnam” (*skatīt pielikumā*). NPAIS jaunās stratēģijas izstrāde veikta sadarbībā ar darba grupu. NPAIS jaunās stratēģijas gala rezultāts, secinājumi un nepieciešamā turpmākā rīcība apspriesta darba grupā. Darba grupa paudusi atbalstu NPAIS jaunajā stratēģijā izklāstītajiem pasākumiem attiecībā uz NPAIS pilnveidi.

Izvērtējot esošo NPAIS, konstatēts, ka esošais NPAIS ietvars neļauj agrīni [preventīvi[[3]](#footnote-4)] pamanīt un risināt bērnu vajadzības. Šobrīd sistēma lietojama ļoti ierobežotos gadījumos un nesasniedz tās izveides mērķi – agrīnu bērna vajadzību pamanīšanu un risināšanu. NPAIS dati sāk atspoguļoties tikai tad, kad bērns jau ir piedzīvojis būtisku traumu, piemēram, vardarbību vai novārtā pamešanu. Pietrūkst būtisku pamatdatu, kas ļautu sistēmu lietot gadījumu vadībā, kā arī agrīnās prevencijas vai bērnu politikas analīzes nolūkos. Turklāt, neskatoties uz normatīvo aktu prasībām, pat prasītie dati ne vienmēr tiek ievadīti. Sistēmas lietotāji pārsvarā ir institūcijas, kuras nodrošina sekundāro un terciāro prevenciju – valsts un pašvaldības policija, bāriņtiesa, sociālais dienests, Valsts probācijas dienests u.c. Informācijas sniedzēju un sistēmas lietotāju vidū iztrūkst tās iestādes, kuras bērna problēmas var pamanīt pirmās – iestādes no izglītības un veselības jomām. Šobrīd NPAIS ir informācija par aptuveni 28 000 no 360 000 Latvijas bērniem, kas ir aptuveni 8% no visiem bērniem Latvijā. Šie pārsvarā ir pusaudži vecuma vecumā virs 12 gadiem (57% bērnu no NPAIS esošo bērnu kopskaita). Šāds relatīvi šaurs tvērums ir saistīts ar to, ka līdzšinējā informācijas sistēmas darbība bijusi vērsta uz smagu un ilgstoši ielaistu gadījumu uzskaitīšanu (nevis prevenciju), kad jau bērnam ir iestājušās negatīvās sekas, piemēram, bērns ir nonācis ārpusģimenes aprūpē, bērns ir cietis no prettiesiskām darbībām vai bērns pats ir izdarījis likumpārkāpumus.

Īpaši izceļama bāriņtiesu situācija, kurām NPAIS veidota kā bāriņtiesu lietu uzskaites sistēma, taču šo funkciju NPAIS nav iespējams pilnvērtīgi veikt, jo bāriņtiesu kompetencē ir ne tikai lietas, kas saistītas ar nepilngadīgu personu interešu aizstāvību, bet arī cita veida lietas, piemēram, aizgādnībā esošo personu interešu aizstāvības lietas. Diemžēl šādu lietu uzskate vienuviet NPAIS ietvaros nav tiesiski iespējama, jo informācijas sistēmai ir atšķirīgs darbības mērķis. Tādēļ bāriņtiesām nākas dažādas lietas ievadīt dažādos reģistros un informācijas sistēmās (bērnu tiesību aizsardzības jomas lietas – NPAIS, lietas par audžuģimenes statusa piešķiršanu – Integrētās iekšlietu informācijas sistēmas apakšsistēmā “Audžuģimeņu informācijas sistēma” (turpmāk - AGIS), aizgādnības lietas - Integrētās iekšlietu informācijas sistēmas apakšsistēmā “Aizgādnības informācijas sistēma” (turpmāk – AIZIS)[[4]](#footnote-5)). Nav vienas apkopojošas sistēmas, kur bāriņtiesa varētu redzēt visas savas lietas.

Konstatējams arī, ka sistēma ir novecojusi no tehnoloģiskā viedokļa un lietotājam nedraudzīga. Tas izskaidro, kāpēc daudzas iestādes praksē neievada NPAIS informāciju, bet tā vietā lieto citas informācijas sistēmas. NPAIS izmantotās tehnoloģijas ir attīstījušās kopš NPAIS ieviešanas pirms vairāk nekā 10 gadiem, tāpēc ir nepieciešams atrast risinājumus, lai varētu pāriet uz lietotājam ērtāku un mūsdienīgāku sistēmu.

Izvērtējot, kā attīstāms NPAIS, izvirzīti šādi mērķi, kuri jaunajai informācijas sistēmai būtu jāsasniedz. Šie mērķi iet roku rokā ar šobrīd valstiski virzītajām pārmaiņām bērnu politikā un bērnu labbūtības sistēmā kopumā, kā arī iemieso mūsdienīgas bērnu atbalsta sistēmas pamatprincipus:

1. viena sistēma, kuras centrā ir bērns;

*Dati jāstrukturē ap bērna vajadzībām, nevis konkrētu iestāžu un jomu kompetencēm, lai esošās 5 jomas (izglītība, veselība, labklājība, iekšlietas, tieslietas) virzītu uz vienotu redzējumu par bērna vajadzībām (bērna labbūtības sistēmu).*

1. risināt cēloņus, nevis sagaidīt sekas;

*Riska vadībā balstīta sistēma, kas ļauj agrīni ieraudzīt potenciālos riska faktorus bērna attīstībai un dzīvībai. Visefektīvāk, ātrāk un lētāk strādā tieši pierādījumos balstītas agrīnās intervences.*

1. sistēma visu bērnu atbalstam;

*Sistēma lietojama visu bērnu un to vecāku atbalstam, sākot jau ar agrīnās prevencijas līmeni (nevis tikai paaugstināta/augsta riska grupām kā šobrīd).*

1. izsekojamība efektīvai pārvaldībai;

*Sistēma sniedz analītiku iestāžu, pašvaldību un valsts līmenī, lai palīdzētu izvērtēt bērnu atbalsta sistēmas efektivitāti un plānot resursus iestāžu, pašvaldību, jomu un valsts līmenī.*

Tādējādi, attīstot NPAIS, būtu iespējams spert mērķtiecīgus soļus pārejai no piecām paralēli pastāvošām bērna atbalsta sistēmām (veselība, izglītība, labklājība, iekšlietas un tieslietas) uz vienu sistēmu, kuras centrā ir bērns un kura nodrošina gan skaidri definētu un saprotamu starpinstitūciju sadarbību, gan sadarbību vienota mērķa – bērna vajadzību – vārdā.

Runājot par ikdienas darbu ar katru bērnu individuāli, NPAIS kalpotu kā efektīva, mūsdienīga centrālā starpnozaru bērna gadījumu vadības sistēma, kuras centrā ir bērns, kas ir risku vadībā balstīta un kuru lieto nozīmīgajās institūcijās, it īpaši tās, kuras bērna potenciālās vajadzības var ieraudzīt visātrāk (izglītība, veselība). Šādas sistēmas attīstīšana varētu palīdzēt spēcināt un vienot esošo bērnu tiesību aizsardzības sistēmu, it īpaši, lai nodrošinātu, ka:

1. praksē notiek visu atbalstošo un bērnu attīstību veicinošo (formālo un neformālo) institūciju efektīva sadarbība;
2. ir iespēja novērst sistēmas procesu dublēšanos;
3. problēmas tiek agrīni identificētas un saskaņoti risinātas ar pierādījumos balstītām metodēm.

Lai sasniegtu mērķi – NPAIS integrēt agrīnās prevencijas līmenī –, NPAIS ir stratēģiski pārveidojama par sistēmu visu bērnu atbalstam – tajā tiktu apkopota informācija par visiem bērniem, kam nepieciešams papildu atbalsts ārpus universālajiem pakalpojumiem.

Lai sasniegtu jaunos izvirzītos mērķus, nepieciešams fundamentāli pārveidot gan to, kādus datus NPAIS apkopo, gan to, kā šie dati tiek atspoguļoti lietotājam, tāpēc risinājumu izstrādes ietvaros tika izveidots sistēmas konceptuālais modelis:

1. lai nodrošinātu, ka sistēmas centrā ir bērns, dati un informācija par bērnu tiek atspoguļota, ņemot vērā bērna vajadzības un riskus, nevis to, kāda veida institūcijas redzeslokā bērns nonācis (t.i. netiek radīts modulis konkrētai institūcijai). Esošā informācija tiek apkopota vizualizācijās, kas ļauj ātri un uzskatāmi redzēt informāciju gan par bērna dzīvesgājumu, gan – vajadzībām un riskiem.
2. lai nodrošinātu vienotu pieeju gadījumu vadībā un atvieglotu starpinstitucionālo sadarbību, sistēmā iebūvēts vienots process, kurā tiek veikta gadījumu vadība, identificēti riski un bērna atbalsta vajadzības, sastādīti atbalsta plāni un pārskatāmā formātā veiktas citas nepieciešamās darbības;
3. lai nodrošinātu risku vadībā balstītu pieeju, sistēmas centrā ir bērna un ģimenes esošo riska novērtējumu kopskats.

Sistēmas konceptuālā uzbūve tika vizualizēta agrīnā prototipā un testēta ar lietotājiem.[[5]](#footnote-6) Prototipa testēšanas laikā 97% testēšanas dalībnieku pozitīvi novērtēja kopējo pieeju un atbalstīja šādas sistēmas ieviešanu.

Lai NPAIS kļūtu par efektīvu un praktisku starpnozaru gadījumu vadības sistēmu, veicamas izmaiņas arī lietotāju skaitā un to piekļuvei dažāda veida datiem. Gadījuma vadības līmenī nepieciešams pievienot lietotājus no izglītības un veselības jomām. Saistībā ar lietotāju piekļuves tiesībām, piedāvājam piecu līmeņu lietotāju kategorizāciju:

1. līmenis: GALVENIE LIETOTĀJI – piekļuve detalizētajiem datiem, kas nepieciešami darbā ar bērnu.

2. līmenis: ATBALSTA SPECIĀLISTI – iespēja piekļūt kopējai informācijai un redzēt detalizētos novērtējumus un citu informāciju tikai ar gadījuma vadītāja/galvenā lietotāja atļauju.

3. līmenis: VADĪBAS LĪMENIS – nodaļu un iestāžu vadītājiem ir pieeja pārraudzības informācijai, kas nepieciešama gadījumu risināšanas procesa uzraudzībai;

4. līmenis: PĀRVALDĪBAS LĪMENIS – dati redzami apkopotā veidā iestādes, pašvaldības, jomas vai valsts līmenī, sniedzot iespēju novērtēt kopējo situāciju un sistēmas efektivitāti.

5. līmenis: TEHNISKAIS LĪMENIS – atsevišķas iestādes, kas var piekļūt minimāliem datiem konkrētu funkciju veikšanai.

Jaunā sistēma jāveido saskaņā ar valsts pārvaldes pilnveidojošu attīstības projektu īstenošanas principiem. It īpaši jānodrošina, ka tehnoloģiskais risinājums pieļauj sistēmas koplietošanu ar citu institūciju sistēmām, izmanto programmatiski pieejamas saskarnes, nodrošina pieejamību jebkur un no jebkuras ierīces un izmanto tipveida arhitektūru.

Piedāvātais un darba grupas atbalstītais NPAIS stratēģiskais attīstības virzienam ir nepieciešama fundamentāla NPAIS pārbūve saturiski, normatīvi, funkcionāli un tehnoloģiski. Lai sistēmu praktiski tālāk attīstītu un ieviestu, nākamajā fāzē jāatrisina tālāk uzskaitītie rīcībpolitikas jautājumi. Atbildes uz šiem rīcībpolitikas jautājumiem noteiks sistēmas precīzo datu modeli, lietotājus un pārvaldību.

Risināmie rīcībpolitikas jautājumi:

1. viena sistēma, kuras centrā ir bērns:
	1. skaidra katras iestādes loma, atbildība un sadarbības procesi kopējā bērnu labbūtības sistēmā;
	2. definēts gadījumu vadīšanas process un gadījuma vadītājs;
	3. definēta katrai iestādei nepieciešamā informācija par bērnu un ģimeni;
2. vienota pieeja bērna risku un vajadzību novērtēšanā, kas ietver agrīno prevenciju:
	1. izveidot vienu ietvaru, kurā savietot dažādos risku novērtējumus;
	2. agrīnai prevencijai nepieciešamo indikatoru integrēšana sistēmā;
3. iztrūkstošo “ķēdes posmu” integrēšana sistēmā:
	1. izglītības iestādes;
	2. veselības joma (ģimenes ārsti, speciālisti);
4. skaidrība par bērnu tiesību sistēmas arhitektūru:
	1. jaunās iestādes un izmaiņas lomās;
	2. izlemts, kas būs jaunās sistēmas uzturētājs.
5. bāriņtiesu lietvedības sistēmas izveide ārpus bērniem domātās informācijas sistēmas:
	1. izveidots speciāls bāriņtiesu darba vajadzībām piemērots IKT risinājums, aptverot visas bāriņtiesas lietu kategorijas[[6]](#footnote-7);
	2. izveidots risinājums, lai nodrošinātu nepieciešamo piekļuvi bāriņtiesu informācijai noteiktām ārējo lietotāju kategorijām.

Lai jaunā sistēma būtu pilnībā funkcionējoša, definēti šādi galvenie darbības virzieni un aktivitātes:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Nr.p.k. | Darbības virziens/aktivitāte | Izpildes laika posms | Vadošā institūcija |
| 1. | Rīcībpolitikas jautājumu atrisināšana. | 2021.gada II. ceturksnis-2022. gada IV. ceturksnis. | Labklājības ministrija (pārmaiņu procesa vadība) |
|  2. | Jaunās informācijas sistēma izstrāde, testēšana un pilotēšana. | 2022.gada I. ceturksnis-2023.gada IV. ceturksnis | Labklājības ministrija (pārmaiņu procesa vadība) |
|  3. | Informācijas sistēmas lietotāju mācību organizēšana (ieskaitot nepieciešamo mācību e-moduļu izstrāde). | 2023.gada I. -ceturksnis –2024.gada IV. ceturksnis | Labklājības ministrija (pārmaiņu procesa vadība) |
|  4. | Esošās NPAIS un AGIS darbības nodrošināšanas turpināšana. | Līdz brīdim, kad noslēdzies pārmaiņu process (1., 2.un 3.punkts) un lietotājiem informācija pieejama jaunajā informācijas sistēmā | Iekšlietu ministrijas Informācijas centrs |
|  5. | Jaunizveidotās informācijas sistēmas pārziņa funkciju īstenošana pēc pārmaiņu procesa noslēgšanās | No 2025.gada I. ceturkšņa | *Atbildīgā institūcija tiks precizēta pēc 1.punkta (rīcības politikas jautājumi) ieviešanas* |
|  6. | Atbildības uzņemšanās par jaunizveidotās informācijas sistēmas attīstībai nepieciešamās rīcībpolitikas plānošanu un koordinēšanu pēc pārmaiņu procesa noslēgšanās  | No 2025. gada I. ceturkšņa | *Atbildīgā institūcija tiks precizēta pēc 1. punkta (rīcības politikas jautājumi) ieviešanas* |

Vienlaikus, kamēr jaunā NPAIS nav izveidota un sākusi darboties, nepieciešama vecās NPAIS uzturēšanas nodrošināšana. Tas pats attiecas arī uz AGIS darbības nepārtrauktības nodrošināšanu, kamēr vel nav izveidota bāriņtiesām domātā informācijas sistēma un tajā dati lietotājiem vēl nav kļuvuši pieejami. Tajā skaitā nepieciešams turpināt gādāt par minēto informācijas sistēmu pilnvērtīgu funkcionēšanu, par problēmu, kas saistītas ar informācijas sistēmu lietošanu, risināšanu, lietotāju konsultēšanu u.tml. Laika posmā līdz jaunās informācijas sistēmas ieviešanai atbildība par esošo informācijas sistēmu saglabāsies Iekšlietu ministrijas Informācijas centram.

 Latvijas Nacionālā attīstības plāna 2021. - 2027. gadam pielikumā “NAP indikatīvais finansējums” ietverts 575.pasākums “IKT sistēmu modernizācija labākas bērnu tiesību aizsardzības sistēmas nodrošināšanai”, paredzot šī pasākuma īstenošanai Eiropas Sociālā fonda finansējumu 5 milj. EUR apmērā (faktiski pieejami 4,35 milj. EUR). Ņemot vērā, ka atbilstoši informatīvajam ziņojumam atbildību par jaunās informācijas sistēmas izstrādi un ieviešanu ir gatava uzņemties Labklājības ministrija, attiecīgi minēto finansējumu Labklājības ministrija plāno izmantot NPAIS attīstībai.

|  |  |
| --- | --- |
| Pielikumā: | pētījums “NPAIS jaunā stratēģija: ceļā uz mūsdienīgu atbalsta sistēmu katram bērnam” (NPAIS\_06032021.pdf; 1.pielikums.pdf; 1.pielikuma\_riska tabulu pielikums.pdf; 2.pielikums.pdf; 3.pielikums.pdf) uz 144 lp. |

Labklājības ministre R.Petraviča

vīza: valsts sekretārs I. Alliks

23.04.2021.

L. Neikens, 67021673

Lauris.Neikens@lm.gov.lv

K. Dambe, 29119938

info@plecs.lv

J. Erts, 26316413

Janis.Erts@gmail.com

A. Švēde, 29119938

Aiva.Svede@gmail.com

1. Tiesībsarga 2018.gada 11.decembra atzinuma Nr.6-6/32 pārbaudes lietā Nr.2017-42-27K par Nepilngadīgo personu atbalsta informācijas sistēmu 10. sadaļas 2. punkts;

<https://www.tiesibsargs.lv/uploads/content/atzinumi/atzinums_lieta_nr_2017_42_27k_1544520827.pdf> . [↑](#footnote-ref-2)
2. Informāciju par konkrētajām tiesībsarga identificētajām problēmām skat. tiesībsarga atzinumā (1.vēre). [↑](#footnote-ref-3)
3. Saskaņā ar Bērnu tiesību aizsardzības likuma 67.2 panta pirmo daļu NPAIS ir valsts informācijas sistēmas “Integrētā iekšlietu informācijas sistēma” sastāvdaļa, kurā iekļauta bērnu tiesību aizsardzībai nepieciešamā informācija, integrējot valsts un pašvaldību institūciju, kā arī ārstniecības personu informāciju par nepilngadīgajiem, kuriem vajadzīgs atbalsts, un gadījumiem, kad veicami preventīvi pasākumi bērnu tiesību aizsardzībai. [↑](#footnote-ref-4)
4. Pienākums bāriņtiesām veikt datu apstrādi AIZIS stājas spēkā no 2025.gada 1.jūlija. [↑](#footnote-ref-5)
5. Pēdējās fāzes prototipa modelis pieejams šeit: <https://projects.invisionapp.com/share/SHZ1M125C23#/screens/438726453>. [↑](#footnote-ref-6)
6. Tajā skaitā bāriņtiesas lietu kategorijas, kuras uzskaitītas Ministru kabineta 2014.gada noteikumu nr.157 “Nepilngadīgo personu atbalsta informācijas sistēmas noteikumi” 5.22.apakšpunktā. [↑](#footnote-ref-7)