

Arvamus täiskasvanute koolituse seaduse muutmise eelnõu osas (Digiriigi Akadeemia)

Eesti Hariduse Kvaliteediagentuur (HAKA) tänab võimaluse eest anda tagasisidet täiskasvanute koolituse seaduse muutmise seaduse eelnõule.

Digiriigi Akadeemia, mis on praeguseks kujunenud aasta-aastalt suureneva kasutajaskonnaga veebikoolituste platvormiks, vajab meie hinnangul selget õiguslikku alust siis, kui sellest peaks kujunema riiklik andmekogu, mis sisaldab muu hulgas isikustatud õpianalüütikat. Praeguseks täidab Digiriigi Akadeemia siiski pigem veebikursuste ja veebimaterjalide keskkonna rolli. Leiame, et selle kujundamine avaliku sektori töötajate õpiteekondade suunajaks ja seirajaks vajab laiapõhjalist arutelu ja selget sihiseadet. Eelnõus on palju ebamäärasust ja vastuolusid ning Digiriigi Akadeemia kui tehnilise platvormi seadustamine täiskasvanute koolituse seaduses ei ole meie hinnangul põhjendatud.

Toome järgnevalt välja märkamised, mis meie hinnangut põhjendavad:

- 1) Eelnõuga sätestatakse Digiriigi Akadeemia riigi infosüsteemi kuuluva andmekoguna ning antakse Vabariigi Valitsusele volitus kehtestada andmekogu põhimäärus ja andmete väljastamise kord. Leiame, et sellest eesmärgist ei tulene iseenesest vajadust reguleerida seaduse tasandil kogu Digiriigi Akadeemiat kui konkreetset tehnilist platvormi.
- 2) Selgusetuks jääb, kas ja miks on Digiriigi Akadeemia reguleerimine täiskasvanute koolituse seaduses kõige sobivam lahendus. Täiskasvanute koolituse seaduse senine reguleerimisala on keskendunud täienduskoolitustele ning nende kvaliteedinõuetele. Digiriigi Akadeemia kavandatav ulatus on sellest oluliselt laiem, hõlmates ka õppematerjale ja veebipõhist õppesisu. See võib hägustada TÄKSi eesmärki ja fookust. Lisaks ei vasta Digiriigi Akadeemia platvormil olevad koolitused TÄKSiga kehtestatud kvaliteedinõuetele, mis tekitab ühe seaduse raames üsna omapärase olukorra – seadustame selle, mis ei pea olema kooskõlas seadusega, millega seda seadustatakse. Ettepanek on kaaluda, millised alternatiivsed õiguslikud lahendused oleksid võimalikud.
- 3) Üks Digiriigi Akadeemia eesmärke on eelnõu kohaselt vältida koolituste dubleerimist avalikus sektoris ning ühtlustada pakutavate koolituste kvaliteeti. Kvaliteediagentuuri vaates on sama sisu, kuid erineva metoodika ja raskusastmega koolituste pakkumine pigem positiivne, kui on tagatud koolituste kvaliteet. Eelnõu ei kirjelda, kuidas on plaanis tagada platvormil kuvatavate koolituste ja õppematerjalide kvaliteet (sh ajakohasus). Paljudes avaliku sektori asutustes puudub õppedisaini ja digimetoodika kompetents, mistõttu kursuste kvaliteet ei ole tagatud pelgalt seeläbi, et need on koostatud avaliku sektori asutuste poolt. Samuti jääb selgusetuks, miks ei laiene

Digiriigi Akadeemia koolitustele kõik täiskasvanute koolituse seadusest ja täienduskoolituse standardist tulenevad kvaliteedinõuded.

- 4) Selgusetuks jääb Digiriigi Akadeemia kasutamise ulatus avaliku sektori asutuste jaoks. Praegu on nii Eestis kui ka rahvusvaheliselt kasutusel palju erinevaid digiõppe keskkondi, mille disainis on arvestatud mitmekesiste õppemeetodite ja õppevormide kasutamist ning mida ka regulaarselt uuendatakse. Eelnõu lubab küll liidestamist erinevate infosüsteemidega, kuid teatavasti kaasnevad igasuguste liidestamistega arenduskulud, millega eelnõus ei ole arvestatud. Samuti jääb selgusetuks, kas asutused saavad jätkata seniste platvormide (Moodle, MS Learn, Canvas jm) kasutamist ning millised õpiandmed peavad kindlasti liikuma Digiriigi Akadeemiasse.
- 5) Kindlasti vajavad korrastamist eelnõus kasutatavad terminid. Näiteks kasutatakse eelnõus mõistet „e-koolitus“, mille tähendus haridusvaldkonnas on laiem kui „iseseisvalt arvutis läbitav kursus“. „E-koolitust“ kasutatakse sageli kõikide tehnoloogiliste vahenditega rikastatud õppevormide kohta. Kui peetakse silmas täielikult veebipõhist ja iseseisvalt läbitavat õpet, oleks asjakohane kasutada täpsemat mõistet „veebikursus“ või „veebikoolitus“. Terminoloogia vajab läbivalt ühtlustamist, et vältida tõlgendamisprobleeme. Kui tegelik regulatsiooni ese on iseseisvalt läbitav veebipõhine õppetegevus, teeme ettepaneku kasutada regulatsioonis sellele vastavat täpset mõistet – veebiõpe, veebikursus, veebikoolitus, veebipõhine õppematerjal.
- 6) Rakendusakti kavand eeldab iseseisvalt läbitavat õpet, kuid samas nähakse andmekoosseisus ette andmed foorumipostituste, kommentaaride, sõnumite ja grupitöö panuste kohta. Sellest jääb ebaselgeks, milliseid õppetegevusi Digiriigi Akadeemia tegelikult hõlmab. Kui õpe on määratluse kohaselt juhendamise ja iseseisvalt läbitav, tuleb põhjendada, miks on vajalikud näiteks foorumi- ja grupitöö andmed. Kui Akadeemia peab hõlmama ka juhendatud, suhtlus- või koostööpõhist digiõpet, tuleb vastavalt muuta õppetegevuse määratlust.
- 7) Eelnõus ja rakendusakti kavandis ette nähtud andmekoosseis on oluliselt laiem kui koolituse läbimise arvestamiseks vajalik. Rakendusakti kavand näeb ette muu hulgas andmed kasutusmustrite, õppimiskiiruse, katkestamiste, korduste, õpiteekondade, soovitusalgoritmide profiilide, prognooside ja riskiskooride kohta. Seletuskirja kohaselt on üheks keskseks eesmärgiks kohustuslike e-koolituste läbimise kontrollimine. Selle eesmärgi saavutamiseks ei nähtu aga vajadust kõigi nimetatud andmekategooriate töötlemiseks. Eriti vajab põhjendamist profileerimisega seotud andmete, sealhulgas prognooside ja riskiskooride töötlemine. Selliste andmete puhul ei ole tegemist enam üksnes koolituse läbimise fakti või õppetegevuse tehnilise arvestusega, vaid inimese kohta järelduste tegemisega.
- 8) Rakendusakti kavandis nimetatakse „soovitusalgoritmide profiile, prognoose ja riskiskoori personaalseks õpirajaks“. Tegemist on sisuliselt profileerimisega, mille õiguslikku ja praktilist tähendust eelnõu ega seletuskiri piisavalt ei ava. Ei ole selge, millistel andmetel profiilid ja skoorid põhinevad, milliseid järeldusi nende alusel inimese kohta tehakse, kes neid andmeid kasutab, kas skoor mõjutab inimesele pakutavaid õppimisvõimalusi jm.

Eelnõu seletuskirjas on eelnõu eesmärgina nimetatud Digiriigi Akadeemia õigusliku aluse korrastamist ning õpiandmete töötlemise õigusliku aluse loomist. Samuti märgitakse, et VTK-d ei ole koostatud, kuna eelnõuga ei kaasnevat olulist mõju. Samas kaasneb eelnõuga uue riikliku andmekogu regulatsioon, ulatusliku andmekoosseisu sätestamine, isikuandmete



edastamise aluste loomine ning avaliku sektori asutustele uued korralduslikud ülesanded. Seletuskirjas hinnatakse mõju muu hulgas riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele keskmise olulisusega ning põhiõigustele samuti keskmise olulisusega. Leiame, et sedavõrd ulatusliku mõjuga seaduse muutmise eelnõule pidanuks eelnema väljatöötamiskavatsus.

Kokkuvõttes teeme ettepaneku eelnõu selles osas mitte edasi menetleda enne, kui on põhjendatud Digiriigi Akadeemia regulatsiooni vajadus, sobiv õiguslik asukoht ja kavandatava andmetöötluse ulatus ning viidud eelnõu kooskõlla andmekaitse, õigusloome süsteemsuse ja proportsionaalsuse nõuetega.

Lugupidamisega

Heli Mattisen
HAKA juhataja