



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 1. heinäkuuta 2022
(OR. en)

10587/22

Toimielinten välinen asia:
2022/0206 (NLE)

EDUC 257
SOC 426
EMPL 285
JEUN 137

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	30. kesäkuuta 2022
Vastaanottaja:	Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2022) 316 final
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON SUOSITUS Tie koulumenestykseen

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2022) 316 final.

Liite: COM(2022) 316 final



Bryssel 30.6.2022
COM(2022) 316 final

2022/0206 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS

Tie koulumenestykseen

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

{SWD(2022) 176 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

”Haluan Euroopan tekevän enemmän sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja vaurauden saavuttamiseksi.

Tämä on unionin perustava lupaus.”

Puheenjohtaja Von der Leyen, poliittiset suuntaviivat

Koulutusjärjestelmillä voi ja pitäisi olla merkittävä rooli eurooppalaisten yhteiskuntien muuttamisessa oikeudenmukaisemmiksi, osallistavammiksi ja vauraammiksi. Koulutus voi vahvistaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta ja parantaa EU:n talouden häiriönsietokykyä. Tutkimukset osoittavat, että pienituloisiin ryhmiin kuuluvien lasten ja nuorten pääsy laadukkaaseen koulutukseen auttaa torjumaan työttömyyttä ja katkaisemaan köyhyyden periytymisen sukupolvelta toiselle. Nämä tavoitteet voidaan kuitenkin saavuttaa vain, jos koulutusjärjestelmät ovat aidosti tasapuolisia ja osallistavia. Koulujen on varmistettava, että kaikilla oppijoilla on mahdollisuus menestyä ja saavuttaa täysi potentiaalinsa riippumatta oppijoiden henkilökohtaisista ominaisuuksista¹, perhetilanteesta tai kulttuurisesta ja sosioekonomisesta taustasta. Tämä näkyy myös **Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin**² periaatteissa 1 ja 11.

Oppimistulokset, joilla tarkoitetaan koulunkäynnin aikana hankittuja tietoja, taitoja ja asenteita, ennakoivat vahvasti tasapainoista, tervettä ja menestyksekkästä aikuiselämää. ”Oppimissaavutuksina”³ ja ”koulutustasoina”⁴ mitattuna ne luovat perustan jatko-opinnoille, tulevalle työllistymiselle ja tyydyttävälle elämälle. Perustaitojen (lukutaito, matematiikka ja luonnontieteet)⁵ hankkiminen on olennaisen tärkeää oppijan akateemisen ja henkilökohtaisen kehityksen kannalta. Toisen asteen koulutuksessa hankitut taidot ja osaaminen taas nähdään yhä useammin työllistymisen vähimmäisedellytyksinä tai jatko-opintojen ja tyydyttävän elämän perustana. Sosioekonomiset mallit ja luokittuminen vaikuttavat kuitenkin voimakkaasti yksilöiden oppimiskokemuksiin ja -tuloksiin. Heikommista lähtökohdista tulevat oppijat ovat yliedustettuina alisuorittajien joukossa ja päättävät todennäköisemmin koulutuksensa ilman toisen asteen tutkintoa. Tästä syystä **perustaidoissa heikosti suoriutuvien osuuden vähentäminen ja koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen**

¹ Ks. koko analyysi komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

² https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fi

³ Oppimissaavutuksissa keskitytään oppijoiden oppimisen edistymiseen ja todelliseen toiminnalliseen lukutaitoon, kuten luku-, kirjoitus- ja laskutaitoon ja luonnontieteelliseen osaamiseen (perustaitoihin).

⁴ Koulutustaso tarkoittaa tietyn koulutuksen, kuten alemman tai ylemmän perusasteen tai toisen asteen koulutuksen onnistunutta suorittamista.

⁵ Perustaidot on ymmärrettävä OECD:n kansainvälisen oppimistulosten arviointiohjelman (PISA) mukaisesti. Ohjelmassa mitataan 15-vuotiaiden kykyä käyttää lukutaitoon, matematiikkaan ja luonnontieteisiin liittyviä tietojaan ja taitojaan tosielämän haasteisiin vastaamiseksi. Näin ollen alisuoriutajat ovat 15-vuotiaita oppilaita, jotka ovat vielä koulutuksessa ja jotka eivät saavuta OECD:n PISA-testissä taitotasoa 2, jota pidetään vähimmäistasona, joka mahdollistaa menestyksekkään osallistumisen yhteiskuntaan. Vaikka digitaalisten taitojen on katsottava kuuluvan perustaitoihin, niitä ei käsitellä suoraan Tie koulumenestykseen -aloitteessa, koska niihin keskitytään jo muissa aloitteissa, kuten Digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelmassa.

torjuminen⁶ ovat eurooppalaisen koulutusyhteistyön keskeisiä tavoitteita. Komission tiedonannossa **eurooppalaisen koulutusalueen** toteuttamisesta vuoteen 2025 mennessä⁷ esitellään lippulaiva-aloite ”Tie koulumenestykseen”, jonka tavoitteena on vahvistaa koulutuksen osallistavaa ulottuvuutta. Saman tavoitteen asetti myös Euroopan tulevaisuutta käsittelevä konferenssi toukokuussa 2022 julkaistussa loppuraportissaan, jossa se totesi, että olisi luotava osallistava eurooppalainen koulutusalue, jossa kaikilla kansalaisilla on yhtäläinen pääsy laadukkaaseen koulutukseen. Tie koulumenestykseen -aloitteessa korostuu perustaidoissa alisuoriutumisen vähentäminen ja toisen asteen koulutuksen suorittamisen lisääminen. Neuvoston päätöslauselmassa eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista edettäessä kohti eurooppalaisen koulutusalueen toteuttamista ja kehittämistä (2021–2030)⁸ tuetaan tätä toimintaa ja asetetaan **EU:n tason tavoitteet vuodelle 2030**: lukemisessa, matematiikassa ja luonnontieteissä heikosti menestyvien 15-vuotiaiden osuuden olisi oltava alle 15 prosenttia⁹ ja koulunkäynnin varhain keskeyttävien osuuden alle 9 prosenttia¹⁰.

Tätä taustaa vasten komissio esittää ehdotuksen neuvoston suositukseksi aiheesta ”Tie koulumenestykseen”. Ehdotetulla suosituksella kumotaan ja korvataan **neuvoston vuonna 2011 antama suositus koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtävistä politiikoista**¹¹, ja se perustuu viimeksi mainitun täytäntöönpanosta saatuihin kokemuksiin. Neuvoston vuoden 2011 suosituksen hyväksymisen jälkeen Euroopan maat ovat kohdanneet uusia tilanteita, haasteita ja mahdollisuuksia, jotka ovat vaikuttaneet merkittävästi koulutusjärjestelmiin. Niihin kuuluvat EU:n ulkopuolisista maista EU:hun saapuvien kouluikäisten maahanmuuttajien, myös pakolaisten¹², määrän kasvu ja covid-19-pandemia. Huoli perustaitojen hallinnan heikkenemisestä (minkä vuoden 2018 PISA-tulokset osoittavat) on ollut paljon esillä poliittisessa keskustelussa. Koulutustutkimus on tuottanut uutta tietoa, ja EU:n tason politiikkayhteistyö on tuonut esiin puutteita ja lisätyötä vaativia aloja. Näin ollen on asianmukaista tarkistaa, päivittää ja parantaa neuvoston vuonna 2011 antamaa suositusta. Uusi ehdotus on laajempi, koska siinä käsitellään samanaikaisesti sekä perustaitoja että koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä koskevia EU:n tason tavoitteita. Tämä heijastaa näiden kahden haasteen, niitä aiheuttavien tekijöiden ja niiden ratkaisemiseksi toteutettavien toimenpiteiden täydentävyyttä. Lisäksi ehdotuksella laajennetaan näkökulmaa koskemaan muita näkökohtia, joita ei ole käsitelty aiemmin ja joilla on vahva vaikutus oppimistuloksiin, kuten hyvinvointia koulussa.

- **Haasteet, joihin ehdotetulla neuvoston suosituksella pyritään vastaamaan**

EU:n tasolla ja jäsenvaltioissa on tehty paljon työtä sen jälkeen, kun vuonna 2011 hyväksyttiin neuvoston suositus koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtävistä

⁶ Koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä koskevalla EU:n indikaattorilla (ELET) mitataan niiden 18–24-vuotiaiden osuutta, joilla on korkeintaan ylemmän perusasteen koulutus (eli ISCED-taso 0–2) ja jotka eivät ole enää virallisessa tai epävirallisessa koulutuksessa.

⁷ COM(2020) 625 final.

⁸ EUVL C 66, 26.2.2021.

⁹ Tietolähde on OECD:n kansainvälinen oppimistulosten arviointiohjelma (PISA).

¹⁰ Tietolähde on Eurostat, EU:n työvoimatutkimus. Tätä pääindikaattoria täydennetään toisen asteen opinnot suorittaneita koskevalla lisäindikaattorilla, joka mittaa Eurostatilta EU:n työvoimatutkimuksesta saatavien tietojen avulla sitä, kuinka suuri osa 20–24-vuotiaista on suorittanut vähintään toisen asteen opinnot.

¹¹ EUVL C 191, 1.7.2011, s. 1.

¹² Tässä tekstissä ilmaisua ’pakolainen’ käytetään laajassa poliittisessä merkityksessä eikä niinkään siten kuin se on määritelty Geneven yleissopimuksessa ja EU:n turvapaikkasäännöstössä.

politiikoista. Riippumattomassa arvioinnissa suosituksen täytäntöönpanosta¹³ annetaan yleisesti ottaen myönteinen kuva tämän suosituksen ja siihen liittyvien EU:n poliittisten välineiden vaikutuksista. (Välineitä ovat eurooppalaisen ohjausjakson seuranta- ja raportointimekanismit, jäsenvaltioiden keskinäinen oppiminen ja yhteistyö ET 2020 -puitteissa, rahoitus erityisesti Erasmus+ -ohjelman ja Euroopan rakenne- ja investointirahastojen kautta sekä investoinnit tutkimukseen ja viestintään). Arvioinnissa todetaan, että neuvoston suosituksen täytäntöönpano on osaltaan **vähentänyt koulunkäyntinsä varhain keskeyttävien osuutta EU:n tasolla** (13,4 prosentista¹⁴ vuonna 2011 jo 9,7 prosenttiin vuonna 2021) ja kannustanut muutoksiin oppilaitoksissa ja toimintapolitiikoissa.

Tästä merkittävästä edistyksestä huolimatta **koulunkäynnin varhainen keskeyttäminen on Euroopassa edelleen poliittinen haaste. Se on erityisen vakava tietyissä maissa ja tietyillä alueilla sekä tiettyjen kohderyhmien kohdalla.** Nykyisin yli 3,2 miljoonaa nuorta (18–24-vuotiasta) EU:ssa keskeyttää koulunkäyntinsä varhain, ja vain 84,3 prosenttia (20–24-vuotiaista) on suorittanut toisen asteen koulutuksen. Maiden välillä ja niiden sisällä on edelleen huomattavia eroja, ja tiettyjen väestöryhmien välinen eriarvoisuus jatkuu: koulunkäyntinsä varhain keskeyttäneiden osuus on keskimäärin 3,5 prosenttiyksikköä suurempi nuorten miesten (11,4 %) kuin nuorten naisten keskuudessa (7,9 %)¹⁵, ja ulkomailla syntyneet nuoret ja tietyillä esikaupunkialueilla, maaseudulla ja syrjäisillä alueilla asuvat oppijat ovat huomattavasti heikommassa asemassa¹⁶. Kaiken kaikkiaan oppijoiden sosioekonominen tausta vaikuttaa voimakkaasti koulunkäynnin varhaiseen keskeyttämiseen.¹⁷

Arvioinnissa tuotiin kuitenkin esiin myös joitakin **puutteita ja aloja, joilla tarvitaan lisätyötä:**

- Toimenpiteet ja toimet ovat usein hankekohtaisia ja lyhytaikaisia, ja niissä käsitellään vain yhtä asiaa tai niissä ei oteta huomioon koulun kaikkia ulottuvuuksia. Näin ollen niillä on vain vähäinen vaikutus. Kokonaisvaltaisempia lähestymistapoja tarvitaan sekä koulujen että järjestelmien tasolla, sillä nykyisiä lähestymistapoja ei ole vielä kehitetty riittävästi.
- Toteutettuja politiikkatoimia ei monissa maissa seurata ja arvioida riittävästi.

¹³ Euroopan komissio, koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto (2019), Donlevy, V., Day, L., Andriescu, M., Downes, P.: *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: final report*, Julkaisutoimisto.

¹⁴ EU28. EU27:ssä osuus on 13,2 prosenttia.

¹⁵ Vuoden 2021 tiedot.

¹⁶ Raportoivan maan ulkopuolella syntyneillä oppijoilla on vieläkin suurempi riski päättää koulutuksensa varhain (22,4 %), erityisesti jos kyseinen maa on EU27:n ulkopuolella (23,2 %). Koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen todennäköisyys on EU27:n ulkopuolella syntyneiden nuorten miesten kohdalla keskimäärin suurempi (25,2 %) kuin EU27:n ulkopuolella syntyneiden nuorten naisten kohdalla (20,9 %). Merkitystä on myös kaupungistumisasteella, sillä kaupungeissa keskeyttäjiä osuudet ovat keskimäärin pienimmät (8,6 %). Nuoret miehet keskeyttävät koulunkäynnin varhain todennäköisemmin kaupungeissa ja lähiöissä (13,5 %) kuin maaseudulla (11,7 %), kun taas nuorten naisten kohdalla riski on itse asiassa suurempi maaseudulla (9,2 %) kuin kaupungeissa ja lähiöissä (8,7 %). On syytä huomata, että nämä EU:n keskiarvot peittävät hyvin heterogeenisen kuvan jäsenvaltioiden välillä. Nämä tiedot ovat vuodelta 2020.

¹⁷ Suuntauksia analysoidaan perusteellisesti komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ja koulutuksen seurantakatsauksessa 2021.

- Eri politiikka-alojen (kuten koulutuksen, terveydenhuollon, sosiaalipalvelujen, työllisyyden, asumisen, oikeuden, maahanmuuttajien, pakolaiset mukaan lukien, osallistamisen sekä syrjimättömyyden) ja hallinnon tasojen (kansallisen, alueellisen, paikallisen) välinen yhteistyö sekä sidosryhmien kanssa käytävä vuoropuhelu ovat edelleen liian vähäisiä ja hajanaisia.
- Vaikka korvaavat toimenpiteet ovat vakiintuneita, ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen liittyviä toimia ei monissa maissa ole kehitetty riittävästi tai niiden täytäntöönpano on puutteellista.
- Tiettyjen ryhmien tarpeisiin ei useinkaan vastata asianmukaisesti (esimerkiksi näkyvästi ja näkymättömästi vammaiset oppijat, erityisopetusta tarvitsevat tai mielenterveysongelmista kärsivät oppijat, maahanmuuttajataustaiset oppijat, kuten pakolaiset, etnisiin vähemmistöihin kuuluvat oppijat, kuten romanit, tai kiusaamisen uhrit). Tämä on erityisen vakavaa sellaisten oppijoiden kohdalla, joilla on monitahoisia tarpeita (kuten lapset, joilla on vanhempi vankilassa, perheväkivallan uhrit ja huostaanotetut lapset).
- Oppimisvaikeuksiin puuttumiseen tähtääviä toimenpiteitä ei ole yhdistetty riittävästi hyvinvointia koulussa edistäviin toimenpiteisiin, tai kiusaamiseen puuttumista mielenterveyden edistämiseen.
- Oppijat, perheet ja keskeiset sidosryhmät (mukaan lukien sosiaalisesti syrjäytyneet vanhemmat, maahanmuuttajayhteisöt ja kansalaisjärjestöt) eivät useinkaan osallistu riittävästi toimintapolitiikan suunnitteluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin.
- Koulunjohtajat, opettajat, kouluttajat ja muu opetushenkilöstö eivät useinkaan ole riittävän valmiita puuttumaan alisuoriutumiseen ja koulunkäynnin varhaiseen keskeyttämiseen, huomioimaan monimuotoisuutta tai antamaan asianmukaista tukea vaikeuksissa oleville tai riskiryhmiin kuuluville lapsille tai oppijoille, joilla on hyvinvointiin ja mielenterveyteen liittyviä tarpeita.

Koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen vähentämiseksi on viime vuosikymmenen aikana toteutettu merkittäviä toimia erityisesti neuvoston vuoden 2011 suosituksen hyväksymisen jälkeen. Viime aikoina EU:n tasolla käydyssä poliittisessa keskustelussa on kiinnitetty entistä enemmän huomiota **alisuoriutumiseen perustaidoissa** erityisesti sen jälkeen, kun OECD:n kansainvälisen oppimistulosten arviointiohjelman (PISA)¹⁸ vuoden 2018 tulokset julkaistiin. Tulokset osoittavat, että oppimistulokset EU:n tasolla ovat heikentyneet vuosina 2009–2018.¹⁹ PISA-ohjelman tulokset vuonna 2018 osoittavat erityisesti seuraavaa:

- Tällä hetkellä **15-vuotiaista eurooppalaisista viidennes suoriutuu heikosti** (22,5 prosenttia ei pysty suorittamaan perustehtäviä lukemisessa, 22,9 prosenttia matematiikassa ja 22,3 prosenttia luonnontieteissä). EU:n keskiarvo ei ole parantunut, ja jäsenvaltioiden välillä on suuria eroja, vaikka jotkin maat onnistuivatkin parantamaan suoritustaan ajan mittaan.

¹⁸ PISA mittaa joka kolmas vuosi 15-vuotiaiden kykyä käyttää lukutaitoon, matematiikkaan ja luonnontieteisiin liittyviä tietojaan ja taitojaan tosielämän haasteisiin vastaamiseksi.

¹⁹ Suuntauksia analysoidaan perusteellisesti komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa ja koulutuksen seurantakatsauksessa 2021.

- Sosioekonominen tausta vaikuttaa voimakkaasti oppilaiden suorituksiin ja akateemisiin odotuksiin useimmissa EU-maissa. Lisäksi maissa, joissa alisuoriutujien osuus on suuri, on usein myös suuret suorituserot paremmista ja heikommista sosioekonomisista lähtökohdista tulevien oppilaiden välillä.
- Lukemisessa heikosti menestyneitä on monissa EU:n jäsenvaltioissa paljon enemmän maahanmuuttajataustaisten (OECD:n PISA-ohjelman määritelmän mukaan)²⁰ oppilaiden keskuudessa kuin muiden oppilaiden keskuudessa.²¹
- Yleisesti ottaen maissa, joissa alisuoriutujien osuus on pieni, on usein myös paljon huippusuoriutujia, mikä viittaa siihen, että huippuosaaminen ja koulujärjestelmien tasa-arvoisuus voivat liittyä toisiinsa.²²
- Tyttöjen lukutaito on selvästi poikia parempi, ja luonnontieteissä sukupuolten välillä on jatkuva ero tyttöjen hyväksi.²³ Kansalliset tiedot vahvistavat tämän, ja ne osoittavat myös, että pojat ovat todennäköisemmin poissa koulusta kuin tytöt.²⁴

Lisäksi vuonna 2018 tehdyn monilukutaitoa mittaavan kansainvälisen ICILS-tutkimuksen²⁵ tulokset osoittavat, että **viidesosalla EU:n nuorista ei ole digitaalisia perustaitoja**. Samaiset tulokset paljastavat myös sosioekonomisen aseman vaikutuksen digitaaliseen lukutaitoon: korkeammasta sosioekonomisesta asemasta tulevien oppilaiden monilukutaitopisteet ovat keskimäärin huomattavasti korkeammat, ja oppilailla, joilla on vähintään alemman korkeakoulututkinnon suorittanut vanhempi, pisteet ovat korkeampia kuin niillä, joiden vanhemmilla ei ole tutkintoa.

Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevalla eurooppalaisella strategialla 2021–2030²⁶ autetaan jäsenvaltioita panemaan täytäntöön vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva YK:n yleissopimus, jonka osapuolia ne kaikki ovat. Strategiassa komissio korostaa, että

²⁰ 'Maahanmuuttajataustaisuuden' käsite kattaa sekä maahanmuuttajat että heidän syntyperäiset lapsensa (ns. "toinen sukupolvi"). Komissio katsoo, että maahanmuuttajia ovat ainoastaan kolmansien maiden kansalaiset, kun taas OECD:n PISA-tutkimuksen maahanmuuttajataustaisten oppilaiden määritelmä kattaa kaikki ulkomailla (sekä EU:ssa että EU:n ulkopuolella) syntyneet oppilaat sekä syntyperäiset oppilaat, joilla on ulkomailla syntyneet vanhemmat.

²¹ Ulkomailla syntyneiden oppilaiden tilanne on yleensä huonompi kuin syntyperäisten oppilaiden, joiden vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla. Heikompi sosioekonominen asema ilmenee usein yhdessä maahanmuuttajataustan kanssa.

²² Euroopan komissio, koulutuksen, nuorisasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto (2019): *PISA 2018 and the EU: striving for social fairness through education*, Julkaisutoimisto, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/964797>. Yksityiskohtainen analyysi on komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

²³ Matematiikan osalta kuva on monitahoisempi. PISA 2018 -tiedot osoittavat, että pojat ovat siinä keskimäärin hieman parempia kuin tytöt, mutta ero on tasaisesti kaventumassa: tytöt ovat poikia parempia yhä useammissa maissa. Ks. OECD (2019): *PISA 2018 results (volume II) – Where all students can succeed*. PISA, OECD publishing. Saatavilla verkossa osoitteessa https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2018-results-volume-ii_b5fd1b8f-en

²⁴ OECD (2015). *The ABC of Gender Equality on education. Aptitude, Behaviour, Confidence*. PISA, OECD publishing. Saatavilla verkossa osoitteessa <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264229945-en.pdf?expires=1610634769&id=id&accname=guest&checksum=66B1763A84CB2A7C21B3829FBC7B8E3B>

²⁵ <https://www.iea.nl/news-events/news/icils-2018-results>

²⁶ COM(2021) 101 final: Tasa-arvon unioni: Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030.

vammaisten ja muiden nuorten koulutustasoissa on eroja, jotka johtuvat siitä, etteivät koulutusjärjestelmät ole osallistavia ja esteettömiä. Monet vammaiset lapset ja nuoret ohjataan erityiskouluihin, jotka eivät aina tarjoa toimivaa väylää yleiseen koulutusjärjestelmään.

Uusimmat PISA-tulokset kertoivat myös koulutusjärjestelmien muista, yhtä huolestuttavista puutteista, jotka voivat vaikuttaa oppimistuloksiin: **oppilaiden hyvinvointi koulussa²⁷ (mitattuna oppilaiden kouluun kuulumisen tunteena) vähenee ja kiusaaminen/verkkokiusaaminen yleisty ja lisääntyy²⁸**. Tutkimuksissa korostetaan, että koulukiusaamisella on tuhoisia vaikutuksia oppijoiden hyvinvointiin ja akateemisiin saavutuksiin ja että se lisää koulunkäynnin ennenaikaisen keskeyttämisen riskiä.²⁹ Tutkimukset vahvistavat myös, että **oppijoiden hyvinvoinnin parantaminen** muun muassa sosiaalisen ja tunnekasvatuksen³⁰ ja kiusaamisen ehkäisyn avulla on **avainasemassa oppimistulosten parantamisessa³¹**. Myös lasten ja nuorten henkisestä hyvinvoinnista ja mielenterveydestä on tullut tärkeä asia Euroopassa, ja noin 10–20 prosenttia koululaisista kärsii mielenterveysongelmista kouluvuosiensa. Puolet heistä kohtaa ongelmia ennen 14 vuoden ikää, erityisesti ahdistuneisuutta ja masennusta. Tämä on suuri ongelma, joka vaikuttaa kielteisesti oppimistuloksiin. Jos koulut eivät pysty ratkaisemaan näitä ongelmia yksin, ne voivat auttaa käsittelemään hyvinvointi- ja mielenterveysongelmia yhteistyössä paikallisyhteisön ja ulkopuolisten ammattilaisten ja organisaatioiden kanssa.³²

Köyhyys ja sosioekonomiset tekijät ovat näiden haasteiden taustalla oleva punainen lanka: **oppijoiden ja heidän perheidensä sosioekonominen tausta on edelleen voimakkain oppimistulosten määrittäjä**, mikä viittaa huono-osaisuuden periytymistä sukupolvelta toiselle koskevaan jatkuvaan riskiin ja heikommista lähtökohdista tulevien oppijoiden pienempiin mahdollisuuksiin sosiaaliseen nousuun.

Kansainvälisten tutkimusten tulokset ja tätä ehdotusta edeltäneestä kuulemisprosessista saatu palaute vahvistavat, että **oppimissaavutuksia ja koulutustasoa on käsiteltävä yhdessä**. Alisuoriutuminen perus- ja digitaalisissa taidoissa ja koulunkäynnin varhainen keskeyttäminen ovat toisiinsa liittyviä kysymyksiä, jotka johtuvat useiden tekijöiden yhdistelmästä (esimerkiksi yksilöllisten, perheeseen liittyvien, sosiaalisten ja taloudellisten tekijöiden). Niitä aiheuttavat tekijät eivät liity pelkästään koulutukseen, mutta tietyt koulutusjärjestelmien piirteet (kuten laadukkaan varhaiskasvatuksen heikko saatavuus,

²⁷ Käsitteenä ”hyvinvointi koulussa” on monimutkainen ja kattaa monia ulottuvuuksia (kuten fyysisen, emotionaalisen ja mielenterveyden). Määritelmiä esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjan sanastossa.

²⁸ PISA 2018 -tutkimuksen mukaan 19:ssä EU:n jäsenvaltiossa enemmän kuin joka viides oppilas ilmoitti tulevansa kiusatuksi vähintään muutaman kerran kuukaudessa. Lisäksi kiusattujen oppilaiden osuus kasvoi merkittävästi useimmissa maissa vuosina 2015–2018.

²⁹ Ks. <https://www.oecd-forum.org/posts/can-children-believe-in-us-to-invest-in-mental-health>

³⁰ Sosiaalinen ja emotionaalinen oppiminen on osa yhtä elinikäisen oppimisen kahdeksasta avaintaidosta (”henkilökohtaiset, sosiaaliset ja oppimistaidot”), jotka on määritelty elinikäisen oppimisen avaintaidoista 22 päivänä toukokuuta 2018 annetussa neuvoston suosituksessa, EUVL C 189, s. 1.

³¹ Vuonna 2019 tehdystä Trends in International Mathematics and Science Study -tutkimuksesta (TIMSS) ja PISA 2018 -tutkimuksesta saatu näyttö vahvistaa, että korkeampi hyvinvointitaso (mitattuna oppilaiden kouluun kuulumisen tunteena) liittyy yleensä korkeampiin koulutustavoitteisiin, vähäisempiin poissaoloihin ja parempiin oppimistuloksiin matematiikassa.

³² Euroopan komissio, koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto, Simões, C., Caravita, S., Cefai, C.: *A systemic, whole-school approach to mental health and well-being in schools in the EU: analytical report*, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/50546>

varhaiseen puuttumiseen. Jäsenvaltiot voivat soveltaa ja yhdistää politiikkatoimia omien olosuhteidensa ja tarpeidensa mukaisesti.

- **Ehdotetun neuvoston suosituksen tavoitteet**

Komission ehdotuksen neuvoston suositukseksi aiheesta ”Tie koulumenestykseen” tavoitteet ovat seuraavat:

- irrottaa koulutustaso ja oppimissaavutukset sosiaalisesta, taloudellisesta ja kulttuurisesta taustasta
- vähentää alisuoriutujien ja koulunkäyntinsä varhain keskeyttävien osuutta EU:n tasolla, jotta saavutetaan eurooppalaisen koulutusalueelle vuodelle 2030 asetetut EU:n tason tavoitteet
- edistää osallistavaa koulutusta, mikä käsittää yhdenvertaisuuden, laadun, akateemiset suoritukset, sitoutumisen, hyvinvoinnin koulussa, mielenterveyden ja fyysisen terveyden sekä monimuotoisuuden kunnioittamisen
- kehittää edelleen vastavuoroisen oppimisen avulla yhteistä ymmärrystä mahdollistavista tekijöistä, jotka edistävät oppimistuloksia ja hyvinvointia, keskittyen erityisesti heikommista lähtökohdista tuleviin oppijoihin.

- **Kansainvälinen ulottuvuus**

Ehdotus täydentää kansainvälisellä tasolla tehtyä työtä. Se edistää toimia, joilla tuetaan **YK:n vuoteen 2030 ulottuvia kestävä kehityksen tavoitteita**³⁷, erityisesti laadukasta koulutusta koskevaa tavoitetta 4. Ehdotus on yhdenmukainen **vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen**³⁸ kanssa. Yleissopimuksen 24 artiklassa määrätään osallistavista koulutusjärjestelmistä. Se myötäilee YK:n koulutuksen maailmanlaajuisista seurantaraporttia 2020, joka koskee osallisuutta. Siinä tuetaan **kouluväkivallan ja kiusaamisen torjuntaan liittyviä Unescon toimia**³⁹. Tie koulumenestykseen -aloite on **OECD:n oppimiskompassi 2030 -kehityksen**⁴⁰ mukainen.

Ehdotuksessa hyödynnetään OECD:n kansainvälisen oppimistulosten arviointiohjelman (PISA) tuloksia, jotka mahdollistavat kansainväliset vertailut, joita voidaan tarkastella

hyvinvointia ja mielenterveyttä koulussa. Puuttumistoimilla puututaan ilmeneviin vaikeuksiin varhaisessa vaiheessa, muun muassa varhaiskasvatuksessa, jolloin tarjotaan tehokkaita tukitoimia ryhmille tai yksilöille. Korvaavat toimenpiteet tarjoavat mahdollisuuksia tukea alisuoriutujia tai koulusta loitontuneita tai koulunkäynnin keskeyttäneitä.

³⁷ <https://sdgs.un.org/>

³⁸ <https://www.un.org/development/desa/disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities/convention-on-the-rights-of-persons-with-disabilities-2.html>

³⁹ <https://en.unesco.org/themes/school-violence-and-bullying/action>;
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374794?posInSet=4&queryId=N-EXPLORE-c62a920d-2b9e-49c7-92cd-fb700d28f564>

⁴⁰ OECD:n oppimiskompassi 2030 on kehittyvä oppimiskehys, joka luo tavoitteellisen vision koulutuksen tulevaisuudesta. Se tarjoaa laajan vision siitä, millaista osaamista oppijat tarvitsevat menestyäkseen vuonna 2030 ja sen jälkeen. Siinä kehitetään myös yhteistä kieltä ja ymmärrystä, joka on maailmanlaajuisesti merkityksellistä ja perustuu tietoon (<https://www.oecd.org/education/2030-project/teaching-and-learning/learning/learning-compass-2030/>).

lähemmin eurooppalaisen koulutusalueen strategiapuitteiden mukaisesti perustetussa perusopetusta käsittelevässä työryhmässä.

- **Työkalut täytäntöönpanon tukemiseen**

Ehdotettua neuvoston suositusta tuetaan useilla eri välineillä:

- raportointi ja seuranta erityisesti eurooppalaisen ohjausjakson, sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun ja eurooppalaisen koulutusalueen strategiapuitteiden kautta
- vertaisoppiminen, tietojen ja kokemusten vaihto jäsenvaltioiden välillä erityisesti eurooppalaisen koulutusalueen strategiapuitteiden mukaisesti perustetun perusopetusta käsittelevän työryhmän kautta
- EU:n rahoitus (lähteinä etenkin Erasmus+ -ohjelma, elpymis- ja palautumistukiväline, Euroopan sosiaalirahasto plus, Euroopan aluekehitysrahasto, Digitaalinen Eurooppa -ohjelma, Horisontti Eurooppa, teknisen tuen väline sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto) hyväksytyjen ohjelmien/suunnitelmien kautta
- päivitetty eurooppalainen koulujen työkalupakki resurssien ja käytäntöjen jakamista varten⁴¹
- asiantuntijaryhmä, jossa kehitetään strategioita kannustavien oppimisympäristöjen luomiseksi sellaisia ryhmiä varten, jotka ovat vaarassa alisuoriutua, sekä tukemaan hyvinvointia koulussa
- tutkimustyö Horisontti Eurooppa -ohjelman puitteissa
- laadukkaaseen koulutukseen tehtäviä investointeja käsittelevän oppimislaboration (Learning Lab on Investing in Quality Education and Training) perustaminen (joulukuusta 2022 alkaen). Sen avulla tehostetaan koulutuspolitiikkojen ja -investointien arviointia ja seurantaa EU:n tasolla.

- **Täydentävyys muiden aloitteiden kanssa**

Suositus täydentää muita eurooppalaista koulutusaluetta koskevassa tiedonannossa ja digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelmassa esitettyjä komission toimia. Toimia ovat muun muassa seuraavat:

- neuvoston suositus kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta kielten opetukseen ja oppimiseen (2019)⁴²
- neuvoston suositus laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä (2019)⁴³
- neuvoston suositus yhteisten arvojen, osallistavan koulutuksen ja opetuksen eurooppalaisen ulottuvuuden edistämisestä (2018)⁴⁴

⁴¹ <https://www.schooleducationgateway.eu/fi/pub/resources/toolkitsforschools.htm>

⁴² EUVL C 189, 5.6.2019, s. 15.

⁴³ EUVL C 189, 5.6.2019, s. 4.

- neuvoston suositus monimuoto-oppimisesta laadukkaan ja osallistavan perus- ja keskiasteen koulutuksen edistämiseksi (2021)⁴⁵
- jäsenneily vuoropuhelu onnistuneen digitaalisen koulutuksen mahdollistavista tekijöistä ja yhteiset ohjeet opettajille ja opetushenkilöstölle digitaalisen lukutaidon edistämiseksi ja disinformaation torjumiseksi
- Euroopan osaamisohjelma⁴⁶
- neuvoston suositus kestävää kilpailukykyä, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja selviytymiskykyä tukevasta ammatillisesta koulutuksesta (2020)⁴⁷, jossa ehdotetaan nykyaikaan tuotua EU:n politiikkavisiota, johon kuuluu koulutuksen digitalisointi ja monimuoto-oppimisen käyttö
- neuvoston suositus ”Silta työelämään – entistä vahvempi nuorisotakuu” (2020) ja nuorisotakuun perustamisesta vuonna 2013 annetun neuvoston suosituksen korvaaminen⁴⁸.

Ehdotetulla neuvoston suosituksella edistetään myös seuraavien välineiden täytäntöönpanoa: Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari ja sen toimintasuunnitelma, EU:n sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025 (2020)⁴⁹, romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehys 2020–2030 (2020)⁵⁰ ja siihen liittyvä neuvoston suositus (2021)⁵¹, hlbtq-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025 (2020)⁵², kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027 (2020)⁵³, vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030 (2021)⁵⁴, EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025 (2020)⁵⁵, EU:n strategia antisemitismin torjumiseksi ja juutalaisen elämäntavan vaalimiseksi (2021)⁵⁶, lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia (2021)⁵⁷, lapsitakuu (2021)⁵⁸, Euroopan nuorison teemavuosi (2022)⁵⁹, EU:n uusi parempi internet lapsille -strategia (2022)⁶⁰ ja HealthyLifeStyle4All-kampanja (2021)⁶¹.

Tätä aloitetta tuetaan Erasmus+ -ohjelmasta. Organisaatiot ja osallistajat, joilla on muita heikommät mahdollisuudet, ovat ohjelman yleisen painopistealueen ”Osallisuus ja

⁴⁴ EUVL C 195, 7.6.2018, s. 1.

⁴⁵ COM(2021) 455 final.

⁴⁶ COM(2020) 274 final.

⁴⁷ EUVL C 417, 2.12.2020, s. 1.

⁴⁸ EUVL C 372, 4.11.2020, s. 1.

⁴⁹ COM(2020) 152 final.

⁵⁰ COM(2020) 620 final.

⁵¹ COM(2020) 620 final.

⁵² COM(2020) 698 final.

⁵³ COM(2020) 758 final.

⁵⁴ COM(2021) 101 final.

⁵⁵ COM(2020) 565 final.

⁵⁶ COM(2021) 615 final.

⁵⁷ COM(2021) 142 final.

⁵⁸ COM(2021) 137 final.

⁵⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2021/2316, annettu 22 päivänä joulukuuta 2021, Euroopan nuorison teemavuodesta (2022) (EUVL L 462, 28.12.2021, s. 1).

⁶⁰ <https://www.betterinternetforkids.eu/en/home> ja COM (2012) 196 final.

⁶¹ Tartossa annettu terveitä elämäntapoja koskeva asiakirja, https://sport.ec.europa.eu/sites/default/files/ewos-tartu-call_en.pdf

monimuotoisuus” ytimessä, ja niiden käyttöön asetetaan erityisiä mekanismeja ja resursseja. Erasmus+ -ohjelmasta tuetaan myös opettajia ja koulun koko henkilökuntaa uuden osaamisen hankkimisessa ja osallistavien strategioiden ja opetussuunnitelmien laatimisessa esimerkiksi uusien Erasmus+ Teacher Academies -toimintojen kaltaisilla toimilla.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISSUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

• Oikeusperusta

Ehdotettu neuvoston suositus on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 165 artiklan 4 kohdan ja 166 artiklan 4 kohdan mukainen.

SEUT-sopimuksen 165 artiklan 1 kohdassa todetaan, että unioni myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä. Lisäksi 165 artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että unionin koulutusalan toimilla pyritään osittain edistämään etäopetuksen kehittämistä. Sopimuksen 166 artiklan 1 kohdassa määrätään, että unioni toteuttaa ammatillista koulutusta koskevaa politiikkaa tukeakseen ja täydentääkseen jäsenvaltioiden toimintaa kunnioittaen samalla täysin jäsenvaltioiden vastuuta ammatillisen koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä.

Aloitteessa ei ehdoteta EU:n sääntelyvallan laajentamista eikä jäsenvaltioita sitovia sitoumuksia. Jäsenvaltiot päättävät kansallisten olosuhteidensa mukaisesti, kuinka ne panevat neuvoston suosituksen täytäntöön.

• Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Tämä ehdotus on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 5 artiklan 3 kohdassa säädetyn toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Jäsenvaltiot vastaavat opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmiensä organisoinnista. Samalla näyttö osoittaa, että niillä on yhteisiä ongelmia, jotka koskevat oppimistuloksia ja hyvinvointia koulussa.

Tässä neuvoston suosituksessa kunnioitetaan kaikilta osin jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmien organisoinnista sekä niiden kulttuurisesta ja kielellisestä monimuotoisuudesta. Samalla suosituksessa otetaan huomioon EU:n täydentävä ja tukeva rooli sekä eurooppalaisen koulutusyhteistyön vapaaehtoinen luonne. Aloitteella tuetaan eurooppalaisen koulutusalueen puitteissa jäsenvaltioiden pyrkimyksiä kehittää ja panna täytäntöön toimintapolitiikkoja ja mekanismeja, jotka soveltuvat niiden kansallisiin järjestelmiin ja rakenteisiin.

Aloitteessa ei ehdoteta EU:n sääntelyvallan laajentamista eikä jäsenvaltioita sitovia sitoumuksia. Sen eurooppalainen lisäarvo muodostuu pääasiassa EU:n kyvystä saada aikaan poliittista sitoutumista kansallisella tasolla ja tukea koulutusjärjestelmiä politiikan suuntaviivojen, yhteisten työkalujen ja välineiden (esimerkiksi Erasmus+, elpymis- ja palautumistukiväline, Euroopan sosiaalirahasto plus, Euroopan aluekehitysrahasto, Digitaalinen Eurooppa -ohjelma, Horisontti Eurooppa, teknisen tuen väline sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto) avulla toissijaisuusperiaatetta noudattaen.

- **Suhteellisuusperiaate**

Tässä ehdotuksessa noudatetaan SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistettua suhteellisuusperiaatetta.

Tämän ehdotuksen neuvoston suositukseksi sisältö tai muoto ei ylitä sitä, mikä on tarpeen sen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden tekemät sitoumukset ovat luonteeltaan vapaaehtoisia, ja kukin jäsenvaltio voi vapaasti päättää, millaisen lähestymistavan se omaksuu.

- **Toimintatavan valinta**

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 165 ja 166 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamisen edistämiseksi tässä sopimuksessa määrätään, että neuvosto antaa komission ehdotuksesta suosituksia.

Neuvoston suositus on asianmukainen väline yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alalla, jolla EU:lla on tukivastuu, ja se on väline, jota on usein käytetty EU:n toimissa näillä aloilla. Oikeudellisena välineenä se on osoitus jäsenvaltioiden sitoutumisesta esitettyihin toimenpiteisiin ja tarjoaa vahvemman poliittisen perustan tämän alan yhteistyölle kunnioittaen samalla täysin jäsenvaltioiden toimivaltaa yleissivistävän ja ammatillisen koulutuksen alalla.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTEN ARVIOINTIEN TULOKSET

- **Jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

Vuonna 2019 julkaistiin riippumaton arviointi koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä politiikoista vuonna 2011 annetun neuvoston suosituksen täytäntöönpanosta.⁶² Tutkimus kattoi 37 EU-maata ja EU:n ulkopuolista maata. Siinä käsiteltiin seuraavia asioita:

- tilanne ja suuntauksat EU:n ja kansallisella tasolla sekä kansalliset järjestelyt koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen seuraamiseksi ja arvioimiseksi
- yleiskatsaus ja esimerkkejä kansallisella tasolla toteutetuista ennaltaehkäisyä, puuttumista ja korvaamista koskevista toimenpiteistä sekä näyttö vaikuttavuudesta
- analyysi vuoden 2011 suosituksen ja siihen liittyvien EU:n politiikkavälineiden roolista ja vaikutuksesta niiden merkityksen, vaikuttavuuden, tehokkuuden ja kestävyyskannalta
- tulevan EU:n tason tuen tarve koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen torjumiseksi ja tällaisen tuen luonne.

⁶² Euroopan komissio, koulutuksen, nuorisasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto (2019), Donlevy, V., Day, L., Andriescu, M., Downes, P.: *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: final report*, Julkaisutoimisto.

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Ehdotus perustuu laajan kuulemisprosessin aikana kerättyihin tietoihin.⁶³ Prosessiin kuuluivat

- uutta aloitetta koskeva 14 viikon avoin julkinen kuuleminen, joka alkoi 24. kesäkuuta ja päättyi 30. syyskuuta 2021
- keskustelut kouluista vastaavien pääjohtajien tapaamisissa
- aiheesta touko–syyskuussa 2021 järjestetyt verkkotyöpajat, joihin osallistui ministeriöiden edustajia ja sidosryhmäorganisaatioita (muun muassa opettajien ja kouluttajien, oppijoiden, vanhempien ja nuorten edustajia, työmarkkinaosapuolia ja eri sidosryhmiä edustavia kansalaisjärjestöjä) sekä alan asiantuntijoita.

- **Asiantuntijatiedon keruu ja käyttö**

Ehdotus perustuu seuraaviin:

- koulutusyhteistyön strategisten puitteiden 2020 täytäntöönpanosta saadut kokemukset (esimerkiksi työryhmien raportit ja eurooppalaisen koulujen työkalupakin kautta kerätyt ja jaetut käytännöt)
- riippumaton arviointi koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä politiikoista vuonna 2011 annetun neuvoston suosituksen täytäntöönpanosta (ks. edellä)
- laaja valikoima valmiita ja äskettäin tilattuja raportteja ja tutkimuksia, jotka koskevat muun muassa seuraavia aiheita: koronaviruskriisin odotettavissa olevat vaikutukset oppimistuloksiin, tasa-arvo koulutuksessa, osallistavat järjestelmät, koulukiusaaminen, sosiaalinen ja tunnekasvatus, hyvinvointi koulussa, vanhempien osallistuminen, kouluelämän laatu ja PISA-ohjelman menestystarinoita selittävät poliittiset uudistukset
- niiden Erasmus+ -hankkeiden kartoitus, jotka liittyvät parempien oppimistulosten edistämiseen, alisuoriutumisen ja koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen torjumiseen ja hyvinvoinnin tukemiseen kouluissa
- niiden tutkijoiden ja muiden ulkopuolisten asiantuntijoiden asiantuntemus, jotka ovat antaneet näyttöön perustuvaa tietoa ja neuvontaa koulutuksen sosiaalisten näkökohtien asiantuntijoiden verkoston (NESET)⁶⁴ ja eurooppalaisen koulujen työkalupakin toimituskunnan kautta
- OECD:n, Unescon ja Euroopan neuvoston raporttien ja tutkimusten analyysit sekä Euroopan komission yhteisen tutkimuskeskuksen, Cedefopin ja Eurydicen työ.

⁶³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan on liitetty lyhyt tiivistelmäraportti. Koko tiivistelmäraportti on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13019-Pathways-to-school-succol-tackling-underaclint-in-basic-skills-and-early-Louring-from-education-and-training/public-consultation_en

⁶⁴ <https://nesetweb.eu/en/>

Nämä tiedot sisältyvät liitteenä olevaan komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan.

- **Vaikutustenarviointi**

Ehdotettujen toimien jäsenvaltioiden aloitteita täydentävän ja vapaaehtoisen luonteen sekä odotettavissa olevien vaikutusten laajuuden vuoksi vaikutustenarviointia ei tehty. Ehdotusta laadittaessa käytettiin apuna aiempia tutkimuksia⁶⁵, jäsenvaltioiden kuulemista ja julkista kuulemista.

- **Säätelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Ei sovelleta.

- **Perusoikeudet**

Tässä ehdotuksessa neuvoston suositukseksi kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita eli 8 artiklassa vahvistettua oikeutta henkilötietojen suojaan, 13 artiklaan kirjattua akateemista vapautta, 14 artiklassa vahvistettua oikeutta koulutukseen sekä 21 artiklassa esitettyä oikeutta syrjimättömyyteen.

Toimenpiteet toteutetaan henkilötietojen suojaan koskevan unionin lainsäädännön, erityisesti luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679⁶⁶ (yleinen tietosuojasetus) mukaisesti.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Aloitteeseen ei tarvita lisävaroja EU:n budjetista.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Täytäntöönpanon tukemiseksi komissio ehdottaa, että yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa kehitetään vertaisoppimistoimia ja hyvien käytäntöjen määrittämistä sekä tutkimusta, ohjeaineistoa, käsikirjoja ja muita konkreettisia näyttöön perustuvia tuotoksia. Komissio aikoo kehittää edelleen eurooppalaista koulujen työkalupakkia uuden eurooppalaisen kouluopetusfoorumin puitteissa tiedottaakseen havainnoista, onnistuneista esimerkeistä ja muista asiaankuuluvista resursseista.

Komissio aikoo laatia raportin neuvoston suosituksen käytöstä työssä eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisten puitteiden panemiseksi täytäntöön edettäessä kohti eurooppalaisen koulutusalueen toteuttamista ja kehittämistä.

⁶⁵ Kaikki viitteet ovat komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

⁶⁶ EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1.

- **Selittävät asiakirjat (direktiivien osalta)**

Ei sovelleta.

- **Ehdotuksen neuvoston suositukseksi ja komission yksiköiden valmisteluasiakirjan pääpiirteet**

Vuoden 2011 neuvoston suosituksesta saatujen kokemusten perusteella ehdotetussa neuvoston suosituksessa yhdistetään uudet piirteet jatkuvuuteen, tarjotaan uusia ratkaisuja sekä laajennetaan ja päivitetään joitakin suosituksella kumottavan tekstin osia.

Vuoden 2011 suosituksen mukaisesti ehdotuksessa korostetaan tarvetta yhdistää ennaltaehkäisy-, puuttumis- ja korvaamistoimenpiteet. Siinä painotetaan kuitenkin enemmän ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä ja tiedostetaan, että erilaiset tarpeet/kohderyhmät edellyttävät erityyppisiä toimia. Ehdotus sisältää näkökohtia, joita ei käsitelty (tai ei käsitelty riittävästi) vuoden 2011 tekstissä, kuten koulujen hallinnointi- ja laadunvarmistusmekanismit, koko koulun kattavan lähestymistavan ja koulujen sisäisen ja niihin liittyvän yhteistyön ja kumppanuuden konsepti, hyvinvoinnin, sosiaalisen ja tunneoppimisen varmistamisen keskeinen rooli sekä turvallisemmat, terveemmät ja enemmän tukea antavat oppimisympäristöt.

Ehdotus sisältää ohjeita ja toimia, joita jäsenvaltiot voivat toteuttaa parantaakseen nuorten eurooppalaisten oppimistuloksia, ja siinä esitetään Euroopan komission sitoumus tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimia tällä alalla.

Liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään tutkimusnäyttöä, sidosryhmien näkemyksiä ja kuulemisvaiheessa kerättyjä kokemuksia sekä annetaan esimerkkejä nykyisistä toimintapolitiikoista ja hankkeista, jotka tukevat ehdotetussa neuvoston suosituksessa esitettyä toimintapolitiikkaa.

Ehdotus

NEUVOSTON SUOSITUS

Tie koulumenestykseen

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 165 artiklan 4 kohdan ja 166 artiklan 4 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin⁶⁷ ensimmäisessä ja yhdennessätoista periaatteessa korostetaan, että on tärkeää taata laadukas ja osallistava koulutus kaikille nuoresta iästä lähtien. Näiden periaatteiden tehokas täytäntöönpano riippuu jäsenvaltioiden päättäväisyydestä ja toiminnasta. EU:n tason toimilla voidaan täydentää kansallisia toimia, ja komissio on esittänyt oman panoksensa Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevassa toimintasuunnitelmassa⁶⁸.
- (2) Euroopan komissio hyväksyi 30 päivänä syyskuuta 2020 tiedonannon eurooppalaisen koulutusalueen toteuttamisesta vuoteen 2025 mennessä⁶⁹. Osallisuus on yksi eurooppalaisen koulutusalueen kuudesta ulottuvuudesta. Neuvosto hyväksyi 18 päivänä helmikuuta 2021 neuvoston päätöslauselman eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategisista puitteista edettäessä kohti eurooppalaisen koulutusalueen toteuttamista ja kehittämistä (2021–2030)⁷⁰.
- (3) Euroopan komission puheenjohtaja ehdotti Euroopan unionin tilaa koskevassa vuoden 2021 puheessaan, että vuodesta 2022 tehtäisiin Euroopan nuorison teemavuosi ja että nuorille tarjottaisiin enemmän mahdollisuuksia muokata Euroopan tulevaisuutta ja osallistua elämäänsä vaikuttavien päätösten tekoon.
- (4) Euroopan tulevaisuutta käsittelevän konferenssin loppuraportissa kehoitetaan unionia luomaan vuoteen 2025 mennessä osallistava eurooppalainen koulutusalue, jossa kaikilla kansalaisilla, myös maaseudulla ja syrjäisillä alueilla, on yhtäläinen pääsy

⁶⁷ COM(2017) 250.

⁶⁸ COM(2021) 102.

⁶⁹ COM(2020) 625 final.

⁷⁰ EUVL C 66, 26.2.2021, s. 1.

laadukkaaseen koulutukseen ja elinikäiseen oppimiseen.⁷¹ Komission vuonna 2020 antaman tiedonannon mukaan osallisuus ja sukupuolten tasa-arvo on yksi vuoteen 2025 mennessä toteutettavan eurooppalaisen koulutusalueen keskeisistä ulottuvuuksista. Lisäksi siinä kehoitetaan irrottamaan koulutustulokset sosioekonomisesta taustasta. Neuvosto katsoi, että vuoteen 2030 mennessä lukutaidossa, matematiikassa ja luonnontieteissä heikosti suoriutuvien 15-vuotiaiden osuuden olisi oltava alle 15 prosenttia, ja sitoutui pienentämään koulunkäynnin varhain keskeyttävien osuuden alle 9 prosenttiin.

- (5) Vaikka koulunkäynnin varhain keskeyttävien osuus on pienentynyt EU:n tasolla merkittävät 3,9 prosenttiyksikköä vuosina 2010–2021, monet oppijat keskeyttävät edelleen opintonsa ennen aikaisesti. Koulunkäyntinsä varhain keskeyttäneiden osuus oli vuonna 2021 EU:ssa keskimäärin 9,7 prosenttia, mikä on hieman alle vuodelle 2020 asetetun EU:n tason (ET2020) 10 prosentin tavoitteen. Vieläkin yli 3,2 miljoonaa nuorta (18–24-vuotiasta) EU:ssa keskeyttää koulunkäyntinsä varhain, mikä tarkoittaa, ettei heillä ole oikeudenmukaista mahdollisuutta menestyksekkääseen työhönsä. Maiden välillä ja niiden sisällä on edelleen huomattavia eroja, ja tietyt ryhmät ovat jatkuvasti eriarvoisessa asemassa (esimerkiksi maahanmuuttajat, nuoret miehet, etniset vähemmistöt, kuten romanit, sekä maaseutualueiden ja syrjäisten alueiden nuoret menestyvät muita heikommin).
- (6) OECD:n kansainvälisen oppimistulosten arviointiohjelman (PISA) vuoden 2018 tulokset osoittavat, että perustaidoissa heikosti menestyvien määrä on kasvanut vuosina 2009–2018. Tällä hetkellä joka viidennellä 15-vuotiaalla eurooppalaisella nuorella on yhä vajavaiset taidot lukemisessa, matematiikassa ja luonnontieteissä. Vuonna 2018 tehdyn monilukutaitoa mittaavan kansainvälisen ICILS-tutkimuksen tulokset osoittavat lisäksi, että joka viidennellä EU:n nuorista ei ole digitaalisia perustaitoja. Lisäksi tutkimuksessa paljastui vakavia sosioekonomiseen taustaan liittyviä suoriutumiseroja, joihin liittyy riski digitaalisen kuilun syvenemisestä.⁷²
- (7) Tiedot vahvistavat, että sosioekonominen tausta ennakoii vahvimmin oppimistuloksia. Heikommista lähtökohdista tulevat oppijat ovat useimmissa EU-maissa ylliedustettuina niiden joukossa, jotka päättävät koulutuksensa ilman toisen asteen tutkintoa. PISA 2018 -tutkimus paljasti, että lukutaidossa heikosti suoriutuvien osuus on useimmissa EU-maissa huomattavasti suurempi taloudellista, sosiaalista ja kulttuurista taustaa koskevan indeksin (ESCS) alimmassa neljänneksessä verrattuna ESCS:n ylimmän neljänneksen oppilaisiin, jopa yli 40 prosenttiyksikköä joissakin EU-maissa. Akateeminen kirjallisuus vahvistaa, että heikoista sosioekonomisista lähtökohdista tulevilla oppilailla on usein enemmän vaikeuksia kehittää akateemisia ja kielellisiä taitoja. Heillä on useammin oppimiseen liittyviä käyttäytymisongelmia ja vähemmän motivaatiota oppimiseen, he päättävät koulutuksensa varhemmin ja heillä on koulutuksen päättäessään heikompi pätevyys ja riittämättömät valmiudet osallistua täysipainoisesti yhteiskuntaan.

⁷¹ *Euroopan tulevaisuutta käsittelevä konferenssi – tuloksia käsittelevä loppuraportti*, toukokuu 2022, ehdotus 46, s. 88.

⁷² Vaikka digitaalisten taitojen on katsottava kuuluvan perustaitoihin, niitä ei käsitellä nimenomaisesti Tie koulumenestykseen -aloitteessa, koska niihin keskitytään jo muissa aloitteissa, kuten Digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelmassa.

- (8) Jäsenvaltiot ovat viime vuosina integroineet koulutusjärjestelmiinsä suuren määrän kouluikäisiä EU:n ulkopuolelta tulleita maahanmuuttajia (myös pakolaisia⁷³). Lisähaasteita aiheuttavat Ukrainan sotaa pakenevat ihmiset, joista suuri osa on kouluikäisiä lapsia, jotka tarvitsevat kohdennettua oppimistukea (muun muassa opetuskielen oppimiseksi) ja psykososiaalista tukea.
- (9) PISA-ohjelman vuosien 2015 ja 2018 tulokset valaisivat myös oppilaiden vähenevää kouluun kuulumisen tunnetta ja laajalle levinnyttä ja lisääntyvää kiusaamista/verkkokiusaamista. Tutkimuksissa korostetaan henkisen, sosiaalisen ja fyysisen hyvinvoinnin merkitystä kouluissa, jotta voidaan parantaa lasten ja nuorten mahdollisuuksia menestyä koulutuksessa ja elämässä. Tutkimukset vahvistavat, että mielenterveysongelmat sekä väkivalta ja kiusaaminen, rasismi, muukalaisviha ja muut suvaitsemattomuuden muodot vaikuttavat tuhoisasti lasten ja nuorten henkiseen hyvinvointiin ja oppimistuloksiin. Tutkimukset osoittavat myös, että muita heikommassa asemassa olevat ryhmät ovat alttiimpia kiusaamiselle ja että sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevien koulujen oppijat kokevat kuuluvansa kouluun heikommin kuin varakkaammat vertaisensa.
- (10) Covid-19-pandemia on tehnyt näihin haasteisiin vastaamisesta entistä tärkeämpää. Useiden tutkimusten mukaan kriisi voi lisätä koulunkäynnin keskeyttämisen todennäköisyyttä niiden oppijoiden kohdalla, jotka ovat vaarassa etäännyä koulusta. Lisäksi se on vaikuttanut haitallisesti oppijoiden mielenterveyteen ja yleiseen hyvinvointiin.
- (11) Neuvosto hyväksyi vuonna 2011 suosituksen⁷⁴ koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä politiikoista. Suosituksen täytäntöönpanemiseksi on tehty paljon työtä EU:n ja kansallisella tasolla, erityisesti vertaisoppimisen ja jäsenvaltioiden välisen hyvien käytäntöjen vaihdon avulla koulutuspoliittisen yhteistyön (ET 2020)⁷⁵ puitteissa. Monenlaisia resursseja, esimerkkejä onnistuneista toimenpiteistä ja aineistoja on saatavilla verkossa eurooppalaisen koulujen työkalupakin⁷⁶ ja koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen torjumisesta koskevan Cedefopin ammatillisen koulutuksen työkalupakin sivuilla. Vuonna 2019 julkaistu riippumaton arviointi suosituksen täytäntöönpanosta⁷⁷ osoittaa vahvasti, että tämä neuvoston suositus ja siihen liittyvät EU:n politiikkavälineet ovat edistäneet muutoksia oppilaitoksissa ja toimintapolitiikoissa ja tukeneet koulutuksen varhaisen päättämisen vähentämistä. Siinä korostetaan myös aloja, joilla tarvitaan lisätyötä.
- (12) Erasmus+ -ohjelmasta on tuettu useita kansainvälisiä hankkeita, jotka koskevat osallisuutta eri koulutusaloilla ja joissa on puututtu alisuoriutumiseen ja koulunkäynnin varhaiseen keskeyttämiseen. Kaudella 2021–2027 osallisuus on yksi Erasmus+ -ohjelman yleisistä painopistealueista. Lisäksi yksi ohjelman erityisistä poliittisista painopisteistä on puuttuminen oppimisvaikeuksiin, koulunkäynnin

⁷³ Tässä tekstissä ilmaisua 'pakolainen' käytetään laajassa poliittisessä merkityksessä eikä niinkään siten kuin se on määritelty Geneven yleissopimuksessa ja EU:n turvapaikkasäännöstössä.

⁷⁴ EUVL C 191, 1.7.2011, s. 1.

⁷⁵ Ks. <https://education.ec.europa.eu/fi/education-levels/school-education/school-education-initiatives/early-school-leaving>

⁷⁶ <https://www.schooleducationgateway.eu/fi/pub/resources/toolkitsforschools.htm>

⁷⁷ Euroopan komissio, koulutuksen, nuorisoasioiden, urheilun ja kulttuurin pääosasto (2019), Donlevy, V., Day, L., Andriescu, M., Downes, P.: *Assessment of the implementation of the 2011 Council recommendation on policies to reduce early school leaving: final report*, Julkaisutoimisto.

varhaiseen keskeyttämiseen ja perustaitojen heikkoon hallintaan, jonka pohjalta Erasmus+ -rahoituksen sidosryhmät voivat panna täytäntöön toimintapoliittisia suosituksia.

- (13) Euroopan rakenne- ja investointirahastot (ERI-rahastot) kaudella 2014–2020 ovat toteuttaneet merkittäviä investointeja koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen torjumiseksi ja useiden laajamittaisten hankkeiden tukemiseksi neuvoston vuonna 2011 antaman suosituksen mukaisesti. Euroopan sosiaalirahasto plussasta tuetaan ihmisiä, alueita ja jäsenvaltioita, jotka kohtaavat erilaisia haasteita esimerkiksi pandemiasta elpymisessä tai työllisyyttä, sosiaalista osallisuutta, koulutusta ja ilmastoa koskevien EU:n tavoitteiden saavuttamisessa. ERI-rahastojen ja vuosien 2021–2027 koheesiopolitiikan rahastojen puitteissa toteutettavia tukitoimia koskevassa ohjelmatyössä hyödynnetään muun muassa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä annettuja maakohtaisia suosituksia.
- (14) Teknisen tuen väline tarjoaa jäsenvaltioille mahdollisuuden saada pyynnöstä tukea räätälöityihin uudistuksiin monilla aloilla, kuten esimerkiksi lasten oppimistulosten parantamisessa, varhaiskasvatuksen parantamisessa, kansallisten strategioiden ja toimintasuunnitelmien laatimisessa koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen käsittelemiseksi ja ehkäisemiseksi, opettajien rekrytoinnin ja ammatillisen kehittämisen tukemiseen tarkoitettujen välineiden kehittämisessä tai opetussuunnitelman uudistuksen valmistelussa ja toteuttamisessa. Useat jäsenvaltiot ovat käyttäneet teknisen tuen välinettä ja sitä edeltänyttä rakenneuudistusten tukiohjelmaa tukeakseen uudistuksia, jotka auttavat ehkäisemään koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien lasten osalta.
- (15) Lapset ja nuoret tarvitsevat tasapainoisen yhdistelmän kognitiivisia, sosiaalisia ja tunnetaitoja saavuttaakseen myönteisiä tuloksia koulussa ja elämässä. Neuvoston suosituksessa elinikäisen oppimisen avaintaidoista⁷⁸ määritellään henkilökohtaiset, sosiaaliset ja oppimistaidot. Niihin sisältyy kyky käsitellä epävarmuutta ja monimutkaisuutta, kyky tukea omaa fyysistä ja henkistä hyvinvointia, kyky ylläpitää fyysistä ja henkistä hyvinvointia, kehittää yhteistyöhön perustuvia ja myönteisiä suhteita sekä kyky elää terveystietoisesti ja tulevaisuuteen suuntautuen ja halliten konflikteja osallistavassa ja kannustavassa ympäristössä.
- (16) Neuvoston päätelmissä tulevaisuuden eurooppalaisista opettajista ja kouluttajista⁷⁹ todetaan, että opettajat, kouluttajat ja koulunjohtajat ovat oppimisen välttämätön liikkeellepaneva voima, ja korostetaan tarvetta kehittää ja päivittää heidän osaamistaan. Eurooppalaisesta koulutusalueesta annetussa tiedonannossa ja neuvoston päätöslauselmassa tunnustettiin opettajien ja kouluttajien keskeinen rooli.
- (17) Neuvoston suosituksessa laadukkaista varhaiskasvatusjärjestelmistä⁸⁰ korostetaan, että kaikkien lasten saatavilla olevat laadukkaat varhaiskasvatuspalvelut tukevat heidän tervettä kehitystään ja koulumenestystään, auttavat vähentämään sosiaalista epätasa-arvoa sekä kaventavat eri sosioekonomisista taustoista tulevien lasten välisiä eroja osaamisessa.

⁷⁸ EUVL C 189, 4.06.2018, s. 1.

⁷⁹ EUVL C 193, 9.6.2020, s. 11.

⁸⁰ EUVL C 189, 5.6.2019, s. 4.

- (18) Neuvoston suosituksessa monimuoto-oppimisesta laadukkaan ja osallistavan perus- ja keskiasteen koulutuksen edistämiseksi⁸¹ edistetään monimuoto-oppimisen menetelmiä, joissa yhdistetään oppiminen koulupaikalla ja etäopiskeluympäristöissä sekä digitaaliset ja ei-digitaaliset oppimisvälineet häiriönsietokykyisempien ja osallistavampien koulutusjärjestelmien rakentamiseksi. Tällaiset käytännöt mahdollistavat monimuotoiset lähestymistavat ja välineet, joilla voidaan tukea paremmin oppilaita, joilla on erityistarpeita tai jotka edustavat heikommassa asemassa olevia ryhmiä, ja parantaa heidän oppimismotivaatiotaan.
- (19) Euroopan osaamishjelmassa⁸² määritellään toimet, joilla vahvistetaan kestäväää kilpailukykyä ja parannetaan häiriönsietokykyä kriiseihin reagoimiseksi ja ihmisten ja yritysten auttamiseksi, jotta ne voisivat hankkia ja kehittää osaamista covid-19-pandemian aikana saatujen kokemusten perusteella. Neuvoston suosituksessa kestäväää kilpailukykyä, sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja selviytymiskykyä tukevasta ammatillisesta koulutuksesta⁸³ ehdotetaan uudistettua EU:n politiikkavisiota ammatillisesta koulutuksesta, jolla on keskeinen rooli koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen ehkäisemisessä ja torjumisessa ja yhtäläisten mahdollisuuksien edistämisessä.
- (20) Digitaalisen koulutuksen toimintasuunnitelmassa⁸⁴ esitetään toimia digitaalisessa muutoksessa tarvittavien digitaalisten taitojen ja osaamisen kehittämiseksi, jotta voidaan varmistaa, että yksikään oppija ei jää jälkeen ja että vastavalmistuneilla on työmarkkinoilla tarvittava osaaminen. Siinä esitetään yhteisten ohjeiden laatimista opettajille ja opetushenkilöstölle digitaalisen lukutaidon edistämiseksi ja disinformaation torjumiseksi sekä eurooppalaisen digitaalisten taitojen puitekehyksen saattamista ajan tasalle ja ehdotetaan suunnitelmaa neuvoston suositukseksi digitaalisten taitojen koulutustarjonnan parantamiseksi. Toimintasuunnitelmassa kannustetaan myös sukupuolten välisen kuilun poistamiseen STEM-aineissa.
- (21) Neuvoston suosituksessa eurooppalaisen lapsitakuun perustamisesta kehotetaan jäsenvaltioita takaamaan apua tarvitseville lapsille (eli köyhyys- tai syrjäytymisvaarassa oleville ja erityisesti romanilapsille) tosiasiallinen ja maksuton pääsy koulutukseen ja kouluissa tapahtuvaan toimintaan. Lapsen oikeuksia koskevassa EU:n strategiassa kehotetaan kehittämään osallistavaa ja laadukasta koulutusta. Uudessa eurooppalaisessa Parempi internet lapsille -strategiassa kehotetaan rakentamaan digitaalinen ympäristö, jossa lapsia suojellaan, heille annetaan valmiuksia ja heitä kunnioitetaan. Strategiassa korostetaan, että haavoittuvassa asemassa olevilla lapsilla olisi oltava yhtäläiset mahdollisuudet hyödyntää digitaalisen vuosikymmenen tarjoamia mahdollisuuksia.
- (22) Vuosina 2020 ja 2021 hyväksytyissä EU:n uuden sukupolven tasa-arvostrategioissa ja osallisuutta edistävissä toimintapoliittisissa kehyksissä⁸⁵ keskityttiin voimakkaasti

⁸¹ COM(2021) 455 final.

⁸² COM(2020) 274 final.

⁸³ EUVL C 417, 2.12.2020, s. 1.

⁸⁴ COM(2020) 624 final.

⁸⁵ Sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025 (2020), EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025 (2020), romanien tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehys 2020–2030 (2020) ja siihen liittyvä neuvoston suositus (2021), hlbtqi-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025 (2020), kotouttamista ja osallisuutta koskeva toimintasuunnitelma 2021–2027 (2021), vammaisten

yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistämiseen ja syrjinnän torjumiseen koulutuksessa tukemalla kohdennetusti kaikkein heikoimmassa asemassa olevia ja syrjityimpiä ihmisiä.

- (23) Neuvoston suosituksessa ”Silta työelämään – entistä vahvempi nuorisotakuu”⁸⁶ suositellaan helpottamaan nuorten paluuta koulutukseen monipuolistamalla jatkokoulutustarjontaa ja varmistamalla tarvittaessa epävirallisen ja arkioppimisen validointi. Lisäksi ALMA-aloitteessa⁸⁷ (Aim, Learn, Master, Achieve) autetaan heikossa asemassa olevia 18–30-vuotiaita työelämän ja koulutuksen ulkopuolella olevia nuoria pääsemään kotimaansa työmarkkinoille yhdistämällä koulunkäyntiin, ammatilliseen koulutukseen tai työllistymiseen annettava tuki ja työharjoittelu toisessa EU:n jäsenvaltiossa nuorten taitojen, tietojen ja kokemuksen kehittämiseksi.
- (24) Neuvoston vuonna 2011 antaman suosituksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten, uuden tutkimustiedon ja sidosryhmien kuulemisten perusteella tarvitaan entistä laajempi, osallistavampi ja kokonaisvaltaisempi koulumenestystä koskeva lähestymistapa, jossa otetaan huomioon sekä perustaitoja että koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä koskeva EU:n tason tavoite ja lisäksi hyvinvointiulottuvuus. Tällaisella lähestymistavalla voitaisiin taata koulutuksessa ja elämässä menestymiseen tarvittavan osaamisen kehittäminen ja edistää oppimiskokemuksen merkityksellisyyttä, sitoutumista, laajempaa osallistumista yhteisön elämään ja siirtymistä vakaaseen aikuisuuteen.
- (25) Tavoitteina oleviin alisuoriutumisen ja koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen vähentämiseen sekä koulumenestyksen parantamiseen on pyrittävä koulutuksessa järjestelmällisesti kaikkialla EU:ssa. Järjestelmätasolla tarvitaan politiikkatoimien johdonmukaisuutta, koordinoitua muiden asiaan liittyvien politiikka-alojen (kuten terveydenhuolto, sosiaalipalvelut, työllisyys, asuminen, oikeus, muuttoliike ja kotouttaminen) kanssa sekä tehokasta yhteistyötä eri toimijoiden välillä kaikilla tasoilla (kansallisesti, alueellisesti, paikallisesti ja koulussa), jotta lapsia, nuoria ja heidän perheitään voidaan tukea koordinoitusti. Samanaikaisesti koulutasolla olisi edistettävä koko koulun kattavia lähestymistapoja, joissa otetaan huomioon kaikki toiminta-alueet (esimerkiksi opetus ja oppiminen sekä suunnittelu ja hallinto) ja otetaan mukaan kaikki keskeiset toimijat: oppijat, koulunjohtajat, opetushenkilöstö ja muu henkilöstö, vanhemmat ja perheet sekä paikalliset ja laajemmat yhteisöt⁸⁸.
- (26) Tässä neuvoston suosituksessa otetaan täysin huomioon toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet,

SUOSITTAA, ETTÄ JÄSENVALTIOT

1. kehittävät tai vahvistavat vuoteen 2025 mennessä **koulumenestystä edistävää yhdenmuettyä ja kokonaisvaltaista strategiaa** asianmukaisella tasolla koulutusjärjestelmänsä rakenteen mukaisesti, jotta voidaan irrottaa koulutustulokset

henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030 (2021), EU:n strategia antisemitismin torjumiseksi ja juutalaisen elämäntavan vaalimiseksi (2021).

⁸⁶ EUVL C 372, 4.11.2020, s. 1.

⁸⁷ Ks. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1549&langId=fi>

⁸⁸ Ks. määritelmä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

sosioekonomisesta taustasta, edistää koulutuksen osallistavuutta (muun muassa puuttumalla koulutuksen eriytymiseen) ja vähentää edelleen koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä ja alisuoriutumista perustaidoissa, kuten liitteessä olevassa toimintapoliittisessa kehyksessä ehdotetaan. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä hyvinvointiin koulussa koulumenestyksen keskeisenä osatekijänä. Strategiaan olisi sisällyttävä **ennaltaehkäisyyn, puuttumiseen ja korvaamiseen** liittyviä toimenpiteitä (mukaan lukien osana nuorisotakuuta tarjottavat toimenpiteet), sen olisi **perustuttava näyttöön** ja siinä olisi **yhdistettävä yleiset toimenpiteet kohdennettuihin ja/tai yksilöllisiin toimiin** sellaisia oppijoita varten, jotka tarvitsevat lisähuomiota ja tukea osallistavissa ympäristöissä (kuten sosioekonomisesti heikossa asemassa olevat, maahanmuuttajataustaiset – pakolaiset mukaan luettuina – tai romanitaustaiset oppijat, näkyvästi ja näkymättömästi vammaiset oppijat sekä erityisopetusta tarvitsevat tai mielenterveysongelmista kärsivät oppijat). Strategian olisi myös perustuttava jäseneltyyn **yhteistyöhön** eri politiikka-aloja, hallinnon tasoja ja koulutustasoja edustavien toimijoiden välillä, sen toteuttamiseen olisi osoitettava riittävä **rahoitus** ja siihen olisi liitettävä selkeä **täytäntöönpano- ja arviointisuunnitelma**;

2. kehittävät ja vahvistavat edelleen kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason **tiedonkeruu- ja seurantajärjestelmiä**, joiden avulla voidaan järjestelmällisesti kerätä määrällistä ja laadullista tietoa oppijoista sekä oppimistuloksiin vaikuttavista tekijöistä, erityisesti sosioekonomisesta taustasta. Näiden järjestelmien on oltava henkilötietojen suojan ja kansallisen lainsäädännön mukaisia. Niissä olisi varmistettava, että politiikan eri tasoilla on käytettävissä eriteltyjä tietoja monista eri näkökohdista ja että niitä käytetään ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen, analysointiin ja toimintapolitiikkojen suunnitteluun, ohjaukseen, seurantaan ja edellä mainittujen strategioiden arviointiin;
3. yhdistävät integroidusti toteutetussa ja kokonaisvaltaisessa strategiassa ennaltaehkäisyyn, puuttumiseen ja korvaamiseen liittyviä toimenpiteitä, kuten
 - 3.1. **oppijoita** yhdistämällä kokonaisvaltaisesti erilaisia toimenpiteitä, joissa asetetaan keskiöön oppijoiden kiinnostuksen kohteet ja tarpeet;
 - 3.2. **koulunjohtajia, opettajia, kouluttajia ja muuta henkilöstöä** varmistamalla, että heillä on tiedot, taidot ja osaaminen sekä aikaa, tilaa ja riittävästi tukea, jotta he voivat työskennellä tehokkaasti sellaisten oppijoiden kanssa, jotka ovat vaarassa syrjäytyä, alisuoriutua ja keskeyttää koulunkäyntinsä varhain;
 - 3.3. **kouluja**, jotka kehittävät koulumenestystä koskevaa koko koulun kattavaa lähestymistapaa, jossa kaikki kouluyhteisön jäsenet (koulunjohtajat, opettajat, kouluttajat ja muu opetushenkilöstö, oppijat, vanhemmat ja perheet sekä paikallisyhteisö) sekä ulkoiset sidosryhmät osallistuvat aktiivisesti ja yhteistyössä kaikkien oppijoiden koulumenestyksen edistämiseen;
 - 3.4. **järjestelmätason** toimenpiteitä, joilla parannetaan kaikkien oppijoiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta koulutuksessa ja koulumenestystä muun muassa puuttumalla rakenteisiin ja mekanismeihin, joilla voi olla erityisen haitallisia vaikutuksia heikommassa asemassa oleviin ryhmiin kuuluviin oppijoihin;

4. optimoivat kansallisten ja EU:n **resurssien** käytön infrastruktuuriin, koulutukseen, välineisiin ja resursseihin tehtäviin investointeihin osallisuuden, tasa-arvon ja hyvinvoinnin lisäämiseksi koulutuksessa, mukaan luettuna EU:n varat ja asiantuntemus uudistuksiin ja infrastruktuuriin, välineisiin, pedagogiikkaan ja terveellisten oppimisympäristöjen luomiseen tehtäviin investointeihin, ja varmistavat, että varojen käyttö on kokonaisstrategian mukaista. Resursseja ovat erityisesti Erasmus+, elpymis- ja palautumistukiväline, Euroopan sosiaalirahasto plus, Euroopan aluekehitysrahasto, Digitaalinen Eurooppa -ohjelma, Horisontti Eurooppa, teknisen tuen väline, turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto;
5. raportoivat strategiastaan, toteutetuista toimenpiteistä, asiaankuuluvista seuranta- ja arviointijärjestelyistä sekä eurooppalaisen koulutusalueen ja eurooppalaisen ohjausjakson raportointijärjestelyjen puitteissa osoitetuista määrärahoista;

KEHOTTA A KOMISSIOTA

1. tukemaan neuvoston suosituksen ja siihen liittyvien aloitteiden, kuten eurooppalaisen lapsitakuun, täytäntöönpanoa helpottamalla jäsenvaltioiden ja kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien välistä, kaikkien oppijoiden koulumenestystä koskevaa keskinäistä oppimista ja vaihtoa seuraavien välineiden avulla:
 - 1.1. eurooppalaisen koulutusyhteistyön strategiset puitteet edettäessä kohti eurooppalaisen koulutusalueen toteuttamista ja kehittämistä (2021–2030). Puitteiden keskeisiä painopistealueita ovat koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen vähentäminen, perustaitotason parantaminen ja oppijoiden, opettajien ja kouluttajien hyvinvoinnin edistäminen;
 - 1.2. asiantuntijaryhmän perustaminen käsittelemään tukea antavien oppimisympäristöjen luomista alisuoriutumisvaarassa oleville ryhmille ja hyvinvoinnin tukemista koulussa, ja sen toiminnan edistäminen. Ryhmä edistää työtä, jota tehdään kannustavien ja terveellisten oppimisympäristöjen kehittämistä, mielenterveyden, terveellisten elämäntapojen sekä fyysisen ja henkisen hyvinvoinnin edistämistä (myös traumaperäiseen stressiin puuttumisen avulla) ja kiusaamisen ja väkivallan ehkäisemistä koulussa koskevien hyvien käytäntöjen tunnistamiseksi, sekä ehdotuksia onnistuneiden käytäntöjen tehokkaaksi hyödyntämiseksi kouluissa ja suosituksia tiedottamisesta EU:n ja kansallisella tasolla;
 - 1.3. nuorten ottaminen aktiivisesti mukaan neuvoston suosituksen täytäntöönpanoon muun muassa eurooppalaisen nuorisodialogin kautta, jotta varmistetaan, että nuorten, myös heikommassa asemassa olevien, mielipiteet, näkemykset ja tarpeet otetaan kaikilta osin huomioon;
 - 1.4. sellaisten onnistuneiden käytäntöjen (mukaan lukien vertaisoppiminen ja vertaismentorointi), ohjeiden ja käytännön välineiden jakaminen, joilla tuetaan kansallisten, alueellisten ja paikallisten toimintapolitiikkojen ja käytäntöjen, myös heikommassa asemassa oleviin oppijoihin kohdennettujen, suunnittelua, täytäntöönpanoa ja arviointia, käyttäen EU:n koulutusalan verkkoalustoja ja yhteisöjä, mukaan lukien eTwinning-ohjelma, uusi eurooppalainen kouluopetusfoorumi, Erasmus+ Alumni -aloite, koulunkäynnin varhaista keskeyttämistä torjuvat Cedefopin lähettiläät ja Oppisoppi, joka sisältää monikielistä oppimismateriaalia EU:sta;

- 1.5. sellaisten mahdollisuuksien levittäminen ja niihin kannustaminen, joilla edistetään, tuetaan ja mahdollistetaan koulutuksen osallistavuutta, oikeudenmukaisuutta ja hyvinvointia EU:n rahastojen ja ohjelmien puitteissa, mukaan lukien Erasmus+, elpymis- ja palautumistukiväline, Euroopan sosiaalirahasto plus, Euroopan aluekehitysrahasto, Digitaalinen Eurooppa -ohjelma, Horisontti Eurooppa, teknisen tuen väline sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto;
- 1.6. EU:n laajuisen tutkimuksen ja kyselytutkimusten tukeminen, tutkimusverkostojen luomiseen kannustaminen ja tutkimuksen ja politiikan välisen sekä tutkimuksen ja käytännön toimijoiden välisen vuoropuhelun tukeminen;
- 1.7. digitaalista koulutusta ja osaamista koskevan jäsenneullyn vuoropuhelun huomioon ottaminen, mukaan lukien siihen perustuvat ehdotukset neuvoston suosituksiksi;
2. tukemaan kaikkien oppijoiden koulumenestystä (myös maahanmuuttajien kotouttamista ja kieltenoppimista) koskevan ohjemateriaalin ja resurssien kehittämistä ja levittämistä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa muun muassa kehittämällä ja edistämällä edelleen eurooppalaista koulujen työkalupakkia ”Osallistavan koulutuksen edistäminen ja koulunkäynnin keskeyttämisen vähentäminen”, osallistavaa koulutusta ja kansalaiskasvatusta koskevien innostavien käytäntöjen kokoelmaa ja koulunkäynnin varhaisen keskeyttämisen torjumista koskevaa Cedefopin ammatillisen koulutuksen työkalupakkia;
3. tukemaan opetushenkilöstön ja muiden sidosryhmien ammatillisia kehittämismahdollisuuksia seuraavasti:
 - 3.1. jakamaan hyviä käytänteitä Erasmus+ -henkilöstövaihtoista, -hankkeista ja -verkostoista, muun muassa eTwinning-verkkoyhteisön, Erasmus+ Teacher Academies -toimintojen ja ammatillisten huippuosaamiskeskusten kautta;
 - 3.2. tarjoamaan opettajille, kouluttajille, koulunjohtajille ja opettajankouluttajille kaikille avoimia verkkokursseja (MOOC-kursseja) ja pieniä osaamiskokonaisuuksia, joita isännöi uusi eurooppalainen kouluopetusfoorumi, ja edistämään näiden kurssien laajaa käyttöä;
4. seuraamaan neuvoston suosituksen täytäntöönpanoa eurooppalaisen ohjausjakson puitteissa (muun muassa tarkistetun sosiaali-indikaattoreiden tulostaulun avulla) ja eurooppalaisen koulutusalueen puitteissa ja raportoimaan siitä;
5. seuraamaan edistymistä EU:n tason tavoitteiden saavuttamisessa ja raportoimaan siitä määräajoin eurooppalaista koulutusalueetta koskevien raporttien yhteydessä; pohtimaan, miten EU:n tason seuranta voidaan tehostaa, erityisesti arvioimalla olemassa olevia EU:n tason indikaattoreita ja ehdottamalla uusia, erityisesti osallisuutta ja tasapuolisuutta koskevia indikaattoreita, tarpeen mukaan.
6. Koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä politiikoista 28 päivänä kesäkuuta 2011 annettu neuvoston suositus on kumottu. [Tällä suosituksella kumotaan ja korvataan koulunkäynnin keskeyttämisen vähentämiseen tähtäävistä politiikoista 28 päivänä kesäkuuta 2011 annettu neuvoston suositus, EUVL C 191, 1.7.2011]

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*