

**Suomen ilmastopaneelin huomioita Tiedepaneelit hallituksen työn tukena ja hallitusohjelman toimeenpanossa -raportin suosituksista.** Valtioneuvoston kanslia 30.8.2024.

## Tausta

Orpon hallitusohjelman “Arvioidaan erilaisten paneelien ja vastaavien monijäsenisten toimielinten roolia hallituksen työn tukena ja hallitusohjelman toimeenpanossa” -kirjauksen johdosta valtioneuvoston kanslia tilasi Jouni Backmanilta arvion tiedepaneelien työstä. Arvion pohjalta julkaistiin raportti *Tiedepaneelit hallituksen työn tukena ja hallitusohjelman toimeenpanossa: Ilmastopaneeli, luontopaneeli, kestävyyspaneeli ja metsäbiotalouden tiedepaneeli*<sup>1</sup>.

Raportin julkaisun jälkeen valtioneuvoston kanslian virkahenkilöt ovat halunneet kuulla Ilmastopaneelin edustajien näkemyksiä raportin suosituksista. Vastauksena tähän toiveeseen ja lisäyksenä käytyihin keskusteluihin Ilmastopaneeli lähettää valtioneuvoston kanslialle kirjallisen lausunnon koskien joitakin keskeiseksi katsomiaan raportin suosituksia.

## Huomioita arviointiraportin suosituksista

Ilmastopaneeli kehittää toimintaansa jatkuvasti ja arviointiraportissa esitetään monia asioita, joita paneeli on jo huomionnut toiminnassaan. Sisäisen arvioinnin lisäksi Ilmastopaneelista on tehty arviot toimikausien päätteeksi ja näissä arviointiraporteissa on yhtäläisyyksiä Backmanin raporttiin.

Toimikauden 2024–2027 alussa on panostettu toiminnan suunnitteluun ja politiikkaprosessien syklien entistä parempaan huomioimiseen. Työn rytmityksen ja ennakoitavuuden lisäksi huomiota on heti toimikauden alussa kiinnitetty mm. vuoropuheluun päättäjien ja virkahenkilöiden kanssa.

Alla Ilmastopaneelin huomioita joistakin arviointiraportin keskeisiksi katsotuista suosituksista.

### Raportin suositus: Roolia selkiytettävä

Ilmasto- ja Luontopaneeleilla on selkeä olemassa oleva lakisäätäinen rooli verrattuna muihin raportissa arvioituihin tiedepaneeleihin. Ilmastopaneelin roolista säädetään tuoreessa ilmastolaissa (423/2022) ja Ilmastopaneelia koskevassa asetuksessa (349/2023). On hyvää hallintoa, että säädöspohjaan ei tehdä nyt muutoksia, kuten arviokin tunnistaa. Ilmastolain uudistamisen yhteydessä on arvioitu tarkkaan yhdessä oikeusministeriön, sidosryhmien ja tutkijoiden kanssa muun muassa riippumattomuuskysymykset, jotka ovat tiedepaneelien toiminnassa keskeisiä.

Kansallisen lainsäädännön lisäksi neuvoo antavien ilmastopaneelien roolista säädetään myös EU:n ilmastolaissa (2021/1119), jossa perustetaan EU:lle oma neuvoo antava tieteellinen elin ilmastopolitiikan tueksi, sekä kehoitetaan jäsenmaita perustamaan “kansallinen ilmastoalan neuvoo antava elin, joka on vastuussa ilmastopolitiikkaa koskevan asiantuntevan tieteellisen neuvonnan antamisesta” ilmastopolitiikan tueksi, mikäli niillä ei sellaista vielä ole. EU:n ilmastopaneeli voi EU:n ilmastolain mukaan ottaa työssään ja neuvonnassaan huomioon myös kansallisten ilmastopaneelien suositukset. Lisäksi taakanjakoasetuksessa ja LULUCF-asetuksessa molemmissa on säädetty, että mikäli jäsenmaa ei näytä lakisäätetyn komission seurannan perusteella olevan saavuttamassa tavoitteitaan ja joutuu toimittamaan komissiolle suunnitelman

---

<sup>1</sup> Backman, Jouni 2024. *Tiedepaneelit hallituksen työn tukena ja hallitusohjelman toimeenpanossa: Ilmastopaneeli, luontopaneeli, kestävyyspaneeli ja metsäbiotalouden tiedepaneeli*, raportti saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-199-5>

korjaavista toimista, jäsenmaa voi pyytää neuvoa omalta kansalliselta tiedepaneeliltaan korjaavien toimien hahmottamiseen.

Kansainvälisesti tarkasteltuna kansallisten ilmastopaneelien määrä on kasvanut viime vuosina merkittävästi. EU-maista 11 on Suomen kaltainen riippumaton, tieteeseen pohjaava ilmastopaneeli.<sup>2</sup> Suomen ilmastopaneeli on ollut mukana perustamassa ilmastopaneelien kansainvälistä verkostoa (International Climate Councils Network, ICCN)<sup>3</sup>.

Arviointiraportissa suositellaan linjattavaksi, mitä päätöksentekoa tiedepaneelit palvelevat ja tuodaan esiin tiedepaneelien rooli hallitusohjelman toimeenpanon tietotukena. Ilmastopaneeli on asetettu ilmastolaissa ja laki antaa mandaatin Ilmastopaneelin tekemiselle. Ilmastolain asettamat raamit ovat selkeitä paneelin jäsenille ja paneelin tehtävät näyttäytyvät tämän johdosta läpinäkyvinä ja ennakoitavina. Riippumaton tiedepaneeli voi myös esittää kriittisiä näkemyksiä kulloisestakin hallitusohjelmasta, jos se ei vastaa ilmastotavoitteiden saavuttamisen mukaisia toimia. Tiedepaneelit eivät voi korvata virkavalmistelua.

Suomen ilmastopaneeli on tarjonnut runsaasti tietotukea niin valtioneuvostolle, eduskunnalle kuin aika ajoin myös EU-instituutioille. Ilmastopaneelin tietotuelle on selkeästi kysyntää kaikilla päätöksenteon tasoilla, sillä pyyntöjä tulee enemmän kuin ehditään vastata. Rajallisilla resursseilla kohderyhmiä on jouduttu priorisoimaan ja tällä hetkellä keskeisimmät kohderyhmät ovat valtioneuvosto, eduskunta ja ministeriöt. EU-instituutiot nähdään myös tärkeänä kohderyhmänä. Valtionhallinto kohderyhmänä tulee selkeästi ilmi myös ilmastolain mukaisesta mandaatista. Alue- ja kuntatason nykyistä laajempi tukeminen ilman lisäresursseja on mahdotonta. Ilmastopaneeli on käynyt kuntien ja alueiden kanssa vuoropuhelua tähän mennessä erityisesti sopeutumiseen liittyen. Ilmastopaneeli arvioi sidosryhmäyhteistyötä ja sen painopisteitä säännöllisesti jatkossakin. Ilmastopaneelin tuottamat julkaisut ja muut materiaalit ovat koko yhteiskunnan käytössä. Niistä tehdään käännoiksi tilanteen mukaan myös laajemmalle kansainväliselle yleisölle.

Kansainvälisessä vertailussa ilmastopaneelilla ajatellaan olevan kolmenlaisia rooleja: vallan vahtikoira, neuvonantaja ja yhteiskunnallisen keskustelun mahdollistaja. Suomen ilmastopaneeli toteuttaa näitä kaikkia kolmea roolia. Kansainvälisessä vertailu monissa muissa maissa kansallisilla ilmastopaneelilla on selkeämpi lakisääteinen tehtävä ilmastopolitiikan säännöllisenä ja riippumattomana arvioijana. Tässä Suomi erottuu muiden joukosta siinä, että Suomen ilmastopaneelilla ei ole ilmastolaissa selkeästi määritettyä tehtävää säännöllisen ja riippumattoman arvion tuottajana.<sup>4</sup> Tässä voisi olla kehittämisen paikka, kuten Ilmastopaneeli tunnisti ilmastolain uudistuksen yhteydessä<sup>5</sup>. Esimerkiksi Britanniassa, Tanskassa, Ruotsissa, Ranskassa, Irlannissa ja Hollannissa, kansalliset ilmastopaneelit ovat velvollisia tekemään arviointiraportin ilmastotavoitteiden toteutumista sekä antamaan suosituksen mahdollisista lisätoimista. Käytännössä Ilmastopaneeli on kuitenkin tehnyt vastaavanlaisia arvioita, niin omasta aloitteestaan, kuin hallituksen pyynnöstä.

### **Raportin suositus: Vaikuttavuutta vahvistettava**

Ilmastopaneelin tekemä "vaikuttamistyö" on ilmastolain mukaista päätöksenteon tietotukea, tiedolla vaikuttamista ja tiedeperustaisen päätöksenteon edistämistä. Ilmastopaneeli on tässä suhteessa

---

<sup>2</sup> Evans, Nick, Paula Schöberlein, Matthias Duwe (2024). Raising the bar on national climate governance in the EU: How EU policy can help Member States deliver certainty, accountability, consensus, and consistency on the road to net zero. Ecologic Institute: Berlin. Saatavilla: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2024/Ecologic-2024-EU-policy-for-better-national-climate-governance.pdf>

<sup>3</sup> Ks. Lisää: <https://climatecouncilsnetwork.org/>

<sup>4</sup> Ks. Esim. Evans, Nick, Paula Schöberlein, Matthias Duwe (2024). Raising the bar on national climate governance in the EU: How EU policy can help Member States deliver certainty, accountability, consensus, and consistency on the road to net zero. Ecologic Institute: Berlin.

<sup>5</sup> Suomen ilmastopaneeli 2021. Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantajärjestelmästä. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 1/2021. <https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/suomen-ilmastopaneelin-muistio-ilmastolain-suunnittelu-ja-seurantajarjestelmasta/>

onnistunut olemaan vaikuttava todistetusti. Tiedolla vaikuttamista on kehitetty ja kehitetään jatkuvasti. Tämä näkyy paneelin työssä läpileikkaavasti ja ohjaa toimintaa vuonna 2024; strategiassa, vuorovaikutusstrategiassa, selvityshankkeissa ja vuosittaisessa työohjelmassa. Paneelin toimintaa on aktiivisesti kehitetty organisoidumpaan ja ennakoivampaan suuntaan. Syksyllä 2024 panostetaan erityisesti vuoropuhelun vahvistamiseen kansallisen ilmastopolitiikan päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden kanssa.

Lausuminen on tapa vastata poliittisen päätöksenteon tietotarpeeseen sen eri tasoilla; niin eduskunnan kuin ministeriöiden valmistelun tueksi. Lausuntopyyntöjä paneelille tulee enemmän kuin niihin ehditään vastata, ja lausuntoja joudutaan jo nykyisellään priorisoimaan paneelin yhdessä sopimien periaatteiden mukaan. Lausuntopyyntöihin vastaaminen on kuitenkin tärkeää päätöksenteon tietotukea. Lausunnoilla ei ole vain suora tiedolla vaikuttamisen funktio, vaan esimerkiksi eduskunnassa asiantuntijakuulemiset ovat tärkeä väylä paneelin asiantuntijoiden ja päätöksentekijöiden väliselle vuorovaikutukselle. Antamalla tietotukea niin hallitukselle, ministeriöille, eduskunnalle kuin laajemmalle yleisölle, Ilmastopaneeli tukee osalta ilmastopolitiikan parlamentaarista perustaa, millä voidaan katsoa olevan merkittävä itseisarvo.

On tärkeää hahmottaa, että tiedepaneelit eivät voi korvata ministeriöiden virkavalmistelua. Paneelien riippumattomuuden edellytys on, että resurssit ja agenda saadaan kohdistaa paneelin jäsenten tärkeiksi näkemien asioiden edistämiseen. Oman agendan asettaminen ja paneelin itse tarpeelliseksi katsomien ulostulojen esille tuominen on tärkeä osa riippumatonta tiedolla vaikuttamista.

Kuten arviointiraportti tunnistaa, tiedepaneelit ovat kustannustehokas tapa tuoda päätöksenteon tueksi korkean tason asiantuntemusta ja tieteelliseen tietoon pohjaavaa neuvontaa. Oman asiantuntemuksensa lisäksi paneelin jäsenet tuovat mukanaan omien taustaorganisaatioidensa laajemman osaamis pohjan, jota hyödynnetään erityisesti Ilmastopaneelin selvityshankkeissa.

Nykyisellään toiminta koetaan myös panelistien taholta mielekkäänä, mistä kertoo jäsenten sitoutuminen työhön pitkiksi ajoiksi ja paneeliin tarjottavien asiantuntijoiden runsaslukisuus. Valtioneuvoston kannattaakin tarkkaan harkita, millaisia muutoksia nykyisellään toimivaksi nähtyyn konseptiin kannattaa tehdä, ja onko riskinä, että Ilmastopaneeliin ei enää saataisi nykyisenkaltaista korkean tason osaamista. Riippumattomuus ja itsenäisyys ovat tärkeitä vetovoimatekijöitä, josta kannattaa pitää kiinni.

### **Raportin suositus: Rytmitystä selkeytettävä**

Ilmastopaneeli on kehittänyt ja kehittää edelleen työnsä rytmitystä. Tällä hetkellä Ilmastopaneeli on kehittämässä säännönmukaista arviointiaan ilmastopolitiikan tilasta; tavoitteena julkaista kuluvan toimikauden aikana kaksi arviointiraporttia. Ilmastopaneeli on perinteisesti julkaissut kautensa aikana useita selvityksiä ja raportteja ajankohtaisiksi katsomistaan aiheista, millä annetaan ajantasaista tietotukea ilmastopolitiikan suunnitteluun, toimeenpanoon ja seurantaan – ilmastolain mandaatin mukaisesti.

Arviointiraportissa esiteltyä ideaa yleiskatsauksesta, joka ei kuitenkaan ottaisi kantaa ilmastopolitiikan toimeenpanon tilaan tai hallituksen toimiin, ei nähdä mielekkäänä Ilmastopaneelin resurssien käyttönä. Ilmastopaneeli voi harkita omasta toiminnastaan pientä koontia vuosittain tai kauden lopuksi (Kestävyyspaneelin tapaan). Kannattaa muistaa, että valtioneuvosto julkaisee jo vuosittain ilmastolain mukaisen ilmastovuosikertomuksen, joka kattaa laajasti ilmastopolitiikan ajankohtaista tilaa. Ilmastopaneelin arvioiden tuoma lisäarvo on riippumattomuus poliittisesta ohjauksesta.

### **Raportin suositukset: Kokonaisrakennetta tarkasteltava ja Riippumattomuus turvattava**

Nykyinen tapa on kustannustehokas tapa toimia, mikä on tunnistettu myös aiemmissa arviointiraporteissa. Paneelin jäsenten taustaorganisaatioiden kautta Ilmastopaneelilla on käytettävissä budjettiaan laajemmat resurssit. Ilmastopaneelin nykyisen toiminnan mielekkyyttä kuvaa se, että organisaatiot ovat halukkaita esittämään jäseniä nykymuotoiseen Ilmastopaneeliin.

Ilmastopolitiikka läpäisee kaikki yhteiskunnan osa-alueet, joten monitieteisyys on välttämätöntä. Monitieteisenä asiantuntijapaneelina Ilmastopaneeli katsoo ilmastopolitiikkaa monesta eri näkökulmasta. Näihin eri näkökulmiin sisältyvät niin sanotut kestävyiden eri alueet – joskin on huomattava, että tieteellisessä kirjallisuudessa kestävyyttä määritellään monin eri tavoin.

Ilmastopaneelin monitieteisyys on suuri voimavara ja mahdollisuus käydä vuoropuhelua yli tieteenalarajojen lisää houkuttelevuutta myös tutkijoiden suuntaan. Ilmastopaneelissa toimiminen harjaannuttaa myös panelisteja monitieteisten näkökulmien huomioimiseen tulevaisuudessa. Paneelin jäsenten taustaorganisaatiot ovat tärkeä tietoresurssi Ilmastopaneelille, sillä jos jokin asiantuntemusalue uupuu, asiantuntemusta haalitaan joko niistä tai muualta tutkijayhteisöstä kansallisesti ja kansainvälisesti. Arviointiraportissa mainittiin kansainvälisten tutkijoiden mukaan ottaminen paneelin jäseniksi. Kaikki paneelin jäsenet ovat meritoituneita kansainvälisiä tutkijoita. Muiden kuin suomen kieltä taitavien tutkijoiden kohdalla käytännön haasteeksi on kuitenkin osoittautunut suomenkielisten dokumenttien ja ilmastopolitiikan kontekstin ymmärtäminen.

Ilmastopaneeli haluaa muistuttaa, että tiedepaneelien keskeisin onnistumisen avain on riippumattomuus ja mahdollisuus asettaa itse agendansa. Riippumattomat ilmastopaneelit voidaan nähdä sekä hyvän hallinnon indikaattorina että mahdollistajana<sup>6</sup>. Tiedepaneelien riippumattomuutta on erittäin tärkeä suojella ja on vaikea nähdä riippumattomuuden toteutuvan, jos tiedepaneelit tai niiden sihteeristöt toimisivat suoraan pääministerin alaisuudessa. Ilmastopaneeli ei ole osa valtioneuvostoa eikä se ole poliittisessa ohjauksessa tai hallitusohjelmaa toimeenpaneva viranomaisena. Kansainvälisesti katsottuna tällainen poliittisesti ohjattu paneeli ei täyttäisi tiedepaneelin määritelmää.

Ilmastopaneeli tekee yhteistyötä muiden tiedepaneelien kanssa tarvelähtöisesti ja yhteistyötä kehitetään jatkuvasti edelleen. Eri tiedepaneelien sihteeristöt tapaavat nykyisellään säännöllisesti, huolimatta siitä missä organisaatioissa heidän työsopimuksensa ovat. Kannattaa huomata, että tiedepaneelien työssä joka tapauksessa toimitaan organisaatiot ylittävästi, sillä panelistit tulevat eri organisaatioista. Sihteeristöjen työntekijät ovat asiantuntijoita, joiden osaaminen on erikoistunutta kunkin tiedepaneelin mukaan. On epäselvää, miten sihteeristöresurssien yhteiskäyttö olisi realistista paneelien erilaisten asiantuntemustarpeiden takia.

Ilmastopaneelin sihteeristön nykyistä sijoittumista on tarkasteltu ilmastolain uudistuksen yhteydessä riippumattomuuden näkökulmasta. Se, että sihteeristön työtä ohjaa puheenjohtaja/puheenjohtajisto on ollut myös paneelin riippumattomuudelle tärkeä tekijä. Ilmastolain valmisteluvaiheessa on myös todettu, että nykyinen tapa on kustannustehokas. Jos sihteeristön sijoittelua muutetaan, sille pitäisikin olla vahvat perusteet. Nykyisessä tilanteessa, jossa sihteeristö sijoittuu puheenjohtajan organisaatioon, on etuna sujuva yhteistyö puheenjohtajan kanssa.

Tiedepaneelien sihteeristöjen keskittämisellä ja vakinaistamisella voisi olla jatkuvuutta turvaavia etuja. Sijoituspaikkana valtioneuvoston kanslia vaatisi kuitenkin isojen riippumattomuutta koskevien kysymysten ratkaisemista edellä mainituista syistä johtuen. On myös epäselvää, miten sihteeristöjen siirtäminen valtioneuvoston kansliaan turvaisi arviointiraportissa esiin nostettua taloudellista riippumattomuutta. Kansainvälisessä vertailussa sihteeristöjen sijoittelussa on vaihtelevuutta, mutta vaikuttavimpien paneelien sihteeristöt ovat omia organisaatioitaan (ks. esim. Tanska<sup>7</sup>, UK<sup>8</sup>) tai lainaavat palveluita tutkimuslaitokselta tai vastaavalta host-organisaatiolta (ks. esim. Ruotsi<sup>9</sup>, EU:n ilmastopaneeli<sup>10</sup>) Ilmastopaneeli suosittaa valtioneuvostoa tutustumaan näihin verrokkipaneelien rakenteisiin huolellisesti.

---

<sup>6</sup> Evans, Nick; Matthias Duwe (2021): 'Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies'. Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris.

<sup>7</sup> <https://klimaraadet.dk/en>

<sup>8</sup> <https://www.theccc.org.uk/about/>

<sup>9</sup> <https://www.klimatpolitiskaradet.se/>

<sup>10</sup> <https://climate-advisory-board.europa.eu/>