

SUOMEN ILMASTOPANEELIN JULKAISUJA 2/2025
SUOMEN LUONTOPANEELIN JULKAISUJA 2/2025

Ilmasto- ja luontopolitiikan tiedeneuvonnan turvaaminen

Näkökulmia kansainvälisestä vertailusta, kirjallisuudesta
sekä Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin kokemuksista

SUOMEN ILMASTOPANEELI JA SUOMEN LUONTOPANEELI

© Suomen ilmastopaneeli
© Suomen Luontopaneeli

Julkaistu CC BY 4.0 -lisensillä.

Suomen ilmastopaneelin muistio
Suomen Luontopaneelin muistio

Ilmasto- ja luontopolitiikan tiedenevonnin turvaaminen – Näkökulmia kansainvälisestä vertailusta, kirjallisuudesta sekä Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin kokemuksista

Tekijät: Suomen ilmastopaneeli ja Suomen Luontopaneeli

ISSN: 2737–0984 (Suomen ilmastopaneeli), 2737–0062 (Suomen Luontopaneeli)
ISBN: 978-952-7457-35-1
DOI: [Lisätään myöhemmin]

Julkaistu: 29.4.2025

Viittausohje:

Suomen ilmastopaneeli & Suomen Luontopaneeli 2025. Ilmasto- ja luontopolitiikan tiedenevonnin turvaaminen – Näkökulmia kansainvälisestä vertailusta, kirjallisuudesta sekä Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin kokemuksista. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 2/2025. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 2/2025.

Suomen ilmastopaneeli edistää tieteen ja politiikan välistä vuoropuhelua ilmastokysymyksissä. Se antaa suosituksia hallituksen ilmastopoliittiseen päätöksentekoon ja vahvistaa monitieteellistä otetta ilmastotieteissä. Ilmastopaneelin selvitykset ja kannanotot tehdään tieteellisin perustein.

[Ilmastopaneeli.fi](https://ilmastopaneeli.fi)
[LinkedIn](#) | [Bluesky](#)
info@ilmastopaneeli.fi

Suomen Luontopaneeli tukee luontopolitiikan suunnittelua ja päätöksentekoa. Luontopaneeli koostaa luonnon monimuotoisuutta koskevaa tutkimustietoa, edistää tieteen ja päätöksenteon vuoropuhelua ja tuo tutkimukseen perustuvaa monitieteistä ymmärrystä yhteiskunnalliseen keskusteluun.

[Luontopaneeli.fi](https://luontopaneeli.fi)
[LinkedIn](#) | [Bluesky](#)

Sisällys

1. JOHDANTO	3
2. ILMASTOPANEELI JA LUONTOPANEELI KANSALLISEN ILMASTO- JA LUONTOPOLITIIKAN TUKENA	4
3. ILMASTOPANEELI JA LUONTOPANEELI OSANA KANSAINVÄLISTÄ ILMASTO- JA LUONTOPOLITIIKkaa	8
4. VAIKUTTAVAN TIETEELLISEN NEUVONANNON ONNISTUMISEN TEKIJÖITÄ.....	10
4.1. RIIPPUMATTOMUUS TIEDENEUVONNAN ONNISTUMISEN TEKIJÄNÄ	12
4.2. TIEDEPANEELIEN TOIMINTAVALMIUDET: RESURSOINTI.....	13
4.3. TIEDEPANEELIEN MANDAATTI, TOIMINTATAVAT JA TIETOTUEN TUOTTAMINEN	15
5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO	17
LÄHTEET.....	19

1. JOHDANTO

Ilmastonmuutos ja luontokato ovat aikamme suurimpia ja monimutkaisimpia kriiseiksi eskaloituneita ilmiöitä. Niiden ratkaiseminen vaatii suunnitelmallista tiede-neuvontaa – eli tieteidenvälistä tiedon yhdistelyä sekä tutkimuksen ja päätöksenteon tiivistä vuoropuhelua. Nämä ovat sekä Ilmastopaneelin että Luontopaneelin vahvuuksia.

Tässä dokumentissa tarjotaan tietotukea tiedepaneeliuudistuksen valmisteluun ilmasto- ja luontopolitiikan tiede-neuvonnan kehittämiseksi. Dokumentin koostamisessa on hyödynnetty näkökulmia kansainvälisestä vertailusta, tieteellisestä ja muusta kirjallisuudesta sekä Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin kokemuksista ja tunnistetuista kehittämistarpeista.

Kehittämistarpeita ja vaihtoehtoisia tiedepaneelien työskentelytapoja pohdittaessa on otettu huomioon valtioneuvoston kanslian (VNK) tilaaman raportin huomioita (Backman 2024) sekä VNK:n esittämiä ajatuksia VNK:n roolin vahvistamisesta tiedepaneelien työn kontekstissa.

2. ILMASTOPANEELI JA LUONTOPANEELI KANSALLISEN ILMASTO- JA LUONTOPOLITIIKAN TUKENA

Ilmastopaneeli ja Luontopaneeli ovat Suomen ainoat lakisääteiset tiedepaneelit (taulukko 1).

Ilmastopaneelin mandaatti ja tehtävät määritellään Ilmastolaissa (423/2022) seuraavasti: "Ilmastopaneelin tehtävänä on tuottaa, koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa ja tunnistaa tietotarpeita ilmastonmuutoksen hillitsemisestä ja siihen sopeutumisesta ilmastopolitiikan suunnittelua, toimeenpanoa, seurantaa ja päätöksentekoa varten". Ilmastopaneelilta on ilmastolain mukaan lisäksi pyydettävä lausunto ilmastolain mukaisten ilmastopolitiikan suunnitelmien luonnoksiin.

Luonnonsuojelulain (9/2023) mukaan puolestaan "Luontopaneelin tehtävänä on tuottaa, koostaa ja eritellä tieteellistä tietoa luonnon monimuotoisuutta koskevien politiikkatoimien suunnittelua, toimeenpanoa, seurantaa ja päätöksentekoa varten".

Taulukko 1. Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin perustietoja.

	Ilmastopaneeli	Luontopaneeli
Säädöspohja	Ilmastolaki 2022, Asetus 2023	Luonnonsuojelulaki 2023, Asetus 2023
Nimittäjä	VN (YM valmistelee)	VN (YM valmistelee)
Paneelin jäsenten lukumäärä	15	15
Tieteenalat, jotka edustettuina paneelikaudella 2024–2027	Taloustiede, maatalousekonomia, ilmastotiede, yhteiskuntatieteet, oikeustiede, terveystieteet, energiateknikka, ympäristötekniikka, rakennustekniikka (energiatehokkuus), yhdyskuntasuunnittelu (liikenne), metsäekologia, maaperätutkimus	Ekologia (maaekosysteemit, sisävedet, meri), biodiversiteettitutkimus, taloustiede, kauppatiede, oikeustiede, sosiologia, kestävyystieteet, ilmastotiede, ympäristökasvatus, geologia
Ministeriöt, joista yhdyshenkilöt mukana paneelin toiminnassa	LVM, MMM, OM, TEM, VNK, VM, YM	LVM, MMM, OKM, OM, STM, TEM, VNK, VM, YM
Henkilöstö	Yhteensä 4 henkilöä: kolme tiedesihteeriä ja viestinnän asiantuntija	Yhteensä 3 henkilöä: tiedekoordinaattori, koordinaattori ja viestinnän asiantuntija
Henkilöstön sijoitusorganisaatio	Suomen ympäristökeskus (Syke)	Suomen ympäristökeskus (Syke)
Vuosibudjetti (sis. henkilöstö, hankkeet ja muut menot)	750 000 €	460 000 €

Ilmasto- ja luontopolitiikan tiedenevonnalle on ollut selkeä tarve, johon vastaamaan tiedepaneelit on perustettu niin Suomessa kuin kansainvälisesti – eikä tietotuen tarve ole lähitulevaisuudessa vähentymässä. Yhteiskunnallisten ratkaisuehdotusten muodostaminen ilmastonmuutokseen ja luontokatoon liittyviin haasteisiin vaatii syvällistä, eri osa-alueisiin erikoistunutta ja samalla laaja-alaista perehtymistä niin tutkimukseen kuin päätöksenteon prosesseihin.

Vaikka ilmastonmuutos ja luonnon monimuotoisuus ovat kytkeytyneet toisiinsa, ilmasto- ja luontopolitiikan tarpeet vaativat erillisosaamista tietotarpeineen. Nykymuotoinen paneelirakenne mahdollistaa syvällisen ja laaja-alaisen tuen ilmastonmuutokseen ja luontokatoon liittyvälle päätöksenteolle. Yhden laaja-alaisen paneelin perustaminen voisi johtaa siihen, että jokin teema jää vähemmälle huomiolle tai sen käsittely jää pinnalliseksi, eikä paneeli pysty mielekkäällä tavalla tukemaan valmistelu- ja päätöksentekoprosesseja. Tämä puoltaa jatkossakin erillisten paneelien tarvetta.

Esimerkiksi Ilmastopaneeli tukee myös hyvin yksityiskohtaisiin politiikkatoimiin kuten päästökauppaan, kansainvälisiin hiilimarkkinamekanismeihin, biopolttoaineiden jakeluvaihtoehtoihin ja teknisiin hiilinieluihin liittyviä päätöksentekoprosesseja. Näiden ymmärtäminen edellyttää syvällistä ilmastoalan tieteellistä asiantuntemusta. Vastaavasti luontokatoon liittyvät kysymykset, kuten elinympäristöjen ennallistaminen ja sen yhteiskunnalliset vaikutukset, eri sektoreiden luontovaikutukset tai luonnon monimuotoisuuden merkitys maataloudelle ja metsätaloudelle, vaativat erikoistunutta osaamista, jota ei käytännössä löydy samoilta asiantuntijoilta kuin ilmastoasioissa. Lisäksi sekä ilmasto- että luontopolitiikan kenttä ja ohjauskeinovalikoima laajenee EU:ssa ja kansallisesti jatkuvasti korostaen tarvetta tiedenevonnalle, joka kattaa nämä nopeasti eriytyvät yksityiskohtaiset osa-alueet. Erilliset ilmiökohtaiset tiedepaneelit mahdollistavat huomattavasti syvällisemmän analyysin, kohdennetummat politiikkasuositukset ja vahvemman tuen päätöksenteolle.

Myös tiedepaneeliuudistusta käsittelevässä pääministerin tiedotteessa (Valtioneuvoston viestintäosasto 2025) on tunnistettu lähtökohdaksi kahden erillisen tiedepaneelin olemassaolon turvaaminen toteamalla, että ”ilmastotutkimuksen ja luontotutkimuksen tieteelliselle paneelityölle turvataan työrauha erillisinä omiin tutkimusalueisiinsa keskittyvinä rakenteina”.

Molemmat tiedepaneelit vastaavat vuosittain lukuisiin tietopyyntöihin eri ministeriöiden ministereiltä ja virkahenkilöiltä, eduskunnasta sekä muilta päätöksentekijöiltä (taulukko 2).

Taulukko 2. Kansallisen päätöksenteon tahot, joille paneelit ovat tuottaneet tietotukea viimeisen viiden vuoden aikana.

Tietotuen kohde	Ilmastopaneeli	Luontopaneeli
Ministeriöt	LVM, MMM, OKM, OM, STM, TEM, VNK, VM, UM, YM	LVM, MMM, OKM, OM, TEM, VNK, VM, YM
Eduskunnan valiokunnat	LiV, MmV, SuV, TaV, TuV, VaV, YmV	MmV, SuV, TaV, TuV, VaV, YmV
Eduskuntapuolueet	Kesk., KD, Kok., RKP, SDP, Vas., Vihr., PS	Kesk., KD, Kok., RKP, SDP, Vas., Vihr.

Orpon hallitusohjelman (Valtioneuvosto 2023) kirjauksen ”Arvioidaan erilaisten paneelien ja vastaavien monijäsenisten toimielinten roolia hallituksen työn tukena ja hallitusohjelman toimeenpanossa” toteuttamiseksi julkaistiin vuonna 2024 arviointiraportti ”Tiedepaneelit hallituksen työn tukena ja hallitusohjelman toimeenpanossa: Ilmastopaneeli, luontopaneeli, kestävyyspaneeli ja metsäbiotalouden tiedepaneeli” (Backman 2024).

Backman esittää raportissaan tiedepaneelitoiminnan kehityskohteina tiedepaneelien roolien selkeyttämistä, vaikuttavuuden vahvistamista, työn rytmityksen parantamista, kokonaisrakenteen tarkastelua, asettamisen samanaikaistamista, riippumattomuuden ja prosessiosaamisen vahvistamista, päättäjien kohtaamisten lisäämistä, resurssien yhdenmukaistamista, paneelien yhteistyön lisäämistä sekä dokumentoinnin ja arvioinnin yhtenäistämistä.

Backmanin raportissa tuodaan esiin paljon hyviä kehityskohteita, mutta myös sellaisia, joita Luontopaneelissa ja Ilmastopaneelissa on jo kehitetty pitkälle. Näillä kahdella vakiintuneella, lakisääteisellä tiedepaneelilla on toimivat organisaationsa, vahva vuorovaikutus päättäjien ja valmistelijoiden kanssa, laissa määritellyt mandaatit ja kansainvälisiä vertailukohteita toiminnasta.

Ilmastopaneelista ja Luontopaneelista on molemmista toteutettu hiljattain riippumattomat ulkopuoliset arvoinnit (Laine ym. 2023, Laine ym. 2019 ja Kilpi ym. 2023). Paneelien työn vaikuttavuus on tunnustettu sekä näissä riippumattomissa arvioinneissa että Backmanin arviointiraportissa (Backman 2024).

Toimikaudella 2024–2027 Ilmastopaneelissa ja Luontopaneelissa on panostettu politiikkaprosessien syklien entistä parempaan huomioimiseen ja oikea-aikaiseen tietotuen tarjoamiseen. Työn rytmityksen ja ennakoitavuuden lisäksi huomiota on heti toimikauden alussa kiinnitetty vuoropuheluun päättäjien ja virkakunnan kanssa.

Toimikaudella 2024–2027 myös tiedepaneelien yhteistyötä on tiivistetty. Suomen neljä tiedepaneelia ovat muun muassa koonneet yhteiset viestit kansallisen ennallistamissuunnitelman valmisteluun (Aalto ym. 2025) sekä järjestäneet yhdessä tilaisuuksia päätöksentekijöille.

Infolaatikko 1. Lisätietoa Ilmastopaneelista ja Luontopaneelista, niiden toiminnan aiemmasta arvioinnista sekä tiedepaneelien arviointiin tuotetusta tiedosta.

Kansalliset tiedepaneelit:

- Tiedepaneelit hallituksen työn tukena ja hallitusohjelman toimeenpanossa: Ilmastopaneeli, luontopaneeli, kestävyyspaneeli ja metsäbiotalouden tiedepaneeli. Jouni Backman. Valtioneuvoston julkaisuja 3/2024. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-199-5>.

Suomen ilmastopaneeli:

- Ilmastopaneelista lisää: [Ilmastopaneeli.fi](http://ilmastopaneeli.fi)
- Ilmastolaki: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2022/423>
- Valtioneuvoston asetus Ilmastopaneelista: <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/349>
- Ilmastopaneelin lausunto (2024) VNK:lle koskien Backmanin raportin suosituksia: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-lausuntoja/suomen-ilmastopaneelin-huomioita-tiedepaneelit-hallituksen-tyon-tukena-ja-hallitusohjelman-toimeenpanossa-raportin-suosituksista/>
- Ilmastopaneelin puheenjohtajan blogiteksti (2025) tiedepaneelien riippumattomuuden ja monitieteisyyden turvaamisesta: <https://ilmastopaneeli.fi/tiedeneuvonnan-tarkeimmat-arvot-ovat-riippumattomuus-ja-monitieteisyys/>
- Ilmastopaneelista aiemmin tehdyt arviot:
 - Toisen toimikauden 2020–2023 arviointi (2023) <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-051-4>
 - Ensimmäisen ilmastolain mukaisen toimikauden arviointi (2019) <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161729>

Suomen Luontopaneeli:

- Luontopaneelista lisää: [Luontopaneeli.fi](http://luontopaneeli.fi)
- Luontopaneeli luonnonsuojelulaissa (12 §): https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/9#OT1_OT3
- Valtioneuvoston asetus Luontopaneelista: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2023/940>
- Luontopaneelin puheenjohtajan kirjoitus tiedeneuvonnan kehittämisestä (2025): <https://suomenkuvalehti.fi/mielipide/paatoksenteko-tarvitsee-riippumatonta-tiedeneuvontaa-kirjoittaa-luontopaneelin-puheenjohtaja-janne-s-kotiaho/?shared=1320535-5b519723-999>
- Luontopaneelista tehty riippumaton arviointi (2023): <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165231>

3. ILMASTOPANEELI JA LUONTOPANEELI OSANA KANSAINVÄLISTÄ ILMASTO- JA LUONTOPOLITIIKKAA

Ilmastopolitiikan tiedeneuvonnalla on jo pitkä historia, vahva kansainvälinen konteksti ja tätä kautta paljon vertailukohteita sekä kokemusta toimivasta tiedeneuvonnasta.

Hallitustenvälinen ilmastomuutospaneeli IPCC perustettiin vuonna 1988. Kansallisten ilmastopaneelien esikuvana on toiminut vuonna 2008 perustettu Britannian ilmastopaneeli (Committee on Climate Change), joka on vuosien mittaan saavuttanut laajan luottamuksen eri puolueiden keskuudessa ja vahvistanut kansallisen ilmastopolitiikan tietopohjaa (Averchenkova ym. 2021).

Erilaisia ilmastopaneeleita on 2020-luvun alussa laskettu olevan pelkästään Euroopassa yhteensä lähes 60 (Evans & Duwe 2021). Osalla on hyvinkin kapea mandaatti, kuten energiamurroksen toteuttamiseen keskittyvällä saksalaisella German Energy Transition Monitoring Commissionilla (Evans & Duwe 2021), osalla on Britannian ja Suomen tavoin laaja, koko ilmastopolitiikan kentän kattava mandaatti. Myös EU-tasolla tehtiin vuonna 2021 päätös perustaa EU-tason ilmastopaneeli ESABCC (European Scientific Advisory Panel on Climate Change).

Suomen ilmastopaneeli on ollut perustamassa kansainvälistä ilmastopaneelien verkostoa (International Climate Councils Network ICCN), johon kuuluu tänä päivänä yli 25 ilmastopaneelia ympäri maailman. Verkosto tarjoaa keinon kehittää ilmastopaneelien toimintaa vertaisoppimisen ja tiedonvaihdon avulla.

Riippumattomat ilmastotiedepaneelit on tutkimuksessa tunnistettu keskeiseksi osaksi globaalia ilmastopolitiikan tukea ja ilmastohallintaa (Kulovesi ym. 2024). Ilmasto- ja luontokysymysten kytkeytyminen osaksi muuta yhteiskunnallista kehitystä on tunnistettu myös EU-tasolla. EU:n uuden komission strategia (Europe's Choice 2024) korostaa ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutumistyön merkitystä myös kilpailukyvyyn ja sosiaalisen kehityksen kontekstissa. Nykyisen komission linjaukset ovat jatkumoa EU:n aikaisemmille toimille, joissa tieteellistä neuvonantoa ilmastoasioissa on haluttu edistää kansallisestikin.

- Neuvoa-antavien ilmastopaneelien roolista säädetään EU:n ilmastolaissa (2021/1119), jossa perustetaan EU:lle oma neuvoa antava tieteellinen elin ilmastopolitiikan tueksi sekä kehoitetaan jäsenmaita perustamaan "kansallinen ilmastoalan neuvoa-antava elin, joka on vastuussa ilmastopolitiikkaa koskevan asiantuntevan tieteellisen neuvonnan antamisesta" ilmastopolitiikan tueksi, mikäli niillä ei sellaista vielä ole.
- EU:n ilmastopaneeli (ESABCC 2024) on esittänyt, että eurooppalaista ilmastolakia päivitetessä kansallisen ilmastopaneelin perustamisen tulisi tulla velvoitteeksi jäsenmaille.
- EU:n ilmastopaneeli voi EU:n ilmastolain mukaan ottaa työssään ja neuvonnassaan huomioon myös kansallisten ilmastopaneelien suositukset.
- Sekä taakanjakoasetuksessa että LULUCF-asetuksessa on säädetty, että mikäli jäsenmaa ei näytä olevan saavuttamassa tavoitteitaan ja joutuu toimittamaan komissiolle lakisääteisen suunnitelman korjaavista toimista, jäsenmaa voi pyytää neuvoa omalta kansalliselta tiedepaneeliltaan korjaavien toimien hahmottamiseen.

Luontopolitiikan valmistelua globaalilla tasolla tukee vuonna 2012 perustettu hallitustenvälinen luontopaneeli IPBES (Intergovernmental Science-Policy Platform for Biodiversity and Ecosystem Services), jonka työohjelmassa alueellisen ja kansallisen tason tiedeneuvonnan järjestelmien ja kapasiteetin kehittäminen nähdään tärkeänä luontotavoitteiden saavuttamiseksi (IPBES 2025a).

Suomen Luontopaneeli seuraa tarkasti IPBESin työtä, osallistuu IPBESin osapuolikokouksiin osana Suomen valtuuskuntaa ja välittää IPBESin globaalien arviointiraporttien viestejä Suomessa. Luontopaneeli on tehnyt IPBESin raporttien pohjalta suomenkielisiä mietintöjä, joissa on nostettu esiin globaaleista raporteista Suomen kannalta keskeisiä kysymyksiä ja laadittu niihin liittyviä politiikkasuosituksia.

IPBESin innoittamana maailmalle on viimeisen vuosikymmenen aikana syntynyt kolmisenkymmentä yksinomaan luontokatoon ilmiönä paneutuvaa ja luontopolitiikkaa ja päätöksentekoa tukevaa paneelia tai työryhmää (IPBES 2025b). Kuten kaikilla kansallisilla tietotukiorganisaatioilla, Suomen Luontopaneelilla on tärkeä rooli kansallisiin olosuhteisiin soveltuvan luontopolitiikan tietotuen tarjoamisessa.

Ilmastopaneeli ja Luontopaneeli ovat perinteisesti olleet mukana YK:n ilmastokokouksissa ja luontokokouksissa tiedepohjaisen neuvonannon edustajina osana Suomen valtuuskuntaa.

Ilmastopaneelin strategian mukaisesti Ilmastopaneeli tukee Suomea sitovien ilmastotavoitteiden toimeenpanossa, jotka sisältyvät Pariisin sopimukseen, EU-oikeuteen sekä kansalliseen ilmastolakiin. Ilmastolakiin kirjatut päästövähennys- ja hiilineutraaliustavoitteet perustuvat Ilmastopaneelin analyysiin Suomen globaalisti reilusta osuudesta. Ilmastopaneeli on tarkastellut tavoitteen tieteellistä perustaa uudelleen vuonna 2024 (Partanen ym. 2024) ottaen huomioon ilmastotieteen ja IPCC:n viimeisimmän tiedon.

Luontopaneeli tukee kansainvälisten (YK ja EU) luontotavoitteiden toteuttamista kansallisesti tutkimustiedon avulla ja on julkaisuissaan ja lausunnoissaan esittänyt useita näyttöön perustuvia vaihtoehtoja, joiden avulla kansainvälisiin luontotavoitteisiin voitaisiin vastata Suomessa.

EU-politiikka on muodostanut merkittävän osan paneelien viime vuosien tietotarpepyynnöistä. Ilmastopaneelista on tarjottu tietotukea (tapaamisia virkavalmistelijoiden kanssa, lausuntoja ministeriöihin ja eduskuntaan, erillisselvityksiä) muun muassa Suomen kannanmuodostukseen koskien EU:n ilmastolakia sekä kansalliseen toimeenpanoon liittyen muun muassa sosiaaliseen ilmastorahastoon ja jakelijoiden päästökauppaan. Tällä hetkellä Ilmastopaneelin EU2040-hankkeessa analysoidaan EU:n 2030 jälkeisen ilmastopolitiikan vaihtoehtojen toteuttamistapojen vaikutuksia Suomelle. Hankkeessa käydään aktiivista vuoropuhelua virkahenkilöiden kanssa.

Luontopaneeli tarjoaa tietotukea erityisesti EU:n biodiversiteettistrategian ja EU:n ennallistamisasetuksen kansalliseen toteutukseen sekä monien luonnon monimuotoisuuden vaikuttavien EU-tason päätösten valmisteluun (ml. maatalouspolitiikka, metsäkysymykset, kriittiset raaka-aineet, yritysvastuu). Luontopaneeli koordinoi alkuvuodesta 2025 Suomen neljän tiedepaneelin yhteistyötä, jossa koottiin paneelien yhteiset tieteeseen perustuvat viestit EU:n ennallistamisasetuksen mukaisen kansallisen ennallistamissuunnitelman valmistelun tueksi (ks. Aalto ym. 2025).

4. VAIKUTTAVAN TIETEELLISEN NEUVONANNON ONNISTUMISEN TEKIJÖITÄ

Tiedon koostaminen ja analysointi vaatii erikoistunutta ja laaja-alaista asiantuntemusta eri yhteiskunnan osa-alueista, jolloin tiedepaneelien työssä kyse ei ole vain ekologisesta ulottuvuudesta. Ilmasto- ja luontopolitiikan tiedeneuvonta tarvitsee monitieteisyyttä, mikä on ollut molempien tiedepaneelien lähtökohtana toiminnan alusta lähtien.

Paneeleissa tieteidenvälistä ymmärrystä niiden tarkastelemista ilmiöistä tuotetaan muiden muassa luonnon-, teknis-, talous-, oikeus-, yhteiskunta-, kasvatusta- ja terveystieteellisellä yhteistyöllä. Ilmasto- ja luontokysymykset läpileikkaavat yhteiskunnan eri osa-alueita, ja ratkaisujen löytäminen niihin luo edellytyksiä myös muiden yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiselle.

Ilmasto- ja luontokysymysten ratkaiseminen edellyttää pitkäjänteisyyttä ja vaalikaudet ylittävää otetta. Tiedepaneelien vahvuus on kyky tarkastella tarvittavia ratkaisuja pidemmällä aikajänteellä.

Vaikuttava tiedeneuvonta perustuu yhtäältä monialaisen tutkimustiedon kokoamiseen ja toisaalta osaavaan tiedon välittämiseen (Gluckman ym. 2022). Tiedon kokoaminen tapahtuu paneeleissa tieteidenvälisen dialogin kautta, ja tiedon välitys vuorovaikutustyön ja viestinnän kautta, joissa paneelien asiantuntijasihteeristöjen rooli on keskeinen.

Kirjallisuudessa on tunnistettu useita vaikuttavan tieteellisen neuvonannon onnistumisen tekijöitä, kuten riippumattomuus, lain tuoma tuki, tiedepaneelien monitieteinen koostumus, mandaatti, toimintavalmiudet, näkyvyys ja panostukset vuorovaikutukseen (Saarela 2020, Gluckman ym. 2021, Evans & Duwe 2021, Gluckman ym. 2022).

Onnistuneen tiedeneuvonnan voi esimerkiksi Gluckmanin (Gluckman ym. 2022 mukailen, ks. myös Vallance 2023) mukaan katsoa perustuvan viiteen periaatteeseen:

1. Itsenäisyys ja riippumattomuus:

Tiedeneuvonnan riippumattomuus edellyttää itsenäisyyttä ja turvaväliä poliittiseen päätöksentekoon. Ollakseen riippumattomia, neuvontaa tuottavien tahojen täytyy voida priorisoida, suunnitella ja organisoida omaa työtään niille annetun mandaatin puitteissa sekä itsenäisesti valita tarkasteltavia aiheita.

2. Legitiimisyys:

Tiedeneuvonnan legitiimisyys syntyy luottamuksesta ja avoimuudesta tieteellisen yhteisön, päätöksentekijöiden ja kansalaisten välillä. Tätä tukevat muun muassa avoimet prosessit sekä tieteidenvälisyys, jolloin kysymyksiä tarkastellaan monesta näkökulmasta.

3. Pääsy oleellisten päätöksenteon prosessien äärelle:

Jotta tiedeneuvonta voi olla vaikuttavaa, tulee tiedeneuvojilla olla pääsy päätöksenteon kannalta oleellisten prosessien äärelle. Tiedeneuvonnassa koottu tieto on todennäköisimmin päätöksentekijöille oleellista, jos tiedeneuvonta on otettu mukaan päätöksenteon prosesseihin varhaisessa vaiheessa ja vuoropuhelu eri tahojen välillä jatkuu läpi prosessin.

4. Tieteidenvälisyys:

Tieteidenvälisyys ja monipuolisen tiedon kokoaminen varmistaa eri näkökulmien huomioimisen

tiedeneuvonnassa. Monimutkaisten ilmiöiden ymmärtäminen vaatii useiden eri tieteenalojen ratkaisukeskeistä dialogia ja siihen toimivia rakenteita.

5. Epävarmuuksien vähentäminen:

Tiedevälityksen tehtävänä voidaan nähdä olevan myös selventää sitä, mitä jo tiedetään, mitä ei tiedetä, mitä voidaan tietää ja mitä ei voida tietää. Avoimuus epävarmuuksien suhteen voi auttaa osaltaan kirkastamaan eri näkökulmia ja ymmärtämään päätöksenteon reunaehtoja.

Infolaatikko 2. Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin toiminta: tiedeneuvontaa päätöksenteon tueksi.

Nykykäytännöissä toimivaa:

- Tietotuella on kysyntää päätöksenteon kaikilla tasoilla – pyyntöjä tulee enemmän kuin niihin ehditään vastata. Työohjelman mukaisesti priorisoidaan valtioneuvostoa, eduskuntaa ja ministeriöitä, mikä on luontevaa ilmastolain ja luonnonsuojelulain mandaatit huomioiden.
- Arvioinnit osoittavat nykyisen toiminnan olevan vaikuttavaa.
- Suomessa on vahva parlamentarismien periaate, ja Ilmastopaneeli ja Luontopaneeli ovat olleet tärkeä tietotuki eduskunnalle. Eduskuntakuulemiset ovat tärkeitä tilaisuuksia poliitikkojen ja paneelin jäsenten vuorovaikutukselle. Lisäksi paneelit ovat panostaneet kaikkien eduskuntaryhmien kanssa käytävään vuoropuheluun ja tietotuen tarjoamiseen.
- Ilmastopaneelilla ja Luontopaneelilla on vahvaa vuorovaikutusta usean ministeriön kanssa, mikä mahdollistaa prosesseihin mukaan pääsemisen varhain ja oikea-aikaisen tietotuen suoraan säädös- (sektoriministeriöt) ja suunnitelmavalmisteluun (koko valtioneuvosto). Molemmat tiedepaneelit ovat kehittäneet vuoropuhelua valmistelijoiden kanssa ja esittelevät selvitystensä tuloksia virkahenkilöille etukäteen – tämä on saanut tällä paneelikaudella erityisesti kiitosta.
- Tiedepaneelien toiminnassa ja tietotarpeita välittämässä ovat mukana myös ministeriöyhdyshenkilöt (Luontopaneelilla 9, Ilmastopaneelilla 7).
- Tiedepaneeleilla on kyky tarkastella ilmasto- ja luontopolitiikan ratkaisuja myös yli vaalikausien.

Kehitettävää:

- Tiedolla vaikuttaminen varhaisemmassa vaiheessa, mukaan luettuina hallitusohjelmat.
- Tiedeneuvonnan vaikuttavuus riippuu myös valmistelijoista ja päättäjistä: milloin ja missä vaiheessa tiedepaneelien tietotukea halutaan hyödyntää.
- Jatketaan paneelien välisen yhteistyön kehittämistä. Tiedepaneelit tekevät jo omaehtoisesti muun muassa yhteisiä julkaisuja ja viestejä päätöksenteon tueksi.
- Tiedepaneelien viestiä hyödynnetään vahvemmin ennakkoinnissa ja tulevaisuuden vaihtoehtojen arvioinneissa yhteiskunnan eri sektoreilla.
- Tiedepaneeleilla voisi olla annettavaa muun muassa siihen, miten yhteiskunnan ja talouden rakenteet voisivat muuttua niin, että ilmastoon, luontoon ja kestävytyteen liittyvät haasteet kääntyisivät pitkällä aikavälillä mahdollisuuksiksi (“re-designing the economy”, mm. ICCN).

Vaihtoehtoisia tapoja:

- Vaikuttavuuden parantaminen lainsäädännön avulla: tiedepaneeleille vahvempi mandaatti arvioida hallituksen ilmastopolitiikkaa ja luontopolitiikkaa tai budjettiesitysten riittävyyttä asetettujen kansallisten ja EU-tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta.
- Tiedepaneelien tiedon tuominen vahvemmin osaksi hallitusneuvottelujen tietotukea. Tässä valtioneuvoston kanslialla voisi olla rooli.
- Tiedepaneelit mukaan päättäviin pöytiin tietotueksi: esimerkiksi pääministerin luonto- ja ilmastopolitiikan pyöreä pöytä. Valtioneuvoston kanslialla voisi olla rooli hakea paneelien tietotuella väyliä erityisesti virkavalmistelua korkeammilla tasoilla ja se voisi auttaa systemaattisemman päätöksentekoa tukevan tiedepaneeliyhteistyön kehittämisessä.

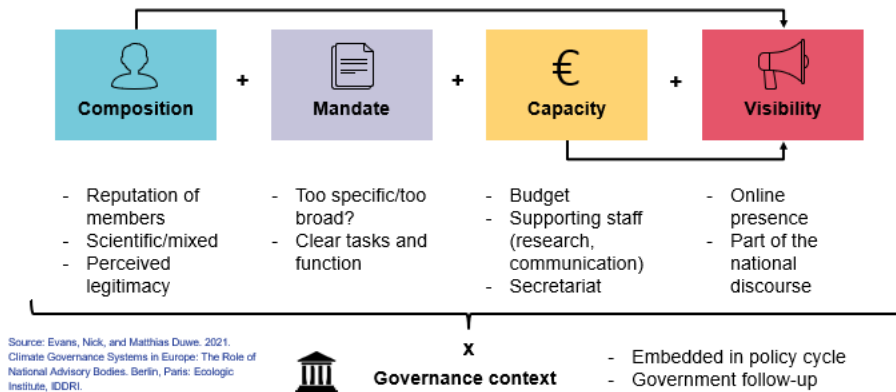
4.1. RIIPPUMATTOMUUS TIEDENEUVONNAN ONNISTUMISEN TEKIJÄNÄ

Riippumattomuus on tunnistettu tiedenevonnin onnistumisen kannalta tärkeäksi tekijäksi (ks. esim. Gluckman 2014 ja 2022, Elliot ym. 2021, European Commission 2019). Riippumattomuuden mahdollistajiksi on tunnistettu muun muassa riippumattomuus poliittisesta ohjauksesta (Gluckman 2014 ja 2022), lailla turvattu riippumattomuus (Ecologic institute 2024) ja jäsenten valinta riippumattomasti. Riippumattomat tiedepaneelit voidaan nähdä sekä hyvän hallinnon indikaattorina että mahdollistajana (Evans & Duwe 2021).

Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin riippumattomuudesta on säädetty ilmastolaissa sekä luonnonsuojelulaissa. Riippumattomat tiedepaneelit eivät ole poliittisessa ohjauksessa, eivätkä hallitusohjelmaa toimeenpanevia viranomaisia.

Itsenäisen tiedenevonnin ja julkishallinnollisten politiikkaprosessien välillä nousee väijäämättä ristiriitoja, ja tämän takia riippumattomuudesta huolehtiminen on tärkeää – myös tiedepaneelin henkilöstön osalta. Tiedepaneelin riippumattomuutta tukevat asiantuntijasihteeristöt, jotka eivät toimi suoraan poliittisen ohjauksen alaisuudessa (lisää asiantuntijasihteeristöjen toiminnasta seuraavassa luvussa 4.2.). Vuodesta 2024 Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin asiantuntijasihteeristöt ovat sijainneet Suomen ympäristökeskuksessa. Kansainvälisessä vertailussa tutkimuslaitokset ovat tavallinen sijoituspaikka niille sihteeristöille (esim. Ruotsin ja Irlannin ilmastopaneelit), joita ei ole perustettu omiksi organisaatioikseen.

▶ Having an impact: Potential success factors and barriers



Kuva 1. Vaikuttavan tiedepaneelitoiminnan onnistumisen edellytyksiä ja mahdollisia esteitä. Vaikuttavuutta tukevat paneelien kokoonpanon monitieteisyys, selkeä työlle annettu mandaatti ja asiantuntijasihteeristön resursointi, jonka osana on riippumaton viestintä. (Evans ym. 2021)

Infolaatikko 3. Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin toiminta: riippumattoman tiedepaneelin koostumus.

Nykykäytännössä toimivaa:

- Nykykäytännöllä on saatu aikaan asiantuntemukseltaan laadukkaita monitieteisiä tiedepaneeleja.
- Tutkimuslaitokset ja korkeakoulut esittävät paneelin jäseniksi tieteellisesti ansioituneita parhaita asiantuntijoitaan ja esittävillä organisaatioilla on kyky arvioida asiantuntijuutta.
- Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin nimittää valtioneuvosto, joten niillä voidaan katsoa olevan hallituspuolueiden tuki.
- Tutkimuslaitokset ja korkeakoulut ovat sitoutuneita antamaan paneelin jäsenten työaikaa ja organisaation muuta resurssia paneelin käyttöön, kun ne esittävät nimitettäviä. Asiantuntijat toimivat paneeleissa riippumattomina asiantuntijoina, eivät taustaorganisaatioidensa ohjauksessa.
- Ympäristöministeriö on ollut Luontopaneelin ja Ilmastopaneelin nimitysten esittäjänä luonteva, koska ministeriössä on osaamista kyseisistä teemoista ja ymmärrystä, miltä tieteenaloilta tutkijoita paneeleihin tarvitaan, jotta monitieteisyys ja politiikan tuki voivat toteutua.
- Tiedepaneeleilta on ennen uuden paneelin nimittämistä kerätty kokemuksia siitä, mitä tieteenaloja paneeliin erityisesti tarvitaan oikeiden asiantuntijuusresurssien varmistamiseksi päätöksentekijöiden tietopyyntöihin vastaamisessa.

Kehitettävää:

- Tutkimuslaitokset ja korkeakoulut (ja niiden sisäinen politiikka) voivat vaikuttaa siihen, keitä asiantuntijoita paneeleihin esitetään, mikä on voinut hankaloittaa tietyn osaamisen saamista paneeliin.
- Koska hallitus nimittää paneelin, asiantuntijoiden kokoonpanoon ja asiantuntemuksen painotuksiin voivat vaikuttaa myös poliittiset näkemykset.
- Tiedepaneelien nimittämisten ajoitusten yhtenäistäminen, jotta nimitysehdotuksia eri tiedepaneeleihin voidaan tarkastella korkeakouluissa ja tutkimuslaitoksissa samanaikaisesti.

Vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa:

- Asiantuntijat hakevat itse suoraan paneelin jäsenyyttä (esim. EU:n ilmastopaneeli).
- Istuva paneeli esittää nimitettävät seuraavaan paneeliin ja ministeriö tai hallitus nimittää (esim. Tanska ja Ruotsi).
- Istuva paneeli nimittää jäsenet (esim. Ranska).
- Valtioneuvoston kanslia esittää ja valtioneuvosto nimittää. Tässä vaihtoehdossa voisi olla syytä arvioida, mitä lisäarvoa toisi suhteessa nykyiseen käytäntöön ja miten varmistetaan nimitykset esittävän tahon substanssiasiantuntemus, jotta paneeleihin saadaan tarvittavien alojen edustus.

4.2. TIEDEPANEELIEN TOIMINTAVALMIUDET: RESURSOINTI

Onnistuneen tiedeneuvonnan kannalta hyvin resursoitu asiantuntijasihteeristö sekä riittävä budjetti ovat keskeisiä tekijöitä (esim. Gluckman ym. 2021, Evans & Duwe 2021). Tiedeneuvonnan tutkimuksessa nousee esiin, että viestintä ja sen riippumattomuus on keskeinen osa neuvontaa tuottavien tahojen työtä.

Backmanin arviointiraportti (Backman 2024) tunnistaa, että tiedepaneelit ovat kustannustehokas tapa tuoda päätöksenteon tueksi korkean tason asiantuntemusta ja tieteelliseen tietoon pohjaavaa neuvontaa. Käytännössä paneelin jäsenet tekevät paneelityötä oman organisaationsa tuella ja resursseilla eli selvästi enemmän kuin panelisteille annettava vuosipalkkio antaa ymmärtää. Oman

asiantuntemuksensa lisäksi paneelin jäsenet tuovat mukanaan omien taustaorganisaatioidensa laajemman osaamispohjan, jota hyödynnetään erityisesti selvityshankkeissa.

Ilmastopaneelien kansainvälisen verkoston sisäisessä jaottelussa Ilmastopaneeli ja Luontopaneeli kuuluvat 3–4 hengen sihteeristöresurssillaan kategoriaan ”pienet sihteeristöt” (1–9 hengen sihteeristöt). Paneelien vuosibudjetit (sisältäen mm. henkilöstö- ja hankekulut) ovat 750 000 euroa (Ilmastopaneeli) ja 460 000 euroa (Luontopaneeli). Onnistunut tiedon välittäminen vaatii paneelien asiantuntijasihteeristöissä politiikkaprosessien seuraamista, kykyä syntetisoida monitieteistä tietoa, koordinaatitaitoa sekä vahvaan asiantuntemukseen perustuvaa viestintää.

Infolaatikko 4. Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin toiminta: asiantuntijasihteeristöjen rooli ja sijoitus.

Nykykäytännössä toimivaa:

- Kuten Ilmastopaneelista ja Luontopaneelista tehdyt arviot (Laine ym. 2023, Laine ym. 2019 ja Kilpi ym. 2023) osoittavat, on asiantuntijasihteeristöresurssin kasvattaminen johtanut paneelien työn parempaan näkyvyyteen, suunnitelmallisuuteen ja vaikuttavuuteen.
- Nykyiset tutkimuslaitoksissa toimivat asiantuntijasihteeristöt eivät toimi valtioneuvoston palveluksessa, jolloin riippumattomuus poliittisesta ohjauksesta on helppo varmistaa.
- Nykyiset asiantuntijasihteeristöt tarjoavat paneelin työn tueksi paneelien teemoihin fokusoitunutta asiantuntijatukea.
- Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin asiantuntijasihteeristöt tekevät toistensa kanssa sujuvasti yhteistyötä.
- Arviointien suositusten mukaisesti paneelit ovat panostaneet viestinnän asiantuntijaresurssiin. Se on keskeinen tekijä siinä, kuinka hyvin ja oikea-aikaisesti tiedepaneelien tuottama tieto on päätöksentekijöiden ja koko yhteiskunnan saatavilla.

Kehitettävää:

- Sihteeristöjen sijoituspaikan vaihtaminen (ja työskentelyinfrastruktuurin uudelleenrakentaminen) organisaatiosta toiseen tiedepaneelien toimikausien vaihtuessa aiheuttaa turhaa työtä.
- Pääsihteerien rooli vaihtelee paneelista toiseen: Luontopaneelin ja Ilmastopaneelin pääsihteerit ovat käytännössä ministeriöyhdyshenkilöitä muiden ministeriöyhdyshenkilöiden joukossa. Tämä on katsottu toimivaksi, mutta nimikettä voitaisiin uudelleen harkita kuvaavammaksi. ”Pääsihteerin” nimikkeenä aiheuttaa sekaannusta, kun samaan aikaan esimerkiksi Kestävyyspaneelin pääsihteerin on tosiasiallisesti Kestävyyspaneelin henkilöstöä.

Vaihtoehtoisia toteuttamistapoja:

- Oma itsenäinen organisaatio, johon paneelien sihteeristöt olisivat pysyvästi sijoitettuina, tukisi riippumattomuutta (kansainväliset esimerkit tukevat tätä, ks. esim. Tanskan ilmastopaneeli, Iso-Britannian ilmastopaneeli).
- Sihteeristön sijoittaminen korkeakoulun yhteyteen on edelleen hyvä vaihtoehto (näin toimittiin kaudella 2020–2023).
- Mahdollinen sihteeristön sijoittuminen ministeriöön tai valtioneuvoston kansliaan voi olla riski riippumattomuuden näkökulmasta, ottaen huomioon virkahenkilön lojaliteettivelvoitteen edustamaansa organisaatiota kohtaan ja toisaalta suoran esihenkilön sijoittumisen hallitusohjelmaa toteuttavaan rakenteeseen.
- Sihteeristöjen vakinaistaminen toisi pysyvyyttä ja lisäisi paneelien kausien vaihdosten tehokkuutta.
- Nykyrakenteessa pääsihteerin nimikkeen sijaan voitaisiin siirtyä käyttämään ministeriöyhdyshenkilön nimikettä.

4.3. TIEDEPANEELIEN MANDAATTI, TOIMINTATAVAT JA TIETOTUEN TUOTTAMINEN

Ilmastopaneelin mandaatti tulee ilmastolaista ja Luontopaneelin luonnonsuojelulaista. Lainsäädännöstä tuleva mandaatti on kansainvälisesti vertailtuna tavallisin tapa turvata ympäristöpolitiikan tiedeneuvonnan edellytykset (ks. Evans & Duwe 2021).

Kansainvälisessä vertailussa tiedepaneeleilla ajatellaan olevan kolmenlaisia rooleja: vallan vahtikoira, neuvonantaja ja yhteiskunnallisen keskustelun mahdollistaja. Suomen ilmastopaneeli ja Suomen Luontopaneeli toteuttavat näitä kaikkia kolmea roolia.

Mandaatin määrittelyssä liian kapea mandaatti kaventaa tiedepaneelin mahdollisuuksia asettaa oma agendansa ja prioriteettinsa, toisaalta liian laava mandaatti voi hankaloittaa selkeiden vaikuttavien reittien löytämistä tiedeneuvonnasta päätöksentekoon (Evans & Duwe 2021).

Kansainvälisessä vertailussa monissa muissa maissa kansallisilla ilmastopaneeleilla 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 (ks. kuva 2). Sama koskee Luontopaneelia. Tässä voisi olla kehittämisen paikka, kuten Ilmastopaneeli (2021) tunnisti ilmastolain uudistuksen yhteydessä.

Esimerkiksi Britanniassa, Tanskassa, Ruotsissa, Ranskassa, Irlannissa ja Hollannissa kansalliset ilmastopaneelit ovat velvollisia tekemään arviointiraportin ilmastotavoitteiden toteutumisesta sekä antamaan suosituksen mahdollisista lisätoimista. Käytännössä Ilmastopaneeli on Suomessa tehnyt vastaavanlaisia arvioita, niin omasta aloitteestaan kuin hallituksen pyynnöstä.

Luontopaneeli on ehdottanut Suomen luontopolitiikalle samankaltaista kehystä kuin mitä ilmastolaki velvoittaa ilmastopolitiikalle: säännöllisiä luontopolitiikan arvioiteja sekä pitkän ja lyhyen aikavälin suunnitelmia (Ketola ym. 2022).

Country	Independent expert council with concrete input in policy-making cycle	Legal framework	Government must respond to input from an independent expert council	Legal framework	Progress report produced regularly by independent expert council (i.e., watchdog)	Legal framework
Austria	Somewhat, not independent		-		-	
Belgium (1)	Yes, Committee of scientific experts	x	-		Yes	x
Bulgaria	Somewhat, not independent	x	-		-	
Croatia	Somewhat, not independent	x	-		-	
Cyprus	-		-		-	
Czechia (2)	-		-		-	
Denmark	Climate Council	x	Yes	x	Yes	x
Estonia (3)	-		-		-	
Finland	Somewhat, no mandated input	x	-		Yes	
France	High Council for Climate	x	Yes	x	Yes	x
Germany	Council of Experts on Climate Change	x	-		Yes	x
Greece	Scientific Committee on Climate Change	x	-		Unclear, not yet operational	
Hungary	Somewhat, not independent	(x)	-		-	
Ireland	Climate Change Advisory Board	x	Yes	x	Yes	x
Italy	-		-		-	
Latvia	-		-		-	
Lithuania	Somewhat, no mandated input	x	-		-	
Luxembourg	Climate Policy Observatory	x	-		Yes	x
Malta	-		-		-	
Netherlands (4)	Somewhat, no mandated input		-		Unclear, not in first work programme	
Poland	-		-		-	
Portugal	Climate Action Council	x	-		Unclear, not yet operational	
Romania	-		-		-	
Slovakia	Somewhat, not independent		-		-	
Slovenia (4)	Climate Council	x	Yes	x	Unclear, not yet operational	
Spain	Committee of Experts on Climate Change	x	Yes	x	Yes	x
Sweden	Climate Policy Council	x	-		Yes	x
TOTAL	Yes = 11 Somewhat = 8 No = 8	16	Yes = 5 No = 22	5	Yes = 9 No = 14 Unclear = 4	8

Kuva 2. Eurooppalaisten ilmastopaneelien vertailua sen suhteen, kuinka vahva mandaatti niillä on neuvoa ja arvioida hallituksen ilmastopolitiikkaa. (Evans ym. 2024)

Infolaatikko 5. Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin toiminta: selvityshankkeet.

Ilmastopaneelilla ja Luontopaneelilla on lain turvin mandaatti toteuttaa tarpeelliseksi katsomiaan selvityksiä. Molempien rahoitus tulee YM:n budjetista, ja paneelit päättävät itse rahoitettavista hankkeista.

Nykykäytännössä toimivaa:

- Tiedepaneelit valitsevat itse aiheet selvityksilleen, mikä on keskeinen riippumattomuustekijä. Tämä ei kuitenkaan poista valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden mahdollisuutta osoittaa paneeleille pyyntöjä tietotarpeidensa täyttämiseen.
- Vapaus valita selvitysten aiheet on tärkeä vetovoimatekijä paneelin jäsenille.
- Valmistelijoiden ja esimerkiksi ministeriöiden kanssa käydään aktiivista vuoropuhelua tietotarpeista ja valmistumassa olevista selvityksistä sekä tuodaan hallinnon vastuutahoille tiedoksi selvitysten tuloksia jo ennen julkaisua.

Kehitettävää:

- Selvitysten oikea-aikaisuus suhteessa valmisteluun. Tätä kehitetään jatkuvasti.
- Tietotuen painopisteen aikaistaminen, jotta tieto pystytään huomioimaan valmistelutyössä ennen lopullista esitystä. Tämä edellyttää entistä tiiviimpää tiedonkulkua valmistelijoiden ja tiedepaneelien välillä.

Vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa:

- Säännölliset hallituksen politiikan arviointiraportit (esim. Ruotsi, Tanska) ja mandaatti laissa tähän (ml. hallinnolliset prosessit vastata raportin suosituksiin, ks. yllä).
- Rahoitus VNK:n kautta. Muutos ei olisi välttämättä tiedepaneelien kannalta merkittävä, kunhan nykykäytäntöä vastaavaa autonomisuuden periaatetta noudatettaisiin tiedepaneelien työn suuntaamisessa sekä hankkeiden valinnassa ja toteutuksessa.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

Ilmasto- ja luontopolitiikan riippumaton ja vaikuttava tiedeneuvonta vaatii tieteidenvälistä vuoropuhelua ja riittävät resurssit.

- Ilmastonmuutos ja luontokato ovat ilmiöinä monimutkaisia ja yhteiskunnan osa-alueet läpileikkaavia ongelmia.
 - Niiden ratkomista tukeva tiedeneuvonta vaatii sekä erikoistunutta asiantuntemusta että tieteidenvälisyyttä.
- Tiedeneuvonnan tarve ilmasto- ja luontokysymysten ratkomisessa tulee kasvamaan, koska kysymykset tulevat jatkossa kytkeytymään yhä selvemmin yhteiskunnan muuhun päätöksentekoon.
 - Tämä edellyttää syvällistä perehtymistä niin tutkimukseen kuin päätöksenteon prosesseihin, mikä perustelee erillisten paneelien tarvetta myös tulevaisuudessa.
- Ilmastonmuutos ja luontokato ovat toisiinsa kytkeytyneitä, laaja-alaisia ja pitkän aikavälin ilmiöitä.
 - Yhteistyö Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin välillä onkin tiivistä. Samalla yhteistyötä myös muihin tiedepaneeleihin on lisätty.
- Vaikuttava tiedeneuvonta perustuu yhtäältä monialaisen tutkimustiedon kokoamiseen ja toisaalta osaavaan ja oikea-aikaiseen tiedon välittämiseen.
 - Tiedepaneelien asiantuntijasihteeristöjen ja viestinnän rooli on keskeinen.
- Kirjallisuudessa on tunnistettu useita vaikuttavan ja onnistuneen tieteellisen neuvonannon tekijöitä: riippumattomuus, lain tuoma tuki, tiedepaneelien monitieteinen koostumus, mandaatti, toimintavalmiudet, näkyvyys ja panostukset vuorovaikutukseen.
- Tiedeneuvonnan riippumattomuus edellyttää itsenäisyyttä ja turvaväliä poliittiseen päätöksentekoon ja toimeenpanoon – niin tiedepaneelin kuin sen työntekijöiden osalta.
 - Ollakseen riippumattomia tiedepaneelien täytyy voida suunnitella ja organisoida omaa työtään niille annetun mandaatin puitteissa sekä valita tarkasteltavia aiheita.

Ilmastopolitiikan ja luontopolitiikan tiedeneuvonta on kansainvälistä.

- Ilmastopolitiikan tiedeneuvonnalla on vahva kansainvälinen konteksti ja tätä kautta paljon vertailukohteita sekä kokemusta toimivista tiedeneuvonnan käytänteistä.
 - Riippumattomat ilmastotiedepaneelit on tutkimuksessa tunnistettu keskeiseksi osaksi demokraattisten maiden ilmastopolitiikan tukea ja ilmastohallintaa, ja niiden antamasta tiedeneuvonnasta on hyviä kokemuksia.
- Luontopolitiikan tiedeneuvonnan tarve on kansainvälisesti tunnistettu, mutta kansainvälisiä vertailukohteita on vähemmän – tässä Suomi on ollut edelläkävijöiden joukossa.
- Ilmastopaneelien ja luontopaneelien määrä on globaalisti ja Euroopassa kasvanut.
 - Kansallisten ilmastopaneelien rinnalle on EU:n ilmastolaissa perustettu EU:n ilmastopaneeli. EU:n ilmastolaki kehottaa jäsenmaita perustamaan kansallisen ilmastopaneelin.

Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin tiedoneuvonta on vaikuttavaa ja kustannustehokasta – toimintaa on mahdollista edelleen kehittää.

- Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin toiminta on riippumattomissa arvioinneissa todettu sekä vaikuttavaksi että kustannustehokkaaksi. Toimintaa kehitetään jatkuvasti.
 - Toimikaudella 2024–2027 paneeleissa on panostettu politiikkaprosessien syklien entistä parempaan huomioimiseen ja oikea-aikaiseen tietotuen tarjoamiseen muun muassa parantamalla vuoropuhelua päättäjien ja virkahenkilöiden kanssa.
 - Myös tiedepaneelien yhteistyötä on tiivistetty.
- Ilmastopaneeli ja Luontopaneeli käyvät valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden kanssa aktiivista vuoropuhelua tietotarpeista ja valmistumassa olevista selvityksistä.
 - Tietotuen painopistettä voidaan edelleen aikaistaa, jotta tieto pystytään huomioimaan valmistelutyössä ennen lopullista esitystä.
 - Yhteistyön tapoja kehitetään vuoropuhelussa tiedon tarvitsijoiden ja paneelien ministeriöyhdysheiköiden kanssa.
- Kansainvälisessä vertailussa monilla ilmastopaneeleilla on selkeämpi lakisäätäinen tehtävä ilmastopolitiikan säännöllisenä ja riippumattomana arvioijana.
 - Paikka kehittää molempien paneelien vaikuttavuutta lainsäädännön avulla.
- Vaikuttavuutta voitaisiin parantaa hyödyntämällä tiedepaneelien tietotukea olemassa olevissa rakenteissa (esim. pääministerin luonto- ja ilmastopolitiikan pyöreä pöytä).
 - VNK voisi tunnistaa väyliä tietotuella erityisesti virkavalmistelua korkeammilla tasoilla.
- Vaikuttavuutta voitaisiin lisätä, mikäli tiedepaneelien tieto saataisiin vahvemmin osaksi hallitusneuvottelujen tietotukea. Tässä VNK:lla voisi olla rooli.
- Paneelit ovat kehittäneet yhteistyötään, ja sitä voidaan edelleen kehittää.
 - Tiedepaneelit ovat tuottaneet yhteisiä julkaisuja ja viestejä päätöksenteon tueksi.
 - Jos valtioneuvoston kansliaan halutaan perustaa tiedepaneelien tiedoneuvontaa tukevia toimintoja, voisivat ne osaltaan fasilitoida tiedepaneelien välistä yhteistyötä ja erityisesti tiedepaneelien yhteisesti tuottaman tietopohjan hyödyntämistä läpi valtioneuvoston.
- Paneelien organisoitumisessa voitaisiin ottaa mallia kansainvälisistä toimivista esimerkeistä.
 - Oma itsenäinen organisaatio, jossa paneelien sihteeristöt sijaitsisivat pysyvästi, tukisi riippumattomuutta ja tehostaisi paneelien toimikausien vaihtumista.
 - Sijoittuminen valtion tutkimuslaitokseen on yleinen tapa ilmastopaneeleilla maailmalla.
 - Yliopistot ovat mahdollisia sijoituspaikkoja, ja ne ovat olleet Ilmastopaneelin ja Luontopaneelin sijoituspaikkana kaudella 2020–2023.
- Harkittaessa sihteeristön mahdollista sijoittumista ministeriöön tai valtioneuvoston kansliaan tulee huolehtia riippumattomuuden toteutumisesta.
 - Tulee ottaa huomioon virkahenkilön lojaliteettivelvoite edustamaansa organisaatiota kohtaan ja suoran esihenkilön sijoittuminen hallitusohjelmaa toteuttavaan rakenteeseen.
- Nykyrakenteessa pääsihteerin nimikkeen sijaan voitaisiin siirtyä käyttämään ministeriöyhdysheiköiden nimikettä.

LÄHTEET

Aalto, J. ym. 2025. Tiedepaneelien viestejä kansallisen ennallistamissuunnitelman valmisteluun. Saatavilla: <https://luontopaneeli.fi/wp-content/uploads/2025/02/tiedepaneelien-viesteja-ennallistamissuunnitelman-valmisteluun-2025-02.pdf>

Averchenkova, A. ym. (2021) The influence of climate change advisory bodies on political debates: evidence from the UK Committee on Climate Change, Climate Policy. <https://doi.org/10.1080/14693062.2021.1878008>

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

Ecologic Institute 2024. Climate Framework Laws Info-Matrix Version 250313, (N. Evans, M. Duwe, & D. Kocher, Eds.). Ecologic Institute, Berlin. Saatavilla: <https://www.ecologic.eu/19320>

Elliot, C. ym. 2021. Climate Advisory Bodies: Experiences and Approaches for Effective Climate Change Policy. A discussion paper for the International Climate Councils Network (ICCN). Saatavilla: <https://www.climatecouncils.org/wp-content/uploads/2022/05/WRI-Climate-Advisory-Bodies-Report-Final-May-2022.pdf>

ESABCC (European Scientific Advisory Board on Climate Change) 2024. Towards EU climate neutrality Progress, policy gaps and opportunities: Assessment Report 2024. Saatavilla: <https://climate-advisory-board.europa.eu/reports-and-publications/towards-eu-climate-neutrality-progress-policy-gaps-and-opportunities>

European Commission 2019: Directorate-General for Research and Innovation and Group of Chief Scientific Advisors, Scientific advice to European policy in a complex world, Publications Office, 2019. Saatavilla: <https://data.europa.eu/doi/10.2777/80320>

Europe's Choice 2024. Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029. Julkaistu 18.6.2024. Saatavilla: <https://dorie.ec.europa.eu/en/details/-/card/8005305#share>

Evans, N. & Duwe, M. 2021. 'Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies'. Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris. Saatavilla: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2021/Evans-Duwe-Climate-governance-in-Europe-the-role-of-national-advisory-bodies-2021-Ecologic-Institute.pdf>

Evans, N. ym. 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. Saatavilla: <https://www.ecologic.eu/sites/default/files/publication/2024/Ecologic-2024-EU-policy-for-better-national-climate-governance.pdf>

Gluckman P. 2014. Policy: The art of science advice to government. Nature 507, 163–165. <https://doi.org/10.1038/507163a>

Gluckman, P., Bardsley, A., & Kaiser, M. 2021. Brokerage at the science–policy interface: From conceptual framework to practical guidance. Humanities & Social Sciences Communications, 8(84). <https://doi.org/10.1057/s41599-021-00756-3>

Gluckman, P., Quirion, R., Denis, M. & Allen, K. 2022. Principles and Structures of science advice: An outline ISC and INGS Occasional Paper March 2022. Saatavilla: https://council.science/wp-content/uploads/2020/06/Science-advice_ISC_INGSA-updated-24022022.pdf

IPBES 2025a. Work programme. Haettu 28.4.2025. Saatavilla: <https://www.ipbes.net/work-programme>

IPBES 2025b. National and regional platforms and networks. Haettu 28.4.2025. Saatavilla: <https://www.ipbes.net/national-regional-platforms-networks>

Ketola, T. ym. 2022. Kohti luontoviisasta Suomea: Keinoja luontoposiitivisuuden saavuttamiseksi. Suomen Luontopaneelin julkaisuja 2/2022. Saatavilla: <https://luontopaneeli.fi/wp-content/uploads/2022/06/luontopaneelin-julkaisuja-2-2022-kohti-luontoviisasta-suomea.pdf>

Kilpi, J. ym. 2023. Suomen Luontopaneelin ensimmäisen toimikauden 2020–2023 arviointi. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2023:42. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-065-1>

Kulovesi, K. ym. 2024. The European Climate Law: Strengthening EU Procedural Climate Governance? Journal of Environmental Law, Volume 36, Issue 1, March 2024, s. 23–42. <https://doi.org/10.1093/jel/egad034>

Laine, A. ym. 2019. Suomen ilmastopaneelin ensimmäisen ilmastolain mukaisen toimikauden arviointi. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161729>

Laine, A. ym. 2023. Suomen ilmastopaneelin ilmastolain mukaisen toisen toimikauden 2020–2023 arviointi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-051-4>

Partanen, A-I. ym. 2024. Suomen päästövähennyspolun tarkastelu huomioiden muiden kuin CO₂-kasvihuonekaasujen ja epäsuorien nieluvaikutusten rooli. Suomen ilmastopaneelin raportti 2/2024. Saatavilla: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/suomen-paastovahennyspolun-tarkastelu-huomioiden-muiden-kuin-co2-kasvihuonekaasujen-ja-epasuorien-nieluvaikutusten-rooli/>

Saarela, S-R. 2020. In between two worlds? Science-policy interaction in Finnish environmental governance. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/0d6e1616-e9c8-443b-867a-df4e36259b2e/content>.

Suomen ilmastopaneeli 2021. Suomen ilmastopaneelin muistio ilmastolain suunnittelu- ja seurantarjestelmästä. Suomen ilmastopaneelin julkaisuja 1/2021. Saatavilla: <https://ilmastopaneeli.fi/hae-julkaisuja/suomen-ilmastopaneelin-muistio-ilmastolain-suunnittelu-ja-seurantarjestelmasta/>

Vallance, P. 2023. Modern government and science advice. Science 382,13–13(2023). DOI: [10.1126/science.adl0894](https://doi.org/10.1126/science.adl0894)

Valtioneuvosto 2023. Vahva ja välittävä Suomi – Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

Valtioneuvoston viestintäosasto 2025. Pääministeri Petteri Orpo ohjeisti valtioneuvoston kansliaa tiedepaneelien uudistuksen valmistelussa. Tiedote 22.1.2025. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/tiedepaneelien-kehittamisen-jatkotyosta>