

NAVIGOINTIA KESTÄVÄN KAUPUNKISUUNNITTELUN RISTIAALLOKOSSA – SUUNNITTELIJOIDEN KÄSITYKSIÄ OIKEUDENMUKAISUUDESTA

Aino Rekola: *YTM, tutkija, Suomen ympäristökeskus*

Riikka Paloniemi: *FT, ryhmäpäällikkö, Suomen ympäristökeskus*

aino.rekola@ymparisto.fi, riikka.paloniemi@ymparisto.fi

Janus vol. 27 (3) 2019, 264–282

 Janus



Tiivistelmä

Kaupunkilaisten hyvinvoinnin kannalta luontoympäristön laatu ja saavutettavuus ovat tulevaisuuden avainkysymyksiä. Artikkelissa analysoimme pääkaupunkiseudun kaupunkisuunnittelijoiden sekä viheralueiden hoidosta vastaavien viranomaisten oikeudenmukaisuuskäsityksiä. Suunnittelijanäkemuksista etsimme vastauksia siihen, miten suunnittelijat ratkovat työssään edustajuuden dilemmaa, joka aiheutuu tasapuolisuuden turvaamisen ja moninaisuuden tunnistamisen välisistä jännitteistä. Tutkimukssamme havaitsimme, että suunnittelijat pitivät oikeudenmukaisuutta vahvana ammatillisena periaatteenaan. Erilaisten odotusten ristipaineissa suunnittelijoiden kyky käyttää luovasti toimivaltaansa oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi oli kuitenkin jossain määrin rajoittunut. Esitämme, että ymmärrys oikeudenmukaisuuden kokemuksen rakentumisesta ja siitä, miten reilu prosessi itsessään auttaa osallista hyväksymään huonommankin lopputuloksen, voisi toimia suunnittelijalle kompassina odotusten ristipaineissa navigoinnissa. Suunnittelijan kykyä turvata oikeudenmukaisuutta voidaan tukea lainsäädännöllä ja ammattieettisillä periaatteilla.

JOHDANTO

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta nojaa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ideaan. Oikeudenmukaisuus on määritellyt hyvinvointivaltion rakentumista (Julkunen 2018), hyvinvointijärjestelmien arviointia (Häikiö 2014), järjestelmien kehittämistä ja kehittämisen kritiikkiä (Kantola 2015) sekä hyvinvointivaltion professioita (Julkunen 1994). Ympäristötietoisuuden lisääntymisen myötä oikeudenmukaisuus on tullut myös osaksi ympäristöpoliittista keskustelua. Viimeisen kymmenen vuoden aikana muun muassa ympäristökonflikteja (Peltonen ym. 2008), luonnonvarojen käyttöä (Vainio 2011) sekä ilmastonmuutosta (Järvelä 2018) on tarkasteltu oikeudenmukaisuusnä-

kökulmasta. Aivan viime vuosina tieto kaupunkiluonnon terveys- ja hyvinvointivaikutuksista sekä luonnon, sen käyttömahdollisuuksien ja hyötyjen epätasaisesta jakautumisesta on lisääntynyt (Paloniemi ym. 2018; Laatikainen ym. 2017; Yli-Pelkonen & Vierikko 2016). Uusi tieto auttaa ymmärtämään paremmin sosiaalisen ja ympäristöllisen oikeudenmukaisuuden kytkeytymistä kaupunkiympäristöissä. Tieto haastaa myös kasvavat kaupungit pohtimaan oikeudenmukaisuutta osana kestävä viher- ja vesialueiden suunnittelua ja hoitoa.

Alueidenkäytön ja -hoidon suunnittelu on asukkaiden arkisen ympäristöoikeudenmukaisuuden politiikkaa. Suomalaista suunnittelua ohjataan

lainsäädännöllä, jonka yleiseen tavoitteeseen sisältyy vahva oikeudenmukaisuusperiaate. Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, 1 §) (jäljempänä MRL) yleisenä tavoitteena on ”järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen niin, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle ottaen huomioon erilaisten väestöryhmien tarpeet ja edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä sekä turvataan kansalaisten osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuus”. MRL korostaa myös asukkaiden osallisuutta. Sen mukaan (MRL 6 § ja 62–63 §) suunnittelussa tulee vuorovaikuttaa suunnitelmallisesti kaikkien niiden kanssa, joiden oloihin kaava vaikuttaa.

Vaikka MRL:ia on kuvattu kommunikaatiivisen käänteen tekijänä, osalliset ja suunnittelijat ovat tunnistaneet ongelmia osallistamisen arjessa (Puustinen 2006; Staffans 2004). Osallisten kokemustietoa on hyödynnetty ja arvioitu vaihtelevasti suunnittelijasta ja tapauksesta riippuen (Faehnle ym. 2014). Myös osallisten tunteisiin vastaaminen on osoittautunut vaikeaksi (Kangasoja & Mattila 2017). Lisäksi monimutkaisia suunnitteluprosesseja on pidetty eriarvoistavina, koska ne vaativat osallisilta sellaisia ominaisuuksia ja taitoja, joita kaikilla ei välttämättä ole (Leino 2006; Staffans 2004, 247–249 ja 245). Epäonnistumista vuorovaikutteisuuden omaksumisessa ja erilaisten äänten kuulemisessa on selitetty muun muassa kaupunkisuunnittelun asiantuntijuuden sitomisella kaupungin asiantuntijaorganisaatioon ja suunnittelijan asiantuntijuusreviireillä (Staffans 2004, 292), suunnittelijoiden vajavaisilla taidoilla edistää vuorovaikutusta suunnittelun käytännöissä ja kuunnella osallisia (Kangasoja & Mattila 2017) sekä suun-

nittelijaprofession hitaalla kehittymisellä (Puustinen 2006).

Suomessa suunnittelijalla on merkittävää tiedollista valtaa. Suunnittelija osallistaa kansalaiset suunnitteluun sekä ratkaisee, miten erilainen tieto välittyy prosessiin ja suunnittelun lopputulokseen (mm. Puustinen ym. 2017a; Puustinen 2006, 253 ja 332; Staffans 2004, 246 ja 292). Tutkimusten mukaan suomalaisessa suunnittelussa on yhä piirteitä suunnittelijajohtoisesta, teknis-rationaalisesta suunnitteluideaalista (Hytönen ym. 2013; Mäntysalo ym. 2011). Suunnittelijoiden omat näkemykset siitä, miten he haluavat valtaansa käyttää, ovat ristiriitaisia. Suunnittelijat kokevat tehtäväkseen huomioida hiljaisia ryhmiä ja edustaa näitä (Puustinen 2006). Samaan aikaan he suhtautuvat jossain määrin kriittisesti odotuksiin lisätä suunnittelun vuorovaikutteisuutta tai antaa osallisten määrittellä yleisen edun käsitteen sisältöä (Puustinen ym. 2017a; Puustinen 2006, 316).

Eettinen ja moraalinen vastuu ja pohdinta ovat läsnä hyvinvointiammatilaitten työarjessa päivittäin (Juhila & Raitakari 2010; Hirvonen & Husso 2012). Eettisen vastuun näkökulmasta myös suunnittelijuus on tyypillinen hyvinvointiammatti (Puustinen 2006, 127). Suunnittelijalla on merkittävä tiedollista ja prosessia koskevaa valtaa, eettinen vastuu toimia yleisesti hyväksyttävän suunnittelun ammattilaisena ja lisäksi omia, mahdollisesti ristiriitaisiakin, tavoitteita ja pyrkimyksiä. Tästä huolimatta suunnittelijan eettisistä arvoista tai oikeudenmukaisuuskäsityksistä tiedetään kuitenkin suhteellisen vähän. Tutkimuksellamme haluamme lisätä ymmärrystä suunnittelijoiden roolista

”hyvinvointiviranomaisina” oikeudenmukaisuuden kaltaisten normatiivisten haasteiden ratkomisessa. Haluamme näin tuoda kaupunkisuunnittelun näkökulmaa mukaan keskusteluun kestävästä ja vastuullisesta yhteiskuntapolitiikasta (ks. Puustinen 2017b; Puupponen & Silvasti 2016) sekä virittää keskustelua oikeudenmukaisesta kestävyysmurroksesta (ks. Delina & Sovacool 2018).

Artikkelissamme havainnollistamme ympäristöoikeudenmukaisuutta suunnittelijoiden kompassina. Kompassi voisi auttaa suunnittelijaa navigoimaan ristiriitaisten odotusten ristipaineessa sekä arvioimaan suunnittelijan omaa roolia ja vallankäyttöä. Empiirisessä tarkastelussamme kysymme, millaisiin ajattelutapoihin ja tulkintakehyksiin pääkaupunkiseudun viher- ja vesialueiden suunnittelusta vastaavien kaavoittajien sekä alueiden käytöstä ja hoidosta vastaavien viranomaisten (myöhemmin ’suunnittelijat’) oikeudenmukaisuuskäsitykset pohjaavat, mitä oikeudenmukaisuus heille työssään merkitsee ja miten suunnittelijat itse ymmärtävät oman roolinsa oikeudenmukaisuuden turvaajana. Haastamme empiirisen haastatteluaineistomme tulkintaan siitä, miten suunnittelijat ovat oikeudenmukaisuuskompassiaan viher- ja vesialuesuunnittelussa kalibroineet ja käyttäneet ja miksi kompassi ei heidän mielestään mahdollisesti toimi.

Tutkimuksessamme tulkitsemme suunnittelijoiden näkemyksiä tietoisina siitä, miten varovaisesti valtaapitävien tulee itse suhtautua prosessien oikeudenmukaisuuden ja oikeutuksen määrittelyyn (ks. Lind & Tyler 1988). Tarkoituksemme ei ole antaa suunnittelijoille ääntä tai tilaa määrittellä oikeudenmukaisuuden

ehtoja tutkimuksemme kautta. Sen sijaan etsimme empiirisen aineistomme avulla suunnittelijoiden oikeudenmukaisuuskäsityksistä erilaisia näkökulmia ja elementtejä, joilla suunnittelijat selittävät tai pyrkivät ratkomaan sitä haastetta, jonka oikeudenmukaisuuden kokemuksen moninaisuus sekä suunnittelijan valta ja edustuksellinen asema heidän työarkeensa tuottavat.

Seuraavassa syvennymme tarkastelemaan teoreettista ymmärrystä ympäristöoikeudenmukaisuuden käsitteellisestä moniulotteisuudesta. Tämän jälkeen tarkastelemme suunnittelijahaastatteluihin perustuvan empiirisen aineiston valossa, miten suunnittelijat kokevat oman roolinsa suhteessa suunnittelun ympäristöoikeudenmukaisuuteen. Lopuksi pohdimme, miten suunnittelijat ratkovat oikeudenmukaisuuden turvaamisen haasteita, mikä heitä rajoittaa oikeudenmukaisuuden paremmassa turvaamisessa ja miten suunnittelijoita voitaisiin tukea oikeudenmukaisempien käytäntöjen toteuttamiseksi.

**OIKEUDENMUKAISUUSKOMPASSIN
OMINAISUDET JA KÄYTTÖKELPOISUUS:
YMPÄRISTÖOIKEUDENMUKAISUUDEN
KÄSITTEELLINEN MONINAISUUS**

Käsitys ympäristöoikeudenmukaisuuden luonteesta ja moniulotteisuudesta on laajentunut ja tarkentunut tutkimuksen ja ympäristöaktivismin myötä (Agyeman ym. 2016; Schlosberg 2013). Nykykäsityksen valossa koettu ympäristöhyöty tai -haitta eivät ole riittäviä määrittämään suunnittelun oikeudenmukaisuuden kokemusta. Parhaimmillaan valmis kaava tai viheralueiden pitkospuut voivat tuottaa kokemuksen

oikeudenmukaisuuden jaosta. Yksinomaan kaavaan ja lopputulokseen keskittyminen jättää kuitenkin varjoonsa monia oikeudenmukaisuuden kokemuksen kannalta merkittäviä kysymyksiä muun muassa siitä, miten tasa-arvoinen jako on toteutettu, kenellä on ollut ja kenellä tulisi olla oikeus päättää mistäkin ja mitä menettelyitä päätöksenteossa on sovellettu (Fraser 2000; Hunold ja Young 1998). Alueidenkäyttöä suunnitellaan ympäristössä, joka on lähtökohtaisesti sosiaalinen ja jossa yksilöiden toiveet ja kyvyt eroavat toisistaan. Proseduraalinen oikeudenmukaisuusnäkökulma ottaa huomioon myös sen, että oikeudenmukaiseen jakoon ja lopputulokseen tähtäävä prosessi itsessään rajaa näkökulmia ja vaihtoehtoja ulkopuolelleen. (Hillier 2002, 4; Hunold ja Young 1998.) Vaatimusta proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta tukevat sosiaalipsykologien empiiriset havainnot siitä, miten huonompikin lopputulos on todennäköisemmin hyväksytty silloin, kun prosessi on ollut reilu ja oikeudenmukainen (Lind ja Tyler 1988; Thibaut & Walker 1975).

Kaupunkisuunnittelun käytännöt ja prosessit, joissa ympäristöhyötyjen ja -haittojen jakautumisesta päätetään, ovat vallan kyllästämiä. Ne ovat luonteeltaan poliittisia, eettisiä ja sosiaalisia sekä edellisistä riippuen myös tiedollisia ja kätkävät taakseen valtaa ja arvovalintoja (Fainstein 2010, 33; Staffans 2004, 46; Hillier 2002; Flyvbjerg 1998). Valtakriittisestä näkökulmasta edellä esitettyä oikeudenmukaisuuden dikotomista jako-prosessi-luokittelua voidaan pitää riittämättömänä selittämään todellisuutta, jossa lopputulokset syntyvät rakenteellisen vallan, konfliktien ja dynaamisten voimakenttien tuottamissa ja

kyllästämissä rooleissa, verkostoissa, diskursseissa sekä instituutioissa (Hunold ja Young 1998). Pluralistisen oikeudenmukaisuusnäkökulman mukaan valta on myös prosessista erillinen, epäoikeudenmukaisuutta tuottava rakenteellinen tekijä ja mekanismi (Schlosberg 2004; Fraser 2000).

Valtakriittinen, pluralistinen tulkinna tuo oikeudenmukaisuustarkastelun keskiöön moraalisen kysymyksen vallan jakautumisesta resursseja tai ympäristöhyötyjä tai -haittoja jaettaessa. Jatkuvasti läsnä olevan vallan vuoksi tasapuolisen jaon ja oikeudenmukaisen prosessin rinnalla on tärkeää tarkastella myös tunnistetuksi tulemistä sekä edustamista (*representation*) (Schlosberg 2004; Fraser 1999). Samanaikaisesti vaatimukset oikeudenmukaisuudesta sekä jakona että tunnistetuksi tulemisena kytkeytyvät lopulta yhteen: toista ei voida saavuttaa ilman toista (Schlosberg 2004; Fraser 1999).

Kaupunkisuunnittelulle ympäristöoikeudenmukaisuuden käsitteellinen moninaisuus on vaikea ratkottava. Suunnittelu pyrkii yhtäältä ympäristöongelmien ja -hyötyjen tasa-arvoiseen jakoon sekä suunnittelun lopputuloksen esittämiseen esimerkiksi kaavana tai pitkospuina. Samanaikaisesti suunnittelu on demokraattinen prosessi, jossa erilaiset, ristiriitaisetkin edut, tarpeet ja toiveet kilpailevat, ja joissa ratkaisut lopulta syntyvät tiettyjen käytäntöjen mukaisesti tietyissä valtarakenteissa.

Susan Fainsteinin (2010, 82; 2014) mukaan oikeudenmukaisuuden moninaisuus johtaa kaupunkisuunnittelussa väistämättä jännitteisiin. Suunnittelututkimuksessa jännitteiden ratkaisun

keinot kiteytyvät dilemmaksi edustajuudesta: siitä, miten suunnittelija edustaa ja voi edustaa oikeudenmukaisuuden kokemusta ja kokijaa suunnitteluprosessissa (Uitermark & Nicholls 2017). Suunnittelijan edustajuuden oikeutusta puoltavat suunnittelijoiden valtuutus, tiedot ja taidot, jotka antavat suunnittelijalle edellytyksiä toimia oikeudenmukaisuuden asianajajina ja edustaa suunnittelussa marginaaliin jääviä näkemyksiä. Toisaalta suunnittelija on tiedollisen ja prosessia koskevan valtansa vuoksi aina etuoikeutettu tavalla, joka väistämättä nostaa kysymyksen suunnittelijavallan käytöstä suhteessa (epä-/oikeudenmukaisuuden kokijaan yhteisössä, jota suunnittelija edustaa ja

palvelee. (Uitermark ja Nicholls 2017.) Taulukossa 1 esitetään, miten erilaisissa suunnittelustrategioissa on etsitty ratkaisuja edustajuuden dilemmaan kytkemällä suunnittelu osaksi yhteisöä ja korostamalla oikeudenmukaisen jaon merkitystä suunnittelussa (ks. Uitermark & Nicholls 2017). Edustajuuden dilemman ratkaisun strategiat vertautuvat hyvin myös esittämämme havainnollistukseen suunnittelusta navigointina oikeudenmukaisuuskompassin avulla. Kompassi havainnollistaa oikeudenmukaisuuden moniulotteisuutta ja auttaa hahmottamaan erilaisten toimintatapojen mahdollisia oikeudenmukaisuusvaikutuksia.

Taulukko 1. Suunnittelijan edustajuuden dilemman ratkaisun strategiat (muokattu Uitermark ja Nicholls 2017).

		Oikeudenmukaisen jaon merkitys suunnittelussa	
		Heikko	Vahva
Suunnittelun kytkeminen osaksi yhteisöä	Vahva	Kommunikatiivinen suunnittelu (Healey 1997)	Asianajosuunnittelu (Soja 2010; Davidoff 1965), tasa- arvosuunnittelu (Metzger 1996) tai kapinallinen suunnittelu (Miraftab 2009)
	Heikko	Teknis-rationaalinen suunnittelu	Universaalinen oikeudenmukaisuusideaalin mukainen suunnittelu (Fainstein 2010)

Kun suomalaisesta suunnittelukäytännöistä tehtyjä havaintoja rinnastetaan Uitermarkin ja Nichollsin (2017) tyyppittelyyn edustajuuden dilemman ratkaisukeinoista (ks. Taulukko 1), kokonaiskuva suomalaisen suunnittelun oikeudenmukaisuusstrategioista jää epäselväksi. MRL:n yleinen tavoite (1 §) kiinnittää suunnittelun vahvasti osaksi yhteiskunnan oikeudenmukaisuutta turvaavia käytäntöjä. Kritiikki erilaisten äänten huomioon ottamista sekä kommunikatiivisen suunnitteleluideaalin toteutumista kohtaan viittaa kuitenkin siihen, ettei suunnittelu ole sidottu vahvasti yhteisöön (ks. Faehnle ym. 2014; Staffans 2004). Edelleen jää avoimeksi, onko suunnittelun käytännössä onnistuttu omaksumaan lainsäädännön oikeudenmukaisuusperiaatteita, joka antaisi viitteitä vahvasta oikeudenmukaisuuskäsityksestä ja pyrkimyksestä universaaliin oikeudenmukaisuuteen.

Seuraavaksi syvennymme tarkastelemaan empiirisestä aineistostamme suunnittelijoiden omia näkemyksiä oikeudenmukaisuuden merkityksestä työssään. Olemme etsineet aineistostamme vastauksia siihen, miten suunnittelijat käytännössä ratkovat tai katsovat voivansa ratkaista suunnittelijalle väistämätöntä edustajuuden dilemmaa, miten lainsäädännön oikeudenmukaisuusperiaatteet tukevat suunnittelijuutta sekä miten suunnittelijat käyttävät sitä valtaa, joka heillä osallisten erilaisuuden tunnistamisessa sekä erilaisten äänten kuulemisessa on.

AINEISTO JA MENETELMÄT

Tutkimuksen aineisto kerättiin marras-joulukuussa 2013 haastattelemalla kahdeksaa viher- ja vesialueiden hoidosta ja käytöstä sekä kahdeksaa kaavoituksesta vastaavaa virkamiestä Espoosta, Helsingistä ja Vantaalta. Espoon kaupunkia edusti kuusi haastateltavaa, Helsingiä seitsemän ja Vantaata kolme. Toisin kuin Espoosta ja Helsingistä, Vantaalta haastatteluihin ei osallistunut lainkaan virkistyskäytöstä vastaavaa virkamiestä. Kaavoittajien joukossa oli sekä yleis- että asemakaavoittajia. Artikkelin aineisto koostuu kahdeksasta yksilöhaastattelusta sekä kolmesta ryhmähaastattelusta.

Haastatteluissa käsiteltiin seuraavia teemoja: tausta (asema ja tehtävät), yleiset tavoitteet (tasapuolisuuden turvaamisen menettelyt, yhteistyö, yksityinen maanomistus, vesialueiden erityisyys), käyttäjien tarpeet ja toiveet vesiympäristöihin liittyen, vesiympäristöjen saavutettavuus ja esteet sekä kaupungin ja käyttäjien vuorovaikutus. Haastatteluilta suunnittelijoilta kysyttiin myös oikeudenmukaisuuden merkityksestä heidän työssään.

Tässä artikkelissa analysoitujen teemojen lisäksi haastatteluissa käsiteltiin myös koulujen ja päiväkotien läheisiä kaupunkimetsiä. Vastaukset näihin kysymyksiin on analysoitu toisessa artikkelissa (Lehtomäki & Paloniemi 2016).

Aineiston analyysissä käytimme aineistolähtöistä grounded theory -menetelmää. Analysoimme aineiston ensin temaattisesti etsimällä siitä kuvauksia oikeudenmukaisuuden merkityksestä sekä viranomaisen roolista oikeuden-

mukaisuuden toteutumisessa. Teemaattisen analyysin jälkeen tarkastelimme edellä koodattujen teemojen sisällä tarkemmin puhetapoja, joita haastateltavat käyttivät puhuessaan oikeudenmukaisuuden turvaamisesta ja oikeudenmukaisuuden kannalta merkittävistä käytännön menettelyistä. Lisäksi syvensimme analyysiä etsimällä edellisiin teemoihin koodatuista sitaateista yhteisiä piirteitä, jotka kuvastivat tarkemmin suunnittelijoiden erilaisia puhetapoja. Lopuksi etsimme aineistosta kuvauksia oikeudenmukaisuusideaalin toteutumisen rajoitteista.

Jokaisen haastattelusitaatin perään on kirjattu kunkin haastateltavan yksilöllinen koodi, joista 'K' viittaa kaavoittajaan ja 'HK' hoidosta ja käytöstä vastaavaan viranomaiseen. Koodiin kirjattu numero on haastattelun järjestysnumero. Kaikki haastateltavat olivat työsuhteessa ja työikäisiä. Heistä yhdeksän oli naisia ja seitsemän miehiä. Kaavoittajien joukossa oli viisi naista ja kolme miestä. Hoidosta ja käytöstä vastaavista viranomaisista miesten ja naiset osuudet olivat yhtä suuria. Haastateltavien tunnistamattomuuden suojaamiseksi emme tuo esille haastateltavien nimiä ja asemia tai haastateltavien edustamia kaupunkeja ja virastoja.

Seuraavaksi esitämme aineistostamme tekemiämme havaintoja suunnittelijoiden oikeudenmukaisuuskäsityksistä.

OIKEUDENMUKAISUUSKOMPASSIN KÄYTTÖ JA KALIBROINTI: SUUNNITTELIJOIDEN OIKEUDENMUKAISUUSKÄSITYKSET

Aineistolähtöisessä ja vaiheittain toteutetussa empiirisen aineistomme analyysissä tunnistimme joukon oikeudenmukaisuuskäsityksille esitettyjä perusteluita (Taulukko 2). Analysoitumme perusteluiden yhteisiä piirteitä, kuten perustelun edustamaa yleistä oikeudenmukaisuuskäsitystä, päädyimme kuuteen oikeudenmukaisuuden merkitysluokkaan (ks. myös Aineisto ja menetelmät). Nimitämme tunnistamamme oikeudenmukaisuuden merkitysluokkia suunnittelijoiden oikeudenmukaisuuskäsityksiksi, jotka ovat: 1) hyvää kaikille tasapuolisesti, 2) laillisuus, 3) profession missio, 4) tapa kohdella ja kuunnella, 5) luonnon oikeudet sekä 6) henkilöstöpoliittinen periaate. Jokaiseen merkitysluokkaan sijoittui vähintään yksi vastaus tai kommentin osa. Osa vastauksista on sijoitettu useampaan merkitysluokkaan, sillä aineistossa oikeudenmukaisuuskäsitykset täydentävät toisiaan eikä yksi tulkintakehys sulje toista pois. Arvioimme, että merkitysluokista viimeinen (henkilöpoliittinen periaate) ei tarjonnut lisää ymmärrystä oikeudenmukaisuuskäsityksen suhteesta ympäristön suunnitteluun tai sen hoitoon ja käyttöön, joten rajasimme sen pois jatkoanalyysistä.

Taulukko 2. Yhteenvedo haastateltavien oikeudenmukaisuuskäsityksistä sekä näiden edustaman oikeudenmukaisuuskäsityksen luokittelu.

Suunnittelijoiden oikeudenmukaisuuskäsitys	Oikeudenmukaisuuskäsitteelle annetut perustelut	Yleinen oikeudenmukaisuuskäsitys
Hyvää kaikille tasapuolisesti	Tasapuolinen jako Saavutettavuus Mahdollisuus harrastaa Esteettömyys	Jako-oikeudenmukaisuus
Laillisuus	Laki velvoittaa virkamiehiä kohtelemaan kansalaisia tasapuolisesti	Prosessin oikeudenmukaisuus (suunnittelijaa koskeva)
Profession missio	Työn lähtökohta ja perusta Ammattieettinen periaate, joka täydentää substanssiosaamista Suunnittelija hallitsee tietoa	Prosessin oikeudenmukaisuus (suunnittelijaa koskeva)
Tapa kohdella ja kuunnella	Mahdollisuus vuorovaikutukseen Reiluus Ei osallisten erottelua Vuorovaikutteiset käytännöt Ääni kaikille	Prosessin oikeudenmukaisuus tunnistetuksi tuleminen
Luonnon oikeudet	Myös lajistolla ja eläimistöllä tiettyjä oikeuksia, joita suojataan mm. lailla	Jako-oikeudenmukaisuus
Henkilöstöpoliittinen periaate	Henkilökunnan oikeudenmukainen kohtelu	- (<i>jätettiin käsittelemättä</i>)

Hyvää kaikille tasapuolisesti

Kuvauksissa oikeudenmukaisuuden merkityksestä useampi haastateltava toi esille työnsä tavoitteen tuottaa ”hyvää kaikille tasapuolisesti”. Olennaista tähän merkitysluokkaan luokitelluissa

vastauksissa oli, että sekä suunnittelun että alueiden hoidon katsottiin tuottavan hyvää eli hyötyjä, joista kaupunkilaiset pääsevät osallisiksi. Tasapuolisuus korostui hyödynjaon periaatteena.

”Minun mielestäni juuri tämä kaikki, viheralueiden jakautuminen [kaupungin sisällä] ja pääkaupunkiseudulla sillä tavalla, että ne ovat kaikkien ulottuvilla ja melko tasapuoliset, niin se on sitä oikeudenmukaisuutta meille. Me pystymme, yritämme sitä vaalia.” (K2)

”Hyvää kaikille tasapuolisesti” -näkökulma kiinnittää huomion lopputuloksen oikeudenmukaisuuteen. Vastaajat katsoivat, että lopputulos eli tässä tapauksessa hyöty on tärkeää jakaa tasapuolisesti. Tämä oikeudenmukaisuudelle annettu merkitys ei ota huomioon prosessin merkitystä oikeudenmukaisuuden kokemuksessa.

Laillisuus

Virkamiehen rooli ja vastuu päätöksentekoprosessissa on lainsäädännöllä tarkkaan määritelty, sillä viranhaltija käyttää tehtävässään julkista valtaa kansalaisten valtuutuksella. Laillisuus nousikin esiin useamman haastateltavan vastauksissa oikeudenmukaisuuden merkityksestä. Lainmukaisuuteen vetoaminen tarjoaa neutraalin ja arvovapaan selkänöjan.

”Oikeudenmukaisuus - se ei ole sama, kuin kaikille samaa tai tasapäisesti. Se on jo sellainen käsite, jota voisi tietysti määritellä monella tavalla. Mutta siihen liittyy se, että [...] tehdään lainmukaisesti.” (K7)

Oikeudenmukaisuuden käsitteen koettiin myös koettelevan viranhaltijan neutraalia ja arvovapaata roolia, sillä laki ei määrittele suoraan oikeudenmukaisuuden sisältöä tai edellytä sen turvaamista. Oikeudenmukaisuuden määrittely edellyttää viranhaltijalta subjektiivista näkemystä ja moraalista

asemointia. Tämän vuoksi se koettiin vaikeammin määriteltäväksi.

”Virkamiehellä, virantoimen haltijalle tasapuolisuus on hyvin tuttu termi. Sitä meidän pitää lainsäädännön kautta noudattaa kaikissa työtehtävissä. [...] Lakihan sanoo, että kaikkia kansalaisia on kohdeltava tasapuolisesti. Se on hyvin tuttua, ja sitä kautta se tulee. Oikeudenmukaisuus on hyvin [...] - se on niin subjektiivinen näkemys. Se, mikä on yhden mielestä oikeudenmukaista, ei ole sitä toisen mielestä. Se on vaikea termi.” (HK7)

Vaikka laillisuuteen vetoaminen kiinnittää huomion prosessiin ja sen oikeudenmukaisuuteen, vastauksissa prosessia tulkitaan instrumentaalisenä, joustamattomana ja annettuna – sellaisena, kuin laki sanoo. Vetoamalla laillisuuteen haastateltavat myös välttävät ottamasta kantaa siihen, missä määrin prosessi koetaan legitimiiksi.

Profession missio

Sen lisäksi, että haastatteluissa viranhaltijan katsottiin olevan juridisesti velvoitettu oikeudenmukaisuuden turvaamiseen, haastateltavat katsoivat myös viranhaltijan henkilökohtaisen ammattietiikan ja julkishallinnon profession kirjoittamattomien periaatteiden edellyttävän oikeudenmukaisuuden huomioonottamista.

Haastateltavat toivat esille oikeudenmukaisuuden oman ammattinsa missiona: työn sellaisena lähtökohtana tai ammattieettisenä periaatteena, joka omaksutaan jo opinnoissa. Oikeudenmukaisuusperiaate koettiin hyvin vahvaksi. Suunnittelijan ammattietiikan

katsottiin velvoittavan siihen ilman, että periaate olisi edes kirjattu lakiin. Haastatteluissa korostettiin suunnittelijan roolia kansalaisten palveluksessa ja tuotiin esille, että oikeudenmukaisuusperiaate erottaa kuntasektorin yksityisestä.

”K2: Se [oikeudenmukaisuus] on, minä ymmärsin varmaan sillä tavalla että, se on kaiken perusta. Että me teemme oikeudenmukaisesti kaupunkisuunnittelua. En minä edes ajattele sitä, koska se on ihan kuin...”

K3: Me olemme sen verran vanhanakaisia ihmisiä, että se on meillä lähtökohta.”

Tapa kohdella ja kuunnella

Haastateltavat kuvasivat oikeudenmukaisuutta myös tapana kohdella ja kuunnella ja kertoivat tästä kokemukseensa sekä erilaisia kuuntelemisen käytäntöjä. Kaavoittajien sekä hoidosta ja käytöstä vastaavien viranomaisten näkemykset erosivat tässä yhteydessä josain määrin toisistaan.

Kaavoittajien vastauksissa nousi esille suunnittelun reiluus, linjakkuus, sisältöihin ja prosessin kulkuun liittyvän tiedon välittäminen, osallistumisoikeus sekä osallisten tunnistaminen ja äänen antaminen heikoimmille. Vastauksissaan kaavoittajat puhuivat oikeudesta erilaiseen tekemiseen ja mainitsivat, että oikeudenmukaisuus muodostuu subjektiivisesti kokemuksesta. Kaavoittajien vastauksissa jätettiin tilaa oikeudenmukaisen prosessin (käytäntöjen) määrittelylle ja toisen osapuolen arvoille ja taustaoletuksille sekä tunnustettiin oikeudenmukaisuuden kokemuksellinen ulottuvuus.

”Siis sitä että, jos me kuunnellaan prosessien aikana vaikkapa asukkaita, niin sitä, että myöskin ne asukkaat, jotka eivät ole aktiivisia ja siihen prosessiin osallistu, niin ikään kuin, että heitäkin kohdellaan tasa-arvoisesti. Just viheralueisiin liittyviä - me tiedetään esimerkiksi se, että viheralueita, puistoja käyttää enimmäkseen lapset ja vanhukset, jotka harvoin saavat äänensä koko prosessissa kuuluviin. (K1)

Hoidosta ja käytöstä vastaavat viranomaiset puolestaan korostivat vastauksissaan vuorovaikutteisten menetelmien hyödyntämistä välineinä.

”Meidän suunnitteluperiaate on vuorovaikutteinen suunnittelu, ja se nousee esimerkiksi mukaan jo tuossa luonnonhoidon linjauksessa. [...] Ja siellä tulee tämä, että tehdään yhdessä asukkaiden kanssa. [...] Ja mietitään sitten, että mitä se sitten tarkoittaa, että vähimmäistaso on se, että yleensä meillä on nettipohjainen kysely.” (HK2)

Oikeudenmukaisuuden tulkitseminen tapana kohdella ja kuunnella edustaa oikeudenmukaisuudelle annetuista merkitysluokista tyypillisimmin pluralistiseen oikeudenmukaisuuskäsitykseen sisältyvää tunnistetuksi tulemistä. Huomionarvoisia kuitenkin ovat vastauksissa esiintyneet eri ammattiryhmien väliset erot.

Luonnon omat oikeudet

Haastateltavat tulkitsivat luonnon omat oikeudet ja suunnittelijoiden roolin niiden puolustamisessa yhtenä näkökulmana oikeudenmukaisuuteen. Luonnonoikeuksien esille nostaneet olivat kaavoittajia, joiden lain edellyttä-

miin tehtäviin kuuluu turvata luonnon monimuotoisuutta, edistää ympäristönsuojelua ja ehkäistä ympäristöhaittoja. Luonnon omien oikeuksien korostaminen poikkeaa ihmiskeskeisestä oikeudenmukaisuusajattelusta. Toisaalta näkökulma kytkeytyi myös sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen:

”Tietenkin sen lisäksi että tuo pysyisi elinvoimaisena ja toimintakykyisenä tuo luonto mitä tuolla on. Mutta kylähän se lähtökohta on, että se on, sen lisäksi että siellä on ne asukkaat jotka asuu, eläimet ja kasvit, niin siellä on myös, tietenkin ihmisille se on tarkoitettu. Että siinä pitää pyrkiä oikeasti oikeudenmukaisuuteen myös, vähän muistakin näkökulmista.” (K3)

Käytännössä luonnon omien oikeuksien turvaaminen johtaa kaavatason ratkaisuna tietynlaisen toiminnon sijoittamiseen tietyille alueille. Asukkaiden näkökulmasta tämä voi olla ristiriitaista. Näin ollen luonnon omien oikeuksien turvaaminen voidaan nähdä puheena oikeudenmukaisesta jaosta ja lopputuloksesta ennemminkin kuin prosessin oikeudenmukaisuudesta.

Kun oikeudenmukaisuuskompassi ei toimi: suunnittelijoiden oikeudenmukaisuusidealien rajoitteet

Suunnittelijoiden oikeudenmukaisuuskäsitykset heijastuvat käytettyihin menettelyihin vain osittain. Erityisesti käsitys oikeudenmukaisuudesta tapana kohdella ja kuunnella näyttäytyy ennemminkin ideaalina kuin käytännön toimintaa ohjaavana periaatteena. Haastattelut valottavat myös jossain määrin tämän ideaalin rajoitteita. Seuraavassa esittelemme haastatteluissa esil-

le nousseita ongelmakohtia oikeudenmukaisuuden toteutumisessa.

Hallinnon eri *virastojen välinen työnjako ja siiloutuminen* tulivat haastatteluissa toistuvasti esille. Haastateltavat viittasivat monessa yhteydessä toiseen viranomaistahoon, joka toteuttaisi nimenomaan kysyttyä asiaa tai tietäisi siitä enemmän.

”Jos on [selvitetty käyttäjäryhmiä], niin en tiedä niistä. Luulen, että se on sitten... - liikuntapalveluilla voi olla siitä paremmin tietoa. Ja sitten tosiaan asemakaavoituksella [...]” (K6)

Vaikka kaikissa viittauksissa työnjakoon ei välttämättä korostettu ongelmia, vastuun siirtäminen eteenpäin voidaan nähdä jossain määrin ongelmallisena prosessin läpinäkyvyyden ja siten myös oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Siiloutuminen hämärtää viranomaisten vastuujakoa prosessista. Siiloutumista tuottaa myös kaavahierarkia, jossa yksityiskohtaisuudeltaan eritasoiset kysymykset ratkaistaan omilla kaavatasoiltaan.

Sekä kaavoittajat että hoidosta ja käytöstä vastaavat virkamiehet korostivat *viranomaisen roolia yleisen edun puolustajana sekä tasalaatuisen suunnittelun tai yhteisen hyvän rakentajana*. Osallistumisprosessit koettiin myös uhkana yleisen edun toteutumiselle.

”Kyllä se hyvän tekeminen on meillä velvoitteena täällä, virkakoneistolla. Se lisä, mikä saadaan tästä vuorovaikutuksesta, on lisää, mutta [...] sitä ei voi kuntalaisille säilyttää sitä velvollisuutta siitä, oikeudenmukaisuuden turvaamisesta tai jostain tämmösestä.” (K8)

Suunnittelijoiden ja asukkaiden erilaiset tarpeet vuorovaikutukselle vaikeuttavat oikeudenmukaisuuden ideaalin toteutumista. Kaavoitusprosessi on lainsäädännöllä määritetty ja sen reunaehdot ovat kirjattu lakiin, mistä seuraa aikataulullisia epäselvyyksiä ja vuorovaikutuslisten tarpeiden kohtaamisen ongelmia.

”Kyllä niitä menetelmiä yritetään kehittää, mutta kaavaprosessi on kuitenkin lain määräämä. Eli siinä pitää sanoa silloin kun kysytään. Muuten saa, kakkienäköistä palautettahan me otetaan vastaan. [...] Siinä mielessä semmoinen yleinen mielipiteitten kertominen, ja siihen kaavaprosessiin osallistuminen, niin ne ovat vähän eri asioita. Tätä säätelee laki niin tiukkaan.” (K8)

Haastatteluiden mukaan lainsäädäntö ei rajoita ainoastaan kaavoitusprosessia tai vuorovaikutusta tavalla, joka heijastuu oikeudenmukaisuuden toteutumisen edellytyksiin. *Lainsäädännön mukainen normisto* rajoittaa myös oikeudenmukaisen jaon toteuttamista eri systä. Oikeudenmukaisuusnäkökohtien ohittamista turvallisuusyistä pidetään perusteltuna.

”Esimerkiksi leikkipaikkojahan säätelee turvallisuusnormisto ja siitä asiasta ei neuvotella.” (HK7)

Poliittisen päätöksenteon vaiheessa virkamiesesitykset tulevat lopulta punnituiksi, ja ajoittain niitä myös muutetaan toisiksi tai hylätään. Poliittisista valtasuhteista voi seurata tiettyjen heikompien väestöryhmien etujen jääminen jalkoihin, mikä voi koetella oikeudenmukaisuuteen pyrkivää valmistelevaa virkamiestä.

”Tämän poliittisen systeemin epäloogisuus kyllä joskus tulee, oikeasti. Et ne päätökset ja se eivät ole aina semmoista pitkäjänteistä.” (K2)

OIKEUDENMUKAISUUSKOMPASSIN AVULLA HYVÄKSYTTÄVÄMPÄÄ SUUNNITTELUA?

RISTIKKÄISIIN ODOTUKSIIN

VASTAAMINEN SUUNNITTELUSSA

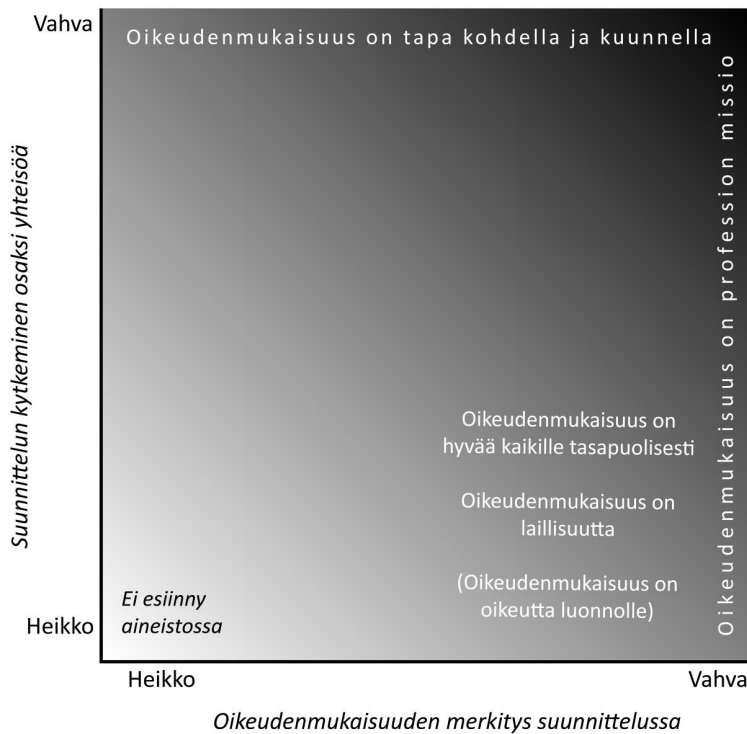
Alueidenkäytön suunnittelijat kohtaavat työssään ristikkäisiä odotuksia. Suunnittelua ohjaavan maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena (MRL 1 §) on turvata sekä eri osapuolten välistä tasavertaisuutta että tunnistaa erilaisuutta. Tasapuolinen jako ja tunnistetuksi tuleminen ovat erottamattomia toisistaan ja molemmat ympäristöoikeudenmukaisuuden kokemuksen kannalta tärkeitä (Schlosberg 2004). Suunnittelijalle näihin vastaaminen muodostaa kuitenkin niin sanotun edustajuuden dilemman (Uitermark & Nicholls 2017). Tutkimuksessamme analysoimme kaavoittajien sekä alueiden hoidosta ja käytöstä vastaavien viranomaisten oikeudenmukaisuuskäsityksiä sekä sitä, mitkä tekijät estävät suunnittelijaa toteuttamasta oikeudenmukaisuuden ideaalia työnsä arjessa. Suunnittelijanäkemyksistä etsimme vastauksia siihen, miten suunnittelijat ratkovat työssään edustajuuden dilemmaa.

Tutkimuksessamme havaitsimme, että haastatellut suunnittelijat kokivat oikeudenmukaisuuden vahvasti työtään ohjaavaksi periaatteeksi ja olivat omaksuneet roolinsa kuuntelijana, tulkitsijana ja erilaisten äänten tunnistajana. Tämän lisäksi suunnittelijoiden oikeudenmukaisuuskäsityksissä korostui tul-

kinta oikeudenmukaisuudesta tasapuolisena hyötyjen ja haittojen jakamisena sekä luottamus siihen, että lainmukaisuus turvaa oikeudenmukaisuutta. Lisäksi suunnittelijat kuvasivat erilaisia odotuksia, paineita ja käytännön ongelmia, jotka estävät oikeudenmukaisuuden ideaalin toteutumisen suunnittelun arjessa.

Tulkintamme mukaan näkemykset oikeudenmukaisuudesta kaikille tasapuolisena hyvänä, vahva luottamus lakiin sekä profession missioon oikeudenmukaisuuden turvaajana kuvastavat vahvaa

oikeudenmukaiseen jakoon perustuvaa oikeudenmukaisuuskäsitystä (Kuva 1). Tulkitsimme, että ainakin joidenkin suunnittelijoiden ammatti-identiteettiin heijastui idea viranomaisesta, joka edustaa ja puolustaa universaalista käsitystä yleisestä hyvästä tai oikeudenmukaisuudesta asukkaita kohtaan. Tulkintamme tukee aiempia havaintoja suunnittelijoista hiljaisten ja heikkojen äänten puolustajana (Puustinen 2006, 316; Staffans 2004, 55). Onkin todennäköistä, että hyvinvointiprofessioille tyyppillinen vahva eettinen vastuunkanto tukee suunnittelijaa tämän mo-



Kuva 1. Oikeudenmukaisuuskompassin käyttö: Suunnittelijoiden käyttämät edustajuuden dilemman ratkaisun strategiat haastatteluaineistossa esitetyistä oikeudenmukaisuuskäsityksistä tulkittuna (muokattu Uitermark & Nicholls 2017).

raalisessa asemoinnissa ja oikeudenmukaisuuskompassin käytössä (ks. myös Fainstein 2010, 63).

Edustajuuden dilemman näkökulmasta ongelmaksi muodostuu kuitenkin se, etteivät näkemykset oikeudenmukaisuudesta kaikille tasapuolisena hyvänä tai luottamuksena lakiin tunnista erilaisuutta tai herkkyyttä erilaisuuden tunnistamiselle. Häivyttämällä erot ja erilaiset tarpeet yleisen edun tai tasapuolisesti jaetun hyvän nimissä suunnittelija tulee määritelleeksi oikeudenmukaisuuden kokemuksen reunaehtoja, joihin tämän tulisi valtansa vuoksi suhtautua erityisen varovaisesti (ks. Lind & Tyler 1988). Katsomme, etteivät nämä kaksi oikeudenmukaisuuskäsitystä edusta suunnittelun kytkemistä vahvasti osaksi yhteisöä. Oikeudenmukaisuus profession missiona sen sijaan voisi pitää sisällään myös erilaisuuden tunnistamisen, mutta aineistomme ei tarjoa tähän riittävästi vastauksia. Tämän vuoksi olemme sijoittaneet sen kuvassa 1 siten, että se edustaa suunnittelun vahvaa ja heikkoa yhteisöön kytkemistä.

Oikeudenmukaisuus tapana kohdella ja kuunnella edustaa tulkintamme mukaan kommunikatiivista suunnitteluideaalia, jossa yhteisö osallistuu suunnitteluun. Tämä oikeudenmukaisuudelle annettu merkitys kuvaa kiinnostavasti suunnittelijoiden kehittyvää ”suhdetta kommunikaation erilaisiin merkityksiin ja ulottuvuuksiin” sekä reflektiivistä suunnittelijuutta (Puustinen 2006, 313 ja 324–333). Haastattelemamme suunnittelijat kuvasivat oikeudenmukaisuutta myös erilaisten äänten kuuntelemisena. Tutkimuksemme tuli kuitenkin esille myös näkömyksiä siitä, miten osallistumisprosessit

oli koettu uhaksi yleiselle edulle ja siten oikeudenmukaisuudelle. Suunnittelijahaastatteluissa asukkaiden vuorovaiikutustarpeita tulkittiin myös väärään aikaan esitettyinä palautteina. Nämä oikeudenmukaisuusideaalin rajoitteet pakottavat pohtimaan, onko kuunteleminen suunnittelijan moraalisen kompassin ohjaama vai ennemminkin lain säätelmä, näytösluonteinen muodollisuus, jossa osallisuuden vaikuttavuudella oikeudenmukaiseen jakoon ei ole väliä (ks. myös Mäntyselä ym. 2011). Aineistomme ei tarjoa kysymykseen suoria vastauksia, minkä vuoksi sijoitimme oikeudenmukaisuuden tapana kohdella ja kuunnella kuvassa 1 siten, että oikeudenmukaisen jaon merkitys voi olla vahva tai heikko.

Oikeudenmukaisuus luonnon omina oikeuksina on edustajuuden dilemman ratkaisukeinona haastava. Luonnon omat oikeudet tulkittiin haastatteluaineistossa antroposentrisesti myös ihmisille kuuluviksi oikeuksiksi. Luonnon omiin oikeuksiin perustuvassa oikeudenmukaisuuskäsityksessä korostuu oikeudenmukaisen jaon merkitys. Aineistomme perusteella jää kuitenkin vielä epäselväksi, tulisiko suunnittelijan roolia tässä tapauksessa tulkita yhteisön ja heikomman edun vahvana asianajajana vai pikemminkin yhteisöstä riippumattomana ”sankarisuunnittelijana”. Tämän vuoksi olemme sijoittaneet sen kuvassa 1 sulkeisiin.

Tutkimuksemme keskeinen tulos on, että oikeudenmukaisuus on haastattelimillemme kaupunkiympäristöstä vastaaville suunnittelijoille ja alueiden hoidosta vastaaville suunnittelijoille keskeinen työtä ohjaava periaate, jonka he ovat omaksuneet sekä osana am-

matti-identiteettiä että lainsäädännön kautta. Tulokset tukevat aiempia tutkimustuloksia siitä, että suomalaiset suunnittelijat määrittelevät normatiivisia lähtökohtiaan moniulotteisesti (Puustinen 2017b). Suunnittelijoiden oikeudenmukaisuusnäkemyskeskittynyt tutkimuksemme antaa myös viitteitä siitä, ettei teknis-rationaalinen suunnittelu välttämättä ole ratkaisukeino, johon kaupunkisuunnittelijat tukeutuvat edustajuuden dilemman edessä (Kuva 1). Tulkitsemme empirisistä aineistostamme, että lainsäädännön osallistamismenot sekä suunnittelijoiden vahva oikeudenmukaisuuskäsitys rajoittaisivat teknis-rationaalista suunnittelua virallisen kaavoitusjärjestelmän puitteissa (vrt. Hytönen ym. 2013; Mäntysalo ym. 2011).

Suunnittelijoiden esittämät ratkaisut edustajuuden dilemmaan ovat kuitenkin kahtiajakoiset: toisaalta oikeudenmukaista jakoa korostetaan, mutta toisaalta käytännön navigointiratkaisuissa ja esimerkiksi osallisuuden käytäntöjen muotoilussa oikeudenmukaisuuskompassia on vaikea käyttää ja lain ja sen minimivaatimusten turvaan on helppo hakeutua (ks. Leino 2006, 145). Uitermarkin ja Nichollsin (2017) mukaan edustajuuden dilemmaan ei välttämättä ole mahdollista löytää helppoa ratkaisua. Heidän mukaansa oikeudenmukaisuuden vaatimus edellyttää suunnittelijalta jatkuvaa reflektiivisyyttä sekä tilanneherkkyyttä toimia oikeudenmukaisesti kulloistenkin tarpeiden mukaan (ks. myös Rekola & Paloniemi 2018; Puustinen 2006, 322–324). Kestävyysmurrokseen sisältyy väistämättä erilaisia ristiriitoja ja jännitteitä. Vahva ja sisäistetty oikeudenmukaisuusymmärrys auttaisi sovittamaan ristiriitoja

yhteen tavalla, joka on yhtä aikaa kunnioittava, vastuullinen ja hyväksyttävä (ks. Delina & Sovacool 2018).

JOHTOPÄÄTÖKSET

Samanaikaisesti, kun tieto luontoympäristön ja ihmisten hyvinvoinnin yhteyksistä on lisääntynyt, kirkastuu myös kuva siitä, miten ympäristöhyötyjä kasaantuu toisille enemmän kuin toisille. Ympäristön hyvinvointihyötyjen epätasainen jako tuo kaupunkisuunnittelun arkeen uudenlaisen ympäristöoikeudenmukaisuuden näkökulman. Olemme tutkimuksessamme analysoineet pääkaupunkiseudun kaupunkien viher- ja vesiympäristöjen suunnittelusta vastaavien kaavoittajien sekä alueiden hoidosta ja käytöstä vastaavien suunnittelijoiden antamia merkityksiä oikeudenmukaisuudelle. Näitä näkemyksiä olemme peilanneet oikeudenmukaisuuden kannalta kipeään edustajuuden dilemmaan, jossa suunnittelija on yhtäältä osaava oikeudenmukaisuuden kokemuksien tulkitsija ja välittäjä ja toisaalta valtaa käyttävä kaavan piirtäjä, pitkospuiden rakentaja sekä kuulemistilaisuuksien järjestäjä.

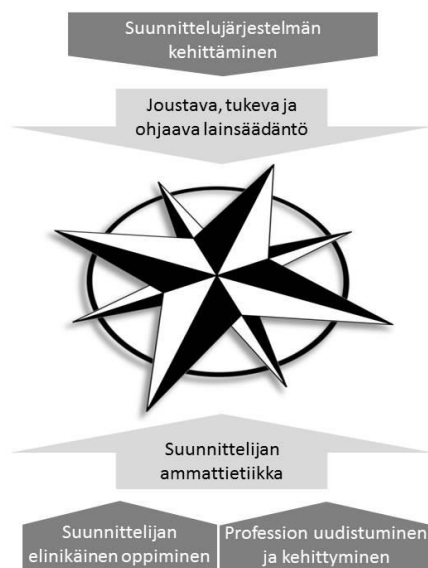
Artikkelissamme olemme havainnollistaneet oikeudenmukaisuuden turvaamista oikeudenmukaisuuskompassilla navigointina. Kompassivertaus voisi auttaa suunnittelijaa edustajuuden dilemman ratkaisussa ja tukea suunnittelijan herkkyyttä sekä kykyä oikeudenmukaisuuden kaltaisten kokemuksellisten ulottuvuuksien tunnistamiseen ja käsittelyyn suunnittelussa. Tutkimuksessamme olemme tuoneet esiin, miten oikeudenmukaisuusnäkökulma ohjaa suunnittelijoita lainsäädä-

dännön tasolta, ammatillisena missiona sekä vahvasti sisäistettynä periaatteena. Tutkimusaineistostamme kävi ilmi, että suunnittelun ristipaineissa suunnittelijoiden kyky käyttää luovasti omaa toimivaltaansa oikeudenmukaisempien käytäntöjen muotoilemiseksi on jossain määrin rajoittunut.

Esitämme, että ymmärrys oikeudenmukaisuuden kokemuksen moniulotteisuudesta sekä siitä, miten reilu prosessi itsessään auttaa osallista hyväksymään huonommankin lopputuloksen, voisi toimia suunnittelijalle kompassina odotusten ristipaineessa navigointiin. Koska edustajuuden dilemma seuraa suunnittelijaa oikeudenmukaisuusvaatimuksen mukana, on tärkeää, että suunnittelijan ammattietiikka ja lainsäädäntö tukevat suunnittelijaa oikeudenmukaisuuskompassin käytössä (Kuva 2) Tästä näkökulmasta tarkasteltuna parhaillaan

uudistettavan maankäyttö- ja rakennuslain tulisi joustavasti tukea ja ohjata suunnittelijaa osallistamisratkaisujen kehittämisessä. Erilaisten osallisten yhtäläinen oikeusturva tasapainottaisi osallisten keskinäisiä valtasuhteita ja tukisi suunnittelijan mahdollisuuksia toteuttaa oikeudenmukaista suunnittelua todellisuudessa, jossa erilaisten äänten kirjo on suuri. Osallistamisen vaikuttavuuden arviointi voisi auttaa suunnittelijaa hahmottamaan erilaisten äänten vaikuttavuutta.

Toisaalta suunnittelijan oikeudenmukaisuuden kompassia voidaan kehittää tukemalla suunnittelijan elinikäistä oppimista ja ammatillista uudistumista. Suunnittelijan vahva itseymmärrys ja ammattietiikka auttavat tätä olemaan vuorovaikutuksessa osallisten kanssa tavalla, joka on helpompi kokea oikeudenmukaiseksi. Tärkeä kysymys



Kuva 2. Oikeudenmukaisuuskompassin kehittäminen ja rooli suunnittelijan työssä

jatkotutkimukselle onkin, miten suunnittelijan reflektiivisyyttä, oppimista ja kehittymistä voidaan tehokkaasti ja motivoivalla tavalla tukea joustavan lain tehokkaan ja oikeudenmukaisen toimenpanon turvaamiseksi.

Kaupunkilaisten hyvinvoinnin kannalta luontoympäristön laatu ja saavutettavuus ovat tulevaisuuden avainkysymyksiä. Ympäristöoikeudenmukaisuuden näkökulma sekä suunnittelijoiden ymmärtäminen ja tukeminen hyvinvointiviranomaisina auttavat tekemään näkyväksi myös sitä, miten kaupunkien ympäristöllinen ja sosiaalinen kestävyys ovat erottamattomasti toisiinsa kytkeytyneitä.

Kiitokset:

Kiitämme haastatteluihin osallistuneita asiantuntijoita, Riina Toivasta ja Eeva Lehtomäkeä haastattelujen suunnittelusta ja toteuttamisesta sekä Marianne Aulaketta graafisesta avusta. Artikkelin aineisto on kerätty ja analysoitu osana Suomen Akatemian ENJUSTESS-hanketta (hanke: 263403) ja viimeistely osana BRO-hanketta (hanke: 304515).

KIRJALLISUUS

- Agyeman, Julian & Schlosberg, David & Craven, Luke & Matthews, Caitlin (2016) Trends and Directions in Environmental Justice: From Inequity to Everyday Life, Community, and Just Sustainabilities. *Annual Review of Environment and Resources* 41, 321–40. <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-110615-090052>
- Davidoff, Paul (1965) Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners* 31 (4), 331–338. <https://doi.org/10.1080/01944366508978187>

- Delina, Laurence L. & Sovacool Benjamin K. (2018) Of temporality and plurality: an epistemic and governance agenda for accelerating just transitions for energy access and sustainable development. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 34, 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.05.016>
- Faehnle, Maija & Bäcklund, Pia & Tyrväinen, Liisa & Niemelä, Jari & Yli-Pelkonen, Vesa (2014) How can residents' experiences inform planning of urban green infrastructure? Case Finland. *Landscape and Urban Planning* 130, 171–183. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2014.07.012>
- Fainstein, Susan (2010) *The Just City*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Flyvbjerg, Bent (1998) *Rationality and Power: Democracy in Practice*. Morality and Society Series. Chicago: University of Chicago Press.
- Fraser, Nancy (1999) Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation. Teoksessa Larry Ray & Andrew Sayer (toim.) *Culture and Economy after the Cultural Turn*. London: SAGE, 25–52. <https://doi.org/10.4135/9781446218112>
- Fraser, Nancy (2000) Rethinking Recognition. *New Left Review* 3, 107–120.
- Healey, Patsy (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Hillier, Jean (2002) *Shadows of Power: An Allegory of Prudence in Land-Use Planning*. The RTPI Library Series. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203167298>
- Hirvonen, Helena & Husso Marita (2012) Living on a knife's edge: Temporal conflicts in welfare service work. *Time & Society* 21 (3), 351–370. <https://doi.org/10.1177/0961463X12454382>
- Hunold, Christian & Young, Iris Marion (1998) Justice, Democracy, and Hazardous Siting. *Political Studies* 46(1), 82–95. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00131>
- Hytönen, Jonne & Mäntysalo, Raine & Peltonen, Lasse & Kanninen, Vesa & Niemi, Petteri & Simanainen, Miska (2013) Defensive routines in land use

- policy steering in Finnish urban regions. *European Urban and Regional Studies* 23 (1), 40–55. <https://doi.org/10.1177/0969776413490424>
- Häikiö Liisa (2014) Sosiaalinen oikeudenmukaisuus sosiaaliturvan uudistamisessa. Teoksessa Liisa Häikiö & Helena Leino (toim.) Tulkinnan mahti: johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. Tampere: Tampere University Press, 121–146.
- Juhila, Kirsi & Raitakari, Suvi (2010) Ethics in Professional Interaction: Justifying the Limits of Helping in a Supported Housing Unit. *Ethics and Social Welfare* 4 (1), 57–71. <https://doi.org/10.1080/17496531003608154>
- Julkunen, Raija (1994) Hyvinvointivaltiolisen profiiliprojektin katkos. *Tiede & edistys* 19 (3), 200–213.
- Julkunen, Raija (2018) Epäoikeudenmukaisuuden tuntemukset hyvinvointivaltion muuttuessa. Teoksessa Matti Häyry, Tuija Takala & Johanna Ahola-Launonen (toim.) Oikeudenmukaisuuden ongelma. Helsinki: Gaudeamus.
- Järvelä, Marja (2018) Ilmastotoimet ja sosiaalipolitiikka. *Janus* 26 (3), 256–263. <https://doi.org/10.30668/janus.74103>
- Kangasoja, Jonna & Mattila, Hanna (2017) Facing up to Finnish Planning Pathologies: A Contextual Interpretation of Planner Capabilities and a Call for Change. Teoksessa Tuna Tasan-Kok & Mark Oranje (toim.) From Student to Urban Planner: Young practitioners' reflections on contemporary ethical challenges. London: Routledge, 182–197. <https://doi.org/10.4324/9781315726854-13>
- Kantola, Markus (2015) Perustulo ja vapaus: Onko perustulo sosiaalisesti oikeudenmukainen? *Janus*, 22 (2), 183–193.
- Laatikainen, Tiina E. & Piironen, Rami & Lehtinen, Eeropekka & Kyttä, Marketta (2017) PPGIS approach for defining multimodal travel thresholds: Accessibility of popular recreation environments by the water. *Applied Geography* 79, 93–102. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2016.12.006>
- Leino, Helena (2006) Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka: Tutkimus Tampereen Vuoreksesta. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavissa: <http://urn.fi/urn:isbn:951-44-6566-0>.
- Lehtomäki, Eeva & Paloniemi, Riikka (2016) Kansalaisten osallistuminen ja kestävä hyvinvointi – kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittyminen Helsingin rantojen suunnittelussa 1980-luvulta alkaen. *Janus* 24 (4) 320–339.
- Lind, Allan E. & Tyler, Tom R. (1988) *The Social Psychology of Procedural Justice*. Critical Issues in Social Justice. New York: Plenum Press. <https://doi.org/10.1007/978-1-4899-2115-4>
- Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)
- Metzger, John T., (1996) The Theory and Practice of Equity Planning: An Annotated Bibliography. *Journal of Planning Literature* 11, 112–126. <https://doi.org/10.1177/088541229601100106>
- MirafTAB, Farnak (2009) Insurgent Planning: Situating Radical Planning in the Global South. *Planning Theory* 8 (1), 32–50. <https://doi.org/10.1177/1473095208099297>
- Mäntysalo, Raine & Saglie, Inger.-Lise & Cars, Göran (2011) Between input legitimacy and output efficiency: Defensive routines and agonistic reflectivity in nordic land-use planning. *European Planning Studies*, 19, 2109–2126. <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.632906>
- Paloniemi, Riikka & Niemelä, Jari & Soinen, Niko & Laatikainen, Tiina & Viirikko, Kati & Rekola, Aino & Viinikka, Arto & Yli-Pelkonen, Vesa & Assmuth, Timo & Kopperoinen, Leena & Peltonen, Lasse & Kuokkanen, Tuomas & Kyttä, Marketta (2018) Environmental justice for the governance of aquatic environments. *Local Environment* 23 (3), 366–377. <https://doi.org/10.1080/13549839.2017.1422118>
- Peltonen, Lasse & Tuomisaari, Johanna & Kanninen, Vesa (2008) Kaavavalitukset ja koettu oikeudenmukaisuus, Yhdyskuntasuunnittelu 46 (3), 11–34.
- Puupponen, Antti & Silvasti, Tiina (2016) Näkökulmia kestävään hyvinvointiin ja eriarvoisuuteen. *Janus* 24 (4), 297–300.
- Puustinen, Sari (2006) Suomalainen kaavoittajaprofessio ja suunnittelun kommunikaatiivinen käänne. Vuorovaikutukseen liittyvät ongelmat ja mahdollisuudet suurten kaupunkien kaavoittajien näkö-

- kulmasta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A34. Espoo: Teknillinen korkeakoulu.
- Puustinen, Sari & Mäntysalo, Raine & Hytönen, Jonne & Jarenko, Karoliina (2017a) The “deliberative bureaucrat”: deliberative democracy and institutional trust in the jurisdiction of the Finnish planner. *Planning Theory & Practice* 18 (1), 71–88. <https://doi.org/10.1080/14649357.2016.1245437>
- Puustinen, Sari & Mäntysalo, Raine & Jarenko, Karoliina (2017b) The Varying Interpretations of Public Interest: Making Sense of Finnish Urban Planners’ Conceptions. *Current Urban Studies* 5 (1), 82–96. DOI: 10.4236/cus.2017.51006. <https://doi.org/10.4236/cus.2017.51006>
- Rekola, Aino & Paloniemi, Riikka (2018) Researcher–Planner Dialogue on Environmental Justice and Its Knowledges—A Means to Encourage Social Learning Towards Sustainability. *Sustainability* 2018, 10 (8), 2601. <https://doi.org/10.3390/su10082601>
- Schlosberg, David (2004) Reconceiving Environmental Justice: Global Movements And Political Theories. *Environmental Politics* 13 (3), 517–540. <https://doi.org/10.1080/09644080410001651006>