



LAPIN YLIOPISTO
UNIVERSITY OF LAPLAND

Alkuperäiskansojen vapaan ja tietoon perustuvan
ennakkosuostumuksen kaksijakoinen velvoittavuus ja
käytännön soveltaminen

Kansainvälinen oikeus
Maisteritutkielma
Anna-Kreetta Karjalainen
Kevät 2026
Lapin yliopisto



Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Alkuperäiskansojen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen kaksijakoinen velvoittavuus ja käytännön soveltaminen

Tekijä: Anna-Kreetta Karjalainen

Oppiaine: Kansainvälinen oikeus

Ohjaaja: Professori Lotta Viikari

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: XIX + 74

Vuosi: 2026

Tiivistelmä: Vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus eli FPIC on alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen keskeisesti liittyvä käsite. Se mahdollistaa alkuperäiskansojen osallistumisen ja näkemystensä esittämisen heidän oikeuksiinsa vaikuttavissa toiminna. Tutkielmassa selvitetään ensinnäkin FPIC:n sisältö ja velvoittavuuden kaksijakoinen luonne YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen eli UNDRIP:n mukaisesti. Tämän jälkeen tarkastellaan lisäksi YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten viimeaikaista käytäntöä ja analysoidaan FPIC:n velvoittavuuden sisältöä siinä. Tutkimuskysymykseen vastataan lainopin avulla hyödyntäen sen erilaisia tulkintametoja, kuten esimerkiksi kielellistä ja tarkoituseräopillista tulkintaa.

FPIC:n kaksijakoisuus tarkoittaa, että tietyissä tilanteissa valtioilla on velvollisuus vilpittömästi ja aidosti pyrkiä suostumuksen saamiseen, kuitenkin ilman, että se olisi ehdoton vaatimus. Toisaalta tietyissä tapauksissa suostumusta käsitellään tavoiteltavien toimien selvänä ehtona. Tutkimuksen perusteella huomataan, että valvontaelinten käytännössä kaksijakoisuus on esillä, mutta sitä ei sovelleta täysin johdonmukaisesti UNDRIP:n linjan kanssa. Toisinaan FPIC:iä lähestytään julistuksen lähtökohtaa velvoittavammin, ja toisinaan taas vähemmän velvoittavasti. Joskus se jopa sivuutetaan kokonaan. Valvontaelinten FPIC-käytäntöä kuvaavat samanaikaisesti tapauskohtaisuus, hajanaisuus ja tietynasteinen oikeudellinen epäyhtenäisyys.

Tutkimuskysymykseen vastaaminen osoittaa, että FPIC:n oikeudellinen merkitys alkuperäiskansojen oikeuksia ja erityisesti heidän itsemääräämisoikeuttaan toteuttamassa ei ole ongelmaton. FPIC:n merkitys riippuu paljolti siitä, millainen sisältö suostumukselle oikeudellisessa soveltamiskäytännössä annetaan. Jos FPIC:iä kohdellaan ainoastaan konsultatiivisena velvoitteena ilman alkuperäiskansojen aidon ja osallistavan toimijuuden tunnistamista, vaarana on, että FPIC typistyy pelkäksi muodolliseksi velvoitteeksi. Tällöin sen suostumuksellinen puoli menettää merkityksensä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta toteuttavana oikeudellisena vaatimuksena.

Avainsanat: alkuperäiskansat, vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus, itsemääräämisoikeus

SISÄLTÖ

LÄHTEET	IV
Virallislähteet	VII
Oikeustapaukset	IX
YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntö	IX
LYHENTEET	XVIII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuskysymys	1
1.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen käsite	2
1.2.1 Vapaus, ennakkollisuus ja tietoon perustuvuus	2
1.2.2 Suostumus	3
1.3 Tutkimuksen taustaa	6
1.4 Tutkimusasetelma ja aineisto	10
1.4.1 Aineisto, rajaukset ja tutkimusmenetelmä	10
1.4.2 YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet tutkimuskohteena	12
2 TUTKIMUKSEN OIKEUDELLINEN KEHYS	13
2.1 YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista	13
2.2 Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro. 169 vertailukohtana	15
2.3 Pyrittävä saamaan vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus	17
2.4 Ei ilman vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta	18
3 VAPAA JA TIETOON PERUSTUVA ENNAKKOSUOSTUMUS VALVONTAELINTEN KÄYTÄNNÖSSÄ	19
3.1 Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien komitea	19
3.1.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä	19
3.1.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä	21
3.1.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä	24
3.1.4 Yhteenveto	25
3.2 Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea	27

3.2.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä	27
3.2.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä	29
3.2.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä.....	32
3.2.4 Yhteenveto	35
3.3 Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea.....	37
3.3.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä	37
3.3.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä	40
3.3.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä.....	43
3.3.4 Yhteenveto	44
3.4 Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea	46
3.4.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä	46
3.4.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä	50
3.4.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä.....	53
3.4.4 Yhteenveto	55
3.5 Lapsen oikeuksien komitea.....	57
3.5.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä	57
3.5.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä	58
3.5.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä.....	60
3.5.4 Yhteenveto	61
4 JOHTOPÄÄTÖKSET	62
4.1 Suostumuksen velvoittavuus vapaassa ja tietoon perustuvassa ennakkosuostumuksessa	62
4.2 YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntö	65
4.2.1 Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien komitean käytäntö.....	66
4.2.2 Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean käytäntö.....	67
4.2.3 Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean käytäntö.....	68
4.2.4 Naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean käytäntö.....	69
4.2.5 Lapsen oikeuksien komitean käytäntö	70
4.3 Lopuksi	71

LÄHTEET

[kaikissa luettelon nettilähteissä käyty 20.5.2026]

Barelli, Mauro (2012). Free, Prior and Informed Consent in the Aftermath of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Rights: Developments and Challenges Ahead. *International Journal of Human Rights*, Volume 16, Issue 1. s. 1–24. doi: [10.1080/13642987.2011.597746](https://doi.org/10.1080/13642987.2011.597746).

Bellamy, Paige 2023. Free, Prior Informed Consent and Extractive Industry: Indigenous Action is the Past, Present, and Future of Global Environmental Justice. *Environmental and Earth Law Journal*, Volume 13, Issue 1, Article 4. s. 105–136. <https://lawpublications.barry.edu/ejejj/vol13/iss1/4/>.

Chuffart, Romain – Cooper, M. Aaron (2026). The Future of a Melting Arctic: Implications for Indigenous Rights. *AJIL Unbound*. Volume 120. s. 193–198. <https://doi.org/10.1017/aju.2026.10071>.

Cooper, Aaron M. (2023). FPIC and Geoengineering in the Future of Scandinavia. Corine Wood-Donnelly, Johanna Ohlsson (eds.). *Arctic Justice Environment, Society and Governance. Spaces and Practices of Justice*. Bristol University Press.

Eronen, Elina – Chiblow, Susan – Smiles, Niiyokamigaabaw Deondre – Öberg, Gunilla (2026). Reckoning with the Ways in which the Mechanistic Worldview is Embedded in Chemicals Management and How Indigenous Knowledge Systems Might Help Account for the Complexities of Chemical Risk. *Environment and Planning E: Nature and Space*. s. 1–19. <https://doi.org/10.1177/25148486251411653>.

Forest Stewardship Council (FSC) (2021). FSC Guidelines for the Implementation of Free, Prior and Informed Consent (FPIC). FSC-GUI-30-003 V2.0 EN. <https://connect.fsc.org/document-centre/documents/resource/332>.

Heinämäki, Leena (2020). Legal Appraisal of Arctic Indigenous Peoples' Right to Free, Prior and Informed Consent. Koivurova, Timo (ed.) *Routledge Handbook of Indigenous peoples in the Arctic*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.

Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.

Hofbauer, Jane A. (2016). *Sovereignty in the Exercise of the Right to Self-Determination*. Queen Mary Studies in International Law Series, Volume 27. Brill.

Hossain, Kamrul – Roncero, J. Miguel (2023). The Arctic – A Geographic Space with Human Settlement. Kamrul Hossain, J. Miguel Roncero (eds.) Arctic Law in 1000 Words. Juridica Lapponica 50. Rovaniemi: University of Lapland Printing Centre.

International Work Group for Indigenous Affairs. Indigenous Peoples in Zimbabwe. <https://iwgia.org/en/zimbabwe.html>.

Koorndijk, Jeanice L. (2019). Judgements of the Inter-American Court of Human Rights Concerning Indigenous and Tribal Land Rights in Suriname: New Approaches to Stimulating Full Compliance. The International Journal of Human Rights, Volume 23, Issue 10. s. 1615–1647. <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1624536>.

Les Malezer (13.9.2007). Statement by the Chairman, Global Indigenous Caucus. https://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/170130__07-09-13IPCaucusStatementAdoptionDeclaration.pdf.

Merino, Roger (2024). Unraveling a Political Technology: Free, Prior, and Informed Consent in Peruvian Oil and Mining Sectors. Journal of Politics in Latin America, Volume 17, Issue 1. s. 131–154. <https://doi.org/10.1177/1866802X241284645>.

Minority Rights Group. Indigenous Peoples in Guyana. <https://minorityrights.org/communities/indigenous-peoples-3/>.

Minority Rights Group. Solomon Islands. <https://minorityrights.org/country/solomon-islands/>.

Mitchell, Terry – Arseneau, Courtney – Aylwin, José – Thomas, Darren (2021). The Right to Free, Prior, and Informed Consent (FPIC): Reflections on Experiences of Two Indigenous Communities in Northern Regions of Canada and Chile. Xavier, Sujith – Jacobs, Beverley – Waboose, Valarie – Hewitt, Jeffery G. – Bhatia, Amar (eds.). Decolonizing Law: Indigenous, Third World and Settler Perspectives. Taylor & Francis Group.

Nunbogu, Abraham – Farsi, Aria – Matin, Mir – Madani, Kaveh (2026). Critical Minerals, Water Insecurity and Injustice. United Nations University Institute for Water, Environment, and Health (UNU-INWEH), Richmond Hill, Ontario, Canada. <https://collections.unu.edu/eserv/UNU:10642/UNU-INWEH-Critical-Minerals-Water-Insecurity-and-Injustice.pdf>.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) (2013). Free, Prior and Informed Consent of Indigenous Peoples. Geneva. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IPeoples/FreePriorandInformedConsent.pdf>.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Introduction: Committee on the Elimination of Racial Discrimination. <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cerd/introduction>.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Introduction to the Committee: Committee on Economic, Social and Cultural Rights. <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cescr/introduction-committee>.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Introduction to the Committee: Committee on the Elimination of Discrimination against Women. <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/cedaw/introduction-committee>.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Introduction to the Committee: Committee on the Rights of the Child. <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crc/introduction-committee>.

Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Introduction to the Committee: Human Rights Committee. <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ccpr/introduction-committee>.

Owen, John – Kemp, Deanna – Lechner, Alex – Harris, Jill – Zhang, Ruilian – Lèbre, Éléonore (2022). Energy Transition Minerals and Their Intersection with Land-Connected Peoples. *Nature Sustainability*. Volume 6, Issue 2. s. 203–211. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00994-6>.

Rai, Navin K. (2011). Implementation of the World Bank’s Indigenous Peoples Policy: A Learning Review (FY 2006–2008). OPCS Working Paper. <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/427941468163488772>.

Rombouts, S. J. (2014). *Having a Say, Indigenous Peoples, International Law and Free, Prior and Informed Consent*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers. <https://research.tilburguniversity.edu/en/publications/807417f4-b27f-4331-8baf-8fc7d7c46fbb>.

Sawathvong, Soukphavanh – Hyakumura, Kimihiko (2024). A Comparison of the Free, Prior, and Informed Consent (FPIC) Guidelines and the “Implementation of Governance, Forest Landscapes, and Livelihoods” Project in Lao PDR: The FPIC Team Composition and the Implementation Process. *Land*, Volume 13, Issue 4, Article 40. s. 1–16. <https://doi.org/10.3390/land13040408>.

Sulyandziga, Liubov – Sulyandziga, Rodion (2020). Indigenous self-determination and disempowerment in the Russian North. Timo Koivurova, Else Grete Broderstad, Dorothée

Cambou, Dalee Dorough, Florian Stammer (eds.) Routledge Handbook of Indigenous Peoples in the Arctic. Taylor & Francis Group.

Suomen YK-liitto (2012). YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista ja ILO:n yleissopimus nro 169. Sälekarin kirjapaino Oy.

Thu, Phan Anh (2025). Legal Approach to Indigenous Participation Through the Implementation of ‘Free, Prior and Informed Consent’ in Forest Restoration: Reflections from REDD+ Program in Viet Nam. *International Forestry Review*. Volume 27(S1). s. 89–100. <https://doi.org/10.1505/146554825840449597>.

Transparency Maldives. A Coalition for Integrity. Questionnaire on Cultural Rights and Climate Change: Negative Impacts of Climate Change on Culture and Cultural Rights. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/CulturalRights/Call_ClimateChange/Transparency-Maldives.pdf.

UN-REDD Programme (2013). Guidelines on Free, Prior and Informed Consent. <https://www.uncclearn.org/wp-content/uploads/library/un-redd05.pdf>.

Yaffe, Nathan (2018). Indigenous Consent: A Self-Determination Perspective. *Melbourne Journal of International Law* 703, Volume 19, Issue 2. s. 1–47. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3153945>.

Young, Stephen (2019). Indigenous Peoples, Consent and Rights: Troubling Subjects. *Indigenous Peoples and the Law Series*. Taylor & Francis Group.

Virallislähteet

Kansainväliset sopimukset ja julistukset

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (SopS 78/1994). Kansainvälisesti hyväksytty 5.6.1992, voimaan 29.12.1993.

International Labour Organization (ILO). Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, C169 (1650 UNTS 383). Kansainvälisesti hyväksytty 27.6.1989, voimaan 5.9.1991.

Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (SopS 67–68/1986). Kansainvälisesti hyväksytty 18.12.1979, voimaan 3.9.1981.

Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970). Kansainvälisesti hyväksytty 21.12.1965, voimaan 4.1.1969.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976). Kansainvälisesti hyväksytty 16.12.1966, voimaan 23.3.1976.

Lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus (SopS 59–60/1991). Kansainvälisesti hyväksytty 20.11.1989, voimaan 2.9.1990.

Rion julistus (Rio Declaration on Environment and Development). A/CONF.151/26/Vol. 1. Kansainvälisesti hyväksytty ja voimaan 3–14.6.1992.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1076). Kansainvälisesti allekirjoitettu 16.12.1966, voimaan 3.1.1975.

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP). A/RES/61/295. Kansainvälisesti hyväksytty ja voimaan 13.9.2007.

Muut kansainväliset virallislähteet

Anaya, James (2009). Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development: Report of the Special Rappourter on the Situation of Human Rights and Fundamental Freedoms of Indigenous Peoples, James Anaya. A/HRC/12/34. <https://docs.un.org/en/A/HRC/12/34>.

CEDAW (2016). General Recommendation No. 34 on the Rights of Rural Women. CEDAW/C/GC/34.

CERD (1997). General Recommendation No. 23 on the Rights of Indigenous Peoples. A/52/18, annex V.

CESCR (2009). General Comment No. 21, Right of Everyone to Take Part in Cultural Life (art. 15, para. 1a of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). E/C.12/GC/21. 43rd Session.

Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP) (2011). Final Report of the Study on Indigenous Peoples and the Right to Participate in Decision-Making: Report of the Expert Mechanism on the Right of Indigenous Peoples. A/HRC/18/42. <https://docs.un.org/en/A/HRC/18/42>.

Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (EMRIP) (2018). Free, Prior and Informed Consent: A Human Rights-Based Approach: Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples. A/HRC/39/62. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g18/245/94/pdf/g1824594.pdf>.

International Labour Office (2003). ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169): A Manual. Geneva.

Smith, Carsten (2009). Comments on Article 42 as legal basis for a Declaration “treaty body”. Department of Economic and Social Affairs: Division for Social Policy and Development Secretariat of the Permanent Forum on Indigenous Issues. PFII/2009/EGM1/5.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII) (2005). Report of the International Workshop on Methodologies Regarding Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples. E/C.19/2005/3. <https://docs.un.org/en/E/C.19/2005/3>.

United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (UNPFII) (2009). Report of the International Expert Group Meeting on the Role of the Permanent Forum on Indigenous Issues in the Implementation of Article 42 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. E/C.19/2009/2. <https://docs.un.org/en/E/C.19/2009/2>.

World Bank (2013). Operational Manual, Operational Policy 4.10 – Indigenous Peoples. 2005, revised 2013.

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/2e32d9beec85a16da0bac98d14df191-0290012023/original/OP-4-10-Indigenous-Peoples.pdf>.

Working Group on Indigenous Populations (27.8.1990). Discrimination Against Indigenous Peoples: Report of the Working Group on Indigenous Populations on Its Eighth Session. E/CN.4/Sub.2/1990/42. <https://digitallibrary.un.org/record/225656?v=pdf>.

Oikeustapaukset

Saramaka People v. Suriname. Judgment (Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs). 28.11.2007. Inter-American Court of Human Rights, Series C No. 172.

https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf.

YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntö

Kansalaisyhteisöjen ja poliittisten oikeuksien komitea

CCPR/C/BRA/CO/3. Concluding Observations on the Third Periodic Report of Brazil. CCPR. 6.9.2023. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/BRA/CO/3>.

CCPR/C/CHL/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Chile. CCPR. 1.5.2024. <https://docs.un.org/en/ccpr/c/chl/co/7>.

CCPR/C/COL/CO/8. Concluding Observations on the Eighth Periodic Report of Colombia. CCPR. 4.9.2023. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/COL/CO/8>.

CCPR/C/FRA/CO/6. Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of

France. CCPR. 3.12.2024. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/FRA/CO/6>.

CCPR/C/GUY/CO/3. Concluding Observations on the Third Periodic Report of Guyana. CCPR. 3.5.2024. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/GUY/CO/3>.

CCPR/C/HND/CO/3. Concluding Observations on the Third Periodic Report of Honduras. CCPR. 23.8.2024. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/HND/CO/3>.

CCPR/C/IDN/CO/2. Concluding Observations on the Second Periodic Report of Indonesia. CCPR. 3.5.2024. <https://docs.un.org/en/ccpr/c/idn/co/2>.

CCPR/C/IND/CO/4. Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of India. CCPR. 2.9.2024. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/IND/CO/4>.

CCPR/C/IRL/CO/5. Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of Ireland. CCPR. 26.1.2023. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/IRL/CO/5>.

CCPR/C/MDV/CO/2. Concluding Observations on the Second Periodic Report of Maldives. CCPR. 11.9.2024. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/MDV/CO/2>.

CCPR/C/NAM/CO/3. Concluding Observations on the Third Periodic Report of Namibia. CCPR. 3.5.2024. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/NAM/CO/3>.

CCPR/C/PAN/CO/4. Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Panama. CCPR. 12.4.2023. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/PAN/CO/4>.

CCPR/C/PER/CO/6. Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Peru. CCPR. 5.4.2023. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/PER/CO/6>.

CCPR/C/SUR/CO/4. Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Suriname. CCPR. 28.8.2024. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/SUR/CO/4>.

CCPR/C/UGA/CO/2. Concluding Observations on the Second Periodic Report of Uganda. CCPR. 11.9.2023. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/UGA/CO/2>.

CCPR/C/USA/CO/5. Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of the United States of America. CCPR. 7.12.2023. <https://docs.un.org/en/ccpr/c/usa/co/5>.

CCPR/C/VEN/CO/5. Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of the Bolivarian Republic of Venezuela. CCPR. 28.11.2023. <https://docs.un.org/en/ccpr/c/ven/co/5>.

CCPR/C/VNM/CO/4. Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Viet Nam. CCPR. 12.8.2025. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/VNM/CO/4>.

CCPR/C/ZWE/CO/2. Concluding Observations on the Second Periodic Report of Zimbabwe. CCPR. 6.5.2025. <https://docs.un.org/en/CCPR/C/ZWE/CO/2>.

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea

E/C.12/BRA/CO/3. Concluding Observations on the Third Periodic Report of Brazil. CESCR. 15.11.2023. <https://docs.un.org/en/E/C.12/BRA/CO/3>.

E/C.12/CHL/CO/5. Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of Chile. CESCR. 13.10.2025. <https://docs.un.org/en/E/C.12/CHL/CO/5>.

E/C.12/CHN/CO/3. Concluding Observations on the Third Periodic Report of China, including Hong Kong, China, and Macao, China. CESCR. 22.3.2023. <https://docs.un.org/en/E/C.12/CHN/CO/3>.

E/C.12/COL/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Colombia. CESCR. 20.10.2025. <https://docs.un.org/en/E/C.12/COL/CO/7>.

E/C.12/GTM/CO/4. Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Guatemala. CESCR. 11.11.2022. <https://docs.un.org/en/E/C.12/GTM/CO/4>.

E/C.12/HND/CO/3. Concluding Observations on the Third Periodic Report of Honduras. CESCR. 22.10.2024. <https://docs.un.org/en/E/C.12/HND/CO/3>.

E/C.12/IDN/CO/2. Concluding Observations on the Second Periodic Report of Indonesia. CESCR. 14.3.2024. <https://docs.un.org/en/e/c.12/idn/co/2>.

E/C.12/KHM/CO/2. Concluding Observations on the Second Periodic Report of Cambodia. CESCR. 27.3.2023. <https://docs.un.org/en/E/C.12/KHM/CO/2>.

E/C.12/LAO/CO/1. Concluding Observations on the Initial Report of the Lao People's Democratic Republic. CESCR. <https://docs.un.org/en/E/C.12/LAO/CO/1>. 29.10.2025.

E/C.12/MRT/CO/2. Concluding Observations on the Second Periodic Report of Mauritania. CESCR. 19.3.2024. <https://docs.un.org/en/E/C.12/MRT/CO/2>.

E/C.12/NLD/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of the Kingdom of the Netherlands. CESCR. 29.10.2025. <https://docs.un.org/en/E/C.12/NLD/CO/7>.

E/C.12/PAN/CO/3. Concluding Observations on the Third Periodic Report of Panama. CESCR. 31.3.2023. <https://docs.un.org/en/E/C.12/PAN/CO/3>.

E/C.12/PER/CO/5. Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of Peru. CESCR. 27.3.2025. <https://docs.un.org/en/E/C.12/PER/CO/5>.

E/C.12/PHL/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of the Philippines. CESCR. 25.3.2025. <https://docs.un.org/en/E/C.12/PHL/CO/7>.

E/C.12/RUS/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of the Russian Federation. CESCR. 23.10.2025. <https://docs.un.org/en/E/C.12/RUS/CO/7>.

E/C.12/RWA/CO/5. Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of Rwanda. CESCR. 17.3.2025. <https://docs.un.org/en/E/C.12/RWA/CO/5>.

E/C.12/SWE/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Sweden. CESCR. 22.3.2024. <https://docs.un.org/en/E/C.12/SWE/CO/7>.

E/C.12/ZWE/CO/2. Concluding Observations on the Second Periodic Report of Zimbabwe. CESCR. 31.10.2025. <https://docs.un.org/en/E/C.12/ZWE/CO/2>.

Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea

CERD/C/ARG/CO/24-26. Concluding Observations on the Combined Twenty-Fourth to Twenty-Sixth Periodic Reports of Argentina. CERD. 24.5.2023. <https://docs.un.org/en/CERD/C/ARG/CO/24-26>.

CERD/C/BOL/CO/21–24. Concluding Observations on the Combined Twenty-First to Twenty-Fourth Periodic Reports of the Plurinational State of Bolivia. CERD. 4.1.2024. <https://docs.un.org/en/CERD/C/BOL/CO/21-24>.

CERD/C/ECU/CO/25. Concluding Observations on the Twenty-Fifth Periodic Report of Ecuador. CERD. 23.12.2024. <https://docs.un.org/en/CERD/C/ECU/CO/25>.

CERD/C/GAB/CO/10. Concluding Observations on the Tenth Periodic Report of Gabon. CERD. 23.5.2025. <https://docs.un.org/en/CERD/C/GAB/CO/10>.

CERD/C/KEN/CO/8-9. Concluding Observations on the Combined Eighth and Ninth Periodic Reports of Kenya. CERD. 31.12.2024. <https://docs.un.org/en/cerd/c/ken/co/8-9>.

CERD/C/MEX/CO/22-24. Concluding Observations on the Combined Twenty-Second to Twenty-Fourth Periodic Reports of Mexico. CERD. 25.6.2024. <https://docs.un.org/en/cerd/c/mex/co/22-24>.

CERD/C/NAM/CO/16-18. Concluding Observations on the Combined Sixteenth to Eighteenth Periodic Reports of Namibia. CERD. 4.10.2023. <https://docs.un.org/en/cerd/c/nam/co/16-18>.

CERD/C/NER/CO/22-25. Concluding Observations on the Combined Twenty-Second to Twenty-Fifth Periodic Reports of the Niger. CERD. 24.5.2023.
<https://docs.un.org/en/CERD/C/NER/CO/22-25>.

CERD/C/NIC/CO/15-21. Concluding Observations on the Combined Fifteenth to Twenty-First Periodic Reports of Nicaragua. CERD. 22.12.2023.
<https://docs.un.org/en/cerd/c/nic/co/15-21>.

CERD/C/NZL/CO/23-24. Concluding Observations on the Combined Twenty-Third and Twenty-Fourth Periodic Reports of New Zealand. CERD. 19.12.2025.
<https://docs.un.org/en/CERD/C/NZL/CO/23-24>

CERD/C/PAK/CO/24-26. Concluding Observations on the Combined Twenty-Fourth to Twenty-Sixth Periodic Reports of Pakistan. CERD. 24.9.2024.
<https://docs.un.org/en/cerd/c/pak/co/24-26>.

CERD/C/PHL/CO/21-25. Concluding Observations on the Combined Twenty-First to Twenty-Fifth Periodic Reports of the Philippines. CERD. 23.5.2023.
<https://docs.un.org/en/CERD/C/PHL/CO/21-25>.

CERD/C/RUS/CO/25-26. Concluding Observations on the Combined Twenty-Fifth and Twenty-Sixth Periodic Reports of the Russian Federation. CERD. 1.6.2023.
<https://docs.un.org/en/CERD/C/RUS/CO/25-26>.

CERD/C/SAU/CO/10-11. Concluding Observations on the Combined Tenth and Eleventh Periodic Reports of Saudi Arabia. CERD. 24.12.2024.
<https://docs.un.org/en/cerd/c/sau/co/10-11>.

CERD/C/SWE/CO/24-25. Concluding Observations on the Combined Twenty-Fourth and Twenty-Fifth Periodic Reports of Sweden. CERD. 18.12.2025.
<https://docs.un.org/en/CERD/C/SWE/CO/24-25>.

CERD/C/VEN/CO/22-24. Concluding Observations on the Combined Twenty-Second to Twenty-Fourth Periodic Reports of the Bolivarian Republic of Venezuela. CERD. 18.9.2024. <https://docs.un.org/en/CERD/C/VEN/CO/22-24>.

CERD/C/VNM/CO/15-17. Concluding Observations on the Combined Fifteenth to Seventeenth Periodic Reports of Viet Nam. CERD. 27.12.2023.
<https://docs.un.org/en/cerd/c/vnm/co/15-17>.

CERD/C/ZAF/CO/9-11. Concluding Observations on the Combined Ninth to Eleventh Periodic Reports of South Africa. CERD. 27.12.2023.
<https://docs.un.org/en/CERD/C/ZAF/CO/9-11>.

Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea

CEDAW/C/AFG/CO/4. Concluding Observations on the Fourth Periodic Report of Afghanistan. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/AFG/CO/4>.

CEDAW/C/BLR/CO/9. Concluding Observations on the Ninth Periodic Report of Belarus. CEDAW. 27.2.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/BLR/CO/9>.

CEDAW/C/BLZ/CO/5-9. Concluding Observations on the Combined Fifth to Ninth Periodic Reports of Belize. CEDAW. 27.2.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/BLZ/CO/5-9>.

CEDAW/C/BRA/CO/8-9. Concluding Observations on the Combined Eighth and Ninth Periodic Reports of Brazil. CEDAW. 6.6.2024. <https://docs.un.org/en/cedaw/c/bra/co/8-9>.

CEDAW/C/BTN/CO/10. Concluding Observations on the Tenth Periodic Report of Bhutan. CEDAW. 14.11.2023. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/BTN/CO/10>.

CEDAW/C/BWA/CO/5. Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of Botswana. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/BWA/CO/5>.

CEDAW/C/CAF/CO/6. Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of the Central African Republic. CEDAW. 20.2.2024. <https://docs.un.org/en/cedaw/c/caf/co/6>.

CEDAW/C/CAN/CO/10. Concluding Observations on the Tenth Periodic Report of Canada. CEDAW. 30.10.2024. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/CAN/CO/10>.

CEDAW/C/CHL/CO/8. Concluding Observations on the Eighth Periodic Report of Chile. CEDAW. 31.10.2024. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/CHL/CO/8>.

CEDAW/C/COG/CO/8. Concluding Observations on the Eighth Periodic Report of the Congo. CEDAW. 27.2.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/COG/CO/8>.

CEDAW/C/CRI/CO/8. Concluding Observations on the Eighth Periodic Report of Costa Rica. CEDAW. 2.3.2023. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/CRI/CO/8>.

CEDAW/C/DJI/CO/4-5. Concluding Observations on the Combined Fourth and Fifth Periodic Reports of Djibouti. CEDAW. 26.2.2024. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/DJI/CO/4-5>.

CEDAW/C/FJI/CO/6. Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Fiji. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/FJI/CO/6>.

CEDAW/C/GTM/CO/10. Concluding Observations on the Tenth Periodic Report

of Guatemala. CEDAW. 14.11.2023. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/GTM/CO/10>.

CEDAW/C/IRL/CO/8. Concluding Observations on the Eighth Periodic Report of Ireland. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/IRL/CO/8>.

CEDAW/C/ISL/CO/9. Concluding Observations on the Ninth Periodic Report of Iceland. CEDAW. 31.5.2023. <https://docs.un.org/en/cedaw/c/isl/co/9>.

CEDAW/C/LKA/CO/9. Concluding Observations on the Ninth Periodic Report of Sri Lanka. CEDAW. 28.2.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/LKA/CO/9>.

CEDAW/C/MEX/CO/10. Concluding Observations on the Tenth Periodic Report of Mexico. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/MEX/CO/10>.

CEDAW/C/MYS/CO/6. Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Malaysia. CEDAW. 6.6.2024. <https://docs.un.org/en/cedaw/c/mys/co/6>.

CEDAW/C/NIC/CO/7-10. Concluding Observations on the Combined Seventh to Tenth Periodic Reports of Nicaragua. CEDAW. 14.2.2024. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/NIC/CO/7-10>.

CEDAW/C/NOR/CO/10. Concluding Observations on the Tenth Periodic Report of Norway. CEDAW. 2.3.2023. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/NOR/CO/10>.

CEDAW/C/NPL/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Nepal. CEDAW. 28.2.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/NPL/CO/7>.

CEDAW/C/NZL/CO/9. Concluding Observations on the Ninth Periodic Report of New Zealand. CEDAW. 30.10.2024. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/NZL/CO/9>.

CEDAW/C/PHL/CO/9. Concluding Observations on the Ninth Periodic Report of the Philippines. CEDAW. 14.11.2023. <https://docs.un.org/en/cedaw/c/phl/co/9>.

CEDAW/C/SLB/CO/4-5. Concluding Observations on the Combined Fourth and Fifth Periodic Reports of Solomon Islands. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/SLB/CO/4-5>.

CEDAW/C/SMR/CO/1-5. Concluding Observations on the Combined Initial to Fifth Periodic Reports of San Marino. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/SMR/CO/1-5>.

CEDAW/C/TCD/CO/5. Concluding Observations on the Fifth Periodic Report of Chad. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/TCD/CO/5>.

CEDAW/C/THA/CO/8. Concluding Observations on the Eighth Periodic Report of Thailand. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/THA/CO/8>.

CEDAW/C/TUV/CO/5-6. Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Tuvalu. CEDAW. 10.7.2025. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/TUV/CO/5-6>.

CEDAW/C/URY/CO/10. Concluding Observations on the Tenth Periodic Report of Uruguay. CEDAW. 14.11.2023. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/URY/CO/10>.

CEDAW/C/VEN/CO/9. Concluding Observations on the Ninth Periodic Report of the Bolivarian Republic of Venezuela. CEDAW. 31.5.2023. <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/VEN/CO/9>.

Lapsen oikeuksien komitea

CRC/C/ARG/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Argentina. CRC. 18.10.2024. <https://docs.un.org/en/CRC/C/ARG/CO/7>.

CRC/C/BOL/CO/5-6. Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of the Plurinational State of Bolivia. CRC. 6.3.2023. <https://docs.un.org/en/CRC/C/BOL/CO/5-6>.

CRC/C/BRA/CO/5-7. Concluding Observations on the Combined Fifth to Seventh Periodic Reports of Brazil. CRC. 25.7.2025. <https://docs.un.org/en/CRC/C/BRA/CO/5-7>.

CRC/C/COG/CO/5-6. Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of the Congo. CRC. 1.3.2024. <https://docs.un.org/en/CRC/C/COG/CO/5-6>.

CRC/C/ECU/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Ecuador. CRC. 27.2.2025. <https://docs.un.org/en/CRC/C/ECU/CO/7>.

CRC/C/GTM/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Guatemala. CRC. 21.6.2024. <https://docs.un.org/en/CRC/C/GTM/CO/7>.

CRC/C/HND/CO/6-7. Concluding Observations on the Combined Sixth and Seventh Periodic Reports of Honduras. CRC. 26.2.2025. <https://docs.un.org/en/CRC/C/HND/CO/6-7>.

CRC/C/KNA/CO/2. Concluding Observations on the Second Periodic Report of Saint Kitts and Nevis. CRC. 26.2.2025. <https://docs.un.org/en/CRC/C/KNA/CO/2>.

CRC/C/MEX/CO/6-7. Concluding Observations on the Combined Sixth and Seventh Reports of Mexico. CRC. 8.10.2024. <https://docs.un.org/en/CRC/C/MEX/CO/6-7>.

CRC/C/NOR/CO/7. Concluding Observations on the Seventh Periodic Report of Norway. CRC. 22.7.2025. <https://docs.un.org/en/CRC/C/NOR/CO/7>.

CRC/C/NZL/CO/6. Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of New Zealand. CRC. 28.2.2023. <https://docs.un.org/en/CRC/C/NZL/CO/6>.

CRC/C/PER/CO/6-7. Concluding Observations on the Combined Sixth and Seventh Periodic Reports of Peru. CRC. 25.2.2025. <https://docs.un.org/en/CRC/C/PER/CO/6-7>.

CRC/C/PRY/CO/4-6. Concluding Observations on the Combined Fourth to Sixth Periodic Reports of Paraguay. CRC. 18.6.2024. <https://docs.un.org/en/CRC/C/PRY/CO/4-6>.

CRC/C/RUS/CO/6-7. Concluding Observations on the Combined Sixth and Seventh Periodic Reports of the Russian Federation. CRC. 1.3.2024. <https://docs.un.org/en/crc/c/rus/co/6-7>.

LYHENTEET

CCPR	Committee on Civil and Political Rights – Kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien komitea
CEDAW	Committee on the Elimination of Discrimination against Women – Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea
CESCR	Committee on Economic, Social and Cultural Rights – Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea
CRC	Committee on the Rights of the Child – Lapsen oikeuksien komitea
EMRIP	Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples – Alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijaelin
FPIC	Free, prior and informed consent – Vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus
FSC	Forest Stewardship Council – Vastuullisen metsänhoidon yhdistys
Ibid.	Ibidem – Samassa paikassa
ILO	International Labour Organization – Kansainvälinen työjärjestö
Ko.	Kyseessä oleva
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus

OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights – Ihmisoikeusvaltuutetun toimisto
REDD+	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries – Metsäkadosta ja metsien tilan heikkenemisestä aiheutuvien päästöjen vähentäminen
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
TSS-sopimus	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples – YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien julistus
UNPFII	United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues – YK:n alkuperäiskansojen pysyvä foorumi
UNTS	United Nations Treaty Series – Yhdistyneiden Kansakuntien sopimussarja
YK	Yhdistyneet Kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen lähtökohdat ja tutkimuskysymys

Vuonna 2007 astui voimaan Yhdistyneiden Kansakuntien (jäljempänä YK) kansainvälinen julistus alkuperäiskansojen oikeuksista (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, jäljempänä UNDRIP). Se oli merkittävä kansainvälisoikeudellinen kehityskulku ja edistysaskel alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden kehittämisessä ja lujittamisessa.¹ Kun puhutaan alkuperäiskansojen vapaasta ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumuksesta (eng. free, prior and informed consent, jäljempänä FPIC) julistus ja sen sisältämät lähtökohdat ovat keskeisiä. Juuri UNDRIP edisti FPIC:n käsitteellistä ja oikeudellista olemassaoloa, ja oli ensimmäinen kansainvälinen sääntelykehys, joka tunnisti samassa yhteydessä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden ja oikeuden antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus.² Prosessissa kohti UNDRIP:iä alkuperäiskansojen ryhmän puheenjohtaja lausui vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen olevan erottamattomassa yhteydessä alkuperäiskansoille kuuluvaan itsemääräämisoikeuteen: ”free, prior and informed consent is what we demand as part of self-determination and non-discrimination from governments, multinationals and private sector”.³

Tutkimukseni kohdistuu FPIC:n käsitteeseen ja tarkemmin siihen, miten se edellä mainitussa UNDRIP:ssä määritetään. Tutkin FPIC:n kaksijakoista luonnetta eli sitä, missä tilanteissa se ja sen sisältämä suostumus (eng. consent) nähdään oikeutena aitoon ja osallistavaan konsultointiin ja milloin se toimii vahvempana, jopa veto-oikeutta lähentyvänä tekijänä. UNDRIP:n sisältö FPIC:n osalta käydään läpi luvussa 2. Tutkimukseni keskiössä on lisäksi analyysi siitä, miten FPIC:n kaksijakoista luonnetta sovelletaan YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten viimeaikaisessa käytännössä, jota käsitellään luvussa 3. Tämän jälkeen luvussa 4 vastaan kootusti tutkimuskysymykseen. Tutkimuskysymykseni on:

¹ UNDRIP 3 artikla; UNDRIP vahvistaa itsemääräämisoikeuden kuuluvan myös alkuperäiskansoille: ”Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.” *Ibid.*; UNDRIP 43 artikla; Julistuksessa olevat oikeudet ovat vähimmäisvaatimuksia alkuperäiskansojen selviytymiselle, ihmisarvolle ja hyvinvoinnille: ”The rights recognized herein constitute the minimum standards for the survival, dignity and well-being of the indigenous peoples of the world.” *Ibid.*

² Young 2019, s. 15, alaviite 1; Mitchell ym. 2021, s. 289, 291.

³ Les Malezer 13.9.2007; Ks. myös Young 2019, s. 15.

Millainen on YK:n alkuperäiskansoja koskevan julistuksen mukaisen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen sisältö ja velvoittavuus, ja miten sitä on tulkittu YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten viimeaikaisessa käytännössä?

1.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen käsite

1.2.1 Vapaus, ennakkollisuus ja tietoon perustuvuus

Kun puhutaan vapaasta ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumuksesta, voidaan havaita ensinnäkin sen eri elementit eli vapaus (eng. free), ennakkollisuus (eng. prior) ja tietoon perustuvuus (eng. informed) sekä suostumus (eng. consent). Seuraavaksi käsittelen näistä elementeistä vapautta, ennakkollisuutta ja tietoon perustuvuutta. Tämän jälkeen suostumuksen käsittely on sen keskeisyyden ja laajuuden vuoksi omassa luvussaan.

Ensinnäkin vapauselementti tarkoittaa FPIC-prosessissa vapautta kaikenlaisesta pakottamisesta, pelottelusta ja manipuloinnista. Vapauteen liittyy myös se, että prosessin tulisi olla alkuperäiskansojen lähtökohdista käsin ohjautuvaa, eikä se saisi sisältää ulkopuolelta tulevia odotuksia taikka aikarajoitteita. Tämä sisältää myös sen, että informaatiota tarjotaan läpinäkyvästi ja objektiivisesti sitä kysyttäessä, prosessiin ei liity lahjontaa, tapaamiset ja päätöksenteko tapahtuvat kuten alkuperäiskansat sen määrittävät ja kaikki yhteisön jäsenet ovat yhtä täysivaltaisia osallistumaan.⁴

Toisekseen ennakkollisuus sisältää vaatimuksena sen, että suostumus on pyydetty tehokkaasti etukäteen ennen kuin minkäänlaista projektin valtuutusta tai aloitusta on tapahtunut. Tämä kattaa myös, että otetaan huomioon alkuperäiskansojen kuulemis- ja päätöksentekoprosessien ajalliset vaatimukset. Tämä tarkoittaa, että alkuperäiskansoille on varattava tarpeeksi pitkä ja heidän itse määrittämänsä aika tietoon käsiksi pääsemiseen sekä sen ymmärtämiseen ja analysoimiseen.⁵

Kolmanneksi tietoon perustuvuus vaatimuksena käsittää erilaisia, keskeisiä näkökohtia, jotka tulisi ainakin sisällyttää alkuperäiskansoille annettuihin etukäteisiin tietoihin. Tällaisia ovat: 1) projektin tai toiminnan luonne, laajuus, tahti, palautettavuus ja vaikutusten ulottuvuus, 2) syyt tai tarkoitus, 3) kesto, 4) alueiden sijainti, joihin vaikutuksen kohdistuvat, 5) alustava arvio todennäköisistä taloudellisista, sosiaalisista, kulttuurisista sekä ympäristöllisistä

⁴ United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (jäljempänä UNPFII) 2005, para. 46(i); UN-REDD Programme 2013, s. 18–19.

⁵ UNPFII 2005, para 46(i); UN-REDD Programme 2013, s. 19.

vaikutuksista sisältäen mahdolliset riskit ja reilusta sekä tasajakoisesta hyötyjen jaosta noudattaen varovaisuusperiaatetta, 6) henkilöt, joita projekti tai toiminta todennäköisesti koskettaa (mukaan lukien alkuperäiskansat, yksityissektorin henkilöstö, tutkimuslaitokset, valtion työntekijät ja muut) ja 7) muut toimenpiteet, joita projektiin voi liittyä. Tällaisen informaation tulisi olla ymmärrettävää, laajaa, selvää ja täsmällistä, johdonmukaista sekä läpinäkyvää sisältäen niin positiiviset kuin negatiiviset puolet. Se tulisi antaa esimerkiksi tarkoituksenmukaisella kielellä kunnioittaen kulttuurisia ja sijainnillisia seikkoja. Sen tulisi myös saavuttaa kaikki, ei vain niitä, joilla on mahdollisuus ja tarvittava osaaminen sen tulkitsemiseen. Tiedon tarjoamista tulee myös jatkaa koko FPIC-prosessin ajan.⁶

1.2.2 Suostumus

Suostumus on luultavasti kiistellyin seikka FPIC:n olemassaolossa ja myös tutkimukseni keskeisin osa.⁷ Käsitteellisesti se viittaa alkuperäiskansojen tavanomaisessa päätöksentekoprosessissa muodostettuun yhteiseen päätökseen. Suostumus kuvataan useissa yhteyksissä UNDRIP:iä mukaillen aidon konsultointiprosessin tavoitteeksi lopputulokseksi ja alkuperäiskansojen oikeudeksi antaa tai jättää antamatta se – kuitenkin merkitykseltään vaihtelevalla vahvuudella ja vain tietyissä asioissa todellista kieltokykyä ilmentäen.⁸

Toisaalta suostumus katsotaan vahvimmillaan käytännössä veto-oikeutta ilmentäväksi osatekijäksi. Esimerkiksi UN-REDD Programmessa yksilöidään suostumuksen tarkoittavan päätöstä, joka voi olla ”kyllä tai ei”. Vaikka kyseisessä ohjeistuksessa mainitaan, että konsultaatioprosessin tavoitteena on päästä sopimukseen / yhteisymmärrykseen⁹, korostetaan siinä yksinomaisesti, että ko. oikeudenhaltijat voivat joko olla myöntöväisiä tai kielteisiä aina kulloinkin kyseessä olevaa toimintaa kohtaan. Tämän tulisi johtaa siihen, että kyseinen toiminta tai projekti keskeytyy.¹⁰ Myös rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea on katsonut, että alkuperäiskansat kohtaavat syrjintää ja heidän ihmisoikeuksiensa ja perusvapauksien

⁶ *Ibid.*

⁷ Ks. esim. Young 2019, s. 18–19, alaviite 10.

⁸ Ks. Office of the High Commissioner for Human Rights (jäljempänä OHCHR) 2013; UNPFII 2005, para. 47; EMRIP 2018, para. 26(a); Ks. myös Anaya 2009, para. 47; Ks. UNDRIP:n artiklojen yksityiskohtaisesta käsittelystä luku 2.

⁹ Eng. ”While the objective of consultation processes shall be to reach an agreement (consent) between the relevant parties...”.

¹⁰ UN-REDD Programme 2013, s. 20; Myös esimerkiksi Yaffe edustaa FPIC:n suostumuskeskustelun vahvempaa ääntä ja esittää huolensa siitä, että FPIC on harhautumassa pois sen todellisesta oikeudellisesta tarkoituksesta alkuperäiskansojen itsemääräämistä toteuttavana elementtinä, jos sitä ei käsitellä tosissaan tässä elementissään ja erityisesti, jos sen suostumuspuolta vähätellään ja sivuutetaan. Ks. Yaffe 2018, s. 2.

riistämistä esimerkiksi maa- ja luonnonvaraoikeuksien menettämisen muodossa. Komitea kiinnittää suostumuksen *saamisen* erottamattomasti osaksi FPIC-prosessia ja katsoo päätöksiä, jotka liittyvät suoraan alkuperäiskansojen oikeuksiin ja etuihin ei tule tehdä *ilman* heidän *suostumustaan*^{11,12} Tämän lisäksi myös tutkimuksessa ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä suostumuksen vahvemman velvoittavuuden puolesta.¹³

Puolestaan esimerkiksi YK:n alkuperäiskansojen pysyvä foorumi (United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues, jäljempänä UNPFII) on jättänyt raportissaan syvemmin yksilöimättä FPIC:n suostumusosatekijän. UNPFII viittaa esimerkiksi siihen, että konsultaatio ja osallistuminen ovat kriittisiä komponentteja suostumusprosessissa. Se päätyy korostamaan selvästi enemmän FPIC:n konsultatiivista ja aitoa vuoropuhelua edistävää ydinluonnetta, jonka tavoitteena on kaikkien osapuolien yhdessä tekemä päätös. UNPFII toteaa myös ilman yksityiskohtaisempaa käsittelyä, että tilannekohtaisesti alkuperäiskansoilla voi olla vaihtoehtona suostumuksensa evääminen.¹⁴

Toisaalta YK:n alkuperäiskansojen oikeuksien asiantuntijamekanismi (Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, jäljempänä EMRIP) on vedonnut siihen, että FPIC muodostuu kolmesta toisiinsa liitännäisestä ja kumuloivista alkuperäiskansojen oikeuksista: 1) oikeus tulla konsultoiduksi, 2) oikeus osallistua ja 3) oikeudet maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin. FPIC ei ole asianmukaisesti toteutunut, jos joku näistä osatekijöistä puuttuu. EMRIP on kuitenkin samassa raportissaan todennut myös, että vaikka alkuperäiskansoilla on mahdollisuus joko antaa tai evätä suostumuksensa, on sen epäämisellä lähinnäkin tarkoitus kannustaa vastapuolta harkitsemaan kyseessä olevan projektin keskeyttämistä ja mahdollisesti myös tekemään niin. EMRIP on raportissaan korostanut myös, että veto-oikeusvaatimusten kanssa on tarpeen edetä varovaisuudella; se painottaa, että veto-oikeuskeskustelu voi todellisuudessa vahingoittaa FPIC-konseptin toteutumista ja siten sen alkuperäiskansoja voimaannuttavaa tarkoitusta. Tätä on myös pohdittu

¹¹ Eng. ”informed consent”.

¹² Committee on the Elimination of Racial Discrimination (jäljempänä CERD) 1997, paras. 3, 4(d); Ks. myös EMRIP 2018, para. 10; Ks. myös Committee on Economic, Social and Cultural Rights (jäljempänä CESCR) 2009, para. 36; CESCR keskittyy painottamaan FPIC:n merkitystä ja yhteyttä alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksiin. Komitea yhdistää ne erottamattomasti heidän kulttuuriinsa ja tapaansa elää ja toteaa, että koska alkuperäiskansojen kulttuuri on heidän olemassaolonsa yksi perusta, tulisi valtioiden taata ja turvata alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeudet ja milloin niitä on hyödynnetty tai asutettu *ilman* heidän vapaata ja tietoon perustuvaa suostumustaan, tulee ne palauttaa alkuperäiskansoille. *Ibid.*

¹³ Esimerkiksi Yaffe edustaa FPIC:n suostumuskeskustelun vahvempaa ääntä ja esittää huolensa siitä, että FPIC on harhautumassa pois sen todellisesta oikeudellisesta tarkoituksesta alkuperäiskansojen itsemääräämistä toteuttavana elementtinä, jos sitä ei käsitellä tosissaan tässä elementissään ja erityisesti, jos sen suostumuspuolta vähätellään ja sivuutetaan. Yaffe 2018, s. 2; Ks. myös tutkimuksessa tehdyistä kannanotoista laajemmin luku 1.3.

¹⁴ UNPFII 2005, paras. 46(i)–47; Vrt. Anaya 2009, para. 49.

oikeuskirjallisuudessa. On esitetty, että jos keskustelu vapaasta ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumuksesta tyypistyy väittelyyn veto-oikeudellisuuden puolesta ja vastaan, voi se vaarantaa FPIC:n todellista tarkoituspäätä; pohjimmiltaan FPIC:llä on mahdollisuus toimia epäoikeudenmukaisten ja kolonialististen valtarakenteiden purkajana vahvistamalla alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta ja toimijuutta.¹⁵

Puolestaan Saramaka People v. Suriname -oikeustapaus Amerikan ihmisoikeustuomioistuimessa nähdään keskeisenä FPIC-oikeuden suostumusta vahvistavana tekijänä. Kyseisessä tapauksessa tuomioistuin linjasi, että laajamittaisten ja merkittävästi Saramaka-kansan alueilla vaikuttavien kehitys- ja investointihankkeiden kohdalla valtiolla ei ole ainoastaan velvollisuus konsultoida Saramaka-kansoja vaan myös saada heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa.¹⁶ Esimerkiksi UN-REDD Programmen raportissa Saramaka v. Suriname oikeustapaukseen viitataan vahvana argumenttina suostumuksen kannalta. Siinä nostetaan esille, kuinka ko. tapauksen voi tulkita tarkoittavan *kaikissa merkittävässä* maa-oikeuksiin, luonnonvaroihin ja alueisiin liittyvissä hankkeissa suostumuksen ohittamatonta merkitystä. Raportti osoittaa esimerkkiä siitä, kuinka Saramaka-tapausta on käytetty FPIC:n suostumuselementtiä vahvistava ja jopa laajentavana esimerkkinä.¹⁷ Myös oikeuskirjallisuudessa muutoin on argumentoitu Saramaka-tapauksen vahvemman FPIC-oikeuden merkityksellisyyden osoittajana. On nostettu esille, että vaikka tapauksessa tuomioistuin erottaa selvästi pienimuotoiset projektit laajamittaisesta, se silti viittaa nimenomaan *projekteihin* käynnistämässä velvollisuuden – ei vain konsultoida alkuperäiskansoja – vaan myös saada heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa (UNDRIP:n linjasta poikkeavasti).¹⁸

Tähän liittyen esimerkiksi Anaya – korostaen FPIC:n luonnetta aitona konsultointioikeutena – painottaa raportissaan, että suostumuksen saamisen vahvuus ja sisältö on suorassa yhteydessä aina kulloinkin ko. olosuhteisiin ja niille annettavaan merkitykseen. Hänen mukaansa FPIC:n suostumuksen vahvempi velvoittavuus on tapauskohtaista ja niin kutsuttujen erityisten olosuhteiden aikaansaamaa, minkä seurauksena aidon konsultoinnin lisäksi suostumus on saatava (eng. ”the State is under an obligation to obtain the consent of the indigenous peoples concerned, beyond the general obligation to have consent as the objective

¹⁵ EMRIP 2018, paras. 14, 26(a); Ks. Young 2019, s. 47–51.

¹⁶ Saramaka People v. Suriname 28.11.2007, paras. 134, 137.

¹⁷ UN-REDD Programme 2013, s. 26–27.

¹⁸ Ks. esim. Barelli 2012, s. 26–27; Yleisesti Surinamen oikeudellisesta kehityksestä alkuperäiskansojen asioiden ja esimerkiksi heihin liittyvien tuomioiden (kuten FPIC:iin liittyvien) täytäntöönpanon haasteiden osalta ks. Koorndijk 2019.

of consultations”). Anaya on viitannut tässä yhteydessä myös Saramaka-oikeustapaukseen ja yhdistää sen omaan argumenttiinsa perustelemalla tapauksessa olleen kyse samanlaisesta, erityisiin olosuhteisiin liittyvästä tilanteesta.¹⁹

1.3 Tutkimuksen taustaa

Käsitteen määrittelyn lisäksi vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen oikeudellisen merkityksen ja tarkoituksen ymmärtämiseksi on syytä tarkastella hieman myös sen kansainvälisoikeudellista historiaa, yhteyttä alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen, käytännön haasteita ja oikeudellista luonnetta. Ennen UNDRIP:n yksinomaista FPIC-viittausta, käsite ja sen sisältämät lähtökohdat olivat jo paljon aikaisemmin omaksuttu parhaaksi mahdolliseksi lähestymistavaksi alkuperäiskansojen asioihin liittyen. Tämä tapahtui varsinkin YK:n elinten toimesta ja amerikkalaisessa ihmisoikeusjärjestelmässä.²⁰ Historiallisesti FPIC:n kansainvälisoikeudellinen alkuperä voidaan sijoittaa jollain tasolla alkaneeksi jo toisen maailmansodan jälkeen lääketieteeseen liitännäisenä.²¹

Kuitenkin erityisesti alkuperäiskansoihin liittyvänä ja etenkin heidän ominaista, perinteisen tiedon merkitystä korostavana käsitteenä FPIC:n alku sijoittuu biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen (SopS 78/1994) aikaan. Sopimuksessa, samoin kuin Rion julistuksessa (Rio Declaration on Environment and Development, A/CONF.151/26/Vol. 1) alkoi näkymään kasvavassa määrin alkuperäiskansojen oikeuksien tunnistaminen ja niiden korostaminen; erityisesti huomioitiin perinteisen tiedon ja toimintatapojen keskeisyys ympäristönhallinnassa.²² Samoin Maailmanpankin (World Bank) vuonna 1991 tekemät linjaukset alkuperäiskansojen osallistuttamisesta ja heidän mielipiteensä selvittämisestä heihin vaikuttavissa hankkeissa vahvisti edelleen FPIC:n tarkoitusta alkuperäiskansojen oikeuksien suojaajana²³. Kuitenkin vasta Kansainvälisen työjärjestön (International Labour Organization, jäljempänä ILO) yleissopimus nro 169 (Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, C169, 1650 UNTS 383)

¹⁹ Anaya 2009, paras. 47–49; Ks. myös Barelli 2012, s. 27, 32.

²⁰ Heinämäki 2020, s. 484.

²¹ Ks. Hofbauer 2016, s. 244.

²² *Ibid.*, s. 246–248.

²³ Ks. Rai 2011, liitteet 1–2; Kuitenkin uudemmassa kehityksessä Maailmanpankin tekemissä linjauksissa on korostettu enemmän (ja ainoastaan) vapaan ja tietoon perustuvan ennakkollisen konsultoinnin merkitystä. Ks. World Bank 2013, paras. 1, 10, alaviite 4; Ks. Hofbauer 2016, s. 248–249.

toi alkuperäiskansojen FPIC:n ensimmäistä kertaa selvästi sitovan kansainvälisoikeudellisen sääntelyn piiriin.²⁴

FPIC on siis hyvin keskeinen käsite, kun kyse on alkuperäiskansoista ja erityisesti heidän itsemääräämisoikeutensa toteutumisesta.²⁵ Koska itsemääräämisoikeus on vahvasti yhteydessä maihin ja luonnonvaroihin, on myös FPIC:llä keskeinen suhde niihin²⁶; FPIC on välttämätön osa varmistamassa, että erityisesti taloudellinen itsemääräämisoikeus tosiasiallisesti toteutuu. Tämä merkitys ei ole vähäistä – alkuperäiskansat asuttavat jopa 24 % koko maailman pinta-alasta alueilla, joilla sijaitsee 80 % kaikesta maailman biodiversiteetistä.²⁷ Tähän alueeseen kohdistuu yhä kasvava taloudellinen kiinnostus ja hyödyntämispaine, mikä on seurausta muun ohessa ilmasto- ja energiasiirtymästä.²⁸ Esimerkiksi arktisella alueella, erityisesti ilmastonmuutoksen seurauksena, kiinnostus aluetta ja sen luonnonvaroja kohtaan on yhä suurempaa. Oli kyse sitten tarpeellisista ilmastonmuokkaustoimenpiteistä tai luonnonvarojen hyödyntämisestä, päätökset koskevat joka tapauksessa alkuperäiskansoja ja heidän perinteisesti asuttamia, omistamia ja käyttämiä maita, alueita ja niihin liittyviä luonnonvaroja. FPIC:n merkitys esimerkiksi tämän kehityskulun seurauksena ei ole ainakaan vähenevään päin tulevaisuudessa.²⁹ Jos edellä mainitut alkuperäiskansojen niin kutsutut perinteiset maat, alueet ja niihin liittyvät luonnonvarat tuhoutuvat teollisten kehityskulkujen seurauksena, tämä voi merkitä vakavaa loukkausta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuteen – erityisesti sen taloudellisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin ulottuvuuksiin.³⁰ Takaamalla

²⁴ Hofbauer 2016, s. 250–251; Ks. ILO:n yleissopimuksen nro. 169 tarkemmasta käsittelystä luvussa 2.2.

²⁵ Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples (jäljempänä EMRIP) 2018, para. 6; Ks. Hofbauer 2016, s. 59–60; Oikeudessa itsemääräämiseen on ollut periaatteellista ja sisällöllistä epäselvyyttä koko sen olemassaolon ajan, mutta nykyisin ristiriidatonta on, että se on kansainvälisesti tunnistettu (ihmis)oikeus ja kuuluu myös alkuperäiskansoille. Ks. Hofbauer 2016, s. 65–68, s. 195; Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976) (jäljempänä KP-sopimus) määrittää itsemääräämisoikeuden 1 artiklassaan: ”Kaikilla kansoilla on itsemääräämisoikeus. Tämän oikeuden nojalla ne määräävät vapaasti poliittisen asennoitumisensa ja harjoittavat vapaasti taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten olojensa kehittämistä”.

²⁶ EMRIP 2018, para. 8; Jos tavoitteena on alkuperäiskansojen oikeus vapaasti toteuttaa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksiaan ja niiden kehittämistä on vaikeasti perusteltavissa, että tähän sisältyisi silti erilaisten kehityshankkeiden toteuttaminen heidän alueillaan ilman heidän suostumustaan. Tämä on kuitenkin haastava asiayhteys, sillä esimerkiksi valtioiden alueille sijaitsevat maaperän luonnonvarat katsotaan valtion omaisuudeksi, joita ei ole tahdottu sisällyttää kuuluvaksi oikeuteen maihin ja alueisiin. Barelli 2012, s. 18; Working Group on Indigenous Populations 27.8.1990, para. 115.

²⁷ Mitchell ym. 2021, s. 311.

²⁸ Ks. esim. energiasiirtymässä tarvittavien mineraalien louhinnan vaikutuksista Nunbogu ym. 2026; Suuri osuus ko. mineraaleista sijaitsee alkuperäiskansojen perinteisesti käyttämillä, omistamilla ja asuttamilla mailla ja alueilla. Owen ym. 2022, s. 204.

²⁹ Arktisen alueen nykyisestä kehityskulusta ja FPIC:n merkityksestä ks. esim. Hossain – Roncero 2023 s. 18; Sulyandziga – Sulyandziga 2020, s. 435–436; Cooper 2023, s. 142–144; Chuffart – Cooper 2026, s. 193, 197–198.

³⁰ Mitchell ym. 2021, s. 310–313; Muun ohessa alkuperäiskansojen perinteisen tiedon ja mielipiteen ohittava, pelkkään taloudelliseen potentiaaliin perustuva kaivannaisteollisuus johtaa ko. perinteisten maiden tuhoutumiseen. *Ibid.*

alkuperäiskansojen aidon osallistumisen ja heidän kuulemisensa asioissa, jotka liittyvät ko. perinteisiin maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin, FPIC voitaisiin nähdä ”itsemääräämisoikeuden menettelyllisenä ilmentymänä”.³¹

FPIC:n toteutuminen ja sen rooli itsemääräämisoikeuden ilmentäjänä ei ole mutkatonta. Suostumuksen luonteen lisäksi haasteita on nähtävissä FPIC:n oikeudellisessa kehyksessä ja käytännön asianmukaisessa toteuttamisessa muutoin. FPIC:n tehokasta täytäntöönpanoa haittaa erityisesti se, että itse FPIC:iä käsittelevä kansainvälinen kehys ei määritä FPIC-prosessia tai sen toteuttamisen vaiheita.³² Käytännön toteutumisessa on raportoitu muitakin ongelmia. Esimerkiksi Perun kaivos- ja öljysektorilla on huomattu, että vaikka FPIC toimii osaltaan vahvistamassa alkuperäiskansojen kykyä poliittiseen vaikuttamiseen, se voi tyypistyä myös valtion hallinnolliseksi välineeksi tuoden selvästi esille vallan epätasapainon.³³ Puolestaan kaivannaisteollisuuteen

liittyen on esitetty, että FPIC tulisi nähdä myös laajemmin ympäristökriisin ratkaisemiseen kohdistuvana oikeutena; sen asianmukaisen toteuttamisen sivuuttaminen on niin alkuperäiskansojen näkökulmasta epäoikeudenmukaista kuin globaalisti epätoivottavaa. Täten FPIC – todellisella suostumuselementillä – on tarpeen, sillä *pelkkä* konsultointiluonne voi kannustaa jopa näennäisille ja keinotekoisille konsultointimenettelyille.³⁴ Myös Laosin REDD+ (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries) ilmastoprojekteissa on havaittu käytännön haasteita erityisesti FPIC:n osatekijöiden, kuten tiedottamisen ja ennakkollisuuden asianmukaisessa toteutumisessa.³⁵ Puolestaan niin Kanadassa kuin Chiessä toteutetuissa kaivosteollisuuden hankkeissa alkuperäiskansat ovat raportoineet haasteita FPIC:n toteutumisessa, kun se on joko kokonaan sivuutettu tai prosessi on ollut erittäin puutteellinen.³⁶

³¹ Hofbauer 2016, s. 195, 198.

³² Rombouts 2014, s. 11; Esimerkiksi metsänhoitoneuvosto (Forest Stewardship Council, jäljempänä FSC) on määrittänyt vaiheet tehokkaaseen FPIC-prosessiin. Vaiheita tulisi FSC:n mukaan olla seitsemän: 1) oikeudenhaltijoiden ja heidän oikeuksiensa tunnistaminen kulttuurillisesti asianmukaisen osallistamisen kautta, 2) jatkoyhteistyön ja sopimusprosessin valmisteleminen, 3) osallistavan kartoituksen ja vaikutusarvioinnin suorittaminen, 4) asianomaisten oikeudenhaltijoiden tiedottaminen, 5) FPIC-ehdotuksesta neuvottelemine ja oikeudenhaltijoiden mielipiteiden sisällyttäminen, 6) FPIC-sopimuksen tarkistaminen ja virallistaminen ja 7) FPIC-sopimuksen täytäntöönpano ja seuranta. Forest Stewardship Council 2021, s. 28–49.

³³ Merino 2024, s. 131, 149–150.

³⁴ Bellamy 2023, s. 105–109, 136.

³⁵ Sawathvong – Hyakumura 2024, s. 1, s. 5–13.

³⁶ Mitchell ym. 2021, s. 289–293, s. 301–305; Ko. haasteet FPIC:n toteutumisessa ovat kohdistuneet erityisesti etukäteisessä konsultoinnissa, jota ei heidän mukaansa ollut asianmukaisesti tapahtunut ennen kuin esimerkiksi kaivannaisluvut oli myönnetty tai jopa koko projekti alkanut. Alkuperäiskansojen mukaan he ovat usein tunteneet painostusta päätöksen tekemiseen ja, että huolimatta heille annetuista päinvastaisista vakuutteluista, ympäristöön kohdistuvia negatiivisia vaikutuksia on ollut huomattavissa heti projektien alusta asti. Alkuperäiskansat ovat vedonneet siihen, että heidän kulttuurilleen ominaisia tapoja elää ei ole todellisuudessa

Myös kaikista tuoreimmassa tutkimuksessa otetaan kantaa FPIC:n käytännön haasteisiin, sen suostumuksen sisältöön ja velvoittavuuden tasoon. Kyseinen tutkimus keskittyy muun ohessa ilmasto- ja energiasiirtymän teemoihin. Esimerkiksi Arktisella alueella ilmastonmuutoksesta seuraavien hankkeiden, kuten vihreän siirtymän vaikutusta tarkastellaan alkuperäiskansojen oikeuksille. Tässä yhteydessä korostetaan FPIC:n ja alkuperäiskansojen itsemääräämisen yhteyttä toisiinsa erottamattomalla tavalla. Esitetään muun muassa huoli niin sanotusta FPIC:n menettelyllisestä ohenemisesta, jolla tarkoitetaan FPIC:n etääntymistä itsemääräämiseen liitännäisestä oikeudellisuudesta ja tyvistymistä pelkäksi *muodolliseksi* konsultointimenettelyksi. Lopputuloksena esitetään suhteellisen vahva väite siitä, että jos tavoitteena on alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja toteuttaminen, on FPIC:n suostumukseen kuuluttava myös oikeus sanoa *ei* – huolimatta siitä, että kyse olisi vihreän siirtymän projekteista. Tässä yhteydessä nostetaan esille mielenkiintoisella tavalla myös kolonialististen rakenteiden uusiutuminen – sen sijaan, että korostettaisiin FPIC:n yleistä merkitystä historiallisten valtarakenteiden purkajana, painotetaan kolonialismin toisintoa nimenomaan tilanteissa, joissa alkuperäiskansojen *todellista* kykyä antaa suostumuksensa ei ole kunnioitettu.³⁷ Myös kemikaaliriskien hallintaan liittyen on nostettu esille historialliset valtarakenteet. Vaikka ko. tapauksessa korostetaan enemmän juuri FPIC:n asianmukaista yleistä soveltamista ja todellisen konsultointiyhteyden luomista – painopiste on myös tässä kohti alkuperäiskansojen toimijuuden korostamisessa – ei vain tavallisina sidosryhminä, joita konsultoidaan, vaan *aitoina oikeudenhaltijoina*.³⁸

Näiden lisäksi Vietnamin REDD+ ilmastohankkeisiin liittyen pohditaan FPIC:n sisällön käytännön toteutumista. Tutkimuksessa on analysoitu valtion tilannetta ja todettu, että FPIC-sääntely rakentuu pitkälti vain niin sanotun pehmeän oikeuden varaan. Sen on esitetty aiheuttavan FPIC:n vajaata toteutumista. Vaikka pehmeä sääntely nähdään silti osittain parhaimpana ratkaisuna esimerkiksi REDD+-hankkeiden osalta (Vietnamin kohdalla), esitetään tässäkin yhteydessä tarvetta kunnioittaa alkuperäiskansojen todellista toimijuutta. Tähän kuuluu esimerkiksi alkuperäiskansojen mahdollisuus määritellä konsultaation ja suostumuksen *sisältö* omien oikeusnormiensä mukaisesti. Samassa yhteydessä nostetaan esille myös huoli siitä, että jos FPIC:n luonne nähdään pääasiallisesti ainoastaan konsultointioikeutta ilmentävänä oikeudellisuutena, voi olla vaarana, että se pelkistyy ainoastaan konsultatiiviseksi

asianmukaisesti huomioitu ja luonnon tuhoutumisella on peruuttamattomia seurauksia heidän sosiaaliselle, kulttuuriselle, fyysiselle ja henkiselle hyvinvoinnilleen. *Ibid.*

³⁷ Chuffart – Cooper 2026, s. 193, 197–198.

³⁸ Eronen 2026, s. 2–3, 12–14.

muodollisuudeksi. Tämän ei katsota ilmentävän FPIC:n pohjimmaista tarkoitusta alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden kunnioittamisessa ja edistämässä.³⁹

Edellä esitetty tutkimus vahvistaa osaltaan sitä, että FPIC:n ymmärtäminen ainoastaan konsultointioikeutena voi olla riittämätöntä, jos unohdetaan sen yhteys alkuperäiskansoille kuuluvana oikeutena, joka on erottamattomassa yhteydessä heidän itsemääräämiseensä. Tutkimuksessa esiintyvistä suuntauksista on huomattavissa, että FPIC olisi syytä nähdä pohjimmiltaan oikeutena, jonka haltijoita alkuperäiskansat ovat. Tässä elementissään alkuperäiskansojen oikeus antaa suostumuksensa ei ole syytä nähdä vain pelkkänä *konsultointiprosessin tavoiteltuna lopputuloksena*, vaan siihen tulisi kuulua lähtökohtaisesti myös aito mahdollisuus vaikuttaa erinäisten hankkeiden sisältöön tai jopa pidättäytyä suostumuksesta.

Vaikka FPIC on suhteellisen hyvin tunnistettu ja myös sitovalla tavalla kansainvälisesti säännelty, sen oikeudellinen luonne ja määrittely joko oikeutena tai periaatteellisuutena on myös herättänyt keskustelua. Esimerkiksi EMRIP on viitannut FPIC:n kohdalla eksplisiittisesti niin periaatteellisuuteen, kuin varsinaiseen oikeuteen. Se on todennut, että FPIC näyttäytyy niin yhtenä tärkeimmistä oikeusperiaatteista, kuin myös itsenäisenä oikeutena, joka suojaa alkuperäiskansojen oikeutta osallistua heitä koskeviin asioihin. Tämä siis tarkoittaa, että FPIC voidaan nähdä ensinnäkin oikeutena, johon voi vedota itsessään tai toisekseen välineenä muita oikeuksia – kuten itsemääräämisoikeutta toteuttavana. Kolmanneksi FPIC:iä voi tarkastella myös itsenäisenä periaatteellisuutena, joka konkretisoi muita oikeusvaatimuksia. EMRIP kytkeekin FPIC:n aivan olennaisesti juuri itsemääräämisoikeuteen ja huomauttaa, että vaikka alkuperäiskansat mieltävät FPIC:n itsenäisenä oikeutena, ei tämä ole kansainvälinen konsensus. Silti juuri itsemääräämisoikeuteen liitännäisyys on omiaan vahvistamaan FPIC:n oikeudellisesti itsenäistä luonnetta.⁴⁰

1.4 Tutkimusasetelma ja aineisto

1.4.1 Aineisto, rajaukset ja tutkimusmenetelmä

Tutkimuksessani keskityn tarkastelemaan ensinnäkin, miten UNDRIP jaottelee FPIC:iä kaksijakoisena käsitteenä – mitkä alkuperäiskansoihin liittyvät asiat vaativat pyrkimystä saada

³⁹ Thu 2025, s. 89, 95–96, 97–98.

⁴⁰ Young 2019, s. 18–21; EMRIP 2011, para. 63.

ennakkosuostumus ja missä asioissa ennakkosuostumus on toteuttamisen ehto. Toisekseen, vaikka FPIC:n oikeudellinen läpikäynti on tutkimuksen kannalta tärkeää, on pääpaino tutkimuksessani siinä, miten FPIC:n suostumuksen ulottuvuudet konkretisoituvat YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten viimeaikaisessa käytännössä. Analyysi kohdistuu viiden ihmisoikeussopimuksen valvontaelimen valtiokohtaisiin loppupäätelmiin (eng. concluding observations) vuosilta 2023–2025. Täten tutkimuksen ulkopuolelle ovat rajautuneet kaikkien ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntö vuodelta 2022 ja aiemmin. Siksi myös tarkastelun kohteena olevat valtiot ovat sattumanvaraisia ja vaihtelevia ilmenemiseltään, sillä samat valtiot eivät esiinny kaikkien elinten loppupäätelmissä valitulla ajanjaksolla.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimistä (eng. treaty bodies) tarkasteluun valikoituivat: 1) Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien komitea (*Committee on Civil and Political Rights*, jäljempänä CCPR)⁴¹, 2) rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination*, jäljempänä CERD), 3) taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (*Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, jäljempänä CESCR), 4) naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (*Committee on the Elimination of Discrimination against Women*, CEDAW) ja 5) lapsen oikeuksien komitea (*Committee on the Rights of the Child*, jäljempänä CRC). Tarkastelun ulkopuolelle ovat rajautuneet valvontaelimet, kuten kidutuksen vastainen komitea (*Committee Against Torture*), siirtotyöläiskomitea (*Committee on Migrant Workers*), vammaisten henkilöiden oikeuksien komitea (*Committee on the Rights of Persons with Disabilities*) ja katoamisten vastainen komitea (*Committee on Enforced Disappearances*). Valinta on perustunut kyseisten valvontaelinten luonteeseen asiallisesti erilaisina ja eri kontekstiin kuin alkuperäiskansoihin liittyvinä valvontamekanismeina. Tutkimuksessani en tarkastele FPIC:n erilaisia ja eri alueisiin liittyvää tilanneyhteydellistä soveltamista ja ongelmia, vaan keskityn siihen, miten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet soveltavat sitä käsitteellisesti ja mitä tämä kertoo FPIC:n kansainvälisestä kehityssuunnasta erityisesti sen suostumusosatekijän velvoittavuuteen liittyen.

Vastatessani tutkimuskysymykseen metodina toimii lainoppi eli oikeusdogmatiikka. Tutkimuksessani lainoppia hyödynnetään nimenomaan oikeudellisten tekstien tulkintatieteenä,

⁴¹ Tässä yhteydessä on tärkeää huomata, että komitean virallinen englanninkielinen nimi ei ole *Committee on Civil and Political Rights*, vaan CCPR-lyhenne tulee sanoista *Covenant on Civil and Political Rights*. Komitean virallinen nimi on ihmisoikeuskomitea (*Human Rights Committee*). Tässä tutkielmassa käytän kuitenkin selvyuden ja yhdenmukaisuuden vuoksi komiteasta CCPR-nimitystä, sillä se on käytössä myös YK:n virallisissa loppupäätelmädokumenteissa.

kun tulkitsen ja määritän UNDRIP:n mukaista FPIC:n sisältöä ja sitten sen käytännön soveltamista. Päästäkseni tulkintakannanottoon käsitteen merkityssisällöstä, käytän lainopillisia tulkintametoodeja. FPIC:n sisältöä tulkitaan ensinnäkin sanamuodon mukaisesti, kun kuvaan ja jäsenän sen sisällön kansainvälisen – UNDRIP:ssä olevan – sääntelyn mukaan. Apuna toimivat lisäksi muut tulkintametodit erityisesti, koska FPIC:llä on vahva yhteys alkuperäiskansojen oikeuksiin ja siten historiallisiin ja arvoperustaisiin näkökohtiin. Tutkimuksessa hyödynnetäänkin jossain määrin arvoperusteista, systemaattista, historiallista ja tarkoituseräopillista tulkintaa sanamuodon mukaisen tulkinnan rinnalla.⁴² Tutkimusaineiston tulkinnassa hyödynnän lähteenäni oikeuskirjallisuutta, oikeuskäytäntöä, sekä erilaisia kansainvälisiä ohjeistuksia, linjauksia ja tutkimusraportteja.

1.4.2 YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelimet tutkimuskohteena

Tutkiessani YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten ajankohtaista käytäntöä FPIC:n soveltamisesta, on asianmukaista käydä lyhyesti läpi valitsemani viiden valvontaelimen pääasialliset tehtävät ja normipohjat. Ensimmäiseksi CCPR valvoo kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7/1976) (jäljempänä KP-sopimus) täytäntöönpanoa. Komitea tutkii valtioiden toimittamia väliaikaraportteja kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien toteutumisesta ja antaa suosituksensa loppupäätelmien muodossa. Valvontatehtävät ulottuvat myös valtioiden välisiin valituksiin ja joissain tilanteissa yksilövalituksiin sekä kuolemanrangaistusten poistamiseen. Komitean tehtävä on kehottaa valtioita 1) ylläpitämään sellaista lainsäädäntöä, joka tukee yleissopimuksen oikeuksien toteutumista, 2) kitkemään sopimuksen tavoitteiden vastaiset toimenpiteet, 3) suorittamaan positiivisia toimia, kun valtio on epäonnistunut sopimuksen mukaisissa velvoitteissaan ja 4) harkitsemaan, ettei suunnitelluilla lainsäädännöllä tai muilla toimilla tosiasiaassa tehdä tyhjäksi sopimuksen oikeuksien toteutumista.⁴³

Toisekseen CERD valvoo kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) täytäntöönpanoa. Samoin kuin

⁴² Hirvonen 2011, s. 21–25, 36–40; Arvoperusteisessa tulkinnassa keskeistä on (tässä yhteydessä) muun ohessa perustavaa laatua olevat arvot, kuten ihmisoikeudet, jolloin säänneltyä tekstiä tulkitaan näistä arvonäkökohdista käsin. Puolestaan systemaattisessa tulkinnassa huomioidaan muu sääntely ja oikeusnormit, jolloin tarkastellaan kokonaisuuden vaikutusta yksittäisen sääntelyn tulkintaan. Historiallinen ja tarkoituseräopillinen tulkinta keskittyvät lainsäätäjän tarkoituksen selvittämiseen ja tavoitteisiin, joita sääntelyllä on haluttu edistää. *Ibid.*, s. 39–40.

⁴³ OHCHR. Introduction to the Committee: Human Rights Committee.

ihmisoikeuskomitea, CERD raportoi huolenaiheistaan ja suosituksistaan valtioille loppupäätelmissään. Komitea suorittaa valvontatehtäviään myös esimerkiksi varhaisvarotusmenettelyä käyttämällä, tutkimalla valtioiden välisiä valituksia ja yksilövalituksia.⁴⁴

Kolmanneksi CESC:n tehtävänä on valvoa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) (jäljempänä TSS-sopimus) toteutumista. Edellisten tavoin CESC raportoi huomioistaan loppupäätelmissään valtioiden tiedoksiantojen perusteella, mutta se voi myös tutkia yksilöiden tekemiä valituksia ja joissain tapauksissa ottaa kantaa systemaattisiin tai muutoin vakaviin sopimuksessa säänneltäviin ihmisoikeusloukkauksiin ja käsitellä valtioiden välisiä valituksia. Komitea pyrkii 1) käymään rakentavaa vuoropuhelua valtioiden kanssa, 2) määrittelemään toteutuvatko sopimuksen oikeudet asianmukaisesti ja 3) arvioimaan, miten sopimuksen täytäntöönpanoa voisi parantaa.⁴⁵

Viimeiseksi CEDAW ja CRC valvovat molemmat tietyn ryhmän yksilöiden oikeuksien toteutumista. CEDAW keskittyy naisten oikeuksiin valvomalla kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen (SopS 67–68/1986) täytäntöönpanoa, joka on tärkein kansainvälinen ihmisoikeussopimus naisten asioissa. Puolestaan CRC keskittyy lasten oikeuksiin kohteenaan lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 59–60/1991) täytäntöönpano. Niin CEDAW kuin CRC antavat raporttinsa loppupäätelmissään valtioiden toimittamien katsausten perusteella. CEDAW voi jossain tapauksissa selvittää yksilövalituksia ja aloittaa tutkimuksia naisten oikeuksien järjestelmällisistä tai vakavista loukkauksista samaan tyyliin kuin CRC voi tutkia yksilövalituksia ja jossain tilanteissa suorittaa tutkimuksia vakavista tai järjestelmällisistä lapsen oikeuksien loukkauksista.⁴⁶

2 TUTKIMUKSEN OIKEUDELLINEN KEHYS

2.1 YK:n julistus alkuperäiskansojen oikeuksista

UNDRIP toimii tutkimuksen oikeudellisena kehyksenä, kun tarkastelen julistuksen sisältämiä artikloja FPIC:iin liittyen. Vaikka julistus oli tervetullut kehitys alkuperäiskansojen asioissa ja erityisesti FPIC:n edistämisessä, sillä on kuitenkin selvät heikkoutensa. Sen luonne niin

⁴⁴ OHCHR. Introduction: Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

⁴⁵ OHCHR. Introduction to the Committee: Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

⁴⁶ OHCHR. Introduction to the Committee: Committee on the Elimination of Discrimination against Women; OHCHR. Introduction to the Committee: Committee on the Rights of the Child.

sanottuna pehmeänä, sitomattomana kansainvälisenä oikeutena on omiaan lieventämään merkitystä alkuperäiskansojen oikeuksia vahvistavana ja toteuttavana kehyksenä.⁴⁷

Kuitenkin myös eriäviä mielipiteitä UNDRIP:n velvoittavuuden luonteesta on esitetty. Esimerkiksi UNPFII on ottanut tehtäväkseen muuttaa julistuksen kokonaisuudessaan ”eläväksi laiksi”.⁴⁸ Se katsoo, että UNDRIP:n nimeäminen ja sen käsitteleminen vain ei-sitovana kehyksenä on jokseenkin harhaanjohtavaa.⁴⁹ Julistuksessa voitaisiin katsoa olevan sitovaa oikeudellista vaikutusta ensinnäkin siksi, että sen pitkä ja perusteellinen neuvotteluprosessi valtioiden ja alkuperäiskansojen välillä viittaa yhteisesti hyväksytyyn asiakirjan luonteeseen. Lisäksi korostetaan, että osa julistuksen sisältämistä artikloista ilmentää jo valmiiksi sitovaa kansainvälistä oikeutta tai tapaoikeutta. Tämä kansainvälisoikeudellinen merkitys luo jo valmiiksi tapaoikeudellista pohjaa julistukselle, vaikka se ei tapaoikeutta vielä itsessään ja kokonaisuudessaan olisikaan. Kolmanneksi viitataan YK:n yleiskokouksen äänestystulokseen, joka on omiaan ilmentämässä laajaa kansainvälisen yhteisön tukea. Tämä yhdistettynä siihen, että julistuksen kielellinen ilmaisu rakentuu oikeuksien ja oikeusperiaatteiden varaan, joiden katsotaan luovan todellisia alkuperäiskansoille kuuluvia oikeuksia, tukee käsitystä, että UNDRIP:n sisältö todellisuudessa ilmentää jo nyt sitovampaa kansainvälistä oikeutta. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus voidaan katsoa olevan rakentamassa UNDRIP:lle vahvempaa oikeudellista perustaa, kuin vain ei-sitovan tavoiteasiakirjan luonteen.⁵⁰

Myös oikeuskirjallisuudessa on esitetty kannanottoja UNDRIP:n vahvemman luonteen puolesta. Esimerkiksi Young kuvailee tehtyä tutkimusta ja esittää julistuksen oikeudellisen merkityksen erilaisia perusteluja. Hänen mukaansa julistuksen on yhtäältä katsottu tunnistavan ja listaavan jo muutoin olemassa olevia kansainvälisiä ihmisoikeuksia, jolloin kyse on yksinkertaisesti olemassa olevien ihmisoikeusnormien soveltamisesta alkuperäiskansoihin.⁵¹ Tämän lisäksi julistuksen katsotaan olevan myös niin sanottu oikeutta luova kehys sen sijaan, että se pelkästään listaisi olemassa olevia tai oletettuja oikeuksia. Tähän liittyen Young tuo esille ajatuksen, jonka mukaan alkuperäiskansojen oikeuksien – ja erityisesti esimerkiksi FPIC-oikeuden – jatkuva tunnistaminen ja käyttö erilaisissa asiayhteyksissä ja käytännöissä voi osoittaa asteittaista kehitystä kohti alkuperäiskansojen oikeuksien vahvempaa tunnistamista.⁵² Tiivistetysti Youngin kokoamasta tutkimuksesta on nähtävissä jonkinasteinen suuntaus, jonka

⁴⁷ Ks. Young 2019, s. 113–114.

⁴⁸ Smith 2009, s. 2.

⁴⁹ UNPFII 2009, para. 17.

⁵⁰ Smith 2009, s. 3.

⁵¹ Young 2019, s. 115.

⁵² *Ibid.*, s. 116, 117–118.

mukaan UNDRIP:n laaja hyväksyntä ja käytännön soveltaminen on omiaan vahvistamassa ainakin jonkinasteista opinio juris (eli pakottavan oikeuden) -elementtiä.⁵³

UNDRIP:ssä on useampia mainintoja FPIC:stä. Julistuksen kielellisen ilmaisun kannalta sitä lähestytään niin oikeutena aitoon keskusteluyhteyteen ja konsultointiin kuin tietyissä tilanteissa vaatimuksena joidenkin toimien toteuttamiselle. UNDRIP edellyttää alkuperäiskansojen sisällyttämistä päätöksentekoon ja heidän (eri vahvuista) suostumustaan tapauksissa, joihin kuuluvat: alkuperäiskansoihin vaikuttavat valtion hyväksymät lainsäädännölliset tai hallinnolliset toimenpiteet (19 artikla), projektit, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen perinteisesti käyttämiin, asuttamiin ja omistamiin maihin ja luonnonvaroihin (32 artikla), alkuperäiskansojen uudelleensijoittaminen (10 artikla) ja vaarallisen jätteen hävittäminen alkuperäiskansojen mailla (29 artikla). Näiden tarkemmasta käsittelystä jäljempänä lisää. Tutkielman viimeisessä luvussa pohdin tarkemmin, miltä FPIC:n suostumuksellisuus näyttää oikeudellisesta näkökulmasta ja erityisesti, voiko artiklaa 10 ja 29 pitää varsinaista veto-oikeutta osoittavina kohtina.⁵⁴

2.2 Kansainvälisen työjärjestön yleissopimus nro. 169 vertailukohtana

Vaikka UNDRIP:n voidaan perustella olevan käytännössä keskeisin oikeudellinen kehys erityisesti, kun kyse on alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden ja FPIC:n yhteydestä, se ei ole ainoa kansainvälinen asiakirja, jossa käsitellään alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Seuraavaksi on aiheellista käydä pääpiirteittäin läpi Kansainvälisen työjärjestön eli ILO:n yleissopimuksen nro. 169 FPIC-sisältö, sillä siinä on selviä yhtäläisyyksiä UNDRIP:n sisältämän FPIC-sääntelyn kanssa. Vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen ILO:n yleissopimuksessa viitataan seuraavasti.

Samantyyliisesti kuin UNDRIP:ssä 10 artiklassa, ILO:n yleissopimuksessa 16 artiklan 2 kohta käsittelee oikeutta varsinaiseen FPIC:iin äärimmäisissä toimissa, kuten

⁵³ Vrt. kuitenkin Young, joka lähestyy asiaa kriittisemmin ja perustelee, että UNDRIP:n oikeudelliseen velvoittavuuteen ja sen vahvistamiseen kohdistuvassa keskustelussa julistuksen ei-sitovuutta pyritään usein vertaamaan ja vakiinnuttamaan oikeudelliseen velvoittavuuteen, vaikka sen vaikutus perustuu pääasiassa nimenomaan poliittiseen ja moraaliseen auktoriteettiin. Hän tarkastelee asiaa osana laajempaa oikeudellisen velvoittavuuden ensisijaisuuteen perustuvaa keskustelua. *Ibid.*, s. 116–117, 119.

⁵⁴ Ks. luku 4; Huomattavaa on, että myös UNDRIP artikloissa 11 ja 28 mainitaan vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus. Nämä artikkelit koskevat hyvitys- ja korvaustoimia sen jälkeen, kun esimerkiksi uskonnollista, hengellistä, kulttuurillista tai henkistä alkuperäiskansojen omaisuutta on otettu ilman FPIC:iä (11(2) artikla) taikka kun alkuperäiskansojen perinteisesti käyttämiä maita, alueita tai luonnonvaroja on otettu käyttöön, vallattu tai vahingoitettu ilman FPIC:iä (28(1) artikla). Nämä eivät kuitenkaan liity nyt ko. tutkimuksen keskeisimpään tarkasteltavaan osaan ja on siksi jätetty yksityiskohtaisemman läpikäynnin ulkopuolelle.

alkuperäiskansojen siirtämisessä niin kutsutuilta perinteisesti käyttämiltään, asuttamiltaan ja omistamiltaan mailta. Tämä voi myös ILO:n mukaan tapahtua vain heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen kanssa.⁵⁵ Tämän lisäksi myös artikloissa 2, 6 ja 15 *sivutaan* FPIC:iä. Kyseisissä artikloissa säännellään alkuperäiskansojen sisällyttämistä päätöksentekoon varmistaen heidän tietoon perustuva osallistumisensa intresseihinsä, kuten maihin ja luonnonvaroihin liittyvissä asioissa. Esimerkiksi artikla 2(1) sääntelee yleisesti valtioiden velvoitetta kehittää alkuperäiskansojen osallisuuden kautta toimia heidän oikeuksiensa suojaamiseksi.⁵⁶ Puolestaan artiklassa 6 mainitaan alkuperäiskansoihin mahdollisesti suoraan vaikuttavat lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimet, joita ennen valtion tulee yleissopimuksen mukaan konsultoida alkuperäiskansoja. Itse konsultointien tulisi olla suoritettu vilpittömässä mielessä tavoitteenaan saavuttaa sopimus tai suostumus ko. toimiin.⁵⁷ Erilaisiin luonnonvarojen hyödyntämiseen tähtääviin hankkeisiin viitataan artiklassa 15(2). Sen mukaisesti ennen tällaisia toimia alkuperäiskansoja on konsultoitava, mutta artiklassa ei kuitenkaan viitata varsinaiseen velvollisuuteen tai tavoitteeseen saada alkuperäiskansojen suostumus.⁵⁸

Edellä esitetystä huomataan, että ILO yleissopimuksessa nro. 169 noudatetaan jokseenkin samanlaista *suostumuksen* velvoittavuuden kaksijakoista linjaa. Sen mukaan yleisissä päätöksenteko- ja luonnonvarakysymyksissä korostuu nimenomaan alkuperäiskansojen konsultointi, kun taas erityisen vakavissa tilanteissa suostumuksen saamisen vaatimus on selvästi vahvempi. Kuitenkin ILO:n merkitys FPIC:n osalta on selvästi rajoitettu – varsinaiseen vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen viitataan ainoastaan artiklassa 16(2). Lisäksi yleissopimuksessa kielletään olevan tarkoitus minkäänlaiseen veto-oikeuden muodostamiseen.⁵⁹ Tavoitteena ko. yleissopimuksen säännöksillä nähdään olevan juuri tavoitteellinen suostumuksen saanti konsultointiprosessin

⁵⁵ Eng. "Where the relocation of these peoples is considered necessary as an exceptional measure, such relocation shall take place only with their free and informed consent."

⁵⁶ Eng. "Governments shall have the responsibility for developing, with the participation of the peoples concerned, co-ordinated and systematic action to protect the rights of these peoples and to guarantee respect for their integrity."

⁵⁷ Eng. "In applying the provisions of this Convention, Governments shall: (a) Consult the peoples concerned, through appropriate procedures and in particular through their representative institutions, whenever consideration is being given to legislative or administrative measures which may affect them directly ... The consultations carried out in application of this Convention shall be undertaken, in good faith and in a form appropriate to the circumstances, with the objective of achieving agreement or consent to the proposed measures."

⁵⁸ Eng. "In cases in which the State retains the ownership of mineral or sub-surface resources or rights to other resources pertaining to lands, governments shall establish or maintain procedures through which they shall consult these peoples, with a view to ascertaining whether and to what degree their interests would be prejudiced, before undertaking or permitting any programmes for the exploration or exploitation of such resources pertaining to their lands."

⁵⁹ International Labour Office 2003, s. 16.

lopputuloksena. Hyväksynnän merkitys ja välttämättömyys voi korostua erilaisissa erityisen vakavissa tilanteissa, kuten 16(2) artiklan mainitsemisissa.⁶⁰ Vaikka kyseinen yleissopimus nähdään tärkeänä edistysaskeleena ja kehityskulkuna erityisesti FPIC:n kansainvälistä käytäntöä vauhdittamassa, se on saanut osakseen myös vahvaa kritiikkiä, eikä sitä nähdä kaikin puolin tyydyttävästi alkuperäiskansojen oikeuksia edistävänä, sitovana kehyksenä⁶¹.

2.3 Pyrittävä saamaan vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus

Kun tarkastellaan FPIC:iä UNDRIP:n valossa, ennakkosuostumus on pyrittävä saamaan (eli FPIC näyttäytyy niin sanottuna konsultointioikeutena) artiklojen 19 ja 32 mukaisissa tilanteissa. Kyseiset artikkelit käsittelevät vain vilpittömässä mielessä tapahtuvaa prosessia, jossa on ”pyrkimyksenä, mutta ei välttämättä” saada alkuperäiskansojen suostumus.⁶² Artiklan 19 mukaan:

Valtiot neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät ja panevat täytäntöön lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansoihin.⁶³

Artikla 32 kuuluu kokonaisuudessaan:

1. Alkuperäiskansoilla on oikeus määrätä ja kehittää ensisijaisia tavoitteita ja strategioita maidensa tai alueidensa ja muiden luonnonvarojensa kehittämistä tai käyttöä varten.
2. Valtiit neuvottelevat vilpittömässä mielessä ja toimivat yhteistyössä kyseisten alkuperäiskansojen kanssa näiden omien edustuselinten kautta saadakseen niiden vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen kuin valtiot hyväksyvät hankkeita, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin tai alueisiin ja muihin luonnonvaroihin, erityisesti kehitettäessä, käytettäessä tai hyödynnettäessä mineraali- tai vesivarjoja tai muita luonnonvarjoja.

⁶⁰ Anaya 2009, paras. 48–49; Ks. Young 2019, s. 134.

⁶¹ Ks. esim. Young 2019, s. 90–92.

⁶² Ks. esim. Heinämäki 2020, s. 485.

⁶³ Suomen YK-liitto 2012, s. 38; Eng. ”States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.”.

3. Valtiot tarjoavat tehokkaat järjestelmät, joiden avulla hyvitetään asianmukaisesti ja oikeudenmukaisesti edellä mainittu toiminta, ja niiden on toteutettava asianmukaiset toimet, joilla lievennetään ympäristöön kohdistuvia, taloudellisia, sosiaalisia, sivistyksellisiä ja hengellisiä haittavaikutuksia.⁶⁴

Artiklassa 32 mainitaan siis muitakin asioita, kuin sellaisia, joissa edellytetään alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa suostumusta. Varsinaista FPIC:iä edellyttää 32 artiklan 2 kohta, joka viittaa *alkuperäiskansojen maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin vaikuttaviin hankkeisiin*. Tässä tilanteessa alkuperäiskansoja on konsultoitava tavoitteena saada heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa.

2.4 Ei ilman vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta

UNDRIP sisältää kaksi artiklaa, joiden mukaan tiettyjä toimia ei voi toteuttaa *ilman* alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa suostumusta. Toisin kuin 19 ja 32 artikloissa, 10 ja 29 artiklojen voi tulkita kieltävän ehdottomasti tiettyjä toimenpiteitä, ellei FPIC:iä ole saatu.⁶⁵ UNDRIP:n artikla 10 kuuluu seuraavasti:

Alkuperäiskansoja ei saa siirtää pakolla mailtaan tai alueiltaan. Alkuperäiskansoja ei saa asuttaa uudelleen ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta eikä ennen kuin on sovittu asianmukaisesta ja oikeudenmukaisesta korvauksesta ja mahdollisuuksien mukaan paluumahdollisuudesta.⁶⁶

Artikla 29 puolestaan kuuluu kokonaisuudessaan:

1. Alkuperäiskansoilla on oikeus säilyttää ja suojella ympäristöä sekä maidensa tai alueidensa ja luonnonvarojensa tuotantokykyä. Valtiot ottavat käyttöön ja panevat täytäntöön alkuperäiskansoille tätä säilyttämistä ja suojelua varten tarkoitettuja avustusohjelmia ilman syrjintää.

⁶⁴ Suomen YK-liitto 2012, s. 47–48; Eng. ”1. Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands or territories and other resources. 2. States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources. 3. States shall provide effective mechanisms for just and fair redress for any such activities, and appropriate measures shall be taken to mitigate adverse environmental, economic, social, cultural or spiritual impact.”

⁶⁵ Ks. esim. Heinämäki 2020, s. 485.

⁶⁶ Suomen YK-liitto, 2012, s. 31; Eng. “Indigenous peoples shall not be forcibly removed from their lands or territories. No relocation shall take place without the free, prior and informed consent of the indigenous peoples concerned and after agreement on just and fair compensation and, where possible, with the option of return.”

2. Valtiot toteuttavat tehokkaat toimet varmistaakseen, ettei alkuperäiskansojen maille tai alueille varastoida eikä loppusijoiteta vaarallisia aineita ilman niiden vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.

3. Valtiot toteuttavat myös tehokkaat toimet varmistaakseen tarvittaessa, että alkuperäiskansojen terveyden seuraamiseen, ylläpitämiseen ja palauttamiseen tarkoitetut ohjelmat, jotka vaarallisten aineiden vaikutuksille altistuvat kansat kehittävät ja toteuttavat, pannaan asianmukaisesti täytäntöön.⁶⁷

Samoin kuin edellä 32 artiklan kohdalla, myös 29 artikla osoittaa kohtia, joissa ei viitata varsinaiseen alkuperäiskansojen vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen ja sen niin sanottuun ehdottomuuteen. Vain artiklan 2 kohta viittaa tällaiseen FPIC-vaatimukseen. Kohdan mukaan ilman vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta ei tule *varastoida tai loppusijoittaa vaarallisia jätteitä* alkuperäiskansojen maille tai alueille.

3 VAPAA JA TIETOON PERUSTUVA ENNAKKOSUOSTUMUS VALVONTAELINTEN KÄYTÄNNÖSSÄ

3.1 Kansalaisyhteiskunnan ja poliittisten oikeuksien komitea

3.1.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä

FPIC:n ilmeneminen CCPR:n käytännössä, joka kohdistuu KP-sopimuksen valvontaan, on suhteellisen laajaa. Komitea viittaa useissa eri valtioille osoitetuissa loppupäätelmissä nimenomaisesti FPIC-terminologiaan.⁶⁸ Näin tapahtuu erityisesti asioissa, joissa on kyse alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvarojen hyödyntämisestä erilaisissa hankkeissa.

⁶⁷ Suomen YK-liitto 2012, s. 45; Eng. ”1. Indigenous peoples have the right to the conservation and protection of the environment and the productive capacity of their lands or territories and resources. States shall establish and implement assistance programmes for indigenous peoples for such conservation and protection, without discrimination. 2. States shall take effective measures to ensure that no storage or disposal of hazardous materials shall take place in the lands or territories of indigenous peoples without their free, prior and informed consent. 3. States shall also take effective measures to ensure, as needed, that programmes for monitoring, maintaining and restoring the health of indigenous peoples, as developed and implemented by the peoples affected by such materials, are duly implemented.”.

⁶⁸ Vuosina 2023–2025 komitea antoi noin 50 loppupäätelmää, joista ainakin 18 oli käytetty varsinaista FPIC-terminologiaa.

CCPR painottaa myös lainsäädännöllisten ja muiden kehityshankkeiden merkitystä FPIC:n prosesseissa. Näitä käsitellään seuraavissa luvuissa tarkemmin. Tämän lisäksi useissa yhteyksissä komitea nostaa suosituksissaan esille *yleisesti* kaikenlaiset alkuperäiskansoihin liittyvät asiat ja päätökset, joihin liittyen tulee saada heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa, ilman erillistä asiajakoa.⁶⁹

CCPR viittaa alkuperäiskansoihin liitännäisessä käytännössään pääsääntöisesti KP-sopimuksen artikloihin 1 ja 27, eli oikeuteen itsemääräämiseen ja niin kutsuttuun vähemmistöartiklaan sen lisäksi, että FPIC esiintyy myös muissa asiayhteyksissä. Tällaisia ovat: oikeus elämään (6 artikla), kidutuksen sekä epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kielto (7 artikla) ja oikeus osallistua julkisten asioiden hoitoon ja poliittiseen päätöksentekoon ilman syrjintää (25 artikla). CCPR viittaa usein kollektiivisesti niin itsemääräämisoikeuteen kuin vähemmistöjen oikeuksiin mainitessaan FPIC:n toteutumisen ongelmista, mutta esimerkiksi Ranskalle annetuissa loppupäätelmissä se viittasi erikseen artiklaan 1 ja 25. Tällöin komitea vaati, että ennen minkäänlaisia toimia, jotka liittyvät alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden toteutumiseen, valtion pitää konsultoida heitä saadakseen heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa. Lisäksi komitea yhdisti FPIC:n alkuperäiskansojen poliittiseen osallistumiseen, johon liittyen tulisi mahdollistaa konsultaatioprosesseja tähdäten heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen.⁷⁰

CCPR:n käytännössä näkyy myös epäjohtomukaisuutta ja vaihtelevuutta FPIC:n käytön osalta; tämä ilmenee vahvasti ilmastonmuutokseen liitännäisenä. Kun joidenkin valtioiden kohdalla komitea eksplisiittisesti mainitsee FPIC:n keskeisyyden ja muun ohessa yhdistää ilmastonmuutoksen oikeuteen elää (6 artikla), joissakin ilmastopolitiikkaan liittyvissä asioissa se ainoastaan korostaa tarvetta parantaa merkityksellisiä osallistumismahdollisuuksia päätöksentekoprosesseihin (eng. ”effective consultation and meaningful participation”) ilman varsinaista FPIC-kehystä. Esimerkiksi Zimbabwe ja Malediivien kohdalla ilmastonmuutoksen vaikutukset *heikommassa asemassa oleviin ryhmiin* (eng. disadvantaged groups) nähdään sitä kautta, että kaikilla tulisi olla oikeus elää. Komitea ei viittaa suoraan alkuperäiskansoihin, mutta käyttää kuitenkin Malediivien kohdalla FPIC-terminologiaa ja vaatii, että valtion tulee järjestää

⁶⁹ Ks. CCPR/C/VNM/CO/4, para. 55(c); CCPR/C/HND/CO/3, para. 48; CCPR/C/IND/CO/4, para. 60(a); CCPR/C/CHL/CO/7, para. 46(c); CCPR/C/BRA/CO/3, para. 68(a); CCPR/C/COL/CO/8, para. 39; CCPR/C/UGA/CO/2, para. 51(b).

⁷⁰ CCPR/C/FRA/CO/6, paras. 4–5, 50–51; Vrt. CCPR/C/NAM/CO/3, paras. 38–39, 40–41; Namibialle annetuissa loppupäätelmissä komitea viittaa poliittiseen osallistumiseen ja muun ohessa artiklaan 25, mutta toisin kuin Ranskan osalta, Namibian kohdalla se edellyttää *vain* tehokasta alkuperäiskansojen osallistuttamista. *Ibid.*

konsultaatioita vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseksi ja varmistaa, että heikommassa asemassa olevien ryhmien oikeudet toteutuvat.⁷¹ Puolestaan Zimbabwen ja Guyanan tapauksissa komitea ei mainitse lainkaan varsinaista FPIC:iä puhuessaan tehokkaasta konsultoinnista ja merkityksellisestä osallistumisesta, jotka tulisi taata heikommassa asemassa oleville.⁷² Kuitenkin toisin kuin Zimbabwen, Guyanan kohdalla komitea erikseen täsmentää heikommassa asemassa olevien ryhmään kuuluvan myös Amerindiaanit, jotka – vaikka komitea ei tätä erikseen mainitse – ovat Guyanan alkuperäiskansa.⁷³ Puolestaan Brasilia on jonkinlainen poikkeus ilmastonmuutoskeskustelussa, sillä sen kohdalla CCPR on omaksunut ko. asiassa erilaisen lähestymistavan. Komitea korostaa esimerkiksi, että kaikki toimet, jotka voivat vaikuttaa ilmastoon ja ympäristön pilaantumiseen, tulee kehittää vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen kautta ja tarkoituksenmukaisella alkuperäiskansojen osallisuudella.⁷⁴

Lopuksi todettakoon, että kun FPIC:iä käytetään CCPR:n soveltamiskäytännössä se ei aina koske vain alkuperäiskansojen asioita. Esimerkiksi Venezuelalle annetussa loppupäätelmässä komitea nostaa esille naisten seksuaaliterveyteen liittyvät seikat ja kieltää pakkosterilisoinnit. Sen lisäksi komitea vaatii naisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen lääketieteellistä väliintuloa esimerkiksi heidän seksuaaliterveyteensä vaikuttavissa asioissa.⁷⁵ Tässä yhteydessä komitea viittaa KP-sopimuksen 7 artiklaan.

3.1.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä

UNDRIP:issä oleva vaatimus ”pyrkimyksenä saada ennakkosuostumus”, kuten on osoitettu 19 ja 32 artiklassa näkyy CCPR:n FPIC-käytännössä vahvasti ja hallitsevasti. Komitea käyttää paljon ilmaisua asianmukaisesta ja tehokkaasta osallistumisesta ja konsultoinnista (eng. effective consultation, meaningful participation), joiden tulisi tähdätä vapaan ja tietoon

⁷¹ CCPR/C/MDV/CO/2, paras. 29–30.

⁷² CCPR/C/ZWE/CO/2, paras. 21, 22(b); CCPR/C/GUY/CO/3, para. 27(a).

⁷³ Ks. Minority Rights Group. Indigenous Peoples in Guyana; CCPR/C/GUY/CO/3, paras. 26–27(a); Myös esimerkiksi Zimbabwen ja Malediivien kohdalla kyse voi olla perimmäiseltä tarkoitukseltaan alkuperäiskansoista, sillä valtioissa voitaisiin katsoa esiintyvät alkuperäiskansoiksi identifioituvia ryhmiä. Esimerkiksi Zimbabwessa hallitus ei kuitenkaan hyväksy heidän erillistä identiteettiään ja Malediivien kohdalla valtio ylläpitää aktiivisesti niin sanotun yhtenäisen tarinan -narratiivia (eng. the single-story narrative), joka ei jätä tilaa toisille, vaihtoehtoisille kulttuurillisille tai historiallisille näkökulmille. Transparency Maldives; International Work Group for Indigenous Affairs.

⁷⁴ CCPR/C/BRA/CO/3, paras. 37, 38(b).

⁷⁵ CCPR/C/VEN/CO/5, para. 22(b); Vrt. CCPR/C/IRL/CO/5, para. 13(a); Komitea toteaa huolensa myös naisten seksuaaliterveyteen liittäneenä, kun heille on tehty lääketieteellisiä toimenpiteitä ilman heidän *etukäteistä tietoaan tai siihen perustuvaa suostumusta*. *Ibid.*

perustuvan ennakkosuostumukseen saamiseen (eng. in order to obtain / to seek / for obtaining FPIC). Tällaisista säännönmukaisia esimerkkejä ovat muun ohessa Perulle, Panamalle, Yhdysvalloille, Namibialle, Intialle, Ranskalle ja Vietnamille annetut loppupäätelmälausunnot.⁷⁶

Kolumbian ja Venezuelan kohdalla FPIC:n luonnetta konsultaatio-oikeutena on korostettu enemmän. Sen sijaan, että komitea puhuisi ainoastaan vapaasta ja tietoon perustuvasta ennakkosuostumuksesta se puhuu *oikeudesta* vapaaseen ja tietoon perustuvaan *konsultaatioon* (eng. ”right to free, prior and informed consultation”). Lisäksi komitea tavanomaiseen tapaan vaatii alkuperäiskansojen tarkoituksenmukaista ja tehokasta osallistuttamista.⁷⁷ Hondurasin kohdalla CCPR keskittyi painottamaan erikseen niin FPIC-*konsultaatiota*, kuin FPIC:iä vapaana ja tietoon perustuvana ennakkosuostumuksena. Konsultaatioon liittyen komitea suosittelee, että valtio saattaa päätökseen aloittamansa lakiesityksen FPIC-konsultaatiosta ja painottaa tehokkaan konsultaatioprosessin aikaansaamisen merkitystä.⁷⁸

UNDRIP:n 32 artiklan alle kuuluvia tilanteita erilaisten taloudellisten toimien ja/kehityshankkeiden muodossa komitea korostaa erikseen Vietnamin, Hondurasin, Intian, Surinamen, Indonesian, Chilen, Guyanan, Namibian, Yhdysvaltojen, Ugandan, Venezuelan, Panaman ja Perun kohdalla. Komitea esittää huolensa, kuinka erityisesti alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liitännäisissä hankkeissa ei ole varmistettu asianmukaisesta ja riittävästä FPIC-prosessista siten, että saavutettaisiin vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus.⁷⁹ Näistä valtioista Hondurasin kohdalla komitea korostaa erityisesti kehityshankkeita ja Yhdysvaltojen osalta kehitys- ja infrastruktuurihankkeita. Lisäksi Vietnamin osalta, esittäessään huoliaan, komitea mainitsee erityisesti kehityshankkeet ja kaivannaisteollisuuden sekä muun sellaisen teollisuuden, mutta suosituksissaan korostaa

⁷⁶ Ks. CCPR/C/VNM/CO/4, para. 55(c); CCPR/C/FRA/CO/6, para. 5; CCPR/C/IND/CO/4, para. 60(a); CCPR/C/NAM/CO/3, para. 41; CCPR/C/USA/CO/5, para. 67(c); CCPR/C/PAN/CO/4, para. 40(b); CCPR/C/PER/CO/6, para. 43(a).

⁷⁷ CCPR/C/COL/CO/8, paras. 38–39; Tapauksessa komitea on myös tyytyväinen Kolumbian säätämästä asetuksesta, jossa edellytetään vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Komitea on kuitenkin huolissaan, että tämä oikeus ja konsultaatioprosessi eivät täysin toteudu kuten pitäisi ja viittaa tarpeeseen FPIC-konsultaation varmistamisesta. *Ibid.*; CCPR/C/VEN/CO/5, paras. 47, 48(a); Päinvastoin kuin Kolumbian tapauksessa, Venezuelan kohdalla komitea on huolissaan FPIC-konsultaation puutteesta ja ratkaisuehdotuksena vaatii hyvässä mielessä tapahtuvia konsultointeja, joiden tavoitteena on saada vapaa ja tietoon perustuva suostumus. *Ibid.*, para. 48(a).

⁷⁸ CCPR/C/HND/CO/3, paras. 45, 47–48.

⁷⁹ CCPR/C/VNM/CO/4, paras. 54, 55(c); CCPR/C/HND/CO/3, para. 48; CCPR/C/IND/CO/4, para. 59; CCPR/C/SUR/CO/4, paras. 47–48(c); CCPR/C/IDN/CO/2, para. 44(b); CCPR/C/CHL/CO/7, para. 46(c); CCPR/C/GUY/CO/3, paras. 46–47; CCPR/C/NAM/CO/3, paras 40–41; CCPR/C/USA/CO/5, para. 67(c); CCPR/C/UGA/CO/2, para. 50; CCPR/C/VEN/CO/5, paras. 47–48(a); CCPR/C/PAN/CO/4, paras. 39, 40(b); CCPR/C/PER/CO/6, paras. 42–43(a).

ainoastaan yleisesti FPIC:n saamiseen pyrkimistä *kaikissa alkuperäiskansoihin vaikuttavissa päätöksissä*.⁸⁰ Ugandan kohdalla komitea ei viittaa varsinaiseen teollisuus- tai liiketoimintaan, mutta esittää huolensa, kuinka alkuperäiskansoja ei ole konsultoitu tarkoituksena saada heidän FPIC:nsä heille perinteisesti kuuluvien ja käyttämiensä maiden nimeämisessä kansallispuistoiksi ja suojelualueiksi.⁸¹ Puolestaan Chilen osalta CCPR painottaa FPIC:n luonnetta suostumuksen näkökulmasta, kun se toteaa, että Chilen tulisi luoda tehokas konsultaatiomekanismi, joka *takaa* (eng. guarantees) kaikkien alkuperäiskansojen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen kaikissa heitä – ja erityisesti kehityshankkeita – koskevissa asioissa.⁸²

UNDRIP:n 19 artiklan alle kuuluvat lainsäädännölliset ja hallinnolliset asiat näkyvät erityisesti Ranskan, Surinamen, Guyanan ja Chilen kohdalla. Näiden osalta komitea korostaa erikseen, miten lainsäädännöllisissä toimissa alkuperäiskansoilla tulee olla mahdollisuus antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa.⁸³ Esimerkiksi Surinamen ja Guyanan kohdalla komitea viittaa lainsäädännöllisissä toimissa erityisesti sellaisiin, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen maihin, alueisiin tai luonnonvaroihin.⁸⁴ Chilen osalta komitea huomauttaa huoliaan esittäessään kansainvälisen oikeuden kanssa linjassa olevan *konsultaatiomekanismin* puutteesta lainsäädännöllisten ja hallinnollisten toimien osalta. Kuitenkin suosituksissaan se ei eksplisiittisesti painota alkuperäiskansojen FPIC:n saamista lainsäädännöllisten ja hallinnollisten toimien kohdalla, vaan korostaa tarvetta konsultoida alkuperäiskansoja heidän FPIC:nsä saamiseksi kaikissa heitä koskevissa toimissa.⁸⁵ Näiden lisäksi Panaman osalta komitea ei viittaa varsinaiseen FPIC-terminologiaan, mutta toteaa, että esimerkiksi kansallisessa säädöstoiminnassa alkuperäiskansojen tulee olla osallisina ja heitä tulee konsultoida säädösten sisällöstä ennen niiden hyväksymistä.⁸⁶

⁸⁰ CCPR/C/VNM/CO/4, paras. 54, 55(c).

⁸¹ CCPR/C/UGA/CO/2, para. 50.

⁸² CCPR/C/CHL/CO/7, para. 46(c).

⁸³ CCPR/C/FRA/CO/6, para. 51; CCPR/C/SUR/CO/4, para. 48(c); CCPR/C/GUY/CO/3, para. 47; CCPR/C/CHL/CO/7, para. 45; Ranskan osalta mielenkiintoista on se, että lainsäädännöllisten toimien lisäksi komitea erikseen viittaa kaikkiin toimiin, jotka liittyvät alkuperäiskansojen *itseään määräämisen* prosesseihin ja vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamisen pyrkimiseen. CCPR/C/FRA/CO/6, para. 5.

⁸⁴ CCPR/C/SUR/CO/4, para. 48(c); CCPR/C/GUY/CO/3, para. 47.

⁸⁵ CCPR/C/CHL/CO/7, paras. 45, 46(c).

⁸⁶ CCPR/C/PAN/CO/4, para. 40(a).

3.1.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä

FPIC:n niin sanottua velvoittavampaa puolta, kuten UNDRIP:n 10 ja 29 artikloissa esitetään, tuodaan esille CCPR:n käytännössä hieman vähemmän ja selvästi harkitummin, eikä aina yhdenmukaisesti julistuksen kanssa. Esimerkiksi Indonesian kohdalla, kun CCPR korostaa ilmastonmuutoksen aiheuttamaa alkuperäiskansojen siirtoa mailtaan, se käyttää vahvempaa ilmaisua FPIC:n osalta. Komitea vaatii, että etukäteinen konsultointi tulee järjestää systemaattisesti ja läpinäkyvästi siten, että se *varmistaa* vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saannin (eng. ”to ensure their free, prior and informed consent”).⁸⁷ Hondurasia koskien komitea tuo esiin huolensa alkuperäiskansoihin kohdistuneista pakkosijoituksista, mutta se ei suosituksissaan yksilöi tähän liittyen, että alkuperäiskansojen vapaa ja tietoon perustuva suostumus on saatava. Sen sijaan se toteaa, että valtion tulisi *taata* FPIC-oikeus kaikille Hondurasin alkuperäiskansoille kaikissa asioissa, jotka vaikuttavat heihin (eng. ”guarantee the right of free, prior and informed consent”).⁸⁸

Kuitenkin esimerkiksi Intian kohdalla maiden pakkolunastukseen liittyen, komitea esittää huolensa siitä, kuinka alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta ei ole saatu ennen heidän siirtämistä mailtaan. Antamassaan suosituksessa komitea ei erikseen korosta tarvetta saada FPIC, vaan toteaa, että pakkosiirtoja tulee edeltää asianomaisten konsultointi ja vaihtoehtojen harkitseminen.⁸⁹ Myös Ugandassa on kyse alkuperäiskansojen pakkosiirroista. Tapauksessa viitataan osallistuttamisen ja FPIC:n puutteeseen esimerkiksi päätöksissä, jotka vaikuttavat alkuperäiskansojen perinteisiin elinkeinoihin ja erityisesti tilanteissa, jossa heidät on jouduttu siirtämään mailtaan. Komitea edellyttää suosituksissaan sen takaamista, että FPIC-*periaatetta* sovelletaan johdonmukaisesti ja tehokkaasti kaikissa alkuperäiskansojen oikeuksia koskevissa asioissa. Tämän se tekee kuitenkin ilman, että ottaisi vahvasti kantaa siihen, kuinka alkuperäiskansojen siirtoja mailtaan ei saa tehdä *ilman* heidän ennakkosuostumustaan.⁹⁰

Huomiota herättävä lähestymistapa ilmenee Guyanan kohdalla liittyen ilmastonmuutokseen ja myös vaarallisen jätteen esiintymiseen alkuperäiskansojen asuttamalla

⁸⁷ CCPR/C/IDN/CO/2, paras. 44, 45(b).

⁸⁸ CCPR/C/HND/CO/3, paras. 45, 48.

⁸⁹ CCPR/C/IND/CO/4, paras. 59, 60(c).

⁹⁰ CCPR/C/UGA/CO/2, paras. 50, 51(b); Pakkosiirtojen osalta komitea toteaa kyllä huolensa siitä, että niitä on tapahtunut *ilman* alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta, mutta suosituksissaan se painottaa tarvittavista suojaeinoista huolehtimisesta, minkä jälkeen se esittää vaatimuksen FPIC:n periaatteellisesta soveltamisesta. *Ibid.*, para. 51(b).

alueilla. Komitea toteaa olevansa huolestunut havainnoista, joiden mukaan alkuperäiskansojen asuttamilla alueilla on todettavissa ilmastonmuutoksen vaikutuksia ja vaarallista saastumista (eng. hazardous waste) laittoman kaivostoiminnan seurauksena. Tämän seurauksena on todettu jopa fyysisiä oireita alkuperäiskansoilla. Silti, komitean suositus asiaan liittyen on *vain* yleisen ja tarkoituksenmukaisen osallistumisen parantaminen ympäristöpäätöksenteossa ilman eksplisiittistä FPIC-viittausta.⁹¹ Vaikka sama huoli ja vakavat seuraamukset nostetaan esille myös myöhemmin samassa loppupäätelmässä Guyanan osalta, tällöinkin komitea painottaa vahvemman FPIC-oikeuden kustannuksella alkuperäiskansojen osallistuttamista siten, että pyrkimyksenä on saada heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa.⁹²

3.1.4 Yhteenveto

FPIC:n ilmeneminen CCPR:n käytännössä on laajaa, eikä täysin johdonmukaista, erityisesti, jos asiaa tarkastellaan FPIC:n käsitteen oikeudellisen ymmärryksen näkökulmasta alkuperäiskansoihin liittyen. Komitean käytännössä on nähtävissä kolmea eritasoista FPIC:n käsitteellistä lähestymistapaa. Ensinnäkin komitea nojaa vahvasti FPIC:n luonteeseen aitona niin sanottuna konsultointioikeutena, mikä on ymmärrettävää UNDRIP:n 19 ja 32 artiklan sanamuodon kannalta. Näin tapahtuu erityisesti Perulle, Panamalle, Yhdysvalloille, Namibialle, Intialle, Ranskalle ja Vietnamille annetuissa loppupäätelmissä. Näissä tapauksissa on usein kyse alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksista sekä muista tärkeistä oikeuksista, kuten vaikkapa oikeudesta itsemääräämiseen. Myös lainsäädännölliset ja poliittiset oikeudet nostetaan komitean käytännössä esille ja esimerkiksi

Ranskan, Surinamen, Guyanan ja Chilen kohdalla erikseen korostetaan FPIC:n merkitystä kyseisissä asiayhteyksissä. Joissain tapauksissa painotetaan enemmän ja erikseen FPIC:n luonnetta (myös) oikeutena tehokkaaseen ja asianmukaiseen konsultaatioprosessiin. Näin käy Kolumbian, osaltaan Venezuelan ja Hondurasin tapauksissa.

Toisekseen CCPR viittaa ennakkosuostumuksen saantiin myös vahvempana, itsenäisenä oikeutena ja ottaa kantaa UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan mukaisiin tilanteisiin. Esimerkiksi pakkosiirtoihin liittyvissä tilanteissa Indonesian ja Hondurasin kohdalla komitea tuo esiin huolensa pakkosijoituksista ja edellyttää FPIC:iä ja sen varmistamista

⁹¹ CCPR/C/GUY/CO/3, paras. 26, 27(a).

⁹² CCPR/C/GUY/CO/3, paras. 46–47; Komitea nostaa esille, kuinka riittämättömästi säännelty kaivostoiminta alkuperäiskansojen alueilla on vaikuttanut ympäristöön ja uhannut heidän terveyttään sekä perinteistä elämäntapaa, mutta silti toteaa tavoitteena olevan tarpeellinen osallistumisen ja konsultointi, jossa tulee tavoitella ennakkosuostumuksen saamista. *Ibid.*

alkuperäiskansoille. Komitean käytännössä ilmenee kuitenkin tämän lisäksi tilanteita, jotka liittyvät suoraan alkuperäiskansojen pakkosiirtoihin mailtaan, mutta niissä silti sovelletaan jokseenkin vähemmän velvoittavaa linjaa. Näin käy esimerkiksi Intian ja Ugandan kohdalla. Puolestaan Guyanan tapauksessa komitea esittää huolensa vaarallisen jätteen esiintymisestä alkuperäiskansojen mailla ja sen sekä ilmastonmuutoksen aiheuttamista vakavista seurauksista heidän terveydelleen. Tästä huolimatta komitea rajoittuu suosituksissaan korostamaan *vain* tehokasta ja asianmukaista osallistuttamista sen lisäksi, että tulisi pyrkiä vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saantiin.

Kolmanneksi CCPR:n käytännössä on nähtävissä esimerkkejä, joissa komitea jättää mainitsematta eksplisiittisesti FPIC-oikeuden, käyttää siihen selvästi liittyvää terminologiaa näennäisesti muissa asiayhteyksissä tai viittaa FPIC:iin täysin muussa yhteydessä kuin alkuperäiskansoihin liittyen. Esimerkiksi ilmastonmuutokseen liittyen on nähtävissä tästä joitain esimerkkejä. Kun joidenkin valtioiden kohdalla komitea korostaa varsinaisen FPIC:n keskeisyyttä, toisissa se ainoastaan painottaa tarvetta parantaa merkityksellisiä osallistumismahdollisuuksia päätöksentekoprosesseihin. Ilmastonmuutokseen liittyen CCPR:n käytännössä on nähtävissä huomattavimmin käsitteellistä hajautuneisuutta, jolla on vaikutuksensa myös FPIC:n oikeudelliseen ymmärtämiseen. Esimerkiksi Zimbabwen ja Guyanan tapauksissa komitea ei viittaa lainkaan varsinaiseen FPIC:iin puhuessaan tehokkaasta konsultoinnista ja merkityksellisestä osallistumisesta, jotka tulisi taata heikommassa asemassa oleville. Kuitenkin Guyanan kohdalla komitea erikseen täsmentää heikommassa asemassa olevien ryhmään kuuluvan myös Guyanan alkuperäiskansan Amerindiaanit. FPIC:n käyttö alkuperäiskansojen asioiden ulkopuolella näkyy esimerkiksi Venezuelan kohdalla, kun komitea korostaa tarvetta saada naisten vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus ennen lääketieteellisiä toimia heidän seksuaaliterveyteensä ja muihin oikeuksiinsa vaikuttavissa asioissa.

3.2 Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea

3.2.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea eli CESCR, joka valvoo TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa, käyttää FPIC:iä jokseenkin samantyyllisesti kuin CCPR.⁹³ Komitean käytäntö kattaa ensinnäkin kaikkien neljän UNDRIP:n FPIC-artiklojen soveltamisalat, kuten jäljempänä käsitellään lisää. CESCR:n FPIC-käytäntö liittyy pääsääntöisesti TSS-sopimuksen artikloihin 1 (oikeus itsemääräämiseen), 2 (sopimusvaltioiden velvoite taata TSS-oikeudet ja oikeus syrjimättömyyteen), 11 (oikeus tyydyttävään elintasoon) ja 15 (oikeus kulttuurielämään).⁹⁴

CESCR:n käytännössä myös maa- ja luonnonvaraoikeuksilla vaikuttaa olevan erityinen painoarvo ja kaikkien, paitsi Ruotsin ja Mauritanian kohdalla komitea ainakin jollain tasolla korostaa niiden merkitystä alkuperäiskansojen tilanteessa. Ruotsin kohdalla ilmenevä suuntaus on selvä poikkeus muihin valtioihin. Komitea jättää eksplisiittisen maininnan saamelaisten varsinaisista maoikeuksista tekemättä ja korostaa yleisesti saamelaisten oikeutta tehokkaaseen konsultaatioon ja heidän ennakkosuostumuksensa varmistamiseen kaikissa päätöksissä, jotka vaikuttavat heihin. Myös maininta erinäisistä projekteista, kuten vaikkapa kaivostoiminnasta jätetään yhdistämättä saamelaisten oikeuteen käyttää ja pitää hallinnassaan heidän perinteisesti käyttämiä, asuttamia ja omistamia maita. Sen sijaan niiden vaikutukset viitataan kohdistuvaksi lähinnäkin saamelaisten perinteiseen elintapaan, kuten poronhoitoon. Puolestaan Mauritanian kohdalla komitea tekee heikon yhteyden maoikeuksiin toteamalla, kuinka kaivannaisteollisuuden vaikutukset ulottuvat myös maille pääsyyn (eng. access on land). Tässä yhteydessä komitea ei kuitenkaan tee suoraa viittausta alkuperäiskansoihin. Komitea kuitenkin käyttää FPIC-kieltä ja suosittelee valtiota takaamaan, että vaikutuksenalaisia yhteisöjä konsultoidaan vapaassa, etukäteisessä ja tietoon perustuvassa *tyylissä* (eng. ”consulted in free, prior and informed fashion”).⁹⁵

⁹³ Tarkasteluajanjaksolla CESCR antoi hieman yli 40 loppupäätelmää, joista 18 oli suora viittaus FPIC-oikeuteen.

⁹⁴ CESCR 2009, paras. 36–37; Komitea yhdistää alkuperäiskansat vahvasti artiklan 15 soveltamisalaan ja korostaa heidän kulttuurinsa merkitystä heidän olemassaololleen. Lisäksi komitea korostaa maa- ja luonnonvaraoikeuksien erottamatonta yhteyttä alkuperäiskansoille ja heidän kulttuuri-identiteetilleen. *Ibid.*

⁹⁵ E/C.12/MRT/CO/2, paras. 38, 39(b).

CESCR:n käytännössä näkyy hyvin pääasiallisesti suuntaus, jossa komitea painottaa (yksistään tai kontekstisidonnaisten suositusten lisänä) alkuperäiskansojen FPIC:n merkitystä. Näissä tapauksissa komitea korostaa joko ennakkosuostumuksen merkitystä yleisesti tai sen saamista *kaikissa päätöksissä*, jotka koskettavat / voivat koskettaa alkuperäiskansoja. Näin tapahtuu Laosin, Venäjän, Zimbabwen, Ruandan, Filippiinien, Perun, Hondurasin, Ruotsin, Indonesian, Brasilian ja Guatemalan kohdalla.⁹⁶

Kuten CCPR:n myös CESCR:n käytännössä on viittauksia ilmastonmuutokseen ja sen liitännäisyyteen alkuperäiskansojen oikeuksiin. Esimerkiksi Alankomaiden kohdalla komitea viittaa ilmastonmuutoksen kohdalla heikommassa asemassa olevien ryhmiin (eng. disadvantaged groups) ja pahoittelee Alankomaiden Karibian yhteisöjen systemaattisen ja tarkoituksenmukaisen konsultoinnin puutetta asioissa, jotka liittyvät esimerkiksi ympäristöhallintoon ja luonnonvarojen käyttöön. Komitea korostaa erityisesti ilmastonmuutoksen vaikutuksia alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden toteutumiseen sekä muun ohessa heidän oikeuteensa käyttää luonnonvaroja. Suosituksissaan se käyttää varsinaista FPIC-terminologiaa ja kehottaa valtiota varmistamaan, että myös Alankomaiden Karibiassa toteutuu ihmisoikeuslähtöinen ilmastonmuutoskehys. Tämän lisäksi komitea suosittelee varmistamaan yhteisöjen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen tarkoituksenmukaisen osallistumisen lisäksi. Tässä ilmastonmuutokseen liittyvässä yhteydessä komitea ei kuitenkaan varsinaisesti viittaa alkuperäiskansoihin.⁹⁷

Myös Ruotsin ja Indonesian kohdalla esiintyy ilmastonmuutosteemaa. Ruotsille antamassaan loppupäätelmässä CESCR nostaa positiivisena puolena esille, että kehitteillä on ilmastonmuutokseen sopeutumisen strategia. Suosituksissaan komitea viittaa kyseiseen strategiaan ja kehottaa valtiota varmistamaan laajamittaiset saamelaisten konsultoinnit ja heidän tarpeidensa ja prioriteettinsa sisällyttämisen siihen.⁹⁸ Puolestaan Indonesialle annetussa loppupäätelmässä ilmastonmuutokseen liittyen komitea korostaa yleisesti tarvetta kunnioittaa alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Se myös esittää

⁹⁶ E/C.12/LAO/CO/1, para. 17(c); E/C.12/RUS/CO/7, para. 17(b); E/C.12/ZWE/CO/2, para. 13(b); E/C.12/RWA/CO/5, para. 23(c); E/C.12/PHL/CO/7, para. 15(d); E/C.12/PER/CO/5, paras. 11(c), 15; E/C.12/HND/CO/3, paras. 11(d), 15; E/C.12/SWE/CO/7, para. 15(d); E/C.12/IDN/CO/2, para. 17(d); E/C.12/BRA/CO/3, para. 20(a); E/C.12/GTM/CO/4, para. 15(b); Kaikkien näiden valtioiden kohdalla komitea erityisesti painottaa FPIC:n saamisen merkitystä erityisesti esimerkiksi ennen kuin myönnetään lupia kehityshankkeille tai liiketoiminnalle alkuperäiskansojen perinteisillä mailla ja alueilla.

⁹⁷ E/C.12/NLD/CO/7, paras. 20, 21(d).

⁹⁸ E/C.12/SWE/CO/7, paras. 14, 15(c); Ks. myös *ibid.* para. 15(d); Kuten myös edellä on käynyt ilmi, komitea kyllä valitsee Ruotsin kohdalla korostaa niin sanotusti vahvempaa FPIC-linjaa ja vaatii saamelaisten FPIC:iä kaikissa heihin vaikuttavissa päätöksissä. *Ibid.*; Tämän voinee tulkita tarkoittavan myös esimerkiksi ilmastonmuutokseen liittyviä asioita, mutta varsinaista suoraa viittausta ilmastonmuutoksen ja FPIC:n välille komitea ei tee.

huolensa ilmastonmuutoksen vaikutuksista erityisesti alkuperäiskansojen elinkeinoihin viitaten TSS-sopimuksen 11 artiklaan. Tähän liittyvissä suosituksissaan komitea ei tee enää suoraa viittausta alkuperäiskansojen oikeuteen antaa FPIC. Sen sijaan, valtiota suositellaan varmistamaan esimerkiksi alkuperäiskansojen konsultointi ja heidän tarpeidensa huomioiminen.⁹⁹

Näiden lisäksi Chilen, Hondurasin ja Perun osalta CESCER esittää huolensa ja suosituksensa liittyen ympäristöhallintaan (ilman varsinaista viittausta ilmastonmuutokseen). Chilelle annettussa loppupäätelmässä komitea viittaa vihreään energiasiirtymään ja näkee tervetulleena valtion yritykset siirtyä vihreään energiaan. Kuitenkin samassa yhteydessä komitea esittää huolensa tällaisen siirtymän vaikutuksista alkuperäiskansojen maa- ja metsämaaoikeuksiin, kun projekteja toteutetaan heidän asuttamillaan ja käyttämillään alueilla. Suosituksissaan komitea erikseen kehottaa valtiota takaamaan, että energiasiirtymä kehitetään ja toteutetaan tehokkaassa yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa heitä konsultoiden.¹⁰⁰ Puolestaan Hondurasin kohdalla komitea esittää huolensa liiketoiminnan vaikutuksista ympäristöön ja suosittelee systemaattisten ympäristövaikutusten selvittämistä. Tämän lisäksi suositellaan laajojen ja osallistuttavien konsultointien järjestämistä vaikutuspiirissä oleville yhteisöille.¹⁰¹ Samantyyllisesti myös Perun osalta komitea esittää huolensa metsäpolitiikan vaikutuksista alkuperäiskansojen perinteisesti omistamiin ja käyttämiin maihin. Suosituksissa valtiota muistutetaan yleisesti alkuperäiskansojen oikeudesta osallistua, tulla konsultoiduksi ja antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus.¹⁰²

3.2.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä

CESCER käyttää FPIC:n terminologiaa eniten ja johdonmukaisimmin UNDRIP:n 19 ja 32 artiklan soveltamisalaan liittyvissä tapauksissa. Monien valtioiden kohdalla komitea käyttää UNDRIP:n mukaista kieltä todetessaan, että valtion tulisi konsultoida alkuperäiskansoja saadakseen (eng. in order to obtain / with the aim of obtaining / aimed at obtaining / to obtain / for the purpose of obtaining) heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa. Näin tapahtuu Laosin, Venäjän, Zimbabwen, Ruandan, Filippiinien, Perun, Hondurasin,

⁹⁹ E/C.12/IDN/CO/2, paras. 51–52, 53(a), 53(e); Komitea esimerkiksi suosittelee valtiota takaamaan, että luonnonvaroja, kuten metsää käytetään alkuperäiskansojen kanssa yhteistyössä kehitetyn oikeudenmukaisen ja tasapuolisen luonnonsuojelukäytännön mukaisesti. *Ibid.* para. 53(a).

¹⁰⁰ E/C.12/CHL/CO/5, paras. 14, 15(c).

¹⁰¹ E/C.12/HND/CO/3, paras. 10, 11(c)–(d).

¹⁰² E/C.12/PER/CO/5, paras. 10, 11(c).

Indonesian, Brasilian, Panaman ja Guatemalan tapauksissa.¹⁰³ Laosin, Venäjän, Zimbabwen, Ruandan ja Filippiinien kohdalla komitea viittaa pääsääntöisesti molempiin artikloihin 1 (oikeus itsemääräämiseen) ja 2 (taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien toteuttaminen ja syrjintäkielto). Perun, Hondurasin, Indonesian, Guatemalan ja Brasilian kohdalla komitea viittaa ainoastaan itsemääräämisoikeuteen.

Chilen, Kolumbian ja Ruotsin kohdalla komitea käyttää FPIC:stä vahvempaa ilmaisua. Esimerkiksi Chilen osalta komitea esittää huolensa siitä, että tehokas oikeusmekanismi puuttuu, joka *varmistaisi* alkuperäiskansojen *ehdottoman* konsultoinnin ja heidän ennakkosuostumuksensa saamisen asioissa (eng. ”guaranteeing that Indigenous Peoples must be consulted, and their free, prior and informed consent obtained”), jotka voivat vaikuttaa heidän *taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksiensa toteuttamiseen*. Tässä yhteydessä komitea viittaa TSS-sopimuksen 1 ja 15 artikloihin. Suosituksissaan valtiota kehoitetaan luomaan itsenäinen mekanismi, joka varmistaa, että FPIC on saatu esimerkiksi lainsäädännöllisissä asioissa ja projekteissa, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansojen alueisiin. Mikä on erityisen huomionarvoista, komitea myös erikseen korostaa tarvetta sisällyttää oikeus *antaa tai evätä suostumus* (eng. ”right to grant or withhold such consent”). Chilen kohdalla komitea luo FPIC:stä erittäin vahvan, alkuperäiskansoille kuuluvan ehdottoman *oikeuden*, joka sisältää nimenomaisesti kyvyn sanoa kyllä tai ei, ja joka on huomioitava kaikissa heihin liittyvissä asioissa.¹⁰⁴

Samaa suuntausta on huomattavissa myös Kolumbian kohdalla, jonka osalta komitea muutoin noudattaa ”pyrkimyksenä saada ennakkosuostumus” -linjaa, mutta suosituksissaan painottaa erityisesti oikeutta *antaa tai evätä* vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus. Tämä on omiaan huomattavasti vahvistamaan FPIC:n luonnetta yli *tavallisen* suostumustason. Kolumbian yhteydessä komitea viittaa 1 ja 15 artiklan lisäksi 11 artiklaan.¹⁰⁵

Ruotsin osalta komitea noudattaa hyvin suoraviivaista FPIC-linjaa. Se esittää huolensa mekanismin puutteesta, joka takaisi saamelaiden tehokkaan konsultaation päätöksenteossa, joka vaikuttaa heihin ja *varmistaisi* vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen.

¹⁰³ E/C.12/LAO/CO/1, para. 17(c); E/C.12/RUS/CO/7, para. 17(b); E/C.12/ZWE/CO/2, para. 13(b); E/C.12/RWA/CO/5, para. 23(c); E/C.12/PHL/CO/7, para. 15(d); E/C.12/PER/CO/5, para. 15(a); E/C.12/HND/CO/3, paras. 14–15(a); E/C.12/IDN/CO/2, para. 17(d); E/C.12/BRA/CO/3, para. 20(a); E/C.12/PAN/CO/3, para. 10; E/C.12/GTM/CO/4, para. 15(b); Ks. myös E/C.12/PER/CO/5, paras. 11(c), 14–15; Perun kohdalla huomionarvoista on, että komitea nostaa erikseen esille huolensa konsultointien oikea-aikaisuudesta ja painottaa erityisesti FPIC:n ennakkollisuutta. Lisäksi Perun osalta komitea kehottaa erikseen valtiota varmistamaan alkuperäiskansojen oikeuden tulla konsultoiduksi ja oikeuden FPIC:iin. *Ibid.*

¹⁰⁴ E/C.12/CHL/CO/5, paras. 14, 15(b).

¹⁰⁵ E/C.12/COL/CO/7, paras. 10, 11(a).

Suosituksissaan komitea toteaa yksioikoisesti, että niin lainsäädännössä kuin käytännössä tulee varmistaa saamelaisten FPIC kunnioittaen heidän perinteitään ja päätöksentekoprosessejaan. Tämän lisäksi, erityisesti liittyen liiketoimintaan, komitea suosittelee valtiota takaamaan saamelaisten oikeuksien suojelemisen *laajojen* kehityshankkeiden seuraamuksilta. Komitean mukaan ennen kyseisiä projekteja tulisi toteuttaa saamelaisten konsultointi ja varmistaa heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa.¹⁰⁶

Näiden lisäksi Hondurasin kohdalla huomioitavaa on se, että vaikka komitea pääsääntöisesti pitäytyy niin kutsutussa perusmuotoisessa FPIC-ilmaisussa, alkuperäiskansojen perinteisesti käyttämien maiden ja luonnonvarojen kohdalla se käyttää suhteessa velvoittavampaa kieltä. Komitea esimerkiksi suosittelee valtiota hyväksymään, alkuperäiskansojen konsultoinnin ja heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa kautta, toimenpiteitä, joilla nopeutetaan heille kuuluvien maa-oikeuksien myöntämistä samalla, kun estetään kolmansien osapuolten luvaton pääsy tällaisille maille.¹⁰⁷

Osassa tapauksia komitea tuo esille erikseen lainsäädännölliset ja muut sellaiset toimet, joissa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus on merkityksellinen. Tällainen maininta on Chilelle, Kolumbialle ja Kambodžalle annetuissa loppupäätelmissä.¹⁰⁸ Myös Ruotsin, Indonesian, Brasilian ja Guatemalan kohdalla on vahvat viittaukset lainsäädännöllisiin yhteyksiin. Esimerkiksi Ruotsille antamassaan suosituksessa komitea ei eksplisiittisesti mainitse FPIC:iä, vaan korostaa, että esimerkiksi lainsäädäntötoimiin on sisällytettävä laajamittaiset, saamelaisten kanssa tehtävät konsultoinnit.¹⁰⁹ Puolestaan Indonesian tapauksessa useammassa kohdassa tulee esiin lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimet, mutta niissäkin painotetaan alkuperäiskansojen konsultoinnista ja osallistuttamista varsinaisen FPIC:n kustannuksella.¹¹⁰ Brasilian osalta komitea osoittaa suoraan huolensa tehokkaan oikeusmekanismin puutteesta, joka mahdollistaisi alkuperäiskansojen konsultoinnin heitä koskevat laki- tai hallinnollisissa toimissa. Komitea kyllä korostaa yleisesti, että FPIC tulisi saada kaikissa alkuperäiskansoihin mahdollisesti vaikuttavissa asioissa, ja tämän voitaisiin katsoa kohdistuvan myös lainsäädännöllisiin ja muihin sellaisiin asioihin, mutta varsinaista, eriyttävää viittausta niihin ei tehdä.¹¹¹ Samaan tapaan Guatemalan osalta komitea esittää

¹⁰⁶ E/C.12/SWE/CO/7, paras. 14, 15(d), 19(d).

¹⁰⁷ E/C.12/HND/CO/3, paras. 54–55(a).

¹⁰⁸ E/C.12/CHL/CO/5, para. 15(b); E/C.12/COL/CO/7, para. 10; E/C.12/KHM/CO/2, para. 15(c).

¹⁰⁹ E/C.12/SWE/CO/7, para. 15(c).

¹¹⁰ E/C.12/IDN/CO/2, paras. 17(c), 53(a).

¹¹¹ E/C.12/BRA/CO/3, paras. 19, 20(a).

huolensa mekanismin puutteesta, joka varmistaisi, että alkuperäiskansoja konsultoidaan kaikissa heitä koskevissa lainsäädännöllisissä ja hallinnollisissa toimissa. Suosituksissaan komitea painottaa kuitenkin vain yleistä konsultointia lainsäädäntöprosessissa ilman, että vaatisi eksplisiittisesti ennakkosuostumusta ja sen saamista.¹¹²

Erinäiseen taloudelliseen toimintaan alkuperäiskansojen perinteisesti asuttamilla ja käyttämällä mailla niiden luonnonvarojaan hyödyntäen komitea kiinnittää huomiota useiden valtioiden kohdalla. Näin tapahtuu Laosin, Venäjän, Zimbabwen, Filippiinien, Perun, Hondurasin, Indonesia, Brasilian, Panaman ja Guatemalan kohdalla.¹¹³ Näiden osalta komitea viittaa hyvin säännönmukaisesti tarpeeseen kunnioittaa alkuperäiskansoille kuuluvaa oikeutta tulla konsultoiduksi tavoitteena saada vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus ennen erilaisia heidän perinteisiin maihinsa ja alueisiinsa liittyviä kehitys- ja liiketoimintahankkeita.

3.2.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä

CESCR:n käytännössä huomiota herättävä suuntaus näkyy erityisesti UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan mukaisissa tilanteissa. Esimerkiksi alkuperäiskansojen pakkosiirtämisissä mailtaan komitea vaikuttaa ylläpitävän jokseenkin sallivampaa näkökantaa FPIC:n saamisen suhteen. Esimerkiksi Laosin kohdalla komitea esittää huolensa alkuperäiskansojen pakkosiirroista ja uudelleensijoituksista mailtaan ja alueiltaan kehityshankkeiden tieltä. Komitea korostaa erikseen huoltaan, kuinka nämä pakkosiirrot ovat tapahtuneet ilman asianmukaista alkuperäiskansojen konsultointia *tarkoituksenaan* saavuttaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus. Suosituksissaan komitea kuitenkin painottaa vain alkuperäiskansojen osallistuttamista uudelleensijoittamisprosesseihin (eng. ”participate in any process concerning their relocation”) sen sijaan, että se vahvistaisi alkuperäiskansojen oikeutta olla joutumatta pakkosiirretyksi *ilman* heidän ennakkosuostumustaan.¹¹⁴

Myös esimerkiksi Zimbabwen kohdalla komitea kyllä esittää huolensa alkuperäiskansojen uudelleensijoituksista, mutta se ei erikseen korosta tarvetta varmistaa FPIC:n saaminen ennen sellaisia toimia. Sen sijaan se suosittelee yleisesti takaamaan

¹¹² E/C.12/GTM/CO/4, paras. 14, 15(a).

¹¹³ E/C.12/LAO/CO/1, para. 17(c); E/C.12/RUS/CO/7, paras. 16(a), 17(b); E/C.12/ZWE/CO/2, paras. 12, 13(b); E/C.12/RWA/CO/5, para. 23(c); E/C.12/PHL/CO/7, paras. 14b, 15(d); E/C.12/PER/CO/5, paras. 14–15(a); E/C.12/HND/CO/3, paras. 14–15(a); E/C.12/IDN/CO/2, para. 17(d); E/C.12/BRA/CO/3, paras. 19–20(a); E/C.12/PAN/CO/3, para. 10, ks. myös 11(b); E/C.12/GTM/CO/4, paras. 14, 15(b).

¹¹⁴ E/C.12/LAO/CO/1, paras. 16, 17(d).

alkuperäiskansojen oikeuden maihinsa ja alueisiinsa sekä konsultaatioiden järjestämistä, joiden tarkoituksena on saada heidän ennakkosuostumuksensa (päätöksissä, jotka todennäköisesti vaikuttavat heihin ja erityisesti ennen heidän maillaan ja alueillaan tapahtuvia kehityshankkeita). Samassa tapauksessa komitea nostaa myöhemminkin esille huolensa maaseudulla (eng. rural) ja syrjäalueilla tapahtuvasta pakkohäätämisestä ja korostaa, kuinka häädöt ovat tapahtuneet ilman yhteisöjen ennakkollista konsultointia (eng. prior consultation). Suosituksissaan komitea kehottaa valtiota kiinnittämään erityisesti huomiota heikommassa asemassa oleviin (eng. disadvantaged communities) ja syrjäytyneihin yhteisöihin sen lisäksi, että valtion tulisi toteuttaa lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimia mielivaltaisia pakkohäätöjä vastaan. Tässä yhteydessä eksplisiittistä viittaus alkuperäiskansoihin ei kuitenkaan tehdä.¹¹⁵

Sama suuntaus on nähtävissä myös Ruandan kohdalla, jossa komitea esittää huolensa historiallisista ja nykyisistä uudelleensijoituksista ja pakkosiirroista, jotka ovat CESC:n mukaan tapahtuneet ilman ennakkollista konsultointia. Suosituksissaan komitea painottaa yleisesti alkuperäiskansoille kuuluvia maa- ja alueoikeuksia sekä läpinäkyvien neuvotteluiden järjestämistä. Komitean mukaan näiden neuvotteluiden tulee tähdätä FPIC:n saamiseen, mutta ehdoton vaatimus ennakkosuostumuksen saamiseen jätetään tekemättä.¹¹⁶

Myös Filippiinien osalta komitea huomauttaa alkuperäiskansojen siirroista. Kuitenkin toisin kuin edellä läpikäytyissä tapauksissa, komitea ei eksplisiittisesti yhdistä konsultaation tai ennakkosuostumuksen saannin puutetta laisinkaan pakkosijoituksiin. Sen sijaan komitea puhuu yleisesti alkuperäiskansojen oikeudesta maihinsa ja alueisiinsa sekä konsultaatioon, jonka tavoitteena on saada FPIC (heitä koskevissa asioissa).¹¹⁷

Hondurasin, Kambodžan ja Kiinan kohdalla komitea esittää suoraan huolensa alkuperäiskansoihin kohdistuneista häädöistä, karkotuksista ja uudelleensijoituksista, joissa heitä ei ole asianmukaisesti konsultoitu *tai* vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta saatu. Tämän lisäksi komitea yksilöi suosituksessaan Hondurasille, että alkuperäiskansoja ei tule karkottaa tai uudelleen sijoittaa heidän perinteisiltä mailtaan ja alueiltaan *ilman* heidän ennakkosuostumustaan. Tässä yhteydessä huomionarvoista on myös se, että komitea viittaa TSS-sopimuksen artikloihin 1 (oikeus itsemääräämiseen), 11 (oikeus riittävään elintasoon) ja 15 (oikeus kulttuuriin).¹¹⁸ Kambodžan osalta komitea kehottaa valtiota varmistamaan, että

¹¹⁵ E/C.12/ZWE/CO/2, paras. 12–13, 44–45; Erityisesti pakkohäätöihin liittyen komitea ei yksilöi tarkoittavansa alkuperäiskansoja, mutta esimerkiksi Indonesian kohdalla komitea sisällyttää alkuperäiskansat kuuluvaksi heikommassa asemassa olevien ryhmään. Ks. E/C.12/IDN/CO/2, para. 53(e).

¹¹⁶ E/C.12/RWA/CO/5, paras. 22(c), 23(b)–(c).

¹¹⁷ E/C.12/PHL/CO/7, paras. 14(c), 15(b), 15(d).

¹¹⁸ E/C.12/HND/CO/3, paras. 54, 55(a)–(b); E/C.12/KHM/CO/2, para. 14; E/C.12/CHN/CO/3, para. 27.

alkuperäiskansoja ei pakkosiirretä perinteisiltä mailtaan ja alueiltaan ilman, että kaikkia laillisia ja prosessuaalisia kansainvälisiä suojatoimia on noudatettu. Tämä tapahtuu ilman, että komitea yksilöisi FPIC-vaatimuksen pakkosiirtojen yhteyteen.¹¹⁹ Kiinan kohdalla puolestaan komitea suosittaa valtiota pysäyttämään kaikki alkuperäiskansojen pakkosiirrot ja toteuttamaan merkityksellisiä konsultaatioita yhteisöjen kanssa. Tämä tapahtuu myös ilman, että komitea vakiinnuttaisi FPIC:n yhteyttä ja sen ehdottomuutta pakkosiirtojen osalta.¹²⁰

Edelleen Indonesian kohdalla komitea yhdistää alkuperäiskansojen karkotukset ja uudelleensijoittamiset tapahtuvan usein ilman heidän FPIC-oikeutensa kunnioittamista. Kuitenkin Indonesialle annetuissa suosituksissa komitea ei yhdistä pakkosiirtoja selvästi minkäänlaiseen FPIC-prosessiin. Sen sijaan se päätyy korostamaan, samoin kuin Ruandan ja Filippiinien kohdalla, yleisesti alkuperäiskansojen oikeuksia maihinsa ja etukäteisiin konsultointeihin, joiden tavoitteena on FPIC:n saaminen heitä koskevissa tilanteissa, kuten kaivostoiminnassa.¹²¹

Guatemalan kohdalla CESCRR käyttää jokseenkin eroavaista terminologiaa. Komitea esittää huolensa pakkohäädöistä (eng. forced evictions), jotka ovat tapahtuneet ilman etukäteistä ilmoitusta (eng. prior notice). Suosituksissaan se ei yhdistä pakkohäätöjä FPIC:n käsitteellisyyteen, vaan korostaa kansainvälisen oikeuden kanssa linjassa olevien, tehokkaiden toimenpiteiden toteuttamista pakkohäätöjä vastaan ja muun ohessa konsultaation toteuttamista.¹²²

Huomiota herättävä suuntaus CESCRR:n käytännössä on tämän lisäksi tapauksissa, joiden voisi katsoa kuuluvan UNDRIP:n 29 artiklan mukaisiin tilanteisiin. Esimerkiksi Perun osalta komitea esittää huolensa, kuinka (viitaten erityisesti alkuperäiskansojen perinteisiin alueisiin ja maihin) Amazonin jokien saastumista on tapahtunut laskemalla sinne tuhansia tonneja elohopeaa.¹²³ Kuitenkin antamassaan suosituksessa komitea ei korosta FPIC:n merkitystä tai keskeisyyttä (29 artiklan mukaisesti), vaan toteaa suhteellisen yleisesti – vaikkakin myös täysin yleistä viittausta painokkaammin –, että alkuperäiskansojen oikeus osallistua, tulla konsultoiduksi ja vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen *varmistetaan*.¹²⁴

¹¹⁹ E/C.12/KHM/CO/2, para. 15(b).

¹²⁰ E/C.12/CHN/CO/3, para. 28.

¹²¹ E/C.12/IDN/CO/2, paras. 16, 17(b), 17(d).

¹²² E/C.12/GTM/CO/4, paras. 36, 37(c)–(d).

¹²³ E/C.12/PER/CO/5, para. 10; Komitea ei erikseen korosta raportissaan elohopean olevan vaarallista jätettä (eng. hazardous waste).

¹²⁴ *Ibid.*, para. 11(c), ks. myös 11(d).

3.2.4 Yhteenveto

CESCR:n FPIC-käytäntö on suhteellisen yhdenmukaista ja ennakoitavaa erityisesti UNDRIP:n 19 ja 32 artiklan asiayhteyksissä. Niissä komitea edellyttää asianmukaisia ja tehokkaita konsultointeja, joissa pyritään saamaan alkuperäiskansojen vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus. Säännönmukaisimpia esimerkkejä tästä ovat Laosille, Venäjälle, Zimbabwelle, Ruandalle, Filippiineille, Perulle, Hondurasille, Indonesialle, Brasilialle ja Guatemalalle annetut loppupäätelmälausunnot. Näistä kaikkien kohdalla komitea painottaa alkuperäiskansoille perinteisesti kuuluvien ja heidän käyttämiensä maiden ja luonnonvarojen kunnioittamista. Lisäksi muiden valtioiden paitsi Ruandan osalta komitea painottaa vapaan ja tietoon perustuvan oikeuden kunnioittamista erityisesti ennen erilaisten liiketoiminta- ja kehityshankkeiden lupien myöntämistä. Puolestaan lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimiin liittyviä tilanteita käsitellään erikseen joillekin valtioille annetuissa loppupäätelmissä. Näin tapahtuu Chilelle, Kolumbialle, Kambodžalle, Ruotsille, Indonesialle, Brasilialle ja Guatemalalle annetuissa loppupäätelmissä. Kuitenkin vain Chilen, Kolumbian ja Kambodžan osalta komitea viittaa konsultoinnin lisäksi varsinaiseen ennakkosuostumukseen konsultoinnin päämääränä.

Komitean käytännössä on nähtävissä myös jonkin verran selvästi vahvemman FPIC-linjan luomista. Esimerkiksi Chilen ja Kolumbian kohdalla FPIC:iä lähestytään alkuperäiskansoille kuuluvana ehdottomana oikeutena, joka sisältää kyvyn antaa tai evätä suostumus ja on merkityksellinen kaikissa heihin liittyvissä asioissa. Myös Kolumbian kohdalla komitea korostaa oikeutta antaa tai evätä suostumus osana FPIC-prosessia. Puolestaan Ruotsin kohdalla se käyttää erittäin koherenttia, ”FPIC täytyy varmistaa” -muotoilua.

Eniten poikkeavuutta suhteessa UNDRIP:n FPIC-linjaan ja erityisesti ennakkosuostumuksen velvoittavuuden tasoon näkyy UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan tilanteissa. Alkuperäiskansojen uudelleensijoitukseen liittyen komitean käytäntö on laajaa, muttei tyydyttävästi linjassa julistuksen asettaman lähtökohdan kanssa. Vain Hondurasin kohdalla CESCER selvästi viittaa tarpeeseen saada FPIC ja esittää, kuinka *ilman* sitä näitä toimia ei voi toteuttaa. Kuitenkin kaikkien muiden valtioiden – Laosin, Zimbabwen, Ruandan, Filippiinien, Kiinan, Indonesian, Guatemalan ja Perun – kohdalla komitea käyttää jokseenkin lievempää FPIC-viittausta. Laosin osalta komitea käyttää perusmuotoista FPIC-ilmaisua pakkosiirtoihin liittyen, mutta ehdoton FPIC-vaatimus jätetään tekemättä. Filippiinien, Ruandan ja Indonesian kohdalla komitea korostaa ainoastaan yleisesti alkuperäiskansojen oikeutta konsultointiin, jonka tarkoituksena on saada FPIC. Ruandan ja Indonesian osalta komitea esittää huolensa

konsultoinnin puutteesta pakkosiirroissa, mutta ei viittaa millään tavalla FPIC:iin. Puolestaan Filippiinien kohdalla se ei tässä yhteydessä mainitse FPIC:iä, eikä edes konsultointia. Zimbabwen, Kiinan ja Guatemalan kohdalla komitea suosittelee valtiota lopettamaan ja ehkäisemään pakkosiirtoja sekä -hätöjä, mutta konsultaatiota vahvempaa viittausta komitea ei näissä yhteyksissä tee. Kambodžalle annetussa loppupäätelmässään komitea suosittelee valtiota varmistamaan, että alkuperäiskansoja ei esimerkiksi siirretä perinteisiltä mailtaan ilman, että *kaikkia kansainvälisiä suojatoimia* on noudatettu.

UNDRIP:n artiklaan 29 liittyen Perun kohdalla komitea esittää huolensa, kuinka elohopeaa on laskettu Amazonin jokiin. Tässä yhteydessä komitea viittaa erityisesti alkuperäiskansojen perinteisiin maihin ja alueisiin. Kuitenkin suosituksissaan tähän liittyen komitea vain yleisluontoisemmin painottaa alkuperäiskansojen oikeutta osallistua, tulla konsultoiduksi ja antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus.

CESCR:n käytännössä on nähtävissä myös jonkinlaista poikkeavuutta FPIC-terminologian käytössä. Esimerkiksi Mauritanian kohdalla komitea ei mainitse varsinaisesti alkuperäiskansoja, kun se ilmaisee huolensa kaivannaisteollisuuden vaikutusten ulottumisesta maille pääsyyn (eng. access on land). Tämän jälkeen komitea käyttää FPIC-kieltä suosituksissaan ja kehottaa valtiota takaamaan, että vaikutuksenalaisia yhteisöjä konsultoidaan vapaassa, etukäteisessä ja tietoon perustuvassa tyylissä (eng. ”consulted in free, prior and informed fashion”).

Lisäksi CESCR viittaa FPIC:iin ja siihen liitännäiseen kieleen myös ilmastonmuutoksen ja ympäristöhallinnon teemoissa. Esimerkiksi Indonesian ja Ruotsin kohdalla komitea suosittelee valtiota varmistamaan alkuperäiskansojen konsultoinnit ko. asiayhteyksissä. Samoin Alankomaiden osalta komitea pahoittelee heikommassa asemassa olevien yhteisöjen konsultoinnin puutetta, minkä lisäksi suosituksissaan se painottaa varsinaista FPIC:iä. Toisaalta Indonesian osalta tapahtuu päinvastainen, kun esittäessään huoliaan komitea yhdistää ilmastonmuutoksen suoraan alkuperäiskansoihin ja heidän FPIC:iin, mutta suosituksissaan se painottaa ainoastaan konsultointia tässä yhteydessä. Ympäristöhallintaan liittyen komitea suosittelee Chilen kohdalla alkuperäiskansojen osallistuttamista ja heidän konsultointiansa. Samoin myös Hondurasin osalta komitea kehottaa valtiota järjestämään osallistuttavia konsultaatioita ympäristövaikutuksista kärsivien yhteisöjen kanssa.¹²⁵

¹²⁵ Tässä yhteydessä komitea viittaa heikommassa asemassa olevien ryhmiin (eng. disadvantages groups) ja vaikutuspiirissä oleviin yhteisöihin (eng. affected communities) ilman, että tekee eksplisiittistä viittausta alkuperäiskansoihin.

3.3 Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea

3.3.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä

Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea eli CERD valvoo kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen noudattamista. Käytännössään¹²⁶ se viittaa FPIC:n osalta enimmäkseen yleissopimuksen molempiin, 2 (rotusyrjinnän tuomitseminen ja toimet sitä vastaan) ja 5 (kaiken rotusyrjinnän poistaminen ja kieltäminen sekä kaikkien yhdenvertaisuuden takaaminen) artikloihin.¹²⁷ Tästä poikkeuksena ovat Gabon, Venäjä, Namibia, Pakistan, Filippiinit ja Etelä-Afrikka. Näistä kaikkien muiden paitsi Etelä-Afrikan ja Filippiinien kohdalla komitea viittaa vain artiklaan 5.¹²⁸ Etelä-Afrikan osalta komitea viittaa 5 artiklan lisäksi myös 1 artiklaan (rodullisen syrjinnän määritelmä ja poikkeukset siitä) ja Filippiinien kohdalla lisäksi 6 artiklaan (tehokkaat oikeussuojakeinot).¹²⁹ Komitea painottaa useiden valtioiden kohdalla erikseen niin lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia toimia kuin esimerkiksi kaivostoimintaa ja muuta sellaista teollista toimintaa alkuperäiskansojen asuttamilla alueilla ja heihin liittyen. Myös UNDRIP:n 10 artiklan alle kuuluvia tapauksia on komitean käytännössä nähtävissä muutamia, mutta varsinaista 29 artiklan alle kuuluvaa tilannetta ei valitulla ajanjaksolla esiinny. Näiden käsittelyyn syvennyttään jäljempänä lisää.

Varsinaiset maa-oikeudet ja niiden turvaaminen alkuperäiskansoille ovat huomattavasti esillä komitean käytännössä. Esimerkiksi Uuden-Seelannin kohdalla komitea nostaa esille Maorien maa-oikeudet. Se esittää huolensa muun ohessa maiden palauttamiseen ja maa-oikeuksien suojelemiseen liittyen. Lisäksi komitea painottaa, että Maorien tarkoituksenmukainen osallistuttaminen ja FPIC-periaatteen turvaaminen asioissa, jotka liittyvät heidän maihinsa, on ollut vajavaista. Suosituksissaan komitea hyödyntää maa-oikeuksiin liittyen ”tulee konsultoida” ja ”FPIC on varmistettava” -muotoiluja.¹³⁰

¹²⁶ Tarkasteluajanjaksolla komitea antoi yli 50 loppupäätelmää, joista 18 oli varsinainen FPIC-viittaus.

¹²⁷ Kyseiset artiklat ovat rotusyrjinnän poistamista koskevassa yleissopimuksessa suhteellisen laajoja. Esimerkiksi artikla 2 sisältää niin yleisen velvollisuuden toimia rotusyrjintää vastaan kuin velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin tämän velvollisuuden täyttämiseksi. Artikla 2(2) sisältää myös niin sanotun positiivisen erityiskohtelun velvoitteen, jota voidaan tarvittaessa käyttää saavuttamaan tosiasiallinen yhdenvertaisuus. Puolestaan artikla 5 sisältää erityisesti oikeudet, jotka tulee taata kaikille ilman syrjintää. Tällaisiksi oikeuksiksi artiklassa luetellaan kansalaisyhteisyydet, poliittiset oikeudet sekä taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.

¹²⁸ CERD/C/GAB/CO/10, para. 23; CERD/C/RUS/CO/25-26, para. 29; CERD/C/NAM/CO/16-18, para. 18; CERD/C/PAK/CO/24-26, para. 21; CERD/C/PHL/CO/21-25, para. 13; CERD/C/ZAF/CO/9-11, para. 30.

¹²⁹ CERD/C/ZAF/CO/9-11, para. 30; CERD/C/PHL/CO/21-25, para. 13.

¹³⁰ CERD/C/NZL/CO/23-24, paras. 37, 38(a), 38(c).

Myös Kenian kohdalla on vahva maininta alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksista. Komitea esittää huolensa epätyytyväisestä maa- ja luonnonvaraoikeuksien tunnustamisesta ja rajaamisesta alkuperäiskansoille. Suosituksissaan se noudattaa hyvin perusteellista FPIC-linjaa todetessaan, että alkuperäiskansojen perinteisesti asuttamia, käyttämiä ja omistamia maita tulee rajata heille ja mahdollistaa omistusoikeuksia ko. maihin ja alueisiin alkuperäiskansojen konsultaation ja heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa *kautta* (eng. ”with their free, prior and informed consent”).¹³¹

Samaan tyyliin Filippiinien kohdalla CERD on huolissaan alkuperäiskansojen perinteisesti käyttämien maiden ja alueiden heikosta palauttamisesta ja rajaamisesta. Suosituksissaan komitea erikseen korostaa, kuinka tulee varmistaa, että alkuperäiskansojen oikeus käyttää, omistaa ja kehittää täydessä kontrollissa maitaan, alueitaan ja luonnonvarojaan toteutuu. Tässä yhteydessä minkäänlaista yhteyttä heidän konsultointiinsa, saati FPIC:iin ei kuitenkaan tehdä.¹³² Myös Venäjän kohdalla komitea esittää erikseen huolensa alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksien puolesta, mutta suosituksissaan komitea ei yksilöi maa- ja luonnonvaraoikeuksien tunnustamisen merkitystä tai niiden yhteyttä FPIC:iin.¹³³

Puolestaan Gabonin osalta komitea on huolissaan alkuperäiskansojen oikeudellisen tunnustuksen puutteesta, erityisesti suhteessa heidän kollektiiviseen oikeuteensa omistaa perinteisiä maitaan. Suosituksissaan komitea ehdottaa muun muassa lainsäädäntökehyksen uudelleen arvioimista liittyen alkuperäiskansojen oikeuteen omistaa, käyttää, kehittää ja kontrolloida maitaan, alueitaan ja luonnonvarojaan. Tässä yhteydessä komitea korostaa tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen osallistumisen merkitystä.¹³⁴

Samaan tapaan Venezuelan osalta komitea osoittaa erikseen huolensa alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyen. Suosituksissaan se muun ohessa katsoo, että alkuperäiskansojen oikeus omistaa, käyttää, kehittää ja kontrolloida maitaan, alueitaan ja luonnonvarojaan tulisi varmistaa – kuitenkin tässä yhteydessä komitea ei painota minkäänlaista konsultaatiota taikka siihen liitännäistä vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.¹³⁵ Näin tapahtuu myös Ecuadorille annetussa loppupäätelmässä. Sen kohdalla komitea

¹³¹ CERD/C/KEN/CO/8-9, paras. 17(b), 18(b).

¹³² CERD/C/PHL/CO/21-25, paras. 13(b), 14(b).

¹³³ CERD/C/RUS/CO/25-26, paras. 29(b), ks. 30(b), 30(d), 30(e); Suosituksissaan komitea kyllä viittaa maa- ja luonnonvaraoikeuksiin esimerkiksi projektien toteuttamisessa alkuperäiskansojen alueilla, mutta ei korosta alkuperäiskansojen oikeutta maihinsa esim. itsemääräämisen kautta. *Ibid.*

¹³⁴ CERD/C/GAB/CO/10, paras. 23, 24(c).

¹³⁵ CERD/C/VEN/CO/22-24, paras. 18–19; Vrt. *Ibid.* para. 23(a) jossa komitea erikseen (kaivosteollisuuteen liitännäisenä) korostaa, että alkuperäiskansojen kanssa konsultaatiossa tulisi määritellä toimia heidän perinteisten maiden, alueidensa ja luonnonvarojensa suojelemiseksi.

esimerkiksi ilmaisee huolensa alkuperäiskansojen maiden hallintaoikeuden turvaamisesta (eng. security of land tenure) sekä suosittelee lainsäädäntöä sen takaamiseksi, että he voivat omistaa, käyttää, kehittää ja kontrolloida maitaan, alueitaan ja luonnonvarojaan. Tämä tapahtuu myös ilman viittausta alkuperäiskansojen osallistuttamiseen, konsultointiin tai heidän FPIC:iinsä.¹³⁶

Toisin kuin CCPR:n tai CESC:n kohdalla, CERD ei käytä niin laajasti muotoa ”kaikissa alkuperäiskansoihin liitännäisissä asioissa” (esim. eng. in relation to all decisions that may affect them). Sen sijaan se keskittyy usein painottamaan erikseen lainsäädäntöön tai kehityshankkeisiin liitännäisiä toimia. Kuitenkin yleistävämpää muotoilua CERD käyttää (kontekstisidonnaisten asioiden lisäksi) Bolivian ja Ecuadorin kohdalla.¹³⁷

Verrattuna aiempiin elimiin, ilmastonmuutokseen liittyen CERD:n käytäntö on varsin saman laajuista. Uuden-Seelannin kohdalla komitea suoraan korostaa ilmastonmuutoksen ja ympäristökadon vakavia seurauksia alkuperäiskansoihin. Erityisesti korostetaan Maorien kulttuurin ja henkisen identiteetin vaarantumista. Suosituksissaan komitea painottaa Maorien täyttä osallistuttamista ilmastonmuutokseen liitännäisiin asioihin vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen mukaisesti.¹³⁸ Myös esimerkiksi Kenian, Venäjän ja Nigerian kohdalla mainitaan jollain tasolla ilmastonmuutos ja huoli sen liittymisestä alkuperäiskansojen asioihin. Kuitenkin esimerkiksi Kenian kohdalla ilmastonmuutosmaininta on yhteydessä lähinnäkin alkuperäiskansojen häätöihin ja pakkosiirtoihin. Tässä yhteydessä komitea toteaa ainoastaan, että niitä, joihin se vaikuttaa, konsultoidaan kunnolla ja korvataan aiheutunut vahinko tai menetys.¹³⁹ Venäjän osalta komitea tarkastelee ilmastonmuutosta ainakin osin seurauksena taloudellisten, teollisten ja luonnonvarojen hyödyntämiseen tähtäävien hankkeiden seurauksena sekä kiinnittää huomiota sen aiheuttamiin vaikutuksiin alkuperäiskansoille. Suosituksissaan komitea katsoo, että tulisi ryhtyä toimiin, jotka estäisivät, hyvittäisivät ja lieventäisivät muun ohessa ilmastonmuutoksen vaikutuksia ja suojaisi alkuperäiskansojen oikeuksia. Kuitenkin viittaus alkuperäiskansojen konsultointiin tai FPIC:iin jätetään tekemättä.¹⁴⁰ Samantyyllisesti Nigerian kohdalla esitetään huoli ilmastonmuutoksen vaikutuksista alkuperäiskansoihin, mutta suosituksissa korostetaan vain, että ilmastonmuutoksen sopeutumistoimissa otetaan huomioon eniten asiasta kärsivien etnisten ryhmien tarpeet (eng. ”the specific needs of the most affected ethnic groups”).¹⁴¹

¹³⁶ CERD/C/ECU/CO/25, paras. 20, 21(c).

¹³⁷ CERD/C/BOL/CO/21–24, paras. 32(a)-(b); CERD/C/ECU/CO/25, para. 19(a).

¹³⁸ CERD/C/NZL/CO/23-24, paras. 39–40(a).

¹³⁹ CERD/C/KEN/CO/8-9, paras. 17(a)–18(c).

¹⁴⁰ CERD/C/RUS/CO/25-26, paras. 29(d), 30(e).

¹⁴¹ CERD/C/NER/CO/22-25, paras. 22, 23(c).

3.3.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä

UNDRIP:n 19 ja 32 artiklan mukainen FPIC-kieli on vahvasti ja johdonmukaisesti läsnä CERD:n käytännössä. Esimerkiksi Bolivian, Ruotsin, Gabonin, Ecuadorin, Saudi Arabian, Venezuelan, Pakistanin, Meksikon, Etelä-Afrikan, Namibian, Nicaraguan, Venäjän, Argentiinan ja Filippiinien osalta on nähtävissä artiklojen mukaista kieltä, kun komitea painottaa valtion velvollisuutta konsultoida alkuperäiskansoja saadakseen (eng. to obtain / in order to obtain / with a view to obtaining / aimed at obtaining / for obtaining) heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa.¹⁴²

Komitean käytännössä on nähtävissä kahdenlaista suuntausta lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin (eli UNDRIP:n artiklan 19) asioihin liittyen. Toisaalta komitea käyttää selvää FPIC-kieltä ja suosittelee takaamaan alkuperäiskansojen osallistumisen heitä koskevilla lainsäädäntö- ja hallintoasioissa. Näin tapahtuu Uuden-Seelannin, Venezuelan, Etelä-Afrikan, Nicaraguan, Ruotsin, Argentiinan, Meksikon, Filippiinien ja Venäjän kohdalla.¹⁴³ Toisaalta osassa näidenkin valtioiden loppupäätelmiä komitea käyttää erilaista lähestymistapaa ja jättää korostamatta pyrkimystä FPIC:n saamiseen kaikissa lainsäädännöllisissä tai hallinnollisissa asioissa. Esimerkiksi Argentiinan kohdalla komitea kyllä käyttää niin kutsuttua perusmuotoista FPIC:iä lainsäädännöllisten ja hallinnollisten asioiden osalta, mutta toisaalta suosituksissaan koskien muun ohessa alkuperäiskansojen osallistumista kansallisen toimintasuunnitelman kehittämisen, komitea korostaa pelkkää tehokasta osallistumista.¹⁴⁴

Lisäksi komitean käytännössä esiintyy myös tapauksia, joissa se selvästi viittaa lainsäädännöllisiin asioihin, kuitenkin ilman, että mainitsee eksplisiittisesti vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Näin tapahtuu Bolivian, Gabonin, Kenian, Vietnamin ja Namibian osalta.¹⁴⁵ Kyseisten valtioiden osalta komitea rajoittuu korostamaan

¹⁴² CERD/C/BOL/CO/21–24, paras. 31, 32(a); CERD/C/SWE/CO/24–25, paras. 38(a), 39(a); CERD/C/GAB/CO/10, paras. 23, 34(b); CERD/C/ECU/CO/25, paras. 18, 19(b); CERD/C/SAU/CO/10–11, paras. 37(a), 38(a); CERD/C/VEN/CO/22–24, paras. 20, 21(a), 21(c), 23(c); CERD/C/PAK/CO/24–26, para. 22(b); CERD/C/MEX/CO/22–24, paras. 18, 19(b); CERD/C/ZAF/CO/9–11, para. 31(a); CERD/C/NAM/CO/16–18, paras. 18(c), 19(c); CERD/C/NIC/CO/15–21, para. 23; CERD/C/RUS/CO/25–26, para. 30(b); CERD/C/ARG/CO/24–26, paras. 28–29; CERD/C/PHL/CO/21–25, paras. 14(a), 18(b).

¹⁴³ CERD/C/NZL/CO/23–24, paras. 35(a)–(b), 36(b), 37(c); CERD/C/VEN/CO/22–24, para. 21; CERD/C/ZAF/CO/9–11, para. 31(a); CERD/C/NIC/CO/15–21, paras. 22, 23(a); CERD/C/SWE/CO/24–25, paras. 38(b)–(c); CERD/C/ARG/CO/24–26, paras. 21, 29; CERD/C/MEX/CO/22–24, para. 19(a); CERD/C/PHL/CO/21–25, para. 14(a); CERD/C/RUS/CO/25–26, para. 30(b); Etelä-Afrikan kohdalla huomattavaa on se, että komitea käyttää myös viittausta FPIC-periaatteeseen (eng. *principle of free, prior and informed consent*). CERD/C/ZAF/CO/9–11, para. 30(b).

¹⁴⁴ CERD/C/ARG/CO/24–26, paras. 21, 29.

¹⁴⁵ CERD/C/BOL/CO/21–24, para. 32(a); CERD/C/GAB/CO/10, paras. 24(b)–(d); CERD/C/KEN/CO/8–9, para. 18(a); CERD/C/VNM/CO/15–17, para. 35; CERD/C/NAM/CO/16–18, paras. 18(c), 19(c).

alkuperäiskansojen osallistuttamista konsultoinnin kautta, mutta ei mainitse eksplisiittisesti FPIC:iä tai sen saamiseen pyrkimistä. Esimerkiksi Bolivian kohdalla komitea tuo esiin lainsäädännölliset asiat suosittelemalla kansallisen lain kehittämistä ja täytäntöönpanoa alkuperäiskansojen kanssa heitä *konsultoimalla*. Komitean mukaan kyseisen lain tulisi sisältää vaatimukset konsultaatiolle ja alkuperäiskansojen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiselle *kaikissa päätöksissä, jotka voivat vaikuttaa heihin*. Tässä yhteydessä komitea ei kuitenkaan korosta erikseen lainsäädännöllisten ja hallinnollisten asioiden sisällymistä tähän, jolloin ainoa puhtaasti lainsäädännöllinen viittaus on konsultaatioperusteinen.¹⁴⁶ Samaa suuntausta on huomattavissa osittain myös esimerkiksi Venezuelan osalta, kun komitea suosittelee valtiota takaamaan, että käytäntö koskien alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa *konsultointia* kehitetään yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa. Toisaalta kuitenkin Venezuelalle annetuissa suosituksissa komitea myös erikseen korostaa alkuperäiskansojen oikeutta tulla konsultoiduksi tarkoituksena saada heidän FPIC kaikissa lainsäädännöllisissä ja hallinnollisissa toimissa, jotka voivat vaikuttaa heidän oikeuksiinsa. Mielenkiintoista Venezuelan kohdalla on myös se, että vaikka suosituksissaan komitea viittaa perusmuotoiseen FPIC-vaatimukseen liittyen hankkeisiin, jotka voivat vaikuttaa alkuperäiskansojen alueisiin ja luonnonvaroihin, se myös käyttää jokseenkin poikkeavaa terminologiaa viittaamalla etukäteiseen konsultointiin (eng. right to prior consultation) esittäessään huolensa ko. toimintojen vaikutuksista.¹⁴⁷

UNDRIP:n 32 artiklan tapaukset eli erilainen projektiluontoinen ja kehityshankkeisiin liittyvä toiminta alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyen on laajasti esillä komitean käytännössä. Riippuen valtiokontekstista, komitea viittaa joko kaivosteollisuuteen, infrastruktuurikehitykseen, muihin kehityshankkeisiin, liiketoimintaan ja luonnonvarojen käyttöön tai useampaan näistä yhdessä. Pääsääntöinen komitean linja on korostaa huoltaan tällaisten toimien vaikutuksista alkuperäiskansoihin ja heidän oikeuksiinsa käyttäen

¹⁴⁶ CERD/C/BOL/CO/21-24, paras. 32(a)–(b); Vrt. Bolivian osalta komitea kyllä erikseen suosittelee FPIC:n saamiseen pyrkimistä *kaikissa heitä koskevissa päätöksissä*, mutta tämän lisäksi korostaa kuinka tämän on tapahduttava *erityisesti ennen erilaisia hankkeita*, jotka liittyvät alkuperäiskansojen perinteisesti asuttamiin ja omistamiin maihin ja luonnonvaroihin. Samaa erillistä korostamista komitea ei siis lainsäädännöllisten ja hallinnollisten asioiden osalta tee. *Ibid.*

¹⁴⁷ CERD/C/VEN/CO/22-24, paras. 20, 21(a)–(c); Venezuelan kohdalla on myös mielenkiintoista alkuperäiskansoihin liitännäisen kontekstin laajuus. Komitea esittää huoliaan ja suosituksiaan alkuperäiskansoihin liittyen esimerkiksi kohdissa: alkuperäiskansojen tilanne (eng. "Situation of Indigenous Peoples"), alkuperäiskansojen alueiden rajaaminen (eng. "Demarcation of Indigenous lands"), etukäteinen konsultointi (eng. "Prior consultation") ja kaivostoiminnan vaikutus alkuperäiskansojen alueisiin (eng. "Impact of mining on the territories of Indigenous Peoples"). Huomionarvoista on, että alkuperäiskansojen tilanteesta ja heidän alueiden rajaamisesta puhuessaan komitea ei mainitse mitään alkuperäiskansojen konsultointiin tai heidän FPIC:n saamiseen liittyen. Ks. *Ibid.*, paras. 16–23.

nimenomaista FPIC-mainintaa. Tällaisista hyvin säännönmukaisia esimerkkejä ovat Bolivialle, Ruotsille, Venäjälle, Ecuadorille, Saudi Arabialle, Pakistanille, Namibialle, Nicaragualle ja Argentiinalle annetut loppupäätelmälausunnot. Tähän linjaan Nigeria, Meksiko, Filippiinit, Gabon ja Kenia ovat jonkintasoisia poikkeuksia. Esimerkiksi Nigerian osalta komitea käyttää etukäteinen konsultointi -muotoilua (eng. *consulted prior*). Myös suosituksissaan komitea jättää mainitsematta vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ja korostaa ainoastaan etukäteen tapahtuvaa alkuperäiskansojen konsultointia.¹⁴⁸

Meksikon ja Filippiinien osalta komitea on omaksunut osittain vahvemman FPIC-linjan erilaisiin hankkeisiin liittyen. Filippiinien kohdalla kaivannaisteollisuuteen ja kehityshankkeisiin liittyen komitea esittää huolensa kaivostoimintakiellon kumoamisesta *ilman* alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.¹⁴⁹ Puolestaan Meksikon osalta komitea noudattaa pääsääntöisesti perusmuotoista FPIC-linjaa ja suosittelee, että valtio kunnioittaa alkuperäiskansojen oikeutta tulla konsultoiduksi tarkoituksena saada heidän FPIC. Kuitenkin tämän lisäksi komitea esittää erikseen huolensa sijoitusprojektien ja luonnonvarojen hyödyntämisen jatkumisesta siitä huolimatta, että vaikutuksia kärsivät alkuperäiskansojen yhteisöt ovat esittäneet vastustustaan.¹⁵⁰ Tämän lisäksi myös Kenian osalta FPIC:iä käytetään sen tavallista ilmaisua jokseenkin vahvemmin, kun komitea suosittelee valtiota jouduttamaan alkuperäiskansojen perinteisesti omistamien maiden rajaamista. Tässä yhteydessä se viittaa alkuperäiskansojen konsultointiin ja heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen *saamiseen* (eng. ”in consultation with Indigenous Peoples and with their free, prior and informed consent”).¹⁵¹

¹⁴⁸ CERD/C/NER/CO/22-25, paras. 22, 23(a); Myös esimerkiksi Nicaraguan osalta komitea käyttää huoliaan ilmaistessaan muotoa etukäteiset konsultaatiomenettelyt (eng. *prior consultation procedures*) nimenomaan kehityshankkeista puhuessaan, mutta suosituksissaan se kuitenkin viittaa eksplisiittisesti myös FPIC:iin. CERD/C/NIC/CO/15-21, paras. 22, 23(b).

¹⁴⁹ CERD/C/PHL/CO/21-25, para. 13(a); Kuitenkin suosituksissaan komitea käyttää niin kutsuttua normaalia FPIC-muotoilua todetessaan, että valtion tulisi varmistaa alkuperäiskansojen konsultointi tarkoituksena saada FPIC. *Ibid.*

¹⁵⁰ CERD/C/MEX/CO/22-24, paras. 18, 19(b), 20; Vaikka komitea noudattaa Meksikon kohdalla muutoin varsin tavanomaista FPIC-ilmaisua, kohta, jossa se esittää huolensa projektien jatkumisesta alkuperäiskansojen vastustuksesta huolimatta viittaa jossain määrin vahvempaan käsitykseen alkuperäiskansojen tosiasiallisesta vaikutusvallasta mukaan lukien heidän kykynsä vastustaa ja siten kieltäytyä heidän oikeuksiaan koskevista hankkeista. Ks. *Ibid.*, para. 20.

¹⁵¹ CERD/C/KEN/CO/8-9, para. 18(b).

3.3.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä

UNDRIP:n 10 artiklan mukaisia tilanteita on harvempia ja niiden FPIC-ilmaisu ei vaikuta olevan tyydyttävästi linjassa julistuksen kanssa. Esimerkiksi alkuperäiskansojen siirroista, uudelleen-/ pakkosijoituksista tai hädöistä (eng. displacement / forced displacement, relocation, dispossession, eviction) puhutaan Uuden-Seelannin, Gabonin, Kenian, Saudi Arabian, Venezuelan, Vietnamin, Nicaraguan, Filippiinien sekä Ecuadorin kohdalla. Näistä kuitenkin vain Gabonin, Kenian ja Vietnamin yhteydessä mainitaan varsinainen FPIC ja sen soveltaminen asiayhteyteen liittyen.

Gabonin osalta komitea esittää huolensa alkuperäiskansojen siirroista *ilman* heidän vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumustaan. Suosituksissaan komitea ei kuitenkaan erikseen korosta, kuinka alkuperäiskansoja *ei saa siirtää ilman* heidän ennakkosuostumustaan.¹⁵² Samalla tavalla Kenian kohdalla komitea esittää huolensa alkuperäiskansojen siirroista ja hädöistä, mutta toisin kuin Gabonin osalta, suosituksissaan se käyttää vahvaa FPIC-ilmaisuja ja kehottaa varmistamaan, että alkuperäiskansoja ei pakkosiirretä perinteisiltä mailtaan *ilman* heidän vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumustaan.¹⁵³

Vietnamille annetussa loppupäätelmässä komitea käsittelee FPIC:iä jokseenkin lievemmin kuin edellisten osalta. Komitea esimerkiksi ilmaisee huolensa, kuinka alkuperäiskansojen uudelleensijoituksissa ei ole toimittu FPIC-periaatteen mukaisesti (eng. ”without compliance with the principle of free, prior and informed consent”), eikä heitä ole konsultoitu asiaan liittyen. Suosituksissaan komitea kehottaa varmistamaan laissa ja käytännössä, että alkuperäiskansojen oikeus esimerkiksi FPIC:iin ja konsultointiin varmistetaan. Kuitenkaan suoranaista ”ei ilman FPIC:iä” -viittausta komitea ei tee.¹⁵⁴

Puolestaan Uuden-Seelannin, Saudi Arabian, Venezuelan, Nicaraguan, Filippiinien ja Ecuadorin kohdalla komitea pidättäytyy vahvemmassa FPIC-maininnasta tai jättää siihen kokonaan viittaamatta. Uuden-Seelannin kohdalla komitea esittää huolensa alkuperäiskansoihin kohdistuneista pakkosiirroista ympäristö- ja ilmastonmuutosasioissa. Komitea suosittelee niiden yleistä ehkäisyä ja, että ko. keinojen käyttö on viimesijaista sekä *vapaaehtoista*. Tässä yhteydessä varsinaisesti FPIC:stä tai konsultaatiosta ei kuitenkaan

¹⁵² CERD/C/GAB/CO/10, paras. 23, 24(f).

¹⁵³ CERD/C/KEN/CO/8-9, paras. 17(a), 18(c).

¹⁵⁴ CERD/C/VNM/CO/15-17, paras. 34–35.

puhuta.¹⁵⁵ Saudi Arabian osalta esitetään huoli alkuperäiskansojen hädöistä ilman vaihtoehtoisen asumuksen järjestämistä tai kompensatiota. Samantyyliisesti kuin Uuden-Seelannin kohdalla, komitea ei tee suosituksissaankaan minkäänlaista yhdistystä FPIC:iin tai varsinaiseen konsultointiin. Sen sijaan komitea korostaa, että hädöissä on noudatettava kansainvälisiä ihmisoikeusstandardeja.¹⁵⁶ Puolestaan Venezuelan, Nicaraguan, Ecuadorin ja Filippiinien kohdalla kaivosteollisuuteen, kehityshankkeisiin ja luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyen komitea esittää huolensa alkuperäiskansojen pakkosijoituksista ja siirroista (Venezuelan, Nicaraguan ja Filippiinien kohdalla eng. forced displacement ja Ecuadorin kohdalla eng. displacement).¹⁵⁷ Samaan tyyliin kuin Saudi Arabian osalta Venezuelan ja Filippiinien kohdalla suosituksissaan komitea ei tee viittausta FPIC:iin tai konsultaatioon, vaan suosittelee asianmukaisia toimia pakkosijoitusten ehkäisemiseksi.¹⁵⁸ Nicaraguan ja Ecuadorin osalta komitea jättää pakkosijoituksiin liittyvän asiayhteyden täysin mainitsematta uudestaan suosituksissa.¹⁵⁹

Varsinaista UNDRIP:n 29 artiklan alle kuuluvaa tapausta ei komitean käytännössä vaikuta esiintyvän valitulla ajanjaksolla. Teemaa sivuavasti Ecuadorin kohdalla komitea esittää huolensa luonnonvarojen hyödyntämiseen tähtävien projektien vaikutuksista ympäristöön muun ohessa maaperän huonontumisen ja vesien pilaantumisen muodossa. Komitea ei kuitenkaan yksilöi tarkoittavansa varsinaisia UNDRIP:n 29 artiklan eli vaarallisen jätteen - tilanteita. Suosituksissaan se ei korosta tarvetta konsultoimiseen tai FPIC:iin tässä asiayhteydessä, vaan kehottaa vahvistamaan luontoa suojelevia toimia. Alkuperäiskansojen FPIC mainitaan erikseen ainoastaan varsinaisen liiketoiminnan yhteydessä.¹⁶⁰

3.3.4 Yhteenveto

CERD:n FPIC-käytäntö on laajaa ja linjassa UNDRIP:n 19 ja 32 artikloiden kanssa suhteellisen koherentisti. Näin on erityisesti asioissa, jotka liittyvät erilaisiin hankkeisiin, joilla on

¹⁵⁵ CERD/C/NZL/CO/23-24, para. 40(c).

¹⁵⁶ CERD/C/SAU/CO/10-11, paras. 37(b), 38(b).

¹⁵⁷ CERD/C/VEN/CO/22-24, para. 22; CERD/C/NIC/CO/15-21, para. 24; CERD/C/ECU/CO/25, para. 20.

¹⁵⁸ CERD/C/VEN/CO/22-24, para. 23(b); CERD/C/PHL/CO/21-25, paras. 15, 17, 18(c); Filippiinien osalta komitea suosittelee – milloin uudelleensijoittaminen on pakollista – että yhteisöille tarjotaan vaihtoehtoinen sopiva asumus ja kompensatio. Samassa raportissa myös liittyen alkuperäiskansojen maa- ja metsämaaille, komitea suosittelee, että alkuperäiskansoille tarjotaan kompensatiota ja kulttuurillisesti asianmukaiset vaihtoehdot uudelleensijoittamistilanteissa. Kummassakaan yhteydessä komitea ei yksilöi alkuperäiskansojen FPIC:iä tai edes konsultaatiota. *Ibid.*, paras. 14(e), 18(c).

¹⁵⁹ Ks. CERD/C/NIC/CO/15-21, para. 25; Ks. CERD/C/ECU/CO/25, para. 21.

¹⁶⁰ CERD/C/ECU/CO/25, paras. 20, 21(d)-(e).

vaikutusta alkuperäiskansojen perinteisesti omistamiin, käyttämiin ja asuttamiin maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin. Säännönmukaisia esimerkkejä tästä ovat komitean käytännössä Bolivia, Ruotsi, Venäjä, Ecuador, Saudi Arabia, Yhdysvallat, Pakistan, Namibia, Nicaragua ja Argentiina. Näiden osalta CERD käyttää julistuksen kanssa samaa muotoilua ja vaatii valtiota takaamaan alkuperäiskansojen konsultoimisen tavoitteena saada heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa. Nigerian osalta komitea jättää mainitsematta FPIC:n konsultaation lisäksi. Puolestaan Meksikon, Filippiinien ja Kenian kohdalla komitea harjoittaa jokseenkin vahvempaa FPIC-linjaa.

Lainsäädännöllisissä ja hallinnollisissa asioissa näkyy kahdenlaista linjaa. Esimerkiksi Uuden-Seelannin, Etelä-Afrikan, Venezuelan, Nicaraguan, Ruotsin, Argentiinan, Meksikon, Filippiinien ja Venäjän kohdalla komitea viittaa vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen ja suosittelee valtiota takaamaan alkuperäiskansojen osallistumisen lainsäädäntö- ja hallintoasioissa. Toisaalta esimerkiksi Yhdysvaltojen, Gabonin, Bolivian Kenian, Vietnamin ja Namibian kohdalla komitea kyllä selvästi viittaa erinäisiin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin asioihin, mutta ei korosta erikseen FPIC:iä. Näissä tapauksissa komitea päätyy pääsääntöisesti korostamaan *vain* alkuperäiskansojen osallistuttamista heitä konsultoidulla.

Valitulla ajanjaksolla yhtään UNDRIP:n 29 artiklan alle kuuluvaa tilannetta ei esiinny ja eniten poikkeavuutta julistuksen edellyttämään FPIC-linjaan näkyy asioissa, jotka liittyvät alkuperäiskansojen uudelleensijoittamiseen (UNDRIP:n 10 artikla). Pakkosijoitusten osalta komitean FPIC-kanta ei ole tyydyttävästi linjassa julistuksen kanssa. Niistä mainitaan yhdeksän valtion kohdalla (Uusi-Seelanti, Gabon, Kenia, Saudi Arabia, Venezuela, Vietnam, Nicaragua, Filippiinit ja Ecuador), mutta vain kolmessa näistä – Gabonin, Kenian ja Vietnamin osalta – esiintuodaan varsinaisen FPIC:n soveltuminen. Gabonin osalta komitea ilmaisee kyllä huolensa siitä, että alkuperäiskansoja on siirretty mailtaan *ilman* heidän FPIC:iä, mutta se ei kuitenkaan suosituksissaan yksilöi, kuinka alkuperäiskansoja ei tule siirtää mailtaan ilman heidän ennakkosuostumustaan. Kenian kohdalla puolestaan vahva ”ei ilman FPIC:iä” -ilmaisuu on käytössä komitean antamissa suosituksissa. Vietnamin osalta komitea viittaa puutteelliseen FPIC-periaatteen soveltamiseen ja suosituksissa kehottaa varmistamaan, että alkuperäiskansojen oikeus FPIC:iin ja konsultointiin varmistetaan. Muiden osalta komitea joko käytännössä sivuuttaa alkuperäiskansojen pakkosijoituksiin ja siirtämisiin liittyvän kontekstin tai suosittelee valtiota ehkäisemään niitä ja pitämään siirtoja viimekätisinä (ja Uuden-Seelannin osalta *vapaaehtoisina*) vaihtoehtoina.

Komitean käytännössä on nähtävissä mielenkiintoisia linjavalintoja niin alkuperäiskansojen perinteisesti asuttamiin ja käyttämiin maihin, alueisiin ja luonnonvaroihin, kuin ilmastonmuutokseen ja ympäristöön liittyvissä asioissa. Esimerkiksi Uuden-Seelannin, Kenian ja Gabonin osalta komitea korostaa eksplisiittisesti FPIC:n merkitystä alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyen. Toisaalta Filippiinien, Venäjän, Venezuelan ja Ecuadorin kohdalla komitea ei yhdistä mainittuja alkuperäiskansojen perinteisesti käyttämiä, asuttamia ja omistamia maita ja luonnonvaroja ja niistä päättämistä sekä hallinnointia minkäänlaiseen FPIC-velvoitteeseen tai edes konsultaatioon. Ilmastonmuutoksen ja esimerkiksi ympäristökadon osalta komitea pidättäytyy FPIC:n käyttämisestä käytännössä täysin. Ainoastaan Uuden-Seelannin kohdalla se painottaa Maorien täyttä osallistumista ilmastonmuutokseen liittyvissä asioissa FPIC:n mukaisesti. Yhdysvaltojen, Venäjän ja Nigerian osalta ilmastonmuutokseen liittyvä FPIC- ja konsultaatiovaatimus jätetään tekemättä. Kenian kohdalla komitea suosittelee suhteellisen kapea-alaisesti ilmastonmuutoksen vaikutuksista kärsivien alkuperäiskansojen konsultointia.

3.4 Naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea

3.4.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä

Naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean eli CEDAW:n FPIC-käytäntö on edellisiin valvontaelimiin verrattuna poikkeuksellisinta. Vuosina 2023–2025 komitea antoi vähän yli 60 loppupäätelmää, joista 21 oli varsinainen FPIC-maininta liittyen alkuperäiskansoihin.¹⁶¹ CEDAW keskittyy naisten oikeuksiin valvomalla kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa. CEDAW:n käytäntö eroaa muun ohessa siinä, että komitea ei loppupäätelmissään yksilöi, mihin yleissopimuksen artikloihin se viittaa huomioissaan ja suosituksissaan. Käytännössään CEDAW käsittelee ensinnäkin UNDRIP:n kaikkia neljää FPIC-artiklaa, mistä jäljempänä tarkemmin lisää.

Lisäksi CEDAW:n käytännössä on nähtävissä erityisen laajasti suuntaus, jossa FPIC:iä käytetään sen niin kutsutun varsinaisen, alkuperäiskansoihin liittyvän, asiayhteyden sijasta muissa yhteyksissä. Komitean käytännössä tämä kohdistuu pääasiassa naisten terveyteen ja

¹⁶¹ CEDAW:n käytännössä kokonaisuudessaan noin 30 valtion kohdalla oli FPIC-terminologista käyttöä, kun mukaan lasketaan myös muut kuin alkuperäiskansoihin liitännäiset yhteydet.

siihen liitännäisiin oikeuksiin. Esimerkiksi Tuvalun, San Marinon, Irlannin, Thaimaan, Sri Lankan, Nepalin, Valkovenäjän, Nicaraguan, Bhutanin, Islannin, Costa Rican ja Norjan osalta komitea viittaa pääsääntöisesti joko pakkosterilisaatioon ja/ muuhun lääketieteelliseen puuttumiseen *ilman* vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.¹⁶² Näiden valtioiden kohdalla komitea usein korostaa huoltaan, kuinka naisille ja tytöille (erityisesti toimintarajoitteisille) suoritetaan pakkosterilisaatioita tai muita sellaisia tahtoon perustumattomia lääketieteellisiä toimenpiteitä.

CEDAW:n käytännössä näkyy erityisen laajasti myös ilmastoasioiden esiintuominen. Esimerkiksi Tuvalun, Tšadin, Fidžin, Meksikon, Nepalin, Kongon, Chilen, Brasilian, Malesian, Keski-Afrikan, Nicaraguan, Filippiinien, Guatemalan ja Norjan kohdalla komitea esittää huoltaan ilmastoon liittyvissä asioissa.¹⁶³ Näistä kaikkien muiden paitsi Tuvalun, Tšadin, Fidžin ja Keski-Afrikan kohdalla se eksplisiittisesti mainitsee myös alkuperäiskansat.¹⁶⁴ Fidžin kohdalla komitea suosittelee varmistamaan yleisemmin kaikkien naisten *tarkoituksenmukaisen* osallistumisen ilmastopolitiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyen. Komitea viittaa kuitenkin erityisesti *syrytytyneisiin ja heikommassa asemassa olevien naisten ryhmiin* (eng. ”women belonging to disadvantaged and marginalized groups”).¹⁶⁵

Nepalin osalta komitea edellyttää ennen ilmastonmuutoksen lievennys- ja sopeutumistoimien toteuttamista alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten tehokasta osallistuttamista ja heidän FPIC-oikeutensa täyttä kunnioittamista.¹⁶⁶ Myös Brasilian osalta

¹⁶² Ks. CEDAW/C/TUV/CO/5-6, para. 29; CEDAW/C/SMR/CO/1-5, para. 38(c); CEDAW/C/IRL/CO/8, paras. 39(e), 40(e); CEDAW/C/THA/CO/8, para. 42(b); CEDAW/C/LKA/CO/9, paras. 43(b), 44(b); CEDAW/C/NPL/CO/7, para. 43(f); CEDAW/C/BLR/CO/9, para. 52(a); CEDAW/C/NIC/CO/7-10, paras. 51(b), 52(b); CEDAW/C/BTN/CO/10, para. 48(b); CEDAW/C/ISL/CO/9, paras. 23–24; CEDAW/C/CRI/CO/8, para. 24(c); CEDAW/C/NOR/CO/10, para. 55(b); Ks. myös CEDAW/C/DJI/CO/4-5, para. 26(a), jossa komitea käyttää FPIC:iin liitännäistä kieltä suosittelemalla muun ohessa, että kotiväkivaltatapauksen sovitteluun vaaditaan uhrin *vapaa ja tietoon perustuva suostumus* (eng. free and informed consent).

¹⁶³ CEDAW/C/TUV/CO/5-6, paras. 48–49; CEDAW/C/TCD/CO/5, paras. 41, 42(c); CEDAW/C/FJI/CO/6, paras. 53–54; CEDAW/C/MEX/CO/10, paras. 59–60; CEDAW/C/NPL/CO/7, paras. 46(c), 50–51; CEDAW/C/COG/CO/8, para. 41(a); CEDAW/C/CHL/CO/8, paras. 53–54; CEDAW/C/BRA/CO/8-9, paras. 50–51; CEDAW/C/MYS/CO/6, paras. 52–53; CEDAW/C/CAF/CO/6, paras. 47–48; CEDAW/C/NIC/CO/7-10, paras. 43(c)–(e), 44(c)–(f); CEDAW/C/PHL/CO/9, paras. 47(b), 48(b); CEDAW/C/GTM/CO/10, paras. 52–53; CEDAW/C/NOR/CO/10, paras. 48–49.

¹⁶⁴ Tšadin, Keski-Afrikan ja Tuvalun osalta komitean ei voida katsoa viittaavaan eksplisiittisesti alkuperäiskansoihin kuuluviin naisiin, sillä se puhuu yleisesti vain syrjäseudun naisista (eng. rural women / women in rural areas). Esimerkiksi Tšadin osalta komitea kyllä viittaa alkuperäiskansoihin liittyvällä tyylillä, kun se puhuu syrjäseudun naisten osallisuudesta maiden omistusoikeuteen, hallintaan ja käyttöön. CEDAW/C/TCD/CO/5, para. 41; CEDAW/C/CAF/CO/6, para. 48; CEDAW/C/TUV/CO/5-6, paras. 48(d), 49(d); Vrt. Myös Kongon osalta alkuperäiskansoihin ja erityisesti sellaisiin kuuluviin naisiin tehtävä viittaus ilmastoasioiden kohdalla on käytännössä olematon ja komitea rajoittuu suosittelemaan yleisesti syrjäseudulla asuvien naisten erityistä huomioimista ilmastonmuutokseen liittyvissä asioissa ja toimissa. CEDAW/C/COG/CO/8, paras. 41, 42(a).

¹⁶⁵ CEDAW/C/FJI/CO/6, para. 54(c).

¹⁶⁶ CEDAW/C/NPL/CO/7, para. 47(c); Vaikka komitea mainitsee myös uudelleen ilmastonmuutoksesta aiheutuvat suhteettomat vaikutuksen alkuperäiskansoihin kuuluville naisille, siihen liittyvissä suosituksissa se

komitea kiinnittää suosituksissaan huomiota ilmastonmuutoksen lievennys- ja sopeutumistoimiin ja alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten osallistuttamiseen. Sen lisäksi komitea korostaa, että kaikenlainen heidän alueidensa käyttö edellyttää konsultoinnin toteuttamista ja vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta.¹⁶⁷ Puolestaan Norjan ja Meksikon osalta komitea ei viittaa varsinaiseen FPIC-oikeuteen, mutta kehottaa varmistamaan Meksikon kohdalla erityisesti alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten ja Norjan osalta saamelaiden naisten ja tyttöjen tarkoituksenmukaisen ja tasavertaisen osallistumisen ilmastonmuutoksen sopeutumis- ja lievennysstrategioihin.¹⁶⁸

Toisaalta esimerkiksi Malesian, Nicaraguan ja Chilen osalta komitea suosittelee varmistamaan yleisemmin (kaikkien) naisten osallistumisen / *tarkoituksenmukaisen* osallistumisen ilmastopolitiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa. Valtioiden kohdalla komitea erikseen esittää huolensa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten ja heidän perinteisten alueidensa hyvinvoinnista ilmastonmuutoksen seurauksena. Esimerkiksi Nicaragualle komitea esittää huolensa siitä, että *ilman* alkuperäiskansojen alueilla asuvien naisten FPIC:iä on myönnetty erilaisia taloudelliseen toimintaan liittyviä lupia, ja tällainen toiminta on ollut omiaan pahentamaan ilmastonmuutosta. Suosituksissaan komitea kyllä kehottaa toteuttamaan alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten kanssa vuoropuhelua, konsultaatiota ja yhteistyötä luonnonsuojelussa, mutta ei tee uudestaan eksplisiittistä viittausta vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen. Myös Chilen osalta komitea kyllä esittää huolensa alkuperäiskansojen yhteisöjen kärsimästä, maatalous- ja kaivostoiminnan aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja mainitsee alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten tarpeiden erityisen huomioimisen, mutta ei viittaa selvästi heidän osallistuttamiseensa, saati FPIC:iinsä tässä yhteydessä.¹⁶⁹

Ominaispiirteistä CEDAW:n käytännössä on viittaaminen laajasti syrjäseudulla / maaseudulla asuviin naisiin (eng. rural women / women living in rural areas). Joskus komitea vaikuttaa käyttävän syrjäseudun naiset -termiä niin, että se sisältää myös alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset.¹⁷⁰ Esimerkiksi Uruguayn osalta komitea *sisäistää* syrjäseudun naisiin kuuluvaksi myös alkuperäiskansojen naiset (eng. ”rural women, including Indigenous

viittaa ainoastaan syrjäseudun naisiin ja muun ohessa heidän edustukseensa ilmastonmuutoslainsäädännön kehittämisessä ja täytäntöönpanossa. *Ibid.*, paras. 50–51.

¹⁶⁷ CEDAW/C/BRA/CO/8-9, para. 51(a).

¹⁶⁸ CEDAW/C/NOR/CO/10, para. 49(c); CEDAW/C/MEX/CO/10, paras. 59–60.

¹⁶⁹ CEDAW/C/MYS/CO/6, paras. 52–53; CEDAW/C/NIC/CO/7-10, paras. 43(c)–(e), 44(d)–(e); CEDAW/C/CHL/CO/8, paras. 53(b), 54–54(a).

¹⁷⁰ Tällaiseen suuntaukseen viittaa myös komitean yleissuositus nro. 34, jossa komitea yksilöi, että usein myös alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset asuvat syrjäseuduilla/maaseudulla. CEDAW 2016, para. 14.

women...”). Myös Kongon osalta kappaleessa, jossa komitea vaikuttaa puhuvan vain syrjäseudun naisista (kappaleen otsikko eng. ”Rural women, climate change and disaster risk reduction”) se mainitsee myös alkuperäisyhteisöt (eng. Indigenous communities). Ko. tapauksessa komitea on tyytyväinen ilmastonmuutokseen liitännäisistä projekteista, joissa vahvistetaan alkuperäiskansojen yhteisöjen osallistumista, ja jotka sisältävät heidän konsultoimistaan asiayhteyteen liittyen.¹⁷¹ Sama tapahtuu myös Nicaraguan osalta kappaleessa, jossa komitea puhuu syrjäseudun naisista (kappaleen otsikko eng. myös ”Rural women, climate change and disaster risk reduction”). Kyseessä olevassa kappaleessa komitea viittaa useaan otteeseen myös alkuperäiskansoihin kuuluviin naisiin (syrjäseutujen ja muiden naisten lisäksi).¹⁷²

Myös esimerkiksi Salomoninsaarille annettu loppupäätelmä on mielenkiintoinen esimerkki komitean omaksumasta lähestymistavasta ja muotoilusta. Kyseisessä tapauksessa komitea puhuu ainoastaan syrjäseudun naisista ilman, että se tekisi eksplisiittistä viittausta alkuperäiskansoihin. Kuitenkin Salomoninsaarten asukkaista 95 % kuuluu alkuperäiskansoihin¹⁷³. Komitea korostaakin syrjäseudun naisten osallistumista ja heidän tarkoituksenmukaista konsultointiaan maa- ja luonnonvarapäätöksenteossa sekä kaivosteollisuuteen liittyvissä neuvotteluissa. Tämän lisäksi komitea kehottaa varmistamaan, että syrjäseudun naisilla on yhtäläinen pääsy maa- ja luonnonvarapäätöksenteossa sekä, että he pääsevät osallistumaan tasa-arvoisesti kaivosteollisuuteen liittyviin konsultaatioihin.¹⁷⁴ Kuitenkin, vaikka komitean muotoilusta ja Salomoninsaarten ominaisesta tilanteesta voisi niin päätellä, komitea ei anna suoraan perustetta olettaa, että se todellisuudessa viittaisi myös alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten oikeuksiin.

Komitean omaksuma linjanveto syrjäseudun ja alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten välillä jättää jokseenkin epäselväksi sen, missä yhteyksissä komitea varsinaisesti viittaa alkuperäiskansojen oikeuksiin ja missä ei. Esimerkiksi edellä käsiteltyjen lisäksi Botswanan, Tšadin, Afganistanin, Fidžin, Sri Lankan, Tuvalun ja Keski-Afrikan osalta komitea puhuu ainoastaan syrjäseudun naisista ilman selvää yhteyttä alkuperäiskansoihin kuuluviin naisiin. Kuitenkin joidenkin näiden valtioiden kohdalla komitea käyttää jokseenkin alkuperäiskansoihin ja FPIC:iin viittaavaa kieltä. Esimerkiksi Botswanan ja Keski-Afrikan osalta komitea viittaa syrjäseudun naisten osallistumiseen päätöksentekoprosesseihin (kaikissa)

¹⁷¹ CEDAW/C/COG/CO/8, para. 41.

¹⁷² CEDAW/C/NIC/CO/7-10, paras. 43–44; Vrt. toisaalta Thaimaan, Meksikon, Nepalin, Brasilian, Malesian ja Filippiinien osalta komitea erottaa selvästi syrjäseudun naiset ja alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset toisistaan.

¹⁷³ Minority Rights Group. Solomon Islands.

¹⁷⁴ CEDAW/C/SLB/CO/4-5, paras. 41(b)–(c), 42(b)–(c).

asioissa, jotka vaikuttavat heihin ja suosittelee heidän osallistumisensa varmistamista esimerkiksi päätöksissä, jotka koskevat maankäyttöä ja muita luonnonvaroja.¹⁷⁵ Myös Tšadin, Afganistanin, Fidžin ja Sri Lankan osalta komitea viittaa esimerkiksi pääsyyn maihin (eng. access to land) ja niiden omistusoikeuteen (eng. land ownership) ilman, että eksplisiittisesti viittaisi alkuperäiskansoihin tai heihin kuuluviin naisiin.

3.4.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä

CEDAW:n käytännössä UNDRIP:n 19 ja 32 artiklan varsinainen muotoilu ”*pyrkimyksenä saada vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus*” näkyy hyvin vähän, jos ollenkaan. UNDRIP:n 32 artiklan alle kuuluvissa tilanteissa komitea vaikuttaa noudattavan pääsääntöisesti vahvempaa FPIC-linjaa. Oikeastaan vain Thaimaan kohdalla komitea noudattaa suhteellisen tavallista FPIC-ilmaisua ja pahoittelee mekanismien puutetta, joiden avulla pyrittäisiin vapaan ja tietoon perustuvan suostumuksen saamiseen. Tämä tapahtuu kuitenkin ilman mainintaa ennakkollisuuselementistä (eng. ”mechanisms to seek the *free and informed* consent”, kursivointi lisätty). Toisaalta kuitenkin valtiolle antamassaan suosituksessa komitea painottaa jokseenkin vahvempaa linjaa. Se kehottaa varmistamaan, että alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten tarkoituksenmukainen osallistuminen päätöksenteossa koskien alkuperäiskansojen perinteisiä maita toteutuu. Sen lisäksi komitea kehottaa luomaan tehokkaan konsultaatiomekanismin, jolla *varmistetaan* alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus.¹⁷⁶

FPIC:iä lähestytään jokseenkin vahvempana oikeutena esimerkiksi Nepalin osalta. Komitea esittää ensinnäkin huolensa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten itsemääräämisoikeuden toteutumisesta ja toisekseen heidän konsultointinsa puutteesta laaja-alaisissa projekteissa alkuperäiskansojen mailla ja heidän luonnonvarojaan käyttäen. Vaikka esittäessään huoliaan komitea mainitsee ainoastaan alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten *konsultaation* puutteen, suosituksissaan komitea kehottaa valtiota varmistamaan, että taloudellinen toiminta alkuperäiskansojen alueilla tapahtuu vain alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten tehokkaan osallistumisen kautta kunnioittaen täysin heidän oikeuttaan FPIC:iin.¹⁷⁷ Samantyyllisesti Filippiinien kohdalla komitea pahoittelee muun ohessa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten *konsultaation* puutetta laaja-alaisen projektien osalta, jotka tapahtuvat

¹⁷⁵ CEDAW/C/BWA/CO/5, paras. 46–47; CEDAW/C/CAF/CO/6, paras. 45, 46(b), 48(b).

¹⁷⁶ CEDAW/C/THA/CO/8, paras. 45(b), 46(b).

¹⁷⁷ CEDAW/C/NPL/CO/7, paras. 46(a)–(c), 47(c).

alkuperäiskansojen alueilla ja heidän luonnonvarojaan käyttäen. Suosituksissaan komitea painottaa myös, että erilaiset taloudelliset ja muut sellaiset toimet toteutetaan alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten tehokkaan osallistumisen ja heidän FPIC-oikeutensa täyden kunnioittamisen kautta.¹⁷⁸

Belizen osalta komitea esittää huolensa muun ohessa taloudellisen toiminnan lupien myöntämisestä Mayakansojen alueilla. Suosituksissa komitea korostaa, että tulisi taata Mayanaisten ja -tyttöjen oikeus vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen kaikissa heidän maihinsa liittyvissä asioissa.¹⁷⁹ Myös Chilelle annetussa loppupäätelmässä komitea esittää huolensa alkuperäiskansojen laillisten maa- ja metsämaaoikeuksien puolesta. Suosituksissaan se painottaa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten kollektiivisia ja yksilöllisiä maanomistusoikeuksia ja niiden tunnustamista. Lisäksi se painottaa heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen *varmistamista* tarkoituksenmukaisen osallistuttamisen lisäksi päätöksenteossa, joka koskee heidän perinteisesti käyttämien tai asuttamien maiden ja luonnonvarojen käyttöä.¹⁸⁰

Uuden-Seelannin osalta komitea esittää syvän huolensa valtion asennoitumisesta ja käytänteistä alkuperäiskansojen oikeuksiin liittyen – suosituksissaan se kehottaa takaamaan, että alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus on saatu (eng. ”ensure that the free, prior and informed consent of Indigenous women is obtained...”) ennen minkään heidän maihinsa, alueisiinsa tai luonnonvaroihinsa vaikuttavan projektin tai lainsäädännöllisen toimen hyväksymistä. Tämän tulisi komitean mukaan sisältää tarkoituksenmukaiset konsultaatiot ja heidän osallistumisensa päätöksentekoprosesseihin.¹⁸¹

Puolestaan Kanadan kohdalla komitea noudattaa suhteellisen painokasta FPIC-linjaa. Ensinnäkin se painottaa maa- ja metsämaaoikeudellista näkökulmaa ja esittää huolensa, kuinka kaivosteollisuus vaikuttaa aiheuttavan ristiriitoja alkuperäiskansojen alueilla. Suosituksissaan se korostaa tarvetta tehokkaalle mekanismille, joka varmistaisi, että erinäiset kaivosteollisuuteen liittyvät hankkeet olisivat alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen alaisia (eng. ”ensure that the activities ... are subject to the free, prior and informed consent”). Lisäksi komitea korostaa yleisesti tarvetta varmistaa, että alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset ovat täysin konsultoituja ja kykeneväisiä antamaan

¹⁷⁸ CEDAW/C/PHL/CO/9, paras. 47(b), 48(b).

¹⁷⁹ CEDAW/C/BLZ/CO/5-9, paras. 39(a), 40(a); Komitea korostaa myös Mayakansojen ja erityisesti Mayanaisten ja -tyttöjen erityistarpeiden huomioimista maa- ja metsämaaoikeuksiin liittyen, mutta se ei yksilöi heidän osallistumistaan tai FPIC:iä siihen liittyen. *Ibid.*, para. 40(a).

¹⁸⁰ CEDAW/C/CHL/CO/8, paras. 45(b)–46.

¹⁸¹ CEDAW/C/NZL/CO/9, paras. 42–43.

heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa päätöksissä, jotka vaikuttavat heidän maihinsa ja luonnonvaroihinsa.¹⁸²

Myös Brasilian osalta komitea esittää huolensa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten perinteisten maiden hyväksikäytöstä taloudellisen toiminnan muodossa ilman konsultaatiota ja heidän vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumustaan. Suosituksissa komitea kehottaa edellyttämään alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten yhteisöiltä heidän vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa (eng. ”require the free, prior and informed consent of their communities...”). Tämän lisäksi komitea korostaa muun ohessa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten osallistumisen varmistamista päätöksenteossa, joka liittyy taloudelliseen toimintaan. Komitea suosittelee samassa yhteydessä myös, että kaikenlainen esimerkiksi alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten alueiden käyttö on heidän konsultoimiselleen ja FPIC:lle alisteinen (eng. ”any use of their territories is subject to consultation and their free, prior and informed consent...”).¹⁸³

Nicaraguan kohdalla komitean korostaessa ympäristöllistä näkökulmaa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten osalta, se esittää huolensa, kuinka erinäistä taloudellista toimintaa on harjoitettu alkuperäiskansojen luonnonvaroja käyttäen *ilman* heihin kuuluvien naisten vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Suosituksissaan komitea kehottaa valtiota varmistamaan, että varsinkin laaja-alaisia projekteja edeltää alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen.¹⁸⁴ Samantyyliisesti Guatemalalle annetussa loppupäätelmässä komitea suosittelee ilmastoasioiden yhteydessä yleisesti, että taloudelliseen toimintaan tulee liittyä konsultaatioprosessi, jossa myös alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset ovat osallisina. Lisäksi komitea korostaa, että kaikenlainen heidän alueidensa käyttö on vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen alainen (eng. ”any use of their territories is subject to their free, prior and informed consent...”).¹⁸⁵

Mielenkiintoista CEDAW:n käytännössä on, että eksplisiittisesti lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin asioihin, kuten UNDRIP:n 19 artiklassa mainitaan, ei viitata oikeastaan ollenkaan. CEDAW vaikuttaa käyttävän jokseenkin erilaista muotoilua ja viittaa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten kannalta merkityksellisiin *päätöksentekoprosesseihin* (eng. decision-making processes). Niihin osallistumisesta komitea puhuu Thaimaan, Meksikon,

¹⁸² CEDAW/C/CAN/CO/10, paras. 41(c), 42(c)–(d).

¹⁸³ CEDAW/C/BRA/CO/8-9, paras. 40(a), 41(a), 51(a).

¹⁸⁴ CEDAW/C/NIC/CO/7-10, paras. 43(c), 44(a).

¹⁸⁵ CEDAW/C/GTM/CO/10, para. 53(a).

Belizen, Chilen, Malesian, Uruguayn, Norjan, Nicaraguan ja Filippiinien kohdalla.¹⁸⁶ Näissä tapauksissa se pääsääntöisesti kehottaa varmistamaan myös alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten *tarkoituksenmukaisen osallistumisen* heitä koskevaan päätöksentekoon. Tämä tapahtuu kuitenkin ilman nimenomaista viittausta FPIC:iin. Osassa näitä valtioita komitea korostaa erityisesti ilmastoasioihin liittyviä käytänteitä ja päätöksiä.¹⁸⁷ Puolestaan esimerkiksi Nicaraguan ja Filippiinien osalta komitea painottaa vain *yleisemmin* kaikenlaista päätöksentekoa ja alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten osallistumista siihen¹⁸⁸. Thaimaa on käytännössä ainoa esimerkki, jossa komitean voi päätellä eksplisiittisesti yhdistävän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ja sen saamiseen pyrkimisen alkuperäiskansoihin kuuluviin naisiin liitännäisissä käytänteissä ja lainsäädännöllisissä asioissa¹⁸⁹. Hajautuneisuutta tähän asiaan on omiaan tuomaan se, että useiden valtioiden kohdalla komitea puhuu samantyylistä kieltä käyttäen ainoastaan syrjäseudun / maaseudun naisista ja heidän osallistuttamisestaan erilaisiin päätöksentekoprosesseihin ilman viittausta alkuperäiskansoihin kuuluviin naisiin.¹⁹⁰

3.4.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä

Huomiota herättävä linja CEDAW:n käytännössä ilmenee UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan alle kuuluvissa tilanteissa. Esimerkiksi Thaimaan ja Chilen kohdalla komitea esittää huolensa, kuinka alkuperäiskansojen yhteisöt ja siten myös alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset kohtaavat pakkohäätöjä (eng. forced evictions) perinteisesti asuttamiltaan ja käyttämiltään mailta. Suosituksissaan komitea viittaa varsinaiseen vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen ja sen varmistamiseen – tämä ei kuitenkaan tapahdu eksplisiittisesti

¹⁸⁶ CEDAW/C/THA/CO/8, paras. 45(b), 46(a); CEDAW/C/MEX/CO/10, paras. 59–60; CEDAW/C/BLZ/CO/5-9, paras. 15(d), 16(d); CEDAW/C/CHL/CO/8, para. 46(a); CEDAW/C/MYS/CO/6, para. 53; CEDAW/C/URY/CO/10, paras. 40(b), 43; CEDAW/C/NOR/CO/10, para. 49(c); CEDAW/C/NIC/CO/7-10, para. 46; CEDAW/C/PHL/CO/9, para. 48; Huomionarvoista tässä yhteydessä on, että komitea käyttää samaa päätöksentekoprosessimuotoilua myös näennäisesti muissa yhteyksissä kuin alkuperäiskansoihin kuuluviin naisiin liittyvissä. Esimerkiksi Salomoninsaarten ja Botswanan osalta komitea viittaa vain syrjäseudun naisiin, mutta käyttää ko. muotoilua. CEDAW/C/SLB/CO/4-5, paras. 41(b)–(c), 42(b)–(c); CEDAW/C/BWA/CO/5, paras. 46–47.

¹⁸⁷ Ks. myös edellä luku 3.3.1, jossa läpikäytiin komitean laaja painotus ilmastoasioissa. Esimerkiksi Nepalin ja Brasilian kohdalla komitea viittaa eksplisiittisesti myös FPIC:iin nimenomaan, kun kyse on alkuperäiskansoihin kuuluviin naisiin vaikuttavista *ilmastopolitiikkaan ja -päätöksentekoon* liitännäisistä prosesseista.

¹⁸⁸ CEDAW/C/NIC/CO/7-10, para. 46; CEDAW/C/PHL/CO/9, para. 48.

¹⁸⁹ CEDAW/C/THA/CO/8, paras. 45(b), 46(a).

¹⁹⁰ Ks. esim. CEDAW/C/TUV/CO/5-6, paras. 48(d), 49(d); CEDAW/C/SLB/CO/4-5, paras. 41(b), 42(b); CEDAW/C/BWA/CO/5, paras. 46–47; CEDAW/C/TCD/CO/5, paras. 41, 42(c); CEDAW/C/AFG/CO/4, para. 40; CEDAW/C/FJI/CO/6, paras. 46(c), 53(c), 54(a), (c).

hätöihin liittyen. Sen sijaan komitea vain yleisemmällä tasolla suosittelee alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten maa- ja metsätalouden tuotannon tunnistamista ja heidän FPIC:nsä sekä tarkoituksenmukaisen osallistumisen takaamista päätöksenteossa koskien heidän perinteisesti käyttämiä ja asuttamia maita ja niiden luonnonvarojen käyttöä.¹⁹¹ Kanadalle antamassaan loppupäätelmässä CEDAW tuo esille huolensa esimerkiksi alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten uudelleensijoituksista, mutta suosituksissaan se ei erikseen korosta tätä asetelmaa. Sen sijaan komitea suosittelee muun ohessa varmistamaan, että alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset konsultoidaan täysin ja, että heillä on mahdollisuus antaa FPIC:nsä asioissa, jotka vaikuttavat heidän maihinsa ja alueisiinsa.¹⁹²

Samaan tapaan Nicaraguan, Filippiinien ja Venezuelan kohdalla komitea esittää huolensa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten pakkosiirroista, mutta se ei liitä siirtämisiä eksplisiittisesti FPIC:iin eikä se tee niin suosituksissakaan. Nicaraguan ja Venezuelan kohdalla komitea rajoittuu ainoastaan suosittelemaan alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten suojelemista esimerkiksi pakkosiirroilta. Venezuelan osalta komitea lisäksi painottaa laillisten ja prosessuaalisten varotoimenpiteiden merkitystä pakkosiirtoja vastaan sekä alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten tarkoituksenmukaista osallistuttamista alkuperäiskansojen perinteisiin maihin liittyen. Näissä yhteyksissä viittausta FPIC:iin se ei kuitenkaan tee. Lisäksi Venezuelan ja Filippiinien osalta komitea kyllä suosittelee takaamaan, että varsinaista vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta kunnioitetaan täysin, mutta se ei yhdistä tätä pakkosiirtoihin, vaan viittaa käsitteeseen yleisemmin taloudellisen toiminnan yhteydessä.¹⁹³ Samaan tyyliin Costa Ricalle annetussa loppupäätelmässä komitea esittää huolensa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten pakkohäädöistä heidän perinteisesti omistamiltaan ja käyttämiltään mailta. Suosituksissa komitea kehottaa toimia pakkohäätöjen estämiseksi ja alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten suojelemiseksi. Tämän lisäksi komitea suosittelee, samoin kuin Venezuelan kohdalla, varmistamaan heidän tarkoituksenmukaisen osallistumisensa päätöksenteossa alkuperäiskansojen perinteisiin maihin liittyen.¹⁹⁴

Toisaalta Brasilian osalta komitea vaikuttaa yhdistävän pakkosiirrot asianmukaisesti FPIC:iin. Se esittää huolensa, kuinka alkuperäiskansoihin kuuluvia naisia on siirretty heidän perinteisesti omistamiltaan tai käyttämiltään mailta *ilman* konsultaatiota ja FPIC:iä (eng. ”without consultation, their free, prior and informed consent”). Suosituksissaan komitea ottaa

¹⁹¹ CEDAW/C/CHL/CO/8, paras. 45(b), 46(b); CEDAW/C/THA/CO/8, paras. 45(b), 46(b).

¹⁹² CEDAW/C/CAN/CO/10, paras. 41(b), 42(c)–(d).

¹⁹³ CEDAW/C/NIC/CO/7-10, paras. 45(b), 46(b); CEDAW/C/PHL/CO/9, paras. 47(c), 48(b); CEDAW/C/VEN/CO/9, paras. 43, 44(a).

¹⁹⁴ CEDAW/C/CRI/CO/8, paras. 37(a), 38(a).

uudestaan kantaa pakkosiirtoihin ja suosittelee suojelemaan alkuperäiskansoihin kuuluvia naisia niiltä. Sen lisäksi se edellyttää heidän yhteisöjensä vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamista kaikenlaisessa heidän perinteisillä maillaan tapahtuvassa taloudellisessa toiminnassa. Tässä yhteydessä komitea ei kuitenkaan eksplisiittisesti yhdistä FPIC:n ehdottomuutta pakkosiirtoihin.¹⁹⁵

Puolestaan UNDRIP:n 29 artiklan alle liitännäisesti komitea nostaa Venezuelalle antamassaan loppupäätelmässä esille huolensa elohopean aiheuttamasta saastumisesta alkuperäiskansojen asuttamilla alueilla ja sen aiheuttamista negatiivisista seurauksista esimerkiksi naisille. Kuitenkin suosituksissaan komitea ei tee minkäänlaista viittausta vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen tai edes konsultaatioon. Komitea suosittelee ainoastaan tutkimaan ko. elohopeasaastumista ja aloittamaan toimenpiteitä sen estämiseksi.¹⁹⁶

3.4.4 Yhteenveto

CEDAW:n käytännössä FPIC esiintyy poikkeavasti verrattuna muiden valvontaelinten käytäntöön ja UNDRIP:n artiklojen lähtökohtiin. Esimerkiksi lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin asioihin liittyen komitea ei eksplisiittisesti käytä julistuksen kanssa koherenttia muotoilua, eikä sen käyttämä linja ole yhdenmukainen eri valtioiden osalta. Käytännössä vain Thaimaan kohdalla komitea yhdistää FPIC:n alkuperäiskansoihin kuuluviin naisiin liittyviin käytänteisiin ja lainsäädäntöasioihin. Myös Nepalin ja Brasilian osalta komitea edellyttää ilmastopäätöksentekoon liittyen alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten osallistuttamista ja heidän FPIC:iä. Muutoin päätöksentekoprosesseihin (tai ilmastopolitiikkaan) osallistumiseen liittyen komitea viittaa vain esimerkiksi *tarkoituksenmukaisen osallistumisen* -muotoilun kautta ja ilman viittausta FPIC:iin. Näin tapahtuu Norjan, Meksikon, Nicaraguan, Chilen, Malesian, Belizen, Uruguayin ja Filippiinien osalta. Näiden valtioiden kohdalla komitean voi päätellä sisällyttävän suosituksiinsa myös alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset. Toisaalta joidenkin valtioiden, kuten Tuvalun, Tšadin, Fidžin, Keski-Afrikan, Salomoninsaarten, Afganistanin ja Botswanan kohdalla komitea käyttää samantapaista kieltä ja tyyliä kuin alkuperäiskansojen asioista puhuessaan, mutta viittaa ainoastaan syrjäseudun / maaseudun naisiin ja heidän osallistuttamiseensa.

¹⁹⁵ CEDAW/C/BRA/CO/8-9, paras. 40(a), 41(a).

¹⁹⁶ CEDAW/C/VEN/CO/9, paras. 37(g), 38(g); Mielenkiintoista on, että komitea kyllä viittaa varsinaiseen FPIC:iin ja sen varmistamiseen Venezuelan kohdalla, mutta vain pakkosterilisaation osalta. *Ibid.*, para. 38(b).

UNDRIP:n artiklan 32 mukaisissa asioissa eli erilaisiin projekteihin ja hankkeisiin liittyen CEDAW käyttää UNDRIP:n kanssa koherenteinta linjaa. Esimerkiksi Thaimaan kohdalla komitea käyttää muotoilua ”pyritään saamaan vapaa ja tietoon perustuva suostumus” (kuitenkin ilman ennakkollisuustekijää) (eng. ”to seek the free and informed consent”). Toisaalta useiden valtioiden kohdalla komitea vaikuttaa omaksuvan jopa julistusta joksikin vahvemman FPIC-muotoilun. Näin voi perustella tapahtuvan esimerkiksi Nepalin, Filippiinien, Belizen, Chilen, Uuden-Seelannin, Kanadan, Brasilian, Nicaraguan ja Guatemalan kohdalla. Kyseisille valtioille antamissaan loppupäätelmissä komitea viittaa koherentisti, että FPIC on *saatava / sen saaminen on varmistettava / ehtona* ennen erilaisia taloudellisen toiminnan hankkeita.

UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan alle kuuluvien tilanteiden käsittely CEDAW:n käytännössä ei ole tyydyttävästi linjassa julistuksen kanssa. Thaimaan, Chilen ja Costa Rican osalta komitea esittää huolensa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten kohtaamista pakkohäädöistä ja Kanadan, Nicaraguan, Filippiinien sekä Venezuelan osalta se pahoittelee alkuperäiskansojen kohtaamia pakko- ja uudelleensijoituksia. Kuitenkin kaikkien näiden valtioiden kohdalla komitea jättää eksplisiittisen vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen maininnan tekemättä; komitea pääsääntöisesti pidättäytyykin vahvemman kannanoton tekemisestä tai rajoittuu suosittelemaan yleisluontoisesti, että alkuperäiskansoihin kuuluvia naisia *suojellaan* uudelleensijoituksilta, pakkosiirroilta ja/ -häädöiltä. Brasilia osoittaa tähän linjaan jonkinlaista poikkeusta, kun komitea esittää huolensa, kuinka alkuperäiskansoihin kuuluvia naisia on siirretty heidän perinteisesti omistamiltaan ja käyttämiltään mailta *ilman* konsultaatiota ja FPIC:iä. Kuitenkin suosituksissa komitea ei tätä asetelmaa uudelleen vahvista, vaan suosittelee vain suojelemaan alkuperäiskansoihin kuuluvia naisia pakkosiirroilta. UNDRIP:n 29 artiklan alle kuuluviin tilanteisiin voisi perustella kuuluvan Venezuelalle annetun loppupäätelmän seikat, kun komitea esittää huolensa elohopean aiheuttamasta alkuperäiskansojen alueiden saastumisesta. Kuitenkin tähän liittyen komitea ei esitä mitään näkemystä alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten konsultaatioista, saati FPIC:stä.

CEDAW:n käytännössä näkyy erittäin vahvasti suuntaus, jossa komitea viittaa FPIC:iin täysin muussa yhteydessä kuin alkuperäiskansoihin (ja heihin kuuluviin naisiin) liittyen. Esimerkiksi Valkovenäjän, Tuvalun, San Marinon, Thaimaan, Irlannin, Costa Rican, Sri Lankan, Nepalin, Nicaraguan, Islannin, Norjan ja Bhutanin osalta komitea viittaa pääsääntöisesti joko pakkosterilisaatioon ja/ muuhun lääketieteelliseen puuttumiseen, jotka ovat suoritettu *ilman* (naisten ja tyttöjen) vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Tämän lisäksi erittäin ominaispiirteistä CEDAW:n käytännössä on viittaaminen syrjäseudun /

maaseudun naisiin. Vaikka monien valtioiden kohdalla komitea mainitsee erikseen niin alkuperäiskansoihin kuuluvat kuin syrjäseudun naiset, tämä terminologinen käyttö ei ole täysin koherenttia tai erotettavissa alkuperäiskansoihin liitännäisistä asioista. Kuten edelläkin on käynyt ilmi, komitean käytännössä on useita tilanteita, joissa viitataan ainoastaan syrjäseudun naisiin käyttäen samantyylistä muotoilua ja linjaa, kuin mitä komitea käyttää puhuessaan alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten oikeuksista. Toisaalta myös Uruguayn ja Kongon osalta voinee perustella, että komitea sisällyttää syrjäseudun naisiin käsitteellisesti kuulumaan myös alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset. Puolestaan Salomoninsaarten osalta komitea viittaa ainoastaan syrjäseudun naisiin, kuitenkin käyttäen hyvin samanlaista muotoilua kuin alkuperäiskansojen kohdalla – mikä on myös ymmärrettävää ottaen huomioon, että jopa 95 % saarten asukkaista kuuluu alkuperäiskansoihin. Tämä käsitteellinen linjavalinta onkin omiaan luomaan jonkinlaista epäselvyyttä siinä, missä kaikissa yhteyksissä komitea todella viittaa alkuperäiskansoihin ja heihin kuuluviin naisiin. Täten on vaarana, että FPIC:n käsitteellinen soveltaminen jossain määrin heikentyy ja pirstaloituu, jos alkuperäiskansojen asioita käsitellään ja lähestytään laajemmin syrjäseudun naisten käsitteen sisällä.

3.5 Lapsen oikeuksien komitea

3.5.1 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ilmeneminen komitean käytännössä

Lapsen oikeuksien komitea eli CRC keskittyy lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanon valvomiseen. Muihin valvontaelimiin verrattuna CRC:n FPIC-käytäntö on vähäisintä. Vuosina 2023–2025 komitea antoi hieman yli 50 loppupäätelmää, joista vain seitsemässä oli varsinainen FPIC-maininta. Alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten asemasta ja oikeuksista puhuttiin yhteensä 13 eri valtiolle annetussa loppupäätelmässä. Komitean käytännössä näkyvät niin UNDRIP:n 19 ja 32 artiklan soveltamisalaan kuuluvat tilanteet, kuin myös 10 artiklan asiayhteydet, kuten jäljempänä tullaan käsittelemään tarkemmin. Kuitenkin vaarallisiin aineisiin ja niiden varastointiin tai loppusijoitukseen (UNDRIP:n artikla 29) CRC:n käytännössä ei valitulla ajanjaksolla oteta kantaa.

CRC:n käytännössä on nähtävissä (yksi) esimerkki, jossa komitea viittaa yleisemmin *kaikkiin päätöksiin*, jotka vaikuttavat alkuperäiskansoihin kuuluviin lapsiin – ko. tapauksessa Maori-lapsiin. Näin tapahtuu Uuden-Seelannin osalta, mutta tässä yhteydessä CRC ei

kuitenkaan mainitse varsinaista FPIC-oikeutta. Sen sijaan komitea ottaa yleisemmällä tasolla kantaa, kuinka tulisi varmistaa, että Maori-lasten näkökannat tulevat huomioituksi ja heidän äänensä kuulluksi päätöksissä, jotka vaikuttavat heihin.¹⁹⁷

Kuten myös edellisten komiteoiden käytännössä, myös CRC tuo esille (Hondurasin osalta) erikseen huolensa ilmastoasioihin liittyen. Komitea painottaa ilmastonmuutoksen vaikutuksien merkitystä erityisesti alkuperäiskansoihin kuuluville lapsille, mutta se ei kuitenkaan korosta heidän osallistuttamistansa tai FPIC:iä tässä yhteydessä. Sen sijaan komitea suosittelee valtiota varmistamaan, että ilmasto- ja ympäristöpolitiikassa otetaan huomioon *yleisesti* lasten oikeudet sen lisäksi, että heidän tarpeensa ja näkemyksensä huomioidaan lapsia *konsultoimalla*.¹⁹⁸

CRC:n käytäntö ei kuitenkaan ole täysin koherentti alkuperäiskansojen FPIC:n käytössä. Uusi-Seelanti on esimerkki tästä. Valtion kohdalla komitea käyttää varsinaista vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen käsitettä, mutta tämä tapahtuu muussa asiayhteydessä kuin alkuperäiskansoihin ja heihin kuuluviin lapsiin liittyen. Komitea korostaa yleisesti tarvetta saada lasten, kuin myös erikseen *vammaisten* lasten vapaa ja tietoon perustuva suostumus ennen erilaisia lääketieteellisiä tai leikkauksellisia toimenpiteitä, kuten vaikkapa sterilisaatioita.¹⁹⁹

3.5.2 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamiseen pyrittävä

UNDRIP:n 19 ja 32 artikloiden mukaista ilmausta komitea käyttää hyvin vakiintuneesti kaikkien niiden valtioiden kohdalla, joissa se viittaa varsinaiseen vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen. Pääsääntöisesti komitean käytäntöä hallitsee lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin asioihin viittaaminen (UNDRIP:n 19 artikla). Artiklan 32 artiklan alle kuuluvia tilanteita puolestaan käsitellään komitea käytännössä hieman vähemmän ja ei täysin linjassa julistuksen kanssa.

Lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin seikkoihin komitea kiinnittää huomiota esimerkiksi Brasilian, Norjan, Ecuadorin, Guatemalan ja Paraguayn osalta, joiden kohdalla komitea käyttää vakiintunutta FPIC-ilmaisuja. Näiden kohdalla se kehottaa valtiota

¹⁹⁷ CRC/C/NZL/CO/6, para. 40(b).

¹⁹⁸ CRC/C/HND/CO/6-7, paras. 38(a)–(b); Myös esimerkiksi Saint Kitts ja Nevisin osalta komitea esittää huoliaan ympäristöasioihin liittyen ja koskien kestävästä kehityksestä se kehottaa valtiota takaamaan yleisesti lasten tarkoituksenmukaisen osallistumisen lapsia koskeissa käytänteissä ja suunnitelmissa. Tässä yhteydessä komitea ei kuitenkaan tee minkäänlaista eksplisiittistä viittausta alkuperäiskansoihin kuuluviin lapsiin.

CRC/C/KNA/CO/2, para. 5.

¹⁹⁹ CRC/C/NZL/CO/6, paras. 25(b(i)), 31(d).

systemaattisesti tehtäviin konsultointeihin ja vilpittömään yhteistyöhön alkuperäiskansojen, mukaan luettuna heihin kuuluvien lasten kanssa. Tämä tulee tapahtua tavoitteena saada heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa ennen lainsäädännöllisiä- tai hallinnollisia toimia, jotka voivat vaikuttaa heihin.²⁰⁰ Paraguayn osalta komitea korostaa myös tarvetta kehittää alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten *täydellä ja tehokkaalla osallistumisella* (eng. ”with their full and effective participation”) kansallinen toimintasuunnitelma muun ohessa heidän oikeuksien turvaamiseksi ja tukemiseksi.²⁰¹

Samaan tyyliin myös Argentiinan osalta komitean voinee perustella viittaavaan lainsäädäntö- ja hallintoasioiden alaan, kun se puhuu tarpeesta kehittää kansallinen toimintasuunnitelma alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten *täydellä ja tehokkaalla osallistuttamisella* heidän oikeuksiensa kunnioittamiseksi. Tässä yhteydessä komitea ei kuitenkaan tee suoraa viittausta lasten FPIC:n saamiseen.²⁰² Myös Kongon osalta komitea jättää viittaamatta varsinaiseen FPIC-oikeuteen, kun se samankaltaisesti kehottaa valtiota esimerkiksi suojelemaan ja tukemaan alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten oikeuksia lasten *täydellä ja tehokkaalla osallistuttamisella*.²⁰³ Meksikon osalta komitea mainitsee FPIC-oikeuden lainsäädännöllisten ja hallinnollisten asioiden yhteydessä hieman aiemmasta poikkeavalla tavalla. Komitea suosittelee systemaattisesta *takaamaan* vapaan ja tietoon perustuvan ennako-*osallistumisen* (eng. the free, prior and informed *participation*) ennen minkäänlaisten alkuperäiskansoihin kuuluviin lapsiin mahdollisesti vaikuttavien lainsäädännöllisten ja hallinnollisten toimien hyväksymistä ja täytäntöönpanoa.²⁰⁴

Puolestaan Bolivialle annetussa loppupäätelmässä komitea viittaa alkuperäiskansoihin vaikuttaviin yleisiin normeihin ja käytänteisiin, joiden suunnittelussa ja hyväksymisessä tulisi taata heidän osallistumisensa. Komitea ei kuitenkaan viittaa tässä yhteydessä eksplisiittisesti alkuperäiskansoihin kuuluviin lapsiin ja heidän osallistumiseensa. Se kehottaa ainoastaan varmistamaan, että heidät laitetaan etusijalle erilaisissa käytänteissä ja suunnitelmissa.²⁰⁵

Erinäiseen taloudelliseen toimintaan komitea kiinnittää huomiota Guatemalan, Venäjän ja Perun kohdalla. Guatemalan ja Venäjän osalta komitea suosittelee valtiota luomaan selkeän sääntelykehiksen maassa toimiville yrityksille, jonka avulla taattaisiin, että heidän toimintansa

²⁰⁰ CRC/C/BRA/CO/5-7, para. 55(d); CRC/C/NOR/CO/7, para. 39(c); CRC/C/ECU/CO/7, para. 53(b); CRC/C/GTM/CO/7, para. 46(b); CRC/C/PRY/CO/4-6, para. 46(c).

²⁰¹ CRC/C/PRY/CO/4-6, para. 46(d).

²⁰² CRC/C/ARG/CO/7, para. 47(b); Tämän lisäksi Argentiinan osalta komitea suosittelee esimerkiksi toimien hyväksymistä, jotka takaavat ko. lapsien oikeuden maahan. *Ibid.*, para. 47(a).

²⁰³ CRC/C/COG/CO/5-6, para. 48(a).

²⁰⁴ CRC/C/MEX/CO/6-7, para. 51(c).

²⁰⁵ CRC/C/BOL/CO/5-6, paras. 43(b)–(c).

ei vaaranna muun ohessa alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten oikeuksia. Kuitenkin Guatemalan kohdalla komitea eksplisiittisesti viittaa näihin oikeuksiin kuuluvaksi lasten oikeuden tulla konsultoiduksi tavalla, jossa tavoitteena on saada FPIC. Samaa viittausta komitea ei Venäjän osalta tee – sen sijaan komitea yleisesti kehottaa edellyttämään yrityksiltä arviointeja ja konsultointeja esimerkiksi lasten oikeuksiin liittyen.²⁰⁶ Perun kohdalla komitea puhuu taloudellisten toimien vaikutuksia kohtaavien ryhmien, kuten alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten *osallistuttamisesta* konsultaatioprosesseihin, joissa selvitetään heidän näkemyksiään. Komitean käyttämästä kielestä ei voine olettaa kuitenkaan mitään varsinaisen FPIC-oikeuden suuntaan.²⁰⁷

3.5.3 Vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saaminen edellytyksenä

Tilanteet, joita käsitellään UNDRIP:n artiklassa 10 näkyvät komitean käytännössä vain kahden valtion osalta. Alkuperäiskansojen ja tässä yhteydessä heihin kuuluvien lasten uudelleensijoitukset tulevat esiin Paraguayn, Brasilian ja Norjan kohdalla. Näiden osalta komitea puhuu hädöistä ja pakkohädöistä sekä pakkosiirroista.

Brasilian ja Norjan osalta komitea suosittelee estämään alkuperäiskansojen, mukaan luettuna alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten pakkohäätöjä ja -siirtoja. Lisäksi komitea suosittelee tarjoamaan hyvityksiä uhreille. Komitea ei kuitenkaan yhdistä asiayhteyttä kummankaan valtion osalta millään tavalla FPIC:iin.²⁰⁸

Sama suuntaus on havaittavissa myös Paraguayn osalta, jolle annetussa loppupäätelmässä komitea esittää *vakavan* huolensa alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten määrällisesti kasvaneista pakkohädöistä ja -sijoituksista. Suosituksissaan komitea kehottaa ehkäisemään alkuperäiskansojen häätämisiä ja uudelleensijoituksia sekä tarjoamaan korvauksia uhreille. Tämän lisäksi komitea kehottaa yleisesti – ja jokseenkin epämääräisesti – valtiota kehittämään ratifioimiensa yleissopimusten mukaisen käytänteen häätötilanteita varten.²⁰⁹

²⁰⁶ CRC/C/GTM/CO/7, para. 15(a); CRC/C/RUS/CO/6-7, paras. 16(a)–(b); Venäjän osalta komitea ei viittaa alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten oikeuteen tulla konsultoiduksi saati antaa vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumuksensa myöhemminkään, kun se käsittelee erikseen ko. lasten asioita. *Ibid.*, para. 42.

²⁰⁷ CRC/C/PER/CO/6-7, para. 12(b).

²⁰⁸ CRC/C/NOR/CO/7, para. 39(a); CRC/C/BRA/CO/5-7, para. 55(b); Brasilian osalta komitea nostaa esille vahvemmin alkuperäiskansojen maa-oikeudet ja suosittelee kiireellisesti viimeistelemään alkuperäiskansoille kuuluvien perinteisten maiden ja alueiden jakamisen. *Ibid.*, para. 55(a).

²⁰⁹ CRC/C/PRY/CO/4-6, paras. 45(a), 46(a)–(b).

3.5.4 Yhteenveto

CRC:n käytännössä UNDRIP:n mukainen FPIC-linja näkyy selvästi eniten tilanteissa, joissa komitea ottaa kantaa lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimenpiteisiin. Näissä tapauksissa komitea säännönmukaisesti korostaa tarvetta tehdä yhteistyötä ja konsultoida alkuperäiskansoihin kuuluvia lapsia ja pyrkiä saamaan heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa. Näin tapahtuu Brasilian, Norjan, Ecuadorin, Guatemalan ja Paraguayn osalta. Tämän lisäksi Paraguayn kohdalla, kuten myös Argentiinan ja Kongon osalta komitea viittaa alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten oikeuksien turvaamiseen ja tukemiseen kansallisten toimintasuunnitelmien kautta. Tässä prosessissa tulisi komitean mukaan varmistaa lasten täysi ja tehokas osallistuminen. Myös Meksikon kohdalla komitea kyllä tarkastelee lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia asioita, mutta poikkeavasti suosittelee takaamaan vapaan ja tietoon perustuvan ennako-osallistumisen.

Puolestaan UNDRIP:n 32 artiklan alle kuuluvasti komitea viittaa taloudelliseen toimintaan ja yritystoimintaan Guatemalan, Venäjän ja Perun kohdalla. Näistä ainoastaan Guatemalan osalta komitea viittaa varsinaiseen vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseen. Venäjän kohdalla puolestaan komitea muistuttaa yritysten yleisestä velvollisuudesta konsultoida ja selvittää vaikutuksia esimerkiksi lasten oikeuksiin liittyen. Perulle antamassaan loppupäätelmässä komitea mainitsee alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten osallistuttamiseen konsultaatioprosesseissa.

UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan alle kuuluvien tilanteiden esiintyminen komitean käytännössä on vähäistä. Paraguayn, Brasilian ja Norjan kohdalla komitea mainitsee pakkohäädöt ja -siirrot. Kuitenkin kaikkien näiden valtioiden kohdalla komitea jättää mainitsematta eksplisiittisesti vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen. Se rajoittuu suositteluun pakkohäätöjen ja -siirtojen ehkäisemistä ja torjumista sen lisäksi, että katsoo uhrien olevan oikeutettuja korvauksiin.

Edellisten lisäksi Esimerkiksi Hondurasin osalta komitea nostaa esille ilmastoasiat ja suosittelee varmistamaan, että ilmasto- ja ympäristöpolitiikassa otetaan huomioon yleisesti lasten oikeudet heidän konsultointinsa sisältäen. Puolestaan Uuden-Seelannin kohdalla komitea viittaa kyllä yleisesti kaikkiin päätöksiin, jotka vaikuttavat alkuperäiskansoihin kuuluviin lapsiin, mutta pidättäytyy suositteluun vain, että Maori-lasten näkemykset huomioidaan ja heidän äänensä tulee kuulluksi. Lisäksi komitea suosittelee yleisesti – ilman yhteyttä alkuperäiskansoihin kuuluviin lapsiin – varmistamaan lasten vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen ennen lääketieteellistä tai kirurgista puuttumista.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

4.1 Suostumuksen velvoittavuus vapaassa ja tietoon perustuvassa ennakkosuostumuksessa

Tutkielmassani olen tarkastellut vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen kaksijakoista sisältöä ja velvoittavuutta YK:n alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen mukaisesti, ja sitä, millaisena se näyttäytyy YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten viimeaikaisessa käytännössä. Tarkastelussa olen huomionnut erityisesti FPIC:n suostumusosatekijän ja sen ulottuvuuden niin vuoropuhelua ja konsultaatiota painottavana kuin myös veto-oikeutta lähentyvänä seikkana. Seuraavaksi vastaan tutkimuskysymykseni ensimmäiseen osaan ja pohdin näiden ulottuvuuksien suhdetta suostumuksen velvoittavuudessa UNDRIP:n mukaisesti.

Onko siis FPIC:n suostumuselementti (eng. consent) nähtävissä nimenomaan alkuperäiskansojen oikeutena tulla kuulluksi, konsultoiduksi ja antaa mielipiteensä, vai voiko sitä joissain tapauksissa pitää jopa veto-oikeutta ilmentävänä seikkana? Tähän kysymykseen vastaaminen ei ole yksinkertaista, kuten on huomattavissa aiemmin käsitellystä. Suostumus on vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen keskeisin, mutta myös kiistellyin osa. Kun muut osatekijät eli vapaus (eng. free), ennakkollisuus (eng. prior) ja tietoon perustuvuus (eng. informed) määrittävät enemmänkin FPIC:n toteutumiseen liittyviä vaatimuksia, suostumus ja sen laatu määrittävät, mikä merkitys alkuperäiskansojen osallistumiselle aina kulloinkin kyseessä olevassa päätöksenteossa annetaan.

Suostumus voidaan nähdä monella tapaa. Jos sen tulkintaa lähdetään tarkastelemaan kansainvälisoikeudellisessa sääntelykehyksessä, UNDRIP:n mukaisesti se vaikuttaa suhteellisen selvältä. UNDRIP:n 19 ja 32 artiklat koskevat tilanteita, joissa valtioiden on neuvoteltava ja konsultoitava alkuperäiskansoja vilpittömässä mielessä saadakseen heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksensa. Julistuksen 19 artiklan mukaan näin on tapahduttava ennen alkuperäiskansoihin mahdollisesti vaikuttavien lainsäädännöllisten ja hallinnollisten toimien hyväksymistä ja täytäntöönpanoa. Puolestaan 32 artiklan mukaan konsultointi, jonka tavoitteena on FPIC on tapahduttava ennen alkuperäiskansojen maihin, alueisiin ja muihin luonnonvaroihin vaikuttavien hankkeiden hyväksymistä. Puolestaan 10 ja 29 artiklat viittaavat vahvempaan FPIC-oikeuteen ja *edellyttävät* alkuperäiskansojen vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Esimerkiksi 10 artiklan mukaisesti alkuperäiskansojen

pakkosiirtäminen alueiltaan ja mailtaan on kielletty ja heitä ei saa uudelleenasettaa ilman vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Puolestaan 29 artiklan mukaisesti alkuperäiskansojen maille tai alueille ei saa varastoida tai loppusijoittaa vaarallisia aineita ilman vapaata ja tietoon perustuvaa ennakkosuostumusta. Pelkästään julistuksen ilmaisua tarkastelemalla juuri 10 ja 29 artiklat vaikuttavat viittaavaan käytännössä alkuperäiskansojen veto-oikeuteen.

Kuitenkin, kun FPIC:n kansainvälisoikeudelliseen tarkasteluun syvennyttäessä, huomaa nopeasti, että sen luonne ja erityisesti suostumuksen velvoittavuus on UNDRIP:ssä esitettyä ilmaisua monimutkaisempi. FPIC:stä ja sen sisältämästä suostumuksesta ei ole ainoastaan useita eri näkökulmia, vaan tulkinnat saattavat olla keskenään vahvassakin ristiriidassa. Esimerkiksi UNPFII on jättänyt suostumuksen tarkemman sisällön määrittelemättä ja korostaa selvästi FPIC-prosessin konsultatiivista ja aidon vuoropuhelun luonnetta, vaikka se huomauttaa, että tietyissä tilanteissa alkuperäiskansoilla voi olla mahdollisuus evätä suostumuksensa. Myös EMRIP on korostanut FPIC:n konsultatiivista luonnetta toteamalla esimerkiksi, että vaikka alkuperäiskansat voivat suostumuksensa jättää antamatta, on tämän tarkoituksena *kannustaa* vastapuolta aidosti harkitsemaan projektin etenemistä. Toisaalta suostumus nähdään yleisesti myös selvästi vahvempana tekijänä. Esimerkiksi CERD on katsonut FPIC:n suostumuksen ja sen saamisen erityisen tärkeäksi alkuperäiskansojen oikeuksiin ja etuihin liittyvissä asioissa. Puolestaan UN-REDD Programmeen ja Saramaka v. Suriname -oikeustapaukseen pohjaten suostumus nähdään käytännössä veto-oikeutta ilmentävänä osatekijänä. UN-REDD yksilöi suostumuksen tarkoittavan *kyllä tai ei* -päätöstä, ja kielteisen päätöksen tulisi käytännössä johtaa ko. projektin keskeytymiseen. Puolestaan Saramaka v. Suriname -oikeustapauksessa velvollisuus saada vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus on yhdistetty *laajoihin* kehitys- ja investointihankkeisiin, jolloin pelkän konsultoinnin sijasta alkuperäiskansojen suostumus on saatava. Juuri ko. oikeustapauksen luomaan linjaan on oikeuskirjallisuudessa viitattu UNDRIP:n FPIC:iä vahvistavana ja jopa laajentavana tekijänä.

Toisaalta keskustelu alkuperäiskansoille kuuluvasta (tilannekohtaisesta) veto-oikeudesta halutaan pitää maltillisena. Tähän vaikuttavat vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen taustalla olevat tavoitteet – FPIC:ssä kyse ei ole yksinomaan siitä, missä tilanteissa alkuperäiskansat voivat sanoa ei, vaan sen tarkoitus kohdistuu laajemmin alkuperäiskansojen voimaannuttamiseen, aitoon osallistuttamiseen ja sitä kautta itsemääräämisen vahvistamiseen sekä historiallisten epäoikeudenmukaisuuksien purkamiseen. Esimerkiksi EMRIP:n, Anayan ja oikeuskirjallisuuden esittämässä tulkinnoissa on painotettu, että veto-

oikeudesta keskustelu voi todellisuudessa vahingoittaa FPIC:n asianmukaista toteutumista ja, että vain erityisissä olosuhteissa suostumukselle annettava merkitys voi olla tavallista vahvempaa. Veto-oikeudesta keskustelu lähtökohtaisesti sijoittaa FPIC:n ja sen toteutumisen valtion täysivaltaisuuden ja alkuperäiskansojen itsemääräämisen vastakkainasetteluun, jolloin vaarana on yksinkertaistua perustelemaan, missä tilanteissa alkuperäiskansat voivat rajoittaa valtion päätöksentekovaltaa. Tämän ei katsota olevan tarkoituksenmukaista tai todellisuudessa vahvistavan alkuperäiskansojen toimijuutta – sen sijaan se asettaa heidät valtioiden kanssa vastakkainasetteluun, jossa alkuperäiskansojen asema on vaikeaselkoinen ja keinot vaatimusten toteuttamiseksi vähäisiä. Näin ollen, jos suostumuksen saaminen typistyy väittelyksi veto-oikeuden puolesta ja sitä vastaan, on vaarana, että FPIC:n kyky voimaannuttaa alkuperäiskansoja ja toteuttaa heidän itsemääräämistään tosiasiallisesti heikkenee.

Puolestaan varsinkin oikeuskirjallisuuden ja tutkimuksen muodossa on esitetty myös vastakkaisia näkemyksiä. Ne liittyvät erityisesti FPIC:n yhteyteen alkuperäiskansojen itsemääräämistä toteuttavana tekijänä. Tutkimuksessa on todettu, että jos suostumusta käsitellään vain konsultaatioprosessin tavoiteltuna lopputuloksena, saattaa tämä kannustaa FPIC:n toteuttamista pelkkänä muodollisena menettelyinä, joka on mekaanista tai jopa näennäistä. Tutkimuksessa korostetaan, että jotta FPIC voisi aidosti toimia alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeutta toteuttavana tekijänä, on alkuperäiskansat tunnistettava aidoksi oikeudenhaltijoiksi, joilla on vapaus määrittää esimerkiksi suostumuksen sisältö omista lähtökohdistaan käsin ja mahdollisuus sanoa tarvittaessa *ei*. Tässä yhteydessä historian epäoikeudenmukaisiin valtarakenteisiin on viitattu niin, että nimenomaan tilanteissa, joissa alkuperäiskansojen todellista kykyä antaa suostumuksensa ei ole kunnioitettu, on vaarana toisintaa ja ylläpitää historiallisia valtaepäsuhteita ja kolonialistisia rakenteita.

Täten, edellä esitetyn perusteella UNDRIP:n mukainen FPIC nähdään niin konsultaatiota ja osallistumista edellyttävä oikeudellisuutena kuin myös tietyissä tilanteissa ehdottomampana ja pakottavampana turvamekanismina. Kuitenkin pelkkä UNDRIP:n sanamuodon mukainen tulkinta ei anna tyhjentävää vastausta FPIC:n suostumuksen velvoittavuudesta. FPIC:n oikeudellinen merkitys vaikuttaa nojaavan vahvasti siihen liittyvien periaate- ja arvonäkökohtien varaan, joista on johdettavissa myös eroavia ja toistensa kanssa ristiriitaisia tulkintoja. Vaikka suostumuksen vahvemmalle ja jopa veto-oikeutta lähestyvälle luonteella löytyy tukea erityisesti oikeuskirjallisuudesta, tutkimuksesta ja oikeuskäytännöstä, toistaiseksi on vaikea perustella, että kansainvälinen konsensus tukisi suostumuksen näkemistä ainakaan *varsinaisena* veto-oikeutena. Näin ei ole edes UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan kaltaisissa tilanteissa. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että FPIC:n toteutuminen sijoittuu valtiokeskeiseen

kansainvälisoikeudelliseen ympäristöön, jossa halutaan mahdollistaa ja vahvistaa alkuperäiskansojen toimijuutta ja heidän itsemääräämistään. Tässä kontekstissa FPIC:n toteutuminen on pitkälti valtioiden omasta halusta kiinni ja sitoutumisesta alkuperäiskansojen oikeuksien vahvistamiseen. Siten FPIC:n tyypistyminen pelkäksi veto-oikeusväittelyksi ei tue alkuperäiskansojen toimijuutta, vaan voi pikemminkin olla heikentämässä sitä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että suostumusta voitaisiin pitää pelkkänä konsultointiprosessin tavoiteltavana lopputuloksena. Suhteellisen selvää vaikuttaa olevan, että FPIC ei toteudu asianmukaisesti silloinkaan, jos valtioilla on mahdollista käsitellä prosessia pikemmin muodollisena ja teknisenä menettelynä kuin alkuperäiskansojen aitoa oikeudenhaltija-asemaa ja tosiasiallista vaikutusvaltaa ilmentävänä oikeudellisena vaatimuksena.

4.2 YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytäntö

Tutkimuskysymykseni toinen osa on kohdistunut siihen, miten FPIC:iä ja sen kaksijakoista luonnetta sovelletaan YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten viimeaikaisessa käytännössä. Olen tutkinut viiden valvontaelimen antamia loppupäätelmiä vuosilta 2023–2025 ja analysoinut FPIC:n esiintymistä niissä. Kyseiset valvontaelimet ovat kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien komitea (CCPR), taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitea (CESCR), rotusyrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CERD), naisten syrjinnän poistamista käsittelevä komitea (CEDAW) ja lapsen oikeuksien komitea (CRC). Aineiston perusteella CCPR:n, CESCR:n, CERD:n ja CEDAW:n käytännössä FPIC-viittaukset olivat selvästi yleisempiä, kun taas CRC:n kohdalla ne jäivät huomattavasti vähäisimmäksi. Kuitenkaan kaikki näistä komiteoiden tekemistä FPIC-viittauksista eivät koskeneet ainoastaan alkuperäiskansojen asioita. Tämä korostui erityisesti CEDAW:n käytännössä, jossa FPIC:iin viitattiin verrattain runsaasti muissa asioissa kuin alkuperäiskansoihin liitännäisesti. Komiteoiden FPIC-käytäntö näyttäytyi seuraavaksi käsiteltävällä tavalla.

4.2.1 Kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien komitean käytäntö

CCPR:n käytännössä FPIC:iä käytetään suhteellisen vakiintuneesti alkuperäiskansojen oikeuksiin liittyvänä käsitteenä ja oikeutena. Komitean käytännössä FPIC yhdistetään erityisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisen ja kulttuurin harjoittamiseen, minkä voi jo itsessään perustella antavan ko. FPIC-käytännölle vahvempaa painoarvoa. CCPR ei kuitenkaan johdonmukaisesti luo FPIC:stä UNDRIP:n mukaista lähestymistapaa velvoittavampaa oikeutta ja toisaalta jossain tilanteissa se jättää myös asianmukaisesti edistämättä FPIC:n pakottavampaa velvoittavuutta. Eniten linjassa julistuksen kanssa komitean käytäntö on 19 ja 32 artiklan mukaisissa tilanteissa. Kuitenkin myös osassa näitä tapauksia komitea viittaa vahvemmin FPIC:n luonteeseen varsinaisena konsultaatio-oikeutena ja pidättäytyy erikseen korostamasta sen suostumuksellista osatekijää. Toisaalta komitean käytännössä on nähtävissä linja, jossa komitea viittaa *kaikkiin* alkuperäiskansoihin vaikuttaviin asioihin ja päätöksiin, joihin liittyen tulisi tavoitella heidän vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen saamista.

Komitean FPIC-käytännössä on myös selvää epäjohdonmukaisuutta. Esimerkiksi UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan tilanteissa komitean käytäntö ei noudata julistuksessa asetettua linjaa. Esimerkiksi osassa pakkosiirtoihin ja vaaralliseen jätteeseen tai saastumiseen liittyvissä tilanteissa komitea rajoittuu suositteluun yleisemmin konsultointia ja pyrkimystä saada FPIC sen vahvemman velvoittavuuden kustannuksella. Tämän lisäksi FPIC-käytännön hajanaisuus näyttäytyy erittäin selvästi ilmastonmuutokseen ja ympäristökysymyksiin liitännäisissä asioissa. Joissain tilanteissa komitea viittaa nimenomaan FPIC:iin, kun taas joskus se rajoittuu suositteluun ainoastaan osallistumista ja konsultaatiota ilman minkäänlaista FPIC-kehystä. Tässä yhteydessä komitea osittain pidättäytyy myös alkuperäiskansojen erillisestä mainitsemisesta ja puhuu ainoastaan heikommassa asemassa olevien ryhmästä. Näiden lisäksi yhdessä tapauksessa komitea laajentaa FPIC:n terminologian täysin alkuperäiskansojen asioihin liittymättömään asiayhteyteen koskien naisiin liittyviä lääketieteellisiä puuttumisia.

Kokonaisuudessaan CCPR:n käytäntö ilmentää FPIC:n kaksijakoista luonnetta selvästi. Sen käyttämä johdonmukainen viittaaminen alkuperäiskansojen itsemääräämiseen ja kulttuurioikeuksiin omalta osaltaan vahvistaa FPIC:n oikeudellisuutta. Komitea ei kuitenkaan pyri selvästi luomaan FPIC:stä UNDRIP:n velvoittavuutta vahvempaa oikeutta ja lisäksi sen käytäntö ei ole kaikilta puolin tyydyttävästi linjassa UNDRIP:n osoittaman linjan kanssa.

4.2.2 Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean käytäntö

CESCR:n käytäntö muistuttaa jokseenkin CCPR:n käytäntöä. CESCR yhdistää FPIC:n erottamattomasti taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin, ja CCPR:n tavoin se korostaa yhteyttä alkuperäiskansojen itsemääräämiseen ja kulttuurielämään. Tämän lisäksi maa- ja luonnonvaraoikeuksilla on erityinen painoarvo komitean käytännössä – CESCR vaikuttaa kiinnittävän FPIC:n aivan erityisesti niihin konkreettisiin olosuhteisiin, joissa alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeus ja kulttuuriset oikeudet tosiasiallisesti toteutuvat. CESCR:n käytäntö on selkeimmin linjassa UNDRIP:n 19 ja 32 artiklojen kanssa. Toisaalta komitea näyttää jossain tilanteissa luovan myös selvästi tätä vahvempaa FPIC-linjaa ja joidenkin valtioiden kohdalla komitea korostaa FPIC:n saamista ja suostumuksen merkitystä tavanomaista voimakkaammin – komitea esimerkiksi korostaa, kuinka FPIC:iin kuuluu myös oikeus *antaa tai evätä* suostumus. Kuten CCPR myös CESCR:n käytännössä on useampia esimerkkejä, jossa korostetaan FPIC:n tavoiteltua saamista *kaikissa* alkuperäiskansoihin vaikuttavissa asioissa ja päätöksissä.

Komitean käytäntö ei ole kuitenkaan täysin yhdenmukaista vahvemmissa eli UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan mukaisissa suostumustilanteissa. Monissa tapauksissa komitea tuo esiin alkuperäiskansojen konsultoinnin ja FPIC:n puutteen, mutta jättää käytännössä aina viittaamatta suostumuksen saamiseen sijoitusten ehdottomana edellytyksenä. Tämä osoittaa samaa epäjohdonmukaisuutta ko. asiayhteydessä kuin CCPR:n käytännössä. Lisäksi ilmastonmuutokseen ja ympäristöhallintaan liittyvät teemat esiintyvät CESCR:n käytännössä suhteellisen laajasti ja ilmentävät epäjohdonmukaisuutta FPIC:n osalta. Komitea tunnistaa useiden valtioiden kohdalla teemojen yhteyden alkuperäiskansojen oikeuksiin ja osassa tapauksia se mainitsee myös eksplisiittisesti FPIC:n. Samoin kuin CCPR:n myös CESCR:n käytäntö osoittaa, että ilmasto- ja ympäristökysymysten yhteys ja merkitys alkuperäiskansojen oikeuksiin on suhteellisen selvää, mutta heidän oikeusasemansa ja oikeutensa FPIC:iin ko. tilanteissa ei ole vakiintunutta.

Kokonaisuudessaan CESCR:n käytäntö on omiaan vahvistamaan FPIC:n asemaa erityisesti alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyvänä oikeutena, joka samaan aikaan kietoutuu erottamattomasti heidän itsemääräämiseensä ja muun ohessa kulttuurioikeuksiensa toteutumiseen. Tämän lisäksi erityispiirteistä CESCR:lle on paikoittainen FPIC:n kehittäminen yli sen normaalin velvoittavuusasteen – tämä ei kuitenkaan tapahdu erityisen laajamittaisesti tai yhdenmukaisesti. Toisaalta komitea myös jättää paikoin viittaamatta FPIC:n vahvempaan velvoittavuuteen tilanteissa, joissa niin olisi voinut

UNDRIP:n

mukaisesti

tehdä.

4.2.3 Rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean käytäntö

CERD:n käytäntö noudattaa CCPR:n ja CESC:n kanssa samantyylistä linjaa. Komitean käytännössä selvä painopiste on rotusyrjinnän ja sen poistamisen teemoissa; komitean mukaan FPIC kytkeytyy tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteuttamiseen, missä alkuperäiskansojen maa- ja luonnonvaraoikeuksilla on myös erityinen painoarvo. Täten FPIC näyttäytyy oikeutena, joka turvaa alkuperäiskansoja syrjinnältä vahvistamalla muun ohessa heidän oikeudellista asemaansa ja kollektiivisia oikeuksiaan. UNDRIP:n 19 ja 32 artiklan mukaisia tilanteita käsitellään suhteellisen koherentisti julistuksen kanssa – myös asetettua linjaa vahvempaa FPIC:n käyttöä on havaittavissa joidenkin valtioiden osalta. Esimerkiksi maa- ja luonnonvaraoikeuksiin liittyvissä projektitilanteissa komitea painottaa alkuperäiskansojen kieltäytymisen merkitystä ja sille annettavaa painoarvoa. Toisaalta jonkin verran poikkeavuutta julistuksen asettamaan linjaan on nähtävissä lainsäädännöllisten ja hallinnollisten asioiden kohdalla, kun komitea jättää paikoin mainitsematta eksplisiittisesti vapaan ja tietoon perustuvan ennakkosuostumuksen. Näissä tilanteissa komitea käsittelee FPIC:iä korostetummin konsultatiivisena oikeutena.

CERD:n käytäntö osoittaa samaa epäjohdonmukaisuutta FPIC:n käytössä, kuin edellä käsitellyt komiteat. Vaikka CERD tunnistaa hyvin systemaattisesti UNDRIP:n 10 artiklan alle kuuluvat uudelleensijoittamisiin liittyvät ongelmat, se jättää osittain painottamatta, ettei tällaisia toimia voi toteuttaa ilman alkuperäiskansojen FPIC:iä. Sen sijaan komitea suosittelee herkemmin muun ohessa pakkosiirtojen ehkäisemistä ja alkuperäiskansojen yleisempää konsultointia. Puolestaan UNDRIP:n 29 artiklaan nimenomaisesti liittyvää viittausta CERD:n käytännössä ei ilmene. Lisäksi FPIC:n käyttö on edellisten komiteoiden tavoin hajanaista ilmasto- ja ympäristöasioihin liittyvissä tilanteissa. Vain yhdessä tapauksessa CERD viittaa varsinaiseen alkuperäiskansojen osallistuttamiseen ja heidän vapaaseen ja tietoon perustuvaan ennakkosuostumukseensa. Muiden valtioiden kohdalla CERD rajoittuu suositteluun joko yleisempää konsultaatiota, ilmastonmuutoksen vaikutusten lieventämistä ja kontrollointia tai eniten kärsivien ryhmien tarpeiden huomioimista.

Kootusti CERD:n käytäntö osaltaan syventää FPIC:n oikeudellista merkitystä erityisesti yhdistämällä sen yhdenvertaisuuden ja maa- ja luonnonvaraoikeuksien toteutumiseen. Komitean käytännöstä kuitenkin uupuu täysi koherenttius ja johdonmukaisuus FPIC:n suostumuksen lujittamisessa. Vaikka CERD vaikuttaa paikoin luovan suhteessa vahvempaa

FPIC-oikeuden velvoittavuutta, kuten esimerkiksi CESCER, varsinkin UNDRIP:n 10 artiklan kuvaamissa tilanteissa FPIC-käytäntö osoittaa samaa epäjohdonmukaisuutta kuin CCPR:n ja CESCER:n kohdalla.

4.2.4 Naisten syrjinnän poistamista käsittelevän komitean käytäntö

CEDAW laajentaa FPIC:n oikeudellisen tarkastelun alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten oikeuksien toteutumiseen. Komitean käytäntö on edellisiin komiteoihin verrattuna vaihtelevinta ja siinä näkyy runsaimmin – jopa 12 valtion kohdalla – FPIC:n käyttö muussa asiayhteydessä kuin alkuperäiskansoihin liitännäisenä. Näin tapahtuu pääasiassa komitean viitatessa naisten ja lasten FPIC:n saamiseen (pääsääntöisesti) ennen lääketieteellistä puuttumista. Toisin kuin edellisten komiteoiden osalta CEDAW:n käytännössä UNDRIP:n 19 ja 32 artiklojen mukainen ilmaisu ei esiinny käytännössä ollenkaan. Sen sijaan CEDAW luo FPIC:stä vahvemmin velvoittavaa oikeutta useiden valtioiden kohdalla. Näin tapahtuu varsinkin liittyen UNDRIP:n 32 artiklan tarkoittamiin projekteihin; komitea *edellyttää* esimerkiksi laaja-alaisen projektien kohdalla alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten FPIC:iä.

CEDAW:n käytännössä varsinaisiin lainsäädännöllisiin ja hallinnollisiin toimiin viittaaminen on käytännössä olematonta, sen sijaan komitea vaikuttaa käyttävän pääsääntöisesti yleisempää viittausta erilaisiin *päätöksentekoprosesseihin*. Useiden valtioiden kohdalla se korostaa tarvetta varmistaa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten tarkoituksenmukainen osallistuminen (ilman varsinaista FPIC-mainintaa). Hajautuneisuutta ja epäselvyyttä tässä yhteydessä luo myös se, että komitea käyttää paikoin alkuperäiskansoihin osoittavaa kielenkäyttöä puhuessaan yleisemmin kaikista tai syrjäseudun naisista.

UNDRIP:n 10 ja 29 artiklan alle kuuluvat tilanteet ovat CEDAW:n käytännössä varsin epäjohdonmukaisesti viitattuja. Komitea kyllä usein mainitsee alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten pakko- ja uudelleensiirrot ja nostaa esille myös elohopean aiheuttaman saastumisen, mutta kaikissa näissä tilanteissa se pidättäytyy suosittelemasta vahvaa ja ehdotonta FPIC-oikeutta. Lisäksi epäjohdonmukaisuus FPIC-käytännössä näkyy vahvasti ilmastoasioihin liittyen. CEDAW tarkastelee jo käsiteltyihin komiteoihin verrattuna laajimmin alkuperäiskansojen (ja heihin kuuluvien naisten) oikeuksia ilmastonmuutoksen yhteydessä. CEDAW:n käytännössä on nähtävissä kolme eritasoista linjaa tähän liittyen. Osassa tapauksia komitea eksplisiittisesti liittyy alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten FPIC:n kunnioittamisen ilmastonmuutokseen liitännäisiin toimiin. Joissain tilanteissa se jättää varsinaisen FPIC-viittauksen tekemättä ja korostaa alkuperäiskansoihin kuuluvien naisten tarkoituksenmukaista

ja tasavertaista osallistumista ko. asioissa. Kolmanneksi CEDAW tunnistaa ilmastonmuutoksen vaikutukset erityisesti alkuperäiskansoihin, mutta heidän erityisasemansa korostamisen sijasta rajoittuu suositteluun yleisesti kaikkien naisten osallistumista ko. päätöksentekoon.

Ominaisuutena CEDAW:n käytännössä on laaja viittaaminen maaseudulla / syrjäseudulla eläviin naisiin, mikä välillä vaikuttaa sisältävän myös alkuperäiskansoihin kuuluvat naiset. Komitea kuitenkin pidättäytyy viittaamasta varsinaiseen FPIC-oikeuteen tilanteissa, joissa terminologinen käyttö on limittynyttä. Tämä käsitteellinen hajautuneisuus jättää osittain epäselväksi tarkalleen sen, missä kaikissa tilanteissa komitea oikeastaan puhuu alkuperäiskansoista ja heihin kuuluvien naisten oikeuksista.

Kokonaisuudessaan CEDAW:n käytäntö on esimerkki siitä, kuinka FPIC:n sisältö ja oikeudellinen painotus vaihtelee riippuen valvontaelimestä ja siitä, millaisiin oikeuksiin sen valvontatehtävä kohdistuu. CEDAW:n käytännössä ei seurata UNDRIP:n artiklojen asettamaa linjausta, ja komitean noudattama suunta on suhteessa velvoittavinta FPIC:iä edellyttävä. Toisaalta kuitenkin julistuksen vahvemman velvoittavuuden tilanteissa komitea pidättäytyy vahvistamasta pakollisempaa FPIC-linjaa, eikä lainsäädännöllisten ja hallinnollisten toimien kohdalla komitean käytäntö tyydyttävästi vastaa UNDRIP:n luomia suuntaviivoja.

4.2.5 Lapsen oikeuksien komitean käytäntö

CRC:n käytännössä FPIC:n käyttö on komiteoista vähäisintä ja UNDRIP:n artikloihin verrattuna kaikista epä johdonmukaisinta. CRC:n erityispiirteisyys liittyy lasten oikeuksien näkökulmaan ja vaikka komitean käytännössä viitataan alkuperäiskansoihin kuuluviin lapsiin ja heidän oikeuksiinsa, FPIC:iin viittaaminen on hyvin rajallista. UNDRIP:n 32 artiklan alle kuuluvia tilanteita komitea tarkastelee vain muutamissa tapauksissa ja näistä ainoastaan yhden valtion kohdalla se käyttää eksplisiittistä FPIC-kieltä. Muuten komitea painottaa vain joko yleisemmin lasten oikeuksien huomioimista tai erityisesti alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten näkemysten huomioon ottamista. Eniten CRC:n käytäntö on linjassa UNDRIP:n 19 artiklan alle kuuluvissa tilanteissa. Toisaalta myös tässä yhteydessä komitea jättää suurimmaksi osaksi viittaamatta lasten FPIC:n saamiseen ja korostaa enemmän heidän osallistuttamistaan. Yhdessä tapauksessa CRC myös käyttää FPIC:n normaalista muotoilusta poikkeavaa tyyliä ja mainitsee vapaan ja tietoon perustuvan *ennakko-osallistumisen*.

Komitean käytännön epä johdonmukaisuus näkyy myös tilanteissa, joissa viitataan alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten uudelleensijoituksiin (UNDRIP artikla 10). Kaikissa tällaisissa tilanteissa komitea jättää viittamatta FPIC:iin. Sen sijaan se rajoittuu suositteluun

uudelleensijoitusten ehkäisemistä ja korvauksien suorittamista uhreille. Artiklan 29 käsittelemät tilanteet eivät ilmene CRC:n käytännössä laisinkaan. Lisäksi ilmastoasioihin viitattaessaan komitea ei mainitse mitään alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten osallistuttamisesta, saati FPIC:stä. Yhdessä tapauksessa komitea myös viittaa FPIC:iin muussa kuin alkuperäiskansoihin liitännäisessä yhteydessä.

CRC:n käytäntö vaikuttaa ilmentävän tiettyä esimerkkiä siitä, kuinka FPIC:n alkuperäiskansoihin liitännäinen oikeudellisuus saattaa helposti alkaa ohentumaan, kun keskitytään hyvin rajatun ja suojatun ryhmän oikeuksiin. Komitea korostaa vahvasti alkuperäiskansoihin kuuluvien lasten osallistumisen turvaamista ja konsultointiakin, mutta varsinaisen FPIC:n käytöstä, saati sen velvoittavuuden korostamisesta on monissa selvissä (UNDRIP:n mukaisissa) tilanteissa pidättäytytty. Vaikuttaa siltä, että FPIC:n oma funktio on jossain määrin sulautunut yleisempien lasten osallistumisoikeuksien alle. Komitean käytännön ominaispiirteisyyteen voinee vaikuttaa se, että lasten oikeussubjektius ja esimerkiksi heidän kykynsä antaa suostumusta voi olla yleensäkin rajatumpaa kuin esimerkiksi aikuisten. Juuri tämä voi osaltaan kannustaa komiteaa painottamaan lasten mielipiteen selvittämistä ja osallistumisen takaamista sen sijaan, että se liittäisi asiayhteyteen vielä suostumuksen ja sen muutoinkin kiistanalaisen luonteen.

4.3 Lopuksi

Vapaa ja tietoon perustuva ennakkosuostumus on alkuperäiskansojen oikeuksiin ja erityisesti heidän itsemääräämisesensä toteutumiseen liittyvä keskeinen oikeudellinen käsite. Kuitenkin sen luonne alkuperäiskansojen konsultaatiota, osallistuttamista ja päätöksentekoa mahdollistavana tekijänä ei ole yksiselitteinen ja lähemmin tarkasteltuna myös ongelmallinen. Ongelmallisuutta ei ratkaise UNDRIP:n määrittely FPIC:n soveltamisesta erilaisiin tilanteisiin ja sen luonne YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten viimeaikaisessa käytännössä on monissa tilanteissa epäjohdonmukaista. Vaikka tutkimukseni perusteella FPIC:n suostumuksen velvoittavuuden kaksijakoinen luonne näyttäytyy selvänä ja sitä sovelletaan myös sellaisenaan valvontaelinten käytännössä, on myös käsitteen oikeudellinen epäselvyys sekä sen laajuutta ja merkitystä koskeva väittely vahvasti läsnä.

Valvontaelinten käytännön tarkastelu osoittaa, ettei UNDRIP:n määrittämät FPIC:n velvoittavuuden tasot ole vakiintuneita. Komiteat eivät täysin johdonmukaisesti noudata UNDRIP:n määrittämää FPIC-linjaa. Välillä ne soveltavat FPIC:iä julistuksen asettamaa tasoa

velvoittavampana oikeutena ja sen keskeisyyttä painotetaan esimerkiksi ilmasto- ja ympäristökysymyksissä. Joskus taas pitäydytään pelkän konsultaatioluonteen korostamisessa, jopa asioissa, joissa olisi UNDRIP:n mukaisesti tarkoituksena ainoastaan *pyrkii* FPIC:n saamiseen. Lisäksi FPIC:iä käytetään suhteellisen runsaasti myös aivan muissa kuin alkuperäiskansoja koskevissa yhteyksissä. Tämän lisäksi julistuksen tarkoittamissa velvoittavimmissa tilanteissa FPIC ja erityisesti suostumuksen pakottavuus jätetään yllättävän usein käytännössä huomiotta tai viitataan siihen vähemmän velvoittavassa muodossa. Komiteoiden käytäntö osoittaa, että FPIC:n soveltaminen on vahvasti tapauskohtaista ja riippuu kyseessä olevasta valtiosta sekä asiayhteyden sisällöstä ja sen merkityksestä alkuperäiskansoille.

Kuitenkin edellä esitetty tapauskohtaisuus ei välttämättä ole pelkkää sattumanvaraisuutta ja FPIC:n oikeudellisen soveltamisen epäselvyyttä. Sen voinee ainakin osittain perustella heijastavan myös tilannesidonnaista joustavuutta. Tämä tapahtuu esimerkiksi valtiosta tai asiayhteydestä riippuen. Jossain määrin komiteoiden käytännössä on esimerkiksi huomattavissa suuntausta, jossa kehittyneemmille valtioille FPIC:iä painotetaan tiukemmin, kun taas vähemmän kehittyneille saatetaan olla joustavampia. Tämä ei kuitenkaan tapahdu säännönmukaisesti tai ilman poikkeuksia – riippuen komiteasta asetelma voi olla myös täysin vastakkainen. Siten komiteoiden käytännön epäjohdonmukaisuuden ja hajanaisuuden voi osittain perustella ilmentävän tarkoituksellista joustoa ja tilannekohtaista valintaa, mutta pääasiassa se näyttäytyy puhtaasti FPIC:n soveltamisen epäyhtenäisyytenä.

Edellä esitetty valvontaelinten käytännössä ilmenevä kontekstisidonnainen ja epäkoherentti suuntaus on omiaan luomassa hajanaisuutta, epäjohdonmukaisuutta ja sekaannusta FPIC:n oikeudelliseen luonteeseen ja sisältöön. Erityisesti UNDRIP:stä eroavaisen kielenkäytön jatkuvalla ja säännönmukaisella soveltamisella on mahdolliset riskinsä, varsinkin jos etäännyttään liian kauas suostumuksen vahvemmassa velvoittavuudesta ja sen tarkoituksesta erityisesti alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden toteuttajana. Komiteoiden käytännössä nähtävä suuntaus viittaa siihen, että FPIC:iä kyllä halutaan kehittää alkuperäiskansojen oikeuksia toteuttavana keskeisenä periaatteena ja oikeutena, joka liittyy heidän itsemääräämisensä ja kollektiivisten oikeuksiensa toteutumiseen, mutta keinot ontuvat ja ovat epäjohdonmukaisesti sovellettuja. Komiteat vaikuttavat lähtökohtaisesti olevan valmiimpia luomaan FPIC:stä *periaatteellista alkuperäiskansojen oikeuksia toteuttavaa ideaalia*, kuin soveltamaan ja siten vahvistamaan sen olemassa olevaa oikeudellista runkoa UNDRIP:n mukaisesti. Tämä on nähtävissä juuri niissä tilanteissa, joissa komiteat pidättäytyvät julistuksen mukaisesta ehdottomasta FPIC:stä tai sen sijaan, että korostaisivat ”pyrkimyksenä saada FPIC”

-lähtökohtaa, suosittelevat pelkkää konsultointia ja osallistuttamista. Myös tilanteet, joissa komiteat mainitsevat FPIC:n aivan muussa yhteydessä kuin alkuperäiskansoihin liittyvänä, tai vain välillisesti / tulkinnanvaraisesti heihin liittyen, on omiaan hämärtämään alkuperäiskansojen ominaista oikeudenhaltija-asemaa FPIC:n osalta. Tällainen suuntaus, varsinkin toistuvasti sovellettuina, voi heikentää FPIC:n soveltamisen yhdenmukaisuutta ja siten sen legitimitettiin nimenomaan alkuperäiskansojen oikeutena.

FPIC:n käytännön yhtenäinen soveltaminen ja UNDRIP:n luoman linjan tarkka noudattaminen vahvistaisi niin FPIC:iä alkuperäiskansoille erottamattomasti kuuluvana oikeutena kuin myös julistuksen varsinaista asemaa heidän oikeuksiaan määrittävänä keskeisenä kehyksenä. Juuri UNDRIP:lla on kyky toimia aina vain velvoittavampana ja vahvemmin tapaoikeudellisena normikehyksenä lujittamassa alkuperäiskansojen itsemääräämistä ja siihen yhteydessä olevaa FPIC:iä. Se yhdistettynä FPIC:n jatkuvaan ja johdonmukaiseen käytännön soveltamiseen on ensiarvoista lujittamassa alkuperäiskansojen asemaa ja oikeuksia niin valtiotasolla kuin kansainvälisestikin.

Tutkimuksen perusteella on havaittavissa, että FPIC:n kaksijakoisuus ei näyttäydä sen heikkoutena, vaan sen oikeudellisen sisällön ominaispiirteenä ja jopa mahdollisuutena. Kun FPIC:n luonteeseen kuuluu jo valmiiksi piirre ehdottomana alkuperäiskansoille kuuluvana oikeutena, antaa se valmiudet kehittää myös sen osallistumista ja konsultointia painottavaa luonnetta yhä vain velvoittavampaan suuntaan. Tässä keskeistä on juuri kansainvälisoikeudellinen käytäntö – kuten nyt ko. ihmisoikeussopimusten valvontakomiteoiden. Tätä suuntausta on valvontaelinten käytännöissä myös nähtävissä, mutta sen olisi kuitenkin tapahduttava johdonmukaisesti ja ainakin UNDRIP:n ”vähimmäistasoa” noudattaen. Tärkeää olisi myös keskittyä eksplisiittisesti alkuperäiskansojen oikeuksien selvään tunnistamiseen ja niiden korostamiseen FPIC-yhteyksissä.

Erytyisesti FPIC:n vahvemman velvoittavuuden muodostumista rajoittaa kuitenkin valvontaelinten lähtökohtainen varovaisuus suostumuksen nimeämisessä ehdottomaksi – vaikka UNDRIP tähän suhteellisen hyvän pohjan antaisikin. Tämä vaikuttaa ilmentävän tietoista ja korostettua pidättäytymistä FPIC:n kehittämisessä veto-oikeutta läheneväksi oikeudeksi. Kun FPIC:n velvoittavuutta peilataan niin alkuperäiskansojen itsemääräämisoikeuden ja valtioiden täysivaltaisuuden kuin historiallisten epäoikeudenmukaisuuksien ja heidän nykyisen toimijuutensa väliseen jännitteeseen, on helppo ymmärtää, ettei veto-oikeudesta keskustelu ole yksinkertaista. Se sijoittuu vaikeaan toimintaympäristöön, jossa ehdoton suostumusvaatimus löytää itsensä valtioiden itsemääräämisen, alueellisen täysivaltaisuuden ja taloudellisten intressien kentästä – ottaen

huomioon, että tässä yhteydessä koko FPIC:n toteutuminen on käytännössä täysin valtioiden omasta halukkuudesta kiinni.

Toistaiseksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytännön perusteella jää avoimeksi, missä määrin niiden käyttämä FPIC:n osallistumista ja konsultointia korostava suuntaus kykenee suojaamaan alkuperäiskansojen oikeuksia. Kysymyksiä herättävät erityisesti tilanteet, joissa valtioiden taloudelliset oikeudet ja intressit törmäävät alkuperäiskansojen merkityksellisiin oikeuksiin. Lopulta FPIC:n tulevaisuuden merkitys riippuu siitä, muodostuuko sen sisältämä suostumus yhä vahvemmin itsemääräämistä toteuttavaksi, konkreettiseksi oikeudeksi, johon alkuperäiskansat voivat tosiasiallisesti turvautua vai kipuileeko se edelleen pelkän osallistumisen kielen ympärillä. FPIC ei joka tapauksessa tyydyttävästi toteuta alkuperäiskansojen merkityksellistä osallistumista ja toimijuutta muodollisena – tai pelkästään konsultatiivisena – prosessina. Kuitenkin juuri sen sisältämä suostumus on lopulta ilmentämässä alkuperäiskansojen suhdetta heidän perinteisesti omistamiinsa, käyttämiinsä ja asuttamiinsa maihin ja alueisiin sekä luonnonvaroihin. FPIC:n ydinkysymys ei siten ole ainoastaan siinä, tulevatko alkuperäiskansat kuulluksi, vaan siinä, voidaanko heihin olennaisesti liittyvistä asioista päättää ilman heidän suostumustaan. Tähän liittyen juuri oikeudellinen soveltamiskäytäntö on keskeisessä roolissa – se osallistuu FPIC:n aktiiviseen muokkaamiseen ja voi joko vahvistaa sitä aitona ja merkityksellisenä oikeutena tai kaventaa sen pelkäksi konsultointimenettelyksi. Siksi esimerkiksi YK:n kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten käytännöllä on myös tulevaisuudessa merkittävä rooli ja vastuu siinä, vahvistuuko FPIC todelliseksi, alkuperäiskansojen itsemääräämistä toteuttavaksi oikeudeksi vai jääkö se vain tavoitteeksi, jota kohti pyritään.