



DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

**ÖVERVAKNING AV
VERKSTÄLLIGHETEN AV
AVLÄGSNANDE UR LANDET -
OBSERVATIONER UNDER ÅREN 2014-
2019**



**TURVAPAIKKA-,
MAAHANMUUTTO- JA
KOTOUTTAMISRAHASTO**

Euroopan unionin tuella

Författare: Päivi Keskitalo, Maija Koskenoja, Pirjo Kruskopf, Merja Nuutinen, Maria Swanljung
Diskrimineringsombudsmannen
Helsingfors, den 6 juli 2020

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| 1. Projektet Effektiviteten av övervakningen..... | 1 |
| 1.1 Bakgrund till projektet | 1 |
| 1.2 Projektmaterialet | 2 |
| 2. Övervakning av verkställigheten av avlägsnande ur landet | 3 |
| 2.1 Avlägsnande ur landet..... | 3 |
| 2.2 Bakgrund och innehåll till bestämmelserna om skyldigheten att övervaka | 4 |
| 2.3 Uppbyggande av övervakningen..... | 8 |
| 2.4 Grundläggande och mänskliga rättigheter vid verkställigheten av avlägsnande..... | 9 |
| 2.5 Övervakningsarbetet i praktiken..... | 10 |
| 2.6 Inriktning av övervakningen..... | 11 |
| 2.7 Polisens ledsagarrapporter | 12 |
| 2.8 Övervakning efter återvändandet..... | 13 |
| 2.9 Internationellt övervakningssamarbete | 13 |
| 2.10 Övervakarnas välbefinnande i arbetet..... | 14 |
| 2.11 Övervakningen under åren 2014–2019 | 15 |
| 2.12 Tidslinje – övervakningsarbetet som en del av samhällsförändringar..... | 16 |
| 3. Ombudsmannens observationer | 19 |
| 3.1 Säkerställande av övervakarnas tillgång till information | 20 |
| 3.2 Betydelsen av myndighetssamarbetet..... | 21 |
| 3.3 Polisens användning av maktmedel | 21 |
| 3.4 Identifiering och beaktande av sårbarhet..... | 23 |
| 3.5 Information om tidpunkten för avresa..... | 24 |
| 3.6 Den återvändande personens möjligheter för kommunikation..... | 24 |
| 3.7 Tolkning..... | 25 |
| 3.8 Utveckling av ledsagarnas utbildning..... | 25 |
| 3.9 Nationell ledsagarpool | 26 |
| 3.10 Beaktande av de återvändande personernas rättsskydd | 26 |
| 3.11 Informationsförmedling mellan myndigheter | 28 |
| 4. Goda förfaranden som identifierats i övervakningen..... | 29 |
| 5. Ombudsmannens åtgärder | 34 |
| 6. Förutsättningar för ett effektivt övervakningssystem och påverkningsmöjligheter..... | 36 |
| 6.1 Förutsättningar för en effektiv och högklassig övervakning | 37 |
| 6.2 Övervakningens påverkningsmöjligheter | 38 |
| 6.3 Övervakningen har gjort en skillnad | 39 |
| 6.4 Kommunikation..... | 40 |
| 7. Slutligen..... | 42 |

1. Projektet Effektiv övervakning

1.1 Bakgrund till projektet

Diskrimineringsombudsmannens roll som övervakare av verkställigheten av avlägsnande ur landet är relativt ny. Någon tidigare nationell verksamhetsmodell finns inte och man saknar även liknande erfarenheter. Återvändandedirektivet¹, förordningen om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex)² och den nationella lagstiftningen³ förpliktar till övervakning, men definierar inte dess innehåll. Inom ramen för sina resurser kan ombudsmannen övervaka endast en liten del av återvändandena. Det är därför viktigt att bedöma övervakningen och utveckla den strukturella effektiviteten hos övervakningen, utöver deltagandet i enskilda återvändandeinsatser.

Diskrimineringsombudsmannen fick stöd från Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF) av Europeiska unionens fonder för inrikes frågor (senare EUSA) för Effektiviteten av övervakningen av återsändandet-projektet som genomfördes 1.2.2019–31.7.2020. Projektet bidrar till det särskilda målet att utveckla rättvisa och effektiva strategier för återvändande enligt definitionen i förordningen om inrättande av fonden (EU/516/2014). Vad gäller nationella mål för Finland följer projektet de uppställda målen i 3.3. Samarbete. Enligt det nationella genomförandeprogrammet för åren 2014–2020⁴ stöds planeringen, inledningen och utvecklingen av den externa och oberoende övervakningen av återsändningarna bland annat genom att jämföra goda förfaranden och utveckla verksamhetsätt samt genom relevant utbildning för myndigheterna. Målet är att utveckla den externa och oberoende övervakningen, göra verksamheten mer öppen för insyn och att säkerställa rättsskyddet för både de personer som återsänds och deras ledsagare.

Den här aktuella rapporten som bedömer övervakningsarbetet som inleddes och genomfördes under åren 2014–2019 utarbetades som en del av AMIF-projektet. Utifrån materialet som består av enskilda övervakningar granskar man också polisens avlägsnandeverksamhet och goda förfaranden inom den, men ger också utvecklingsförslag. Den nationella övervakningsverksamheten diskuteras också mot bakgrund av den europeiska utvecklingen. Europeiska unionen har som mål att öka återsändningarna, vilket ökar övervakningens betydelse och behovet av Frontex-samarbete och samordning mellan medlemsstaterna.

Projektet sammanfattade också deltagandet av ombudsmannen i utvecklingen av övervakningen i europeiskt samarbete enligt återvändandedirektivet. Dessutom utvecklades övervakningsgruppens interna och externa kommunikationsfärdigheter. Projektet genomfördes av Pirjo Kruskopf som var gruppansvarig (1.2.2019–31.1.2020), överinspektör Päivi Keskitalo, kommunikationschef Maria Swanljung och överinspektör Maija Koskenoja (1.2.2020–31.7.2020).

¹ Återvändandedirektivet (2008/115/EG) 8.6art ¹ Återvändandedirektivet (2008/115/EG) 8.6art

² Europaparlamentets och rådets förordning (s.k. Frontexförordning) (EU) 2016/1624 och den nya Frontexförordningen (EU) 2019/1896

³ Utlänningslagen 152b §

⁴ <https://eusa-rahastot.fi/documents/3488306/0/AMIF+toimeenpano-ohjelma+1.10.2019.pdf/4c1f2a35-5c98-5829-8ffa-f07c486067a5/AMIF+toimeenpano-ohjelma+1.10.2019.pdf>

I styrgruppen för ombudsmannens AMIF-projekt fanns polisinspektör Mia Poutanen från Polisstyrelsen (anvisningar för polisens avlägsnandeverksamhet), direktör för Helsingfors förvarsenhet Mikael Laurinkari (myndighetssamarbete med polisen inom verkställigheten av avlägsnande ur landet, utmanande avresesituationer och identifiering av sårbarhet), överinspektör Max Janzon från Gränsbevakningsväsendet (Frontex-samarbete) och Associate Legal Officer Thomas Bergman, UNHCR:s kontor för norra Europa i Stockholm (1.2.2019–31.1.2020) (förstärkning av människorättsperspektivet). Ordförande för projektets styrgrupp var diskrimineringsombudsman Kirsi Pimiä, (1.2.2019–31.1.2020) och byråchef Rainer Hiltunen (1.2.2020–31.7.2020).

1.2 Projektmaterialiet

Projektet Effektiviteten av övervakningen av återsändandet syftar till att utreda hur myndigheternas verksamhet kan utvecklas, det är inte fråga om akademisk forskning. Utvärderingen inriktas mot polisens avlägsnandeverksamhet i den mån övervakarna har observerat den och övervakningsarbetet som utförs av övervakarna samt effektiviteten av övervakningsarbetet och dess utvecklingsbehov. Målet var att producera en rapport om uppbyggnaden, utvecklingen och bedömningen av övervakningsarbetet för verkställigheten av avlägsnande ur landet, som omfattar perioden 2014–2019. Ett annat mål var att sammanställa god praxis som övervakarna identifierat i polisens avlägsnandeverksamhet, men även utvecklingsbehov och rekommendationer för verksamheten. Avsikten var också att definiera förutsättningarna för ett effektivt övervakningssystem och att strukturera de faktorer som påverkar övervakningens effektivitet. Projektets slutliga mål är att bidra till att praxisen för avlägsnandet av tredjelandsmedborgare utvecklas för att i högre grad ta hänsyn till de återvändandes grundläggande och mänskliga rättigheter.

Materialet består av 189 enskilda övervakningar av avlägsnanden ur landet som genomfördes under åren 2014–2019. Sedan 2016 har övervakarna lämnat skriftlig respons till polisen om sina övervakningar. Denna respons utgör huvudmaterialet i utredningen. Innehållet i responsen delades in i de aktuella temana, fördes in i tabeller och temahelheternas innehåll analyserades. Annat material i utredningen inkluderar myndighetshandlingar som rör övervakningen av verkställigheten av avlägsnande ur landet (bland annat rekommendationer, brev, klagomål och begäran om bedömning) samt kontakter och möten med olika aktörer. Naturligtvis har all den erfarenhet som övervakarna samlat i sitt arbete sedan 2014 spelat en nyckelroll i skrivandet av denna utredning.

Materialet visade sig innehålla några teman som skulle ha varit värda en närmare granskning. Begränsade resurser tvingade dock fokus på de kärnteman som framkom ur materialet och som följt med i det praktiska övervakningsarbetet genom åren. De nya temana kommer att behandlas bland annat i diskrimineringsombudsmannens nästa projekt, som fick AMIF-projektfinansiering. Projektet behandlar identifiering av återvändande i sårbar ställning och beaktande av deras behov i återvändandeverksamheten. Projektet inleddes i augusti 2020.

2. Övervakning av verkställigheten av avlägsnande ur landet

2.1 Avlägsnande ur landet

Polisens avlägsnandeverksamhet regleras i första hand av återvändandedirektivet, utlänningslagen, polislagen och Polisstyrelsens anvisningar och föreskrifter. Återvändandedirektivet ålägger en skyldighet på medlemsstaterna att utfärda beslut om att personer som vistas olagligt på deras territorium ska återvända. Direktivet föreskriver förfaranden som ska tillämpas och innehåller också bestämmelser om rättssäkerhetsgarantier för dem som ska avlägsnas. Direktivet fastställer inte kriterierna för avlägsnandet.

I Finland grundar sig avlägsnande ur landet av en utlänning på ett beslut om avvisning eller utvisning eller ett beslut om nekad inresa. Beslutet om avvisning kan fattas av polisen, Gränsbevakningsväsendet eller Migrationsverket. Migrationsverket fattar beslutet om utvisning. Ändring kan sökas hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen. Beslutet om avlägsnande ur landet verkställs av polisen eller gränskontrollmyndigheten.

För verkställigheten av avlägsnande ur landet kan man ofta använda allmänbegreppet återvändande. Begreppet har även etablerat sig i lagstiftningen. 146a § i utlänningslagen preciserar vad som avses med återvändande. Enligt lagen avses med återvändande ett förfarande för avlägsnande som innebär att en tredjelandssmedborgare som har fått ett beslut om nekad inresa, avvisning eller utvisning antingen återreser frivilligt eller avlägsnas ur landet.

I lagen fastställs också det destinationsland som personen kan återsändas till. Utgångspunkten är att personen återsänds till ursprungslandet, men i vissa situationer kan personen återsändas till exempel till ett transitland eller ett land där hen har uppehållstillstånd.

En stor del av dem som har fått ett beslut om avvisning eller utvisning lämnar landet frivilligt. Den som har fått beslutet om avlägsnande lämnar landet själv i detta fall, utan stöd från en myndighet eller en tredje part. Ibland kan personen återvända till destinationslandet med hjälp av Internationella organisationen för migration (IOM).

Om frivilligt återvändande av en eller annan anledning inte sker, ser myndigheten till att den person som ska avlägsnas ur landet verkligen passerar den finska gränsen. Även detta kan ske som ett s.k. övervakat återvändande. I dessa situationer kan polisen (eller gränskontrollmyndigheten) till exempel ta en persons resedokument till gränsövergångsstället och ser till att personen stiger ombord på ett flygplan eller annat transportmedel. Ibland ledsagar polisen den återvändande personen fram till destinationslandet. I dessa situationer pratar man om återsändande med ledsagare. I traditionella och sociala medier används ofta termen tvångsåtersändande. Detta syftar specifikt på avlägsnande med ledsagare. Användningen av begreppet beror mycket på att en stor del av de som ska avlägsnas med ledsagare motsätter sig återvändandet av en eller annan anledning och inte vill lämna landet frivilligt.⁵

När en person återsänds från Finland under övervakning eller med ledsagare, är det ofta myndigheten som tar hand om researrangemangen. Dessutom vid avlägsnande med ledsagare förordnar polisen ledsagare för resan.

⁵ Inte alla återvändanden som sker med ledsagare handlar om tvång, utan det kan vara fråga om att polisen förordnar ledsagare, om trafikmedlets säkerhet kräver det. (Utlänningslagen 177 §). Även transportörer kan framställa begäran om förordnande av ledsagare. Säkerhetsaspekten är ofta aktuell vid återsändning av brottslingar, då kan ledsagare förordnas för att garantera säkerheten av andra passagerare.

Polisen måste se till att den återvändande personen kan resa med hänsyn till hens hälsotillstånd och att beslutet om avlägsnande ur landet är verkställbart. Beslutet om verkställighetsförbud kan fattas av förvaltningsdomstolen, högsta förvaltningsdomstolen eller ett gränsöverskridande organ.

Polisens genomförda verkställigheter av avlägsnanden ur landet⁶ 2014-2019:

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | TOT. |
|---|------|------|------|------|------|------|-------|
| Personen återreser själv | 433 | 589 | 820 | 452 | 358 | 518 | 3170 |
| Transporterats till gränsövergångsstället | 371 | 247 | 412 | 456 | 472 | 144 | 2102 |
| Med ledsagare | 449 | 682 | 1675 | 557 | 560 | 421 | 4344 |
| Övervakat avlägsnande ur landet | 1302 | 1218 | 1921 | 1012 | 1077 | 1572 | 8102 |
| TOT. | 2555 | 2736 | 4828 | 2477 | 2467 | 2655 | 17718 |

Under de senaste åren har polisen sänt tillbaka personer från Finland till över hundra olika länder varje år. Totalt har polisen under de senaste åren sänt tillbaka människor till omkring 160 olika länder. En stor del av tillbakasändningarna genomförs med reguljärflyg. I vissa fall kan tillbakasändningen ske med charterflyg. Enligt övervakarnas observationer har detta hänt till exempel i situationer där flera personer sänds tillbaka till samma land eller två länder nära varandra eller om det bedöms att en tillbakasändning med reguljärflyg inte kommer att lyckas. Under de senaste åren har människor sänts tillbaka med Frontex gemensamma flyg och nationella charterflyg från Finland till åtminstone Albanien, Kosovo, Italien, Grekland, Tyskland, Pakistan, Kongo, Nigeria, Irak och Afghanistan.

Alla polisinsättningar verkställer avlägsnanden ur landet. Det nationella ansvaret för verkställigheten av avlägsnande ur landet har ålagts polisinsättningarna i Helsingfors och Sydöstra Finland. Placeringen av förvarsheter i Helsingfors och Joutseno innebär i praktiken att polisinsättningarna i Helsingfors och Sydöstra Finland spelar en viktig roll i genomförandet av återsändningar. Även Gränsbevakningsväsendets ledsagare har deltagit i några charterflyg som diskrimineringsombudsmannen övervakat.

2.2 Bakgrund och innehåll till bestämmelserna om skyldigheten att övervaka

Artikel 8.6 i återvändandedirektivet som gäller övervakningen av avlägsnande verkställdes nationellt 2014. I lagberedningsmaterialet heter ombudsmannen minoritetsombudsman. Namnet ändrades till diskrimineringsombudsman 2015 när den nya diskrimineringslagen trädde i kraft. I detta avsnitt hänvisar vi till den övervakande myndigheten med den dåtida benämningen minoritetsombudsman.

Ikraftsättandet av återvändandedirektivet genomfördes genom ändringar i utlänningslagen 2011. Man bedömde då att övervakningen av det effektiva avlägsnandet ur landet som krävs i direktivets artikel 8.6 redan fanns i den nationella lagstiftningen. I regeringens proposition om genomförandet av direktivet⁷ konstaterades det att riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern i statsrådet svarar för den allmänna laglighetskontrollen och att det är möjligt att utan begränsningar anföra klagomål hos dem också över avgöranden och förfaranden som berör avlägsnanden ur landet.

⁶ Uppgifterna från polisens PolStat-system

⁷ RP 208/2010

Dessutom ska minoritetsombudsmannen informeras om de beslut enligt 208 § i utlänningslagen som gäller avvisning, utvisning eller tagande i förvar av utlänningar och på ombudsmannens begäran även andra beslut som fattas med stöd av utlänningslagen. Trots sekretessbestämmelserna har minoritetsombudsmannen rätt att få den information som är nödvändig för att sköta uppgifterna som fastställts i utlänningslagen. Det ansågs att dessa bestämmelser uppfyller direktivets krav på ett effektivt övervakningssystem och att det inte fanns ett behov av att separat föreskriva om övervakningen av verkställigheten av avlägsnande ur landet.

År 2012 konstaterade dock EU-kommissionen i sin bedömning av ikraftsättandet av återvändandedirektivet för Finlands del att kraven på effektiv övervakning av verkställigheten av avlägsnande ur landet inte uppfylls. Samtidigt föreslog kommissionen att återsändningarna skulle övervakas av ett externt organ. Kommissionen ansåg också att laglighetskontrollen av beslutsförfarandet var exemplarisk, men övervakningen av verkställigheten uppfyllde direktivets krav endast vid återvändanden som genomfördes med charterflyg. Enligt kommissionens uppfattning uppfyllde inte den interna laglighetskontrollen direktivets krav när återvändandena genomfördes med reguljärflyg, utan dessa återvändanden måste bli övervakade av en extern aktör. Men även i fråga om charterflyg innebar övervakningen i verkligheten endast att enskilda tingsrättsdomare hade deltagit i återsändandeflygningar vid några tillfällen, utan att denna praxis grundade sig på lagen.

Beredningen av propositionen

Ändringen av lagen som gäller övervakningen av verkställigheten av avlägsnande ur landet upprättades vid inrikesministeriet. Under beredningen av regeringens proposition⁸ övervägdes även riksdagens justitieombudsman vid sidan av minoritetsombudsmannen som ett alternativ för myndigheten som övervakar verkställigheten av avlägsnanden ur landet⁹. Efter preliminära diskussioner ansåg justitieombudsmannen dock att det i detta skede inte fanns förutsättningar att ta över uppdraget. Även vissa remissinstanser ansåg att riksdagens justitieombudsman borde bli den övervakande myndigheten. Förvaltningsutskottet konstaterade i sitt betänkande¹⁰ att det hade behövts större och grundligare beredning om uppdraget hade avsatts för justitieombudsmannen med den givna tidsplanen. Enligt sannfinländarnas grupp i utskottet borde övervakningsuppdraget ha tilldelats justitieombudsmannen.

Enligt regeringspropositionen var dock minoritetsombudsmannen en lämplig myndighet för att övervaka avlägsnandet. Kriterierna var bl.a. skyldigheten enligt lagen att informera minoritetsombudsmannen om beslut om avlägsnande ur landet samt ombudsmannens självständighet och oberoende. Dessutom omfattade minoritetsombudsmannens verksamhetsområde även tryggheten av utlänningars rättigheter.

Regeringspropositionen preciserade de uppgifter och befogenheter som hör till ombudsmannens övervakning

Regeringspropositionen gav vissa riktlinjer för övervakningen. Centralt för övervakningen skulle vara de personer som ska avlägsnas från Finland med ledsagare. Vid behov skulle minoritetsombudsmannen också kunna bedöma andra sätt att återsända, till exempel frivilligt återvändande.

⁸ RP 134/2013

⁹I november 2014 blev riksdagens justitieombudsman en sådan nationell förebyggande mekanism (NPM) som avses i FN:s fakultativa protokoll till konventionen mot tortyr. Kontrollorganet gör regelbundna inspektioner på platser där frihetsberövade personer hålls fängslade. I flera europeiska länder (t.ex. Danmark, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien) övervakar det nationella kontrollorganet också verkställigheten av avlägsnanden ur landet.

¹⁰ FvUB 19/2013 rd

Övervakningen skulle kunna variera i sin omfattning och täcka in alla faser av återvändandet eller bara gälla en viss fas, såsom exempelvis resan från förvarshuset till flygplatsen. Utöver förbud mot återsändande bör övervakningen också ta fasta på förvar, hälsotillstånd, personens utsatthet, barnets rättigheter och bästa och den mänskliga aspekten på hur ett avlägsnande genomförs.

Insynen i övervakningssystemet förbättras om minoritetsombudsmannen rapporterar om resultaten från övervakningen i sin årliga verksamhetsberättelse. Minoritetsombudsmannen ska också kunna lägga fram förslag, rekommendationer, utlåtanden och råd om verkställigheten av avlägsnanden.

Övervakaren kan inte ingripa i verkställigheten

Den myndighet som svarar för övervakningen föreslogs inte få möjlighet att ingripa i verkställigheten, användningen av maktmedel eller tidpunkten i fråga om tillbakasändningar. Verkställighetssättet eller tidsplanen behöver inte ändras för att anpassas till övervakningen. Avlägsnanden ska också kunna övervakas utan att polisen eller gränskontrollmyndigheten underrättas i förväg. Minoritetsombudsmannen ska själv svara för eventuella researrangemang.

Resursfråga

Regeringens proposition löste inte resursproblemet med ombudsmannens nya uppgift. Minoritetsombudsmannen hade preliminärt bedömt att dess nuvarande resurser inte räcker till för övervakning av återvändanden så effektivt som direktivet förutsätter, utan att övervakningen kräver en arbetsinsats som motsvarar ett årsverke. I regeringens proposition skulle frågan om resurserna som övervakningen kräver behandlas och avgöras när man har utrett detaljerna i verksamheten och hurudan belastning den de facto medför samt beslutat om tidpunkten för när övervakningen ska inledas.

Resursfrågan kom upp också i utskottsbehandlingen. I sitt betänkande konstaterade förvaltningsutskottet att för att övervakningssystemet ska kunna verkställas är det viktigt att se till att minoritetsombudsmannen har adekvata resurser för arbetet. Utskottet påminde också om att det är möjligt att utnyttja det fleråriga programmet inom EU:s migrations- och asylfond i arbetet med att bygga och starta upp övervakningen. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet ansåg det vara nödvändigt att minoritetsombudsmannen har tillräckliga resurser för övervakningen. Trots utskottens överväganden beviljades inte ytterligare resurser för övervakningsuppdraget utan verksamheten startades upp med hjälp av projektfinansiering. Ombudsmannens verksamhet har också avsevärt begränsats av de personalresurser som är tillgängliga för övervakningsarbetet.

Utökad rätt till information

Regeringens proposition krävde i synnerhet ett närmare samarbete och intensivare informationsutbyte mellan polisen, förvarshuset och minoritetsombudsmannen så att informationsutbytet i fortsättningen omfattar också de uppgifter som behövs för det nya övervakningsuppdraget. 208 § i utlänningslagen kompletterades med en bestämmelse enligt vilken ombudsmannen på begäran ska få all annan nödvändig information som behövs för att kunna övervaka verkställigheten av avlägsnanden ur landet. Syftet var att garantera att minoritetsombudsmannen har rätt att få de uppgifter som behövs för att effektivt kunna utföra den övervakning som avses i 152 b §. En sådan uppgift är exempelvis om en utlännings avlägsnas ur landet med ledsagare eller inte.

Avsikten var att minoritetsombudsmannen utifrån den information som ges väljer de beslut vars verkställighet ombudsmannen vill övervaka. Polisen eller gränskontrollmyndigheten ska förse minoritetsombudsmannen med detaljerad information om verkställigheten. Vid valet av föremål för övervakning ska minoritetsombudsmannen ta hänsyn till exempelvis behoven bland utsatta personer, medicinska aspekter, familjesituation, hur sannolikt behovet av maktmedel är och information om eventuellt besvärliga målstater. Minoritetsombudsmannen kan bedöma behovet av övervakning bland annat med beaktande av information som ges av frivilligorganisationer, förvarsenheter och förläggningar, polisen eller gränskontrollmyndigheten och de återvändande personernas biträden.

För att övervakningen ska vara effektiv föreslås det att det till lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter¹¹ fogas en bestämmelse. Den genomfördes dock i slutet av 2014 genom en separat ändring av lagen¹² som fastställde minoritetsombudsmannens rätt att besöka förvarsenheter och föra konfidentiella samtal med utlänningar som tagits i förvar.

Regeringens proposition föreslog också ändringar i lagen om minoritetsombudsmannen och diskrimineringsnämnden så att det läggs till att minoritetsombudsmannen ska övervaka verkställigheten av avlägsnanden ur landet. Denna ändring genomfördes inte och övervakningen av verkställigheten av avlägsnanden ur landet fogades endast till utlänningslagen med en ny 152b § som gäller övervakning av avlägsnanden ur landet.

Riksdagsbehandlingen

I riksdagen behandlades lagändringen i förvaltningsutskottet¹³. Arbetslivs- och jämställdhetsutskottet gav ett utlåtande i frågan¹⁴. Båda utskotten ansåg att det var viktigt att organisera övervakningen och att minoritetsombudsmannen var rätt myndighet för att sköta uppgiften. Sannfinländarnas medlemmar i förvaltningsutskottet invände dock att övervakningen tilldelas minoritetsombudsmannen och de ansåg att den som står för övervakningen bör vara riksdagens justitieombudsman.

Enligt förvaltningsutskottets betänkande ansåg utskottet att det är olämpligt att i lagen specificera olika faser eller förfaranden i övervakningen, för att inte samtidigt begränsa övervakningsmekanismen. Å andra sidan påpekade arbetslivs- och jämställdhetsutskottet att övervakningsuppgiften i motiveringen beskrivs på en mycket allmän nivå vilket i praktiken kan förorsaka ovisshet om den övervakande myndighetens rättigheter och gränserna för behörigheten. Utskottet ansåg det viktigt att övervakningsuppdraget och rättigheterna och behörigheten för den myndighet som utför det definieras tillräckligt tydligt i lagen eller i motiveringen, så att myndigheten kan agera smidigt. Dessutom ansåg utskottet att tillgodoseendet av barnets rättigheter och barnets bästa vid verkställigheter ska vara centralt för övervakningen. Utskottet ansåg också att det är något problematiskt med tanke på den övervakande myndighetens oberoende ställning att minoritetsombudsmannen administrativt hör till samma ministerium som de som ska övervakas.

En ny paragraf 152b § fogades till utlänningslagen i samband med bestämmelserna om övervakningen av verkställigheten av avlägsnanden ur landet och *utlänningslagen 208 §* kompletterades i följande avseenden:

¹¹ Lag om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter (116/2002)

¹² Ändring av 6 och 6a § i lagen om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter 1343/2014.

¹³ FvUB 19/2013 rd

¹⁴ AjUU 13/2013 rd

152b § Övervakning av verkställigheten av avlägsnanden ur landet

Minoritetsombudsmannen har till uppgift att i alla faser övervaka hur avlägsnanden ur landet verkställs.

Utlänningslagen 208 § Information till minoritetsombudsmannen

Minoritetsombudsmannen ska informeras om de beslut enligt denna lag som gäller beviljande av uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd eller tillfälligt skydd, avvisning eller utvisning av en utlänning eller nekad inresa. Minoritetsombudsmannen ska också utan dröjsmål informeras om beslut om tagande i förvar av en utlänning. På ombudsmannens begäran ska denne också informeras om andra beslut enligt denna lag *och ges de uppgifter som behövs för att övervaka verkställigheten av avlägsnanden ur landet enligt 152 b §.*

Enligt både Frontex och de olika rekommendationerna är målet med övervakningen av avlägsnande ur landet en human avlägsningsprocess där de mänskliga rättigheterna respekteras. Med övervakningen vill man också öka transparensen i myndigheternas verksamhet, stärka rättsskyddet för personer som sänds tillbaka och riva ner fördomar som gäller myndighetsverksamheten. Övervakarens närvaro redan i sig anses minska pressen och konfliktkänsligheten i anknytning till återsändningar.

2.3 Uppbyggande av övervakningen

En separat resurs allokerades inte för genomförandet av övervakningsuppdraget. Därför ansökte ombudsmannen EU-projektfinansiering och övervakningsarbetet inleddes med stöd från Solid-fondernas återvändandefond 1.4.2014–31.5.2015. Projektet granskade polisens avlägsnandeförfaranden och byggde upp samarbetet med intressenterna samt vidtog de första praktiska övervakningsåtgärderna i slutet av 2014.

Utvecklingsarbetet fortsatte med EUSA-fondernas AMIF-projekt 1.7.2015–30.6.2018. Under projektperioden kunde man bl.a. etablera den nationella övervakningen, inleda återkopplingen till polisen genom skriftlig respons om övervakade avlägsnanden ur landet samt ansluta sig till samarbetet mellan medlemsstaterna. Sedan 2017 har justitieministeriet allokerat anslag för genomförandet av övervakningen, men utvecklingen av övervakningsarbetet har fortsatt med hjälp av EU-projektfinansiering. Under åren 2014–2019 har minst två och högst fem överinspektörer utfört övervakningsuppdrag.

Innehållet i övervakningen utvecklades utan tidigare nationella modeller eller erfarenheter. Samtidigt började man utföra övervakningsåtgärder i praktiken. Lärdomar söktes också utomlands. Övervakarna gjorde en studieresa till Danmark och Nederländerna och bekantade sig med de lokala övervakningsmyndigheternas verksamhet. I dessa länder hade återvändandedirektivet implementerats för övervakningens del flera år före Finland. Dessutom studerade man internationella rekommendationer om genomförandet av återvändanden som har utfärdats till exempel av Europarådets kommitté mot tortyr¹⁵ (senare CPT) och Europarådet¹⁶. Även Frontex, som koordinerar gemensamma europeiska återvändanden, har egna anvisningar för¹⁷ återvändandeverksamheten.

¹⁵ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), 13th General Report on the CPT's activities; deportation of foreign nationals by air

¹⁶ Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, 2005

¹⁷ Frontex, Code of Conduct for joint return operations coordinated by Frontex

Också handboken om återvändande som Europeiska kommissionen utfärdat har bidragit med riktlinjer för övervakningen¹⁸. Handboken ger vägledning om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som grundar sig på EU:s rättsakter, återvändandedirektivet i synnerhet.

Under de första åren av övervakningen ansågs det att övervakningen blir effektiv genom regelbundna möten med polisledningen och uppföljningsarbetsgruppens verksamhet. Ombudsmannen var ju inte skyldig att rapportera om övervakningsarbetet. Endast interna promemorior upprättades om enskilda övervakningar. Men polisledningen efterlyste också omedelbar respons om enskilda övervakningar. För att öka effektiviteten i övervakningen började man ge skriftlig respons till polisen. Inledningsvis utvecklade man en formell responsblankett, men senare övergick man till att använda en mer informell text där nyckelfrågor kunde lyftas fram vid varje återvändande. Förutom bristerna och utvecklingsförslagen var återkopplingen avsedd att uppmärksamma goda förfaranden samt tillvägagångssätt som respekterar de grundläggande rättigheterna.

2.4 Grundläggande och mänskliga rättigheter vid verkställigheten av avlägsnande

Kärnan i diskrimineringsombudsmannens övervakningsarbete är att bedöma genomförandet av verkställigheten av återvändanden ur perspektivet med grundläggande och mänskliga rättigheter.

De grundläggande och mänskliga rättigheterna är fundamentala rättigheter som är lika för alla. De grundläggande rättigheterna tryggas i Finlands grundlag och Europeiska unionens stadga. De mänskliga rättigheterna i sin tur är inskrivna i internationella människorättskonventioner. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Internationella människorättsorgan har konstaterat att verkställigheten av avlägsnanden ur landet är en situation där risken för kränkningar av de grundläggande och mänskliga rättigheterna är särskilt stor.

Enligt polislagen ska polisen respektera de grundläggande rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. När polisen utövar sina befogenheter ska den välja det motiverbara alternativ som bäst tillgodoser dessa rättigheter¹⁹. I den nya förordningen om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex²⁰ hänvisar man flera gånger till respekt för de grundläggande rättigheterna i insatserna som byrån koordinerar.

Vid verkställigheten av avlägsnandet ur landet ökar risken för att vissa grundläggande rättigheter kränks. Detta kapitel behandlar tillgodoseendet av de grundläggande rättigheterna som är väsentliga för återvändanden. I situationer där maktmedel används betonas särskilt rätten till liv samt förbudet mot tortyr och omänsklig behandling²¹. I vissa europeiska länder har återvändande personer dött till följd av felaktig användning av maktmedel i samband med avlägsnandet ur landet. Övervakningen uppmärksammar därför användningen av maktmedel, som alltid ska vara den sista utvägen, lagenligt och i proportion till motståndet. Metoder som försvårar förmågan att andas normalt är förbjudna. Eventuella fängsel skall tas bort när motståndet har upphört och fängsel får inte användas som en försiktighetsåtgärd.

¹⁸ Europeiska kommissionens rekommendation (EU) 2017/2338 om upprättande av en gemensam ”Handbok om återvändande” som medlemsstaternas behöriga myndigheter ska använda när de utför åtgärder i samband med återvändande

¹⁹ Polislagen 1:2§

²⁰ Frontex-förordningen (EU) 2019/1896

²¹ 7 § i Finlands grundlag 731/1999 Rätten till liv, personlig frihet och integritet

-Alla har rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Ingen får dömas till döden eller torteras eller utsättas för någon annan behandling som kränker människovärdet.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett det viktigt att endast personer som är utbildade i användning av maktmedel har rätt att använda maktmedel och att utbildarna uppmärksammar de grundläggande och mänskliga rättigheterna som faktorer som begränsar användningen av maktmedel. De som kraftigt sätter sig emot återvändandet bör behandlas sakligt och med respekt för deras människovärde, även i svåra situationer. Utöver överdriven användning av maktmedel kan en situation med omänsklig behandling uppstå till exempel när vissa basbehov, såsom mat och dryck, försummas.

Särskilda behov av återvändande personer i sårbar ställning, såsom sjuka och funktionshindrade personer, måste identifieras och beaktas vid planering och genomförande av avlägsnandet. Nödvändig medicinering måste tas om hand. Den återvändande personen ska kunna resa och CPT rekommenderar också att alla återvändande har ett Fit-to-travel-reseintyg. Bemötande som respekterar människovärdet är också att se till att kläderna är lämpliga, till exempel sandaler ska inte användas på vintern.

Den återvändande personens rätt att inom flygbolagets tillåtna gränser ta med sig sin lämpligt packade egendom stödjer egendomsskyddet och genom det, värdig behandling. Polisstyrelsen instruerar att tid reserveras för den återvändande personen för att hen ska kunna göra arrangemang avseende sin egendom, om hen på grund av en stor mängd varor blir tvungen att lämna en del av sin egendom i landet.

Religionsfriheten innefattar rätten att bekänna sig till och utöva en religion. Vid återvändandeinsatser ska detta tas till hänsyn till exempel vid planering av måltider.

Skyddet av familjelivet har fastställts bland annat i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna²² och i grundlagen²³. Återvändanderesorna ska också arrangeras på ett sådant sätt att alla i familjen kan resa tillsammans och att de även i transportmedlet kan placera sig så nära varandra som möjligt. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets bästa prioriteras i myndigheternas åtgärder rörande barn²⁴. Barnet måste behandlas lämpligt med tanke på barnets ålder och med hänsyn till barnets särskilda behov. Barnet kan få spel eller annat att syssla med under resan. Små barn måste ha tillgång till tillräcklig mat och det ska finnas en möjlighet att byta blöja under resan. Till exempel mamman ska ha tillgång till ett skyddat utrymme för att amma sitt spädbarn. Om föräldrarna måste utsättas för maktmedel ska barnen flyttas till ett annat utrymme så att de inte blir tvungna att se användningen av maktmedel som riktas på föräldrarna.

2.5 Övervakningsarbetet i praktiken

Enligt lagen har ombudsmannen till uppgift att i alla faser övervaka hur avlägsnanden ur landet verkställs. Det innebär först och främst att övervakaren kan övervaka verkställigheten tidsmässigt från det att den som ska sändas tillbaka informeras om avlägsnandet ur landet fram till överlämnandet i destinationslandet. Övervakning av alla faser av avlägsnandet ur landet innebär dessutom att övervakaren har obehindrat tillträde till alla situationer, lokaler och uppgifter som är av betydelse för övervakningen. Övervakaren följer, observerar och registrerar den återvändande personens och ledsagarpatrullens²⁵ aktiviteter under hela genomförandet.

²² Artikel 8 i Europakonventionen 63/1999

²³ 10 § i Finlands grundlag 731/1999

²⁴ Art 3 i Konventionen om barnets rättigheter, art 5 i återvändandedirektivet, art 17 i EU:s stadga

²⁵ Diskrimineringsombudsmannen har i begränsad utsträckning övervakat återvändanden där Gränsbevakningsväsendet har deltagit. Övervakningen har även riktats mot myndigheter i andra länder när deras återvändandeinsatser har övervakats som av Frontex utsedda övervakare. Som regel har diskrimineringsombudsmannen riktat övervakningen mot polisens återvändandeverksamhet.

Övervakaren gör anteckningar om sina observationer, i synnerhet med hänsyn till genomförandet av rättigheterna för den person som sänds tillbaka. Även goda förfaranden registreras i syfte att stärka och sprida dem. Övervakaren har inte behörighet att ingripa i sättet på vilket enskilda avlägsnanden ur landet verkställs, tidpunkten för avlägsnandet eller användningen av maktmedel. Övervakaren kan inte heller hindra eller avbryta en tillbakasändning.

Övervakaren fäster uppmärksamhet vid bland annat om personen som sänds tillbaka har varit medveten om tidpunkten för avfärden och haft möjlighet att förbereda sig för den, hur omständigheter relaterade till sårbarhet har beaktats, hur ledsagarna behandlar personen som ska avlägsnas ur landet och hur den polis som leder ledsagarpatrullen genomför operationshelheten. Andra faktorer att observera är hur kontakten mellan personen som ska sändas tillbaka och biträdet och de närstående förverkligas, ordnandet av tolk och ledsagarnas kommunikation med personen som ska sändas tillbaka, möjligheten att ta med resgods, beaktande av hälsotillståndet och möjligheter att äta, att maktmedel används i sista hand och i proportion till motståndet samt hanteringen av maktmedelsredskap. Under resan kan övervakaren beroende på situationen även samtala med personen som ska sändas tillbaka.

Om övervakaren övervakar hela återvändandet från upphämtning till överlämnande av den återvändande i destinationslandet, avslutas övervakningsuppgiften när destinationslandets myndigheter tar emot den återvändande personen och godkänner hens ankomst i landet. Övervakaren kan sedan ge muntlig respons till ledsagarna. Efter hemkomsten ger övervakaren skriftlig respons till polisen och Polisstyrelsen. Övervakarna har regelbundna möten med polisledningen. Övervakarna deltar även i polisens utbildning för ledsagarpatrullen och patrullens chefer för att berätta om övervakningen, övervakarens roll samt beaktandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i verkställigheten av avlägsnanden ur landet. Ombudsmannen samarbetar med polisen, men också med gränsövervakningsmyndigheter, tingsrätter, förläggningar, förvarsenheter och de återvändandes biträden.

2.6 Inriktning av övervakningen

För att kunna utföra övervakning måste ombudsmannen informeras om planerade avlägsnanden ur landet. Ombudsmannen övervakar avlägsnanden ur landet på riks nivå, vilket innebär att samarbetet och informationsflödet måste fungera smidigt med alla polisinrättningar. En förutsättning för övervakningen är också att övervakaren får nödvändiga bakgrundsuppgifter om den återvändande personen, såsom uppgifter om personens juridiska ställning eller sårbarhet.

Polisen ska i förväg skicka resplanerna för avlägsnanden till diskrimineringsombudsmannen, till exempel gemensamma Frontex-återsändandeflygningar, nationella charterflyg och avlägsnanden som genomförs med enskilda reguljärflyg eller andra transportmedel. Övervakarna väljer vilka av dessa fall som ska bli föremål för noggrannare uppföljning och i vilka fall som ska övervakas delvis eller helt. För att kunna välja övervakningsfall gör övervakarna bakgrundsutredningar med hjälp av utlänningsregistret och tingsrätternas beslut om tagande i förvar samt genom att direkt kontakta till exempel polisen, personalen vid förläggningarna och förvarsenheterna samt hälsovården. Dessutom kan övervakarna få information från organisationernas representanter, kyrkliga representanter, biträden till personer som ska sändas tillbaka samt närstående som tar kontakt. Personerna som ska avlägsnas ur landet har själva endast i sällsynta fall kompetens eller möjlighet att kontakta ombudsmannens byrå.

Bakgrundsutredningarna och kontakterna hjälper med att skapa och upprätthålla en situationsbild i avlägsnandeärenden, även om diskrimineringsombudsmannen inte har befogenheter att till exempel avbryta eller skjuta upp avlägsnandet eller ändra en annan myndighets (till exempel Migrationsverkets) beslut.

Ombudsmannen har främst övervakat återsändningar som sker med ledsagare, eftersom dessa anses innebära en större risk för överträdelser än andra former av återsändning. Tyngdpunkten för övervakningen ligger på personer i sårbar ställning och nya avlägsnanden ur landet som genomförs efter avbrutna tillbakasändningar. Man strävar också efter att rikta in övervakningen på återsändningar där man kan vänta sig att personen som sänds tillbaka kommer att göra fysiskt motstånd och polisen behöver använda maktmedel på grund av det. Vid bedömning av sårbarhet riktas uppmärksamhet mot barnfamiljer, ensamstående kvinnor, offer för människohandel samt det fysiska och psykiska hälsotillståndet hos den som ska sändas tillbaka. Det är också viktigt att övervaka när det är fråga om utmanande destinationsländer. Hittills har resurserna inte räckt till för att till exempel övervaka frivilliga återvändande personer som återvänt med hjälp av IOM.

Inom ramen för sina resurser strävar övervakaren efter att delta i alla av Frontex finansierade gemensamma återsändandeflygningar där Finland deltar. Övervakaren har vanligtvis också deltagit i återsändanden med nationella charterflyg som utförts exempelvis till Afghanistan.

Eftersom diskrimineringsombudsmannen endast övervakar en liten del av återvändandena, bör man komma ihåg att det inte går att dra direkta slutsatser om polisens hela avlägsnandeverksamhet utifrån övervakningsstatistiken och relaterade uppgifter. Det är just återsändningarna som man bedömer vara de mest utmanande som väljs för övervakning. Utifrån observationerna som övervakarna hittills har gjort går det dock se att det finns utvecklingsbehov i fråga om det effektiva övervakningssystemet som återvändandedirektivet kräver samt för verkställigheten av avlägsnanden ur landet.

2.7 Polisens ledsagarrapporter

Diskrimineringsombudsmannen kan, förutom övervakningsresor som övervakarna genomför, även bedöma avlägsnanden genom att läsa polisens ledsagarrapporter. Polisen skapar en ledsagarrapport för varje avlägsnande ur landet eller försök till avlägsnande som skedde med ledsagare. I början av sitt övervakningsuppdrag gav ombudsmannen respons på det varierande och ofullständiga innehållet i ledsagarrapporterna. Innehållet räckte inte till för att bilda en helhetsbild på återvändandena. I sin föreskrift om ansvarsfördelningen²⁶ gav Polisstyrelsen anvisningar för innehållet i rapporterna. Ledsagaruppdragets olika faser ska framgå av rapporten, så att man kan få en helhetsuppfattning om ledsagaruppdragets förlopp. Polisinrättningen i Helsingfors övervakar rapporternas kvalitet.

Nivån på rapporteringen har utvecklats avsevärt under de senaste åren. Enligt föreskriften ska ledsagarrapporterna ges till diskrimineringsombudsmannen. Högkvalitativa rapporter ger också möjligheter för polisen att på eget initiativ göra utvecklingsarbete och de har betydelse för polisens rättsskydd särskilt i situationer där ledsagarnas verksamhet kritiseras. Högkvalitativa ledsagarrapporter kan även bidra till att sprida goda förfaranden.

²⁶ Polisstyrelsens föreskrift om ansvarsfördelningen vid verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet POL-2017-5403, giltighetstid 1.10.2017–30.9.2022.

2.8 Övervakning efter återvändandet

Diskrimineringsombudsmannen har fått önskemål om de som övervakar avlägsnanden också kunde följa upp situationen i destinationslandet efter överlåtelsen. Övervakarna har dock ingen befogenhet i en främmande stat, ingen rätt att få information och ingen möjlighet att observera vad som händer med de återvändande personerna efter att de har överlämnats till myndigheterna i det mottagande landet. Dessutom är säkerhetsläget i vissa av länderna så dåligt att både ledsagarna och övervakaren måste lämna landet så snart som möjligt efter att återvändarna har överlämnats.

Ombudsmannen eller andra finska myndigheter får endast i undantagsfall information om vad som sker med de som återvänder efter att de har överlämnats. Behovet av övervakning efter återvändandet har diskuterats både på nationell och på EU-nivå. Det är särskilt viktigt att beslutsfattare får information om förhållandena efter återvändandet för att säkerställa att negativa asylbeslut inte kränker förbudet mot tillbakasändning. För närvarande finns det ingen systematisk uppföljning efter återvändandet. Diskrimineringsombudsmannen har ansett det viktigt att utreda om uppföljning efter återvändandet är möjligt och hur uppgiften kan skötas och av vem.

2.9 Internationellt övervakningssamarbete

På EU-nivån intensifierades övervakningen av återsändningar år 2016 genom förordningen om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex²⁷. Enligt den ska alla Frontex återvändandeinsatser övervakas och i samband med detta grundade man en reserv med övervakare (pool of monitors) som är gemensam för medlemsländerna. Diskrimineringsombudsmannen har två övervakare i reserven.

En ny förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån antogs i november 2019²⁸. Den befäster övervakningen av återvändanden som en del av en gemensam europeisk återvändandeverksamhet och förtydligar förfarandet för hur byrån och medlemsstaten avtalar om att ställa övervakare till byråns förfogande. Hittills har diskrimineringsombudsmannen begärts från reserven fyra gånger och övervakat myndighetsverksamheten i Tyskland och Sverige på gemensamma återsändandeflygningar som dessa länder arrangerat.

Sedan 2016 har ombudsmannen deltagit i Forced Return Monitoring-projekten (FRoM) som International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) har koordinerat. I projekten har man startat upp och utvecklat verksamheten av Frontex reserv med övervakare samt övervakarnas utbildning, rapportering och den nationella övervakningen i medlemsländerna. Inom FRoM III-projektet arbetar deltagare från 22 europeiska länder tillsammans med Frontex byrå för grundläggande rättigheter och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA). Projektet fortsätter fram till 2021.

Alla finländska övervakare har genomgått den inledande utbildningen för europeiska övervakare som krävs enligt Frontex-förordningen. Diskrimineringsombudsmannens övervakare har också verkat som utbildare för europeiska övervakare samt har varit med och berättat om övervakningen och övervakarens uppgift och roll i utbildningen för ledsagarpatrullernas ledare som Frontex ordnat.

²⁷ (EU) 2016/1624

²⁸ (EU) 2019/1896

Det internationella samarbetet har ökat kunskapen om och förståelsen för den europeiska återvändandeverksamheten och har haft en betydande inverkan på utvecklingen av den nationella övervakningen. Kunskaper och influenser har inhämtats från de etablerade förfarandena i mer erfarna länder. Dessutom har utbildningarna stärkt övervakarnas kunskaper om de grundläggande rättigheterna och hjälp särskilt med att identifiera möjliga risker för kränkning av rättigheterna under avlägsnandeinsatser.

Övervakningen grundar sig på en gemensam europeisk ram, standarder, god praxis och enhetliga förfaranden. Inom det internationella samarbetet kan övervakarna skapa direkta kontakter med övervakningsorganisationer i andra länder. Övervakarna kan ta del av bästa praxis i andra länder och sträva efter att föra den vidare också vid utveckling av den nationella återvändandeverksamheten och övervakningen.

2.10 Övervakarnas välbefinnande i arbetet

Övervakarens arbete kan vara både psykiskt och fysiskt belastande. Den fysiska belastningen är i första hand relaterad till att enskilda övervakningsuppdrag pågår en lång tid och kan innebära nattarbete, så att arbetet inte alltid kan utföras under normala kontorstider. Alla polisinsatser i Finland kan verkställa återvändanden. För övervakningens del kan detta innebära långa övervakningsresor. Övervakningsresan inleds ofta under tidiga morgontimmar och återvändanderesorna inklusive transfer kan vara nästan ett dygn. Ibland börjar återvändanderesorna på en annan ort, till exempel Uleåborg, och övervakaren måste först resa dit. I praktiken kan övervakarna alltså ha mycket långa arbetsdagar som pågår över natten utan särskilda pauser. Framför allt är den tidsmässiga belastningen stor vid återvändande till tredjeländer.

Övervakningsarbetet kan också vara psykiskt belastande. Inom sitt arbete blir övervakarna ibland tvungna att vittna användning av maktmedel och de ser även det mänskliga lidandet samt besvikelsen som återvändandet orsakar. För att hantera belastningen som övervakningen innebär har övervakarna möjlighet att besöka arbetshandledning. Även företagshälsovården stödjer övervakarnas välbefinnande i arbetet. Övervakningsgruppen har en viktig roll i den psykiska avlastningen. Efter en utmanande återsändning är det viktigt att gå igenom intrycken i en trygg miljö.

När övervakningsuppdraget i början av 2014 förordnades på den dåvarande minoritetsombudsmannen, beviljades den inte någon separat resurs utan verksamheten utvecklades med hjälp av projektfinansiering. Också ur synvinkeln om välbefinnandet i arbetet skulle det vara av största vikt att övervakningen tilldelas tillräckliga permanenta resurser. Det bör vara möjligt att två övervakare kan delta i återvändanden som tar en lång tid eller återvändanden där flera personer sänds tillbaka. Möjligheten att ha flera övervakare som kan dela den fysiska och psykiska belastningen som övervakningen innebär skulle kräva att de permanenta resurserna ökas.

2.11 Övervakningen under åren 2014-2019

Under åren 2014–2019 deltog man i totalt 189 återvändanden där processen övervakades minst fram till avgångsskedet av avlägsnandet ur landet. På årsbasis har man i genomsnitt övervakat omkring 30 gånger per år även om antalet har varierat från år till år, beroende på resurserna som varit tillgängliga för övervakningen.

Avlägsnanden som diskrimineringsombudsmannen övervakat under 2014-2019:

| Övervakade flygningar/avgångsskeden | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Totalt |
|--|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Nationellt charterflyg | - | 7 | 6 | 6 | 6 | 7 | 32 |
| Nationellt reguljärflyg | 1 | 1 | 3 | 4 | 13 | 9 | 31 |
| Nationellt hybridflyg | - | - | - | - | 1 | - | 1 |
| Frontex gemensamma återvändanden (nationell övervakning) | 1 | 5 | 3 | 8 | 9 | 6 | 32 |
| Frontex reguljärflyg | - | - | - | - | 2 | 1 | 3 |
| Frontex poolövervakning | - | - | - | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Överlämnande på gränsen | - | - | - | - | - | 1 | 1 |
| Övervakning av avgångsskedet | 5 | 7 | 10 | 16 | 38 | 9 | 85 |
| Totalt | 7 | 20 | 22 | 36 | 70 | 34 | 189 |

Utlänningslagen ger ombudsmannen behörigheter att övervaka alla återvändanden. Diskrimineringsombudsmannen har fokuserat på återsändningar som sker med ledsagare, eftersom dessa anses innebära en förhöjd risk för överträdelser. I dagligt tal och i media pratar man ofta också om "tvångsåtersändanden". I dessa situationer har personen ett verkställbart beslut om avlägsnande ur landet, men hen har inte lämnat landet frivilligt och/eller polisen har bedömt att det är nödvändigt att ledsaga personen till destinationslandet för att säkerställa flygningens eller den återvändande personens säkerhet.

Av de 189 övervakningar som genomfördes under de första sex åren var omkring 45 procent övervakning av avgångsskedet. I dessa fall deltog inte övervakaren på återsändandeflygningen utan följde med till exempel när den återvändande personen hämtades från förvarsheten eller förläggningen fram till att den återvändande och ledsagarna satte sig på flygplanet. Övervakarna följde med på återsändandeflygningar fram till mellanlandningsterminalen eller utlämning i destinationslandet i cirka 55 procent av övervakningarna. Dessutom övervakades ett avlägsnande som genomfördes som ett så kallat utlämningsförfarande där överlämnandet skedde på gränsen mellan Finland och Ryssland. På samma sätt övervakades en avgång där de återvändande fördes till ett tåg till Ryssland.

I de återvändanden som övervakades var ungefär 20 % av de återvändande personerna kvinnor och 80 % män. Mer än 20 % var minderåriga. Nästan alla minderåriga återsändes tillsammans med vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna. Återvändanden övervakades fram till överlämnandet till 28 olika destinationsländer i Norden, andra länder i Europa, Mellanöstern, Asien, Afrika och Nordamerika. Kvantitativt sett övervakade diskrimineringsombudsmannen flest avlägsnanden av personer som återvände till Irak, Afghanistan och Albanien.

Under de 189 insatser som övervakades 2014–2019 var totalt 1 134 personer föremål för återvändande. Återvändandet avbröts för 34 av dessa. Avbrotten skedde särskilt under 2018 och destinationslandet var oftast Irak. Samma år ställde man in en hel del planerade återvändanden. Utöver de 70 återvändanden som diskrimineringsombudsmannen övervakade förberedde övervakarna 30 andra återvändanden, men återvändandet ställdes in redan innan avgång på grund av den återvändande personens hälsotillstånd, försvinnande, ny asylansökan eller verkställighetsförbud som domstolen utfärdat. Även de återvändanden som genomfördes var ofta mycket utmanande, eftersom många återvändande irakier satte sig starkt emot avlägsnandet ur landet. I oktober 2018 meddelade de irakiska myndigheterna att Irak endast tar emot medborgare som återvänder frivilligt eller är skyldiga till brott.

I omkring hälften av de insatser som ombudsmannen övervakade gällde insatsen återsändning av personer i sårbar ställning, till exempel offer för människohandel, fysiskt eller psykiskt sjuka personer, barnfamiljer eller familjer med ensamstående vårdnadshavare. I vissa fall hörde den återvändande personen till flera av ovan nämnda grupperna.

Det går inte att dra direkta slutsatser om polisens hela avlägsnandeverksamhet utifrån övervakningsstatistiken. Detta beror på ett antal faktorer. Diskrimineringsombudsmannen övervakar endast en liten del av återvändandena. Det finns också skillnader i polisens och övervakningens sätt att föra statistik. Polisen registrerar återvändanden enligt antalet personer, men diskrimineringsombudsmannen registrerar återvändandeinsatser som kan gälla för flera återvändande personer. Dessutom väljer man ofta att övervaka mer utmanande återvändanden där sannolikheten för användning av maktmedel är högre.

2.12 Tidslinje - övervakningsarbetet som en del av samhällsförändringar

Återvändandesituationen är bunden till det omgivande samhället och dess beslutsfattande och samhällsförändringar samt beslut som fattas inom utrikespolitiken och polisverksamheten. Internationella företeelser och praxis i mottagarländerna samt andra frågor utanför polisens domän påverkar också genomförandet av avlägsnandet ur landet. Allt detta påverkar vem som återsändas och var, vilket i sin tur formar också övervakningen. Först efteråt kan man se helhetsbilden på återvändanden under året. För övervakningens del innebär detta att övervakning inte kan utföras i förväg, utan återvändandesituationen och behovet av övervakning kan ändra snabbt.

I praktiken inleddes övervakningsarbetet som en helt ny myndighetsverksamhet år 2014. I början låg fokuset på att lära nya saker. De stora samhällsförändringarna avspeglades dock snabbt inte bara i polisens avlägsnandeverksamhet, utan också i övervakningen. Detta kapitel behandlar utvecklingen av övervakningen som en del av samhällsförändringar.

År 2014 – Nya kunskaper

Tillägget till utlänningslagen som fastställde att övervakningen skulle utföras av²⁹ minoritetsombudsmannen trädde i kraft den 1 januari 2014. Uppgiften inleddes med stöd från EU:s Solid-fond. I inledningsskedet bekantade sig övervakarna med polisens avlägsnandeverksamhet och utredde rollen av försvarsenheter och mottagningsenheter i avlägsnandet. I slutet av 2014 inledde diskrimineringsombudsmannen övervakningen av avgångsskedet av återvändandeinsatser samt deltog i en gemensam Frontex-återsändandeflygning till Nigeria. Dessutom övervakades ett reguljärflyg till Marocko. I inledningen fick man lära nya saker. Finland saknade erfarenhet av officiellt lagstadgat övervakningsarbete som utfördes av en extern aktör. Övervakningen var nytt för båda parter: både övervakare och de som övervakas. Det tog tid innan man hittade fungerande förfaranden. Genom erfarenhet lärde man att den oanmälda övervakningen som vissa frivilligorganisationer önskade var omöjlig i praktiken och att övervakningsresorna krävde samarbete med polisen.

År 2015 – Albaner återsändes med charterflyg, signifikant ökning av antalet asylsökande

Antalet asylsökande ökade snabbt och ett rekord sattes under året då över 32 000 asylsökande kom till Finland.

Finland återsände albanska medborgare med nationella charterflyg, de flesta av de återvändande hade fått ett negativt asylbeslut. Ovanligt många återvändanden genomfördes med nationella charterflyg. Under året övervakade ombudsmannen sex charterflyg till Albanien. Många av de återvändande var barnfamiljer. Flygningarna var oftast mycket lugna och det inte fanns behov av maktmedel annat än i sällsynta enskilda fall. Under året observerade övervakarna användning av maktmedelsredskap och/eller maktmedel i 20 procent av de återvändandeinsatser som övervakades. Den största ändringen i övervakningens strukturer var inrättandet av övervakningens uppföljningsarbetsgrupp som nämndes i regeringens proposition.

År 2016 – Charterflyg för frivilliga återvändande till Irak

I maj 2016 uppdaterade Migrationsverket sina riktlinjer för Afghanistan, Irak och Somalia utgående från ländernas säkerhetsläge. Flera åtstramningar gjordes i utlänningslagen, bland annat avskaffades kategorin humanitärt skydd. Negativa asylbeslut ökade betydligt, både relativt och kvantitativt sett.

För att effektivisera avvisningen av personer som fått ett negativt asylbeslut undertecknade Finland en deklaration om avvisningssamarbete med Afghanistan. Man förväntade sig att återsändningarna från Finland till Afghanistan skulle öka.

Enligt polisens statistik återsändes 1 675 personer med ledsagare år 2016³⁰. De allra flesta av dessa var irakier som på eget initiativ hade avbrutit asylprocessen för de vill återvända till sitt hemland, polisen organiserade över 10 charterflyg för detta ändamål. Ombudsmannen övervakade 18 återvändandeinsatser med ledsagare som omfattade totalt 89 personer. Dessutom följde övervakarna med på fyra charterflyg som tog 341 personer till Irak.

²⁹ I och med antagandet av den nya diskrimineringslagen ändrades namnet på minoritetsombudsmannen till diskrimineringsombudsmannen från den 1 januari 2015.

³⁰ Polisens PolStat-statistik

För att öka övervakningens effektivitet och på polisens begäran började man med att ge skriftlig respons till polisen för varje övervakat återvändande.

I slutet av året började polisen allt mer återsända irakiska och afghanska asylsökande som fått ett negativt beslut. Några enskilda afghaner hade återsänts med reguljärflyg, men det första nationella charterflyget till Afghanistan genomfördes i slutet av året. Övervakaren deltog endast fram till avgång eftersom de visum som krävdes för Afghanistan hade försenats.

Diskrimineringsombudsmannen anslöt sig till det gemensamma europeiska projektet "Force Return Monitoring II" (senare "FReM-projektet") som samordnades av ICMPD, som syftade till att utveckla den oberoende och transparenta övervakningen av återvändande som krävs enligt återvändandedirektivet.

År 2017 – Charterflyg till Afghanistan, starkare medborgaraktivism

Det satsades på effektiviseringen av avlägsnandet ur landet både på nationell och på EU-nivå. Frontex-förordningen, som antogs 2016, krävde övervakarens närvaro och ökade behovet av övervakning. Skriftlig respons till polisen blev regelbundet.

I januari 2017 deltog diskrimineringsombudsmannens byrås dåvarande övervakare i en utbildning för övervakare som FReM II-projektet ordnade enligt Frontex krav. De som genomförde utbildningen utsågs till Frontex reserv med övervakare.

År 2017 återsände polisen 554 personer med ledsagare. Diskrimineringsombudsmannen övervakade 36 återvändandeinsatser där totalt 118 personer avlägsnades ur Finland. Siffran omfattar också två övervakningar där diskrimineringsombudsmannens övervakare deltog som representant för reserven med övervakare som Frontex koordinerar. En av dessa var ett återvändandeflyg till Kosovo som anordnades av Tyskland och den andra var en svensk insats till Afghanistan. Inga personer från Finland återsändes i den svenska återvändandeinsatsen.

Ökningen av negativa asylbeslut och beslut om avlägsnande till följd samt återvändandeflyg till Afghanistan som polisinsatserna i Helsingfors organiserade väckte det civila samhället och ökade också mediernas intresse för ämnet. Medborgargrupperna organiserade protester för och emot återvändanden på bl.a. flygplatsen, Järnvägstorget och framför polisinsatserna i Helsingfors. I några av dem försökte de aktiva konkret förhindra återvändandet. Detta ledde till att polisen började att i ännu högre grad hemlighålla sina återvändandeinsatser och i vissa fall hade även övervakarna svårt att få information om polisens planer och ändringar i dem. Diskrimineringsombudsmannen började få en hel del kontakter från medborgaraktiva som försvarade de återvändande personernas rättigheter. Kritiken riktades ofta mot det att de återvändande inte fick information om tidpunkten för avresan på förhand. Många av kommentarerna gällde också det att de återvändande personernas kommunikation begränsades vid avgång och inte alla kunde ta med sig all det bagage de ville ha. Även övervakarna hade uppmärksammat samma brister och gav respons till polisen. Dessutom konstaterade de att tolkningen var bristfällig.

Det fanns en hel del utmanande situationer i återvändandeinsatserna när irakierna sändes tillbaka med ledsagare. Personerna som återsändes till Irak motsatte sig ofta återvändandet både muntligt och fysiskt. Användning av maktmedelsredskap och/eller maktmedel förekom i omkring 40 procent³¹ av de återvändandeinsatser och avbrutna återsändningsförsök som övervakades.

År 2018 – Återvändanden till Irak försvårades

70 övervakningar genomfördes av fem tillgängliga övervakare, vilket var hittills den största arbetsinsatsen. Förberedda återvändanden avbröts och ställdes in upprepade gånger, vilket gjorde det svårt att allokera ombudsmannens övervakningsresurser. Muntligt och fysiskt motstånd och användning av maktmedelsredskap och/eller maktmedel som följd förekom fortfarande i ungefär 40 procent³² av de återvändanden som övervakades. I de mest utmanande situationerna var destinationslandet oftast Irak eller Afghanistan. I oktober 2018 meddelade Irak att landet framöver endast tar emot personer som återvänder frivilligt eller som gjort sig skyldiga till brott. Återvändanden till Irak minskade markant.

År 2019 – Utmanande destinationsländer, sårbarhet, återvändande av offer för människohandel I de återvändanden som diskrimineringsombudsmannen övervakade framträdde fortfarande Irak, Afghanistan, Somalia och Iran alla på sitt eget sätt som utmanande destinationsländer. Några de återvändande personerna också motsatte sig återvändandet en hel del.

Under 2019 uppmärksammade övervakningen att Finland återsände personer i sårbar ställning till sydeuropeiska länder. Dessa återvändande var till exempel offer för människohandel och de hade fysiska eller psykiska sjukdomar eller skador. De återvändande personerna i denna grupp ofta hade skyddsstatus eller ett uppehållstillstånd som grundade sig till exempel på familjeband i landet dit de återsändes.

3. Ombudsmannens observationer

I sin skriftliga respons (som givits sedan 2016) registrerar övervakarna goda förfaranden men också omständigheter som ger upphov till anmärkningar. De flesta av anmärkningarna gäller brister i tolkningen eller det att den faktiska tidpunkten för avgång kom som en överraskning för den återvändande personen. Ofta i sådana fall hade den återvändande inte möjlighet att organisera alla sina angelägenheter innan hen lämnade landet. Övervakarna har också uppmärksammat att den återvändande personens kommunikation i vissa fall begränsades så att hen inte ens hade möjlighet att kontakta sitt biträde som hjälpte vid asylprocessen. Att säkra tillgången till medicinering var problematiskt i den inledande fasen, främst på grund av oförutsägbara avgångssituationer. Enligt övervakarnas observationer hade många förfaranden utvecklats under de senaste åren för att i högre grad ta hänsyn till de grundläggande rättigheterna.

³¹ Se fotnot 40.

³² Se fotnot 40.

3.1 Säkerställande av övervakarnas tillgång till information

Diskrimineringsombudsmannen har mycket omfattande rätt till information. Enligt lagen³³ har diskrimineringsombudsmannen rätt att få den information som är nödvändig för att ombudsmannen ska kunna utföra sina övervakningsuppgifter. Detta gäller även sekretessbelagda uppgifter. När övervakningen av avlägsnandet ur landet lades till diskrimineringsombudsmannens behörighet, fokuserade man särskilt på rätten att få information för att möjliggöra övervakningsarbetet i praktiken. Tack vare detta fogades ett tillägg i 208 § i utlänningslagen år 2017 om skyldighet att informera diskrimineringsombudsmannen om de nödvändiga uppgifter som övervakningen av verkställigheten av avlägsnanden ur landet förutsätter.

Ombudsmannens rätt att få information fastställdes också med Polisstyrelsens föreskrift³⁴, som trädde i kraft den 1 oktober 2017. Föreskriften specificerar uppgifterna som ska framgå i meddelandet. Meddelandet ska inkludera bland annat namnet på personen som ska sändas tillbaka, tidpunkten för avfärd samt uppgifter om flyget om personen avlägsnas ur landet med flyg. Föreskriften instruerade också att diskrimineringsombudsmannen ska kontaktas direkt om det kan förutses att återvändandet blir exceptionellt utmanande.

När övervakningen började år 2014 var situationen ny för alla parter. Även om polisen förhöll sig konstruktivt till övervakningen och samarbetet med ombudsmannen, hade ombudsmannen inledningsvis svårt att få information om till exempel konkreta resplaner. Situationen har blivit bättre under årens lopp. Förfaranden för informering har blivit förhållandevis etablerade nu när denna utredning skrivs. Polisinrättningen i Helsingfors skickar listor på kommande återvändanden två gånger i veckan. Ibland meddelar polisinrättningarna om planerade eller kända återvändanden också i separata e-postmeddelanden. Uppgifterna som ombudsmannen får genom dessa meddelanden är ofta omfattande. Meddelandena innehåller information om till exempel omständigheter som relaterar till sårbarhet eller risker för användning av maktmedel. Tillgången till dessa uppgifter har stor betydelse för övervakningen. Uppgifterna gör det möjligt att rikta övervakningen på dessa återvändanden och de ger övervakarna bättre förutsättningar att förbereda sig för sitt arbete.

Trots den positiva utvecklingen finns det fortfarande brister i informeringen om återvändanden. Den största utmaningen som finns i informeringen är att skicka informationen i god tid. Vissa avlägsnanden ur landet som genomförs med ledsagare meddelas fortfarande så sent att övervakaren i praktiken inte har möjlighet att övervaka återvändandet i fråga. Ibland har meddelandet kommit när avlägsnandet redan har inletts, eller meddelandet uteblir helt. För att ombudsmannen ska kunna utföra sitt övervakningsarbete ska informationen vara tillräckligt omfattande och fås i tid.

Omfattande och smidig tillgång till information har även försvårats av begränsade behörigheter i UMA-systemet som inte tillgodoser diskrimineringsombudsmannens lagstadgade rätt att få information. Utlänningsregistret administreras av Migrationsverket, som avgör vem som får behörigheter och i vilken utsträckning.

Diskrimineringsombudsmannen har påpekat för Migrationsverket att ombudsmannen fortfarande inte fått behörigheter att komma åt alla de uppgifter som polisen har tillgång till.

³³ Lag om diskrimineringsombudsmannen 4 §

³⁴ Polisstyrelsens föreskrift om ansvarsfördelningen vid verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet POL-2017-5403

I sitt betänkande³⁵ har förvaltningsutskottet ansett att diskrimineringsombudsmannens rätt att få information måste säkerställas och att det är viktigt att den lagenliga rätten att få information förverkligas också i praktiken.

3.2 Betydelsen av myndighetssamarbetet

Vissa myndigheter har en viktig roll vad gäller de återvändandes förberedelser för resan. Detta gäller särskilt förvarsenheter och förläggningar där de återvändande ofta hämtas från för att avlägsnas ur landet. De anställda vid enheterna har i och med deras yrkeskunskap möjlighet att förbereda personen inför återresan, vilket i svåra situationer kan underlätta avresan och minska risken för användning av maktmedel.

Förtroliga samarbetsrelationer med polisen tryggar kontinuiteten i hälsovården av den återvändande personen. Tillräcklig förhandsinformation om avgångstidpunkten ger hälsovårdspersonalen en möjlighet att förbereda anvisningar och mediciner som ges med på resan samt att till exempel ha nödvändiga journaler översatta. I vissa fall behövs samarbete mellan myndigheter för att trygga kontinuiteten i vården. Betydelsen av myndighetssamarbetet betonas särskilt i fråga om återvändande personer i sårbar ställning, såsom offer för människohandel. Dessa personer kan ha särskilda behov som förutsätter myndighetssamarbete både i Finland och i destinationslandet.

Enligt övervakarnas observationer har myndighetssamarbetet utvecklats under åren 2014–2019. I början av övervakningsverksamheten hade till exempel förvarsenheten inte alltid vetskap om avgångstidpunkten av återvändandet. Samarbetet har blivit avsevärt bättre i detta avseende. Polisen har inte alltid tillräcklig information om de återvändandes hälsostatus.³⁶ Dessa uppgifter är viktiga för att planera och genomföra avlägsnanden ur landet eller för att trygga kontinuiteten i vården.

3.3 Polisens användning av maktmedel

En del av personerna som avlägsnas ur landet motsätter sig återvändandet. Lagstiftningen tillåter polisen att använda maktmedel om den återvändande försöker att förhindra verkställigheten av avlägsnandet genom att göra motstånd. Polisens rätt att använda maktmedel grundar sig på återvändandedirektivet, nationella lagar samt föreskrifter och anvisningar som utfärdats av Polisstyrelsen.

Enligt återvändandedirektivet kan maktmedel [*tvångsmedel*] användas som en sista utväg i verkställigheten av avlägsnande ur landet om den återvändande motsätter sig avlägsnandet. Dessa åtgärder ska dock vara proportionerliga och inte innebära mer tvång än skäligen. Maktmedel ska användas enligt nationell lagstiftning i överensstämmelse med grundläggande rättigheter och med vederbörlig respekt för den återvändandes värdighet och fysiska integritet.³⁷

³⁵ Förvaltningsutskottets betänkande FvUB 10/2020 rd om regeringens proposition med förslag till lag om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen och till vissa lagar som har samband med den (RP 18/2019 rd).

³⁶ Polisen har inte tillgång till kundens hälsouppgifter. I polisens instruktion för avlägsnande konstateras det också att bedömningen av den återvändandes hälsotillstånd hör till hälsovårdspersonalen.

³⁷ Återvändandedirektivet, artikel 8(4), (2008/115/EG).

I nationell lagstiftning regleras användningen av maktmedel särskilt av polislagens 2 kap. 17 § (användning av maktmedel)³⁸ och 20 § (användning av fängsel)³⁹. På lagnivå regleras polisens användning av maktmedel vid verkställigheten av avlägsnande och relaterade rättssäkerhetsgarantier också av 147b § i utlänningslagen. Enligt bestämmelsen ska man vid avlägsnande med flyg beakta de gemensamma riktlinjerna som anges i bilagan till rådets beslut 2004/573/EG. Dessa riktlinjer omfattar vid sidan om andra frågor också användningen av maktmedel [tvångsmedel]. Riktlinjerna är avsedda att bland annat säkerställa att användningen av maktmedel inte under några omständigheter försvårar den återvändandes förmåga att andas normalt.

Proportionalitetsprincipen är väsentlig vid bedömning av användningen av maktmedel. Polisen får inte använda mer maktmedel än vad som är motiverat för att utföra uppgiften. Dessutom ska användningen av maktmedel stå i proportion till tjänsteuppdragets art och motståndets farlighet.

Polisen utbildas i användning av maktmedel inom grundutbildningen och på arbetsplatsen och utöver detta utbildas de verkställande poliserna i maktmedel särskilt i fråga om metoder och maktmedelsredskap som tillämpas vid återvändanden. Förutom fysiska kontrollmetoder kan polisen också använda maktmedelsredskap vid återvändanden. Sådana är till exempel en bodycuff, handbojor eller liknande. Vid behov kan polisen också använda en spotthuva för att förhindra spottning. Av de alternativ för användning av maktmedel som är motiverbara ska man enligt lagen välja det som minst begränsar den återvändande personens rättigheter.

Under åren 2017–2018 använde polisen maktmedel i omkring 40 procent⁴⁰ av de återvändanden som övervakades. De flesta av fallen gällde reguljärflyg till Irak eller charterflyg till Afghanistan. Under övriga år (2014–2106, 2019) använde ledsagarna maktmedel eller maktmedelsredskap i cirka 20 procent⁴¹ av de återvändandeinsatser som övervakades.

Övervakarna hade endast sällan någonting att anmärka om användningen av maktmedel. Enligt övervakarens observationer fanns det två fall där den återvändandes förmåga att andas normalt försämrades.

I ett av fallen lämnades ett klagomål in till riksdagens justitieombudsman och det andra fallet skickades för kännedom till justitieombudsmannen.

³⁸ Polislagen 2:17 § 1 mom: I tjänsteuppdrag får en polisman använda maktmedel som behövs och kan anses försvarliga för att bryta motstånd, avlägsna en person från en plats, gripa en person, hindra att en frihetsberövad flyr, avlägsna ett hinder eller förhindra ett överhängande brott eller någon annan farlig gärning eller händelse. Frågan om maktmedlen kan försvaras ska bedömas utifrån hur viktigt och brådskande uppdraget är, motståndets farlighet, vilka resurser som står till förfogande samt övriga omständigheter som är relevanta för en helhetsbedömning av situationen.

³⁹ Polislagen 2:20 § 1–2 mom: Rörelse- och handlingsfriheten för en person som är föremål för tjänsteuppdrag får begränsas med handbojor, plastfängsel eller på något annat motsvarande sätt, om det är nödvändigt för att i samband med tjänsteuppdraget förhindra rymning, betvinga våldsamt uppträdande eller avvärja överhängande risk för våld.

Begränsning av rörelse- och handlingsfriheten får inte fortgå längre än nödvändigt. Begränsningen får inte åsamka den person som är föremål för åtgärden fara eller onödiga smärta.

⁴⁰ Den angivna procentuella andelen innebär inte att 40 procent av de återvändande var föremål för polisens användning av maktmedel, utan att det i 40 procent av de återvändandeinsatser som övervakades förekom användning av maktmedel. Enskilda återvändandeinsatser kan ha omfattat ett stort antal återvändande personer, men till exempel bara en av dem var föremål för användning av maktmedel.

Eftersom diskrimineringsombudsmannen endast övervakar en liten del av återvändandena, bör man komma ihåg att det inte går att dra direkta slutsatser om polisens hela avlägsnandeverksamhet utifrån övervakningsstatistiken och relaterade uppgifter. Det är just tillbakasändningarna som är de mest utmanande som väljs för övervakning.

⁴¹ Se fotnot 40.

3.4 Identifiering och beaktande av sårbarhet

Centralt för övervakningen av avlägsnande är människor i sårbar ställning. Det kan vara fråga om barn, fysiskt eller psykiskt sjuka eller till exempel offer för människohandel som Finland återsänder till deras hemland eller ett tredjeland. Avsikten är att särskilt välja att övervaka avlägsnandet av personer som tillhör dessa grupper. Människor i sårbar ställning har ofta särskilda behov som ska beaktas när återvändandet verkställs. Behoven kan till exempel avse återhämtningsperioden efter hälsovårdens åtgärder innan återvändandet, att få med journaler eller läkemedel, kommunikation med den återvändande personen, beaktande av barnets behov och välbefinnande under resan eller bedömning av frågor i samband med viktisering inom människohandel.

De utsatta personernas behov påverkar verkställigheten av återvändandet på många sätt: återvändandets tidpunkt eller genomförandesätt, förberedelse för resan och researrangemang samt kontakt med myndigheterna i destinationslandet. Det handlar ofta om frågor som polisen som ansvarar för verkställigheten av avlägsnandet inte kan svara ensam utan hanteringen kräver samarbete med andra myndigheter. Identifiering av sårbarhet kräver därför ett bra informationsutbyte mellan myndigheter. Förläggningarna, förvarsenheterna, hälsovårdens enheter och hjälpsystemet för offer för människohandel har ofta de bästa kunskaperna om de återvändande personernas verkliga situation och behov.

Övervakarna har uppmärksammat att återvändandeinsatserna varierar med hänsyn till hur de utsatta återvändandes situation identifieras och deras särskilda behov beaktas. Övervakarna har observerat återvändanden där de utsatta personernas särskilda behov har beaktats på ett utmärkt sätt. Å andra sidan har övervakarna konstaterat att det fortfarande finns brister och utvecklingsbehov när det gäller identifiering av utsatta personer och beaktande av deras behov. Polisen hade till exempel inte alltid information om att den återvändande är ett offer för människohandel.

Identifieringen av sårbarheten är också relevant ur övervakningens synpunkt. Ju bättre förhandsinformation diskrimineringsombudsmannen får om återvändande personer och deras situation, desto bättre kan övervakningen riktas mot denna målgrupp. Regeringens proposition om övervakningen av avlägsnande (RP 134/2013) fäster uppmärksamhet vid att övervakningen borde beakta de utsatta personernas situation och den mänskliga aspekten på hur ett avlägsnande genomförs.

Diskrimineringsombudsmannen håller på att inleda ett AMIF-projekt som anknyter till identifiering och beaktande av sårbarhet i augusti 2020. Syftet med projektet är att stärka samarbetet mellan myndigheter, att öka god praxis och att utveckla förfaringsätt så att situationen av de mest utsatta återvändande kan identifieras och deras behov beaktas på ett så omfattande och bra sätt som möjligt vid återvändandet och i övervakningsarbetet.

3.5 Information om tidpunkten för avresa

Ett av de återkommande temana i internationella rekommendationer om återvändande är möjligheten för den som ska avlägsnas att förbereda sig för resan, packa sina tillhörigheter, säga adjö till vänner och familjen samt på andra sätt sköta sina ärenden. Det är därför viktigt att den återvändande informeras om avresetiden i god tid. Information i rätt tid är också viktigt för den återvändandes mentala förberedning. Det kan ta tid att anpassa sig till konkretiseringen av återvändandet. Kommunikationen och informationsutbytet mellan olika aktörer stödjer den återvändande personens planering och förberedelse för resan samt bidrar till ett mer humant återvändande som respekterar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. I sitt avgörande EOAK/4666/2018 gjorde även riksdagens justitieombudsman polisinsatserna uppmärksamma på att de som ska avlägsnas reserveras en verklig möjlighet att förbereda sig för att avlägsnas ur landet.

Enligt Polisstyrelsens anvisning⁴² ska polisen informera den återvändande om tidpunkten av avlägsnandet så tidigt som möjligt. Om man känner till omständigheter som kan äventyra verkställigheten av avlägsnandet, kan undersökningsledaren bestämma att tidpunkten undantagsvis inte meddelas på förhand.

Tidigare år har övervakarna noterat situationer där avresan kommit som en överraskning och situationen har tydligt belastat den återvändande personen och orsakat motstånd för att hen inte fått tillräckligt med tid för att förbereda sig för avresan. I vissa fall har egendomen stannat kvar i Finland eftersom den återvändande personen inte hade tid att packa sina tillhörigheter för resan. Vissa asylsökande har ett jobb i Finland när verkställigheten av deras avlägsnande aktiveras. Den återvändande bör meddelas om tidpunkten av avlägsnandet i tid för att hen ska kunna få sin lön och överföra pengarna till destinationslandet på ett säkert sätt. Enligt övervakarnas observationer har antalet plötsliga avresor minskat. I vissa fall meddelas dock avresan fortfarande väldigt sent. Till exempel om den återvändande personen får information om resan dagen innan avgång, kan förberedelsestiden bli för kort.

3.6 Den återvändande personens möjligheter för kommunikation

Personen som avlägsnas ur landet ofta har önskan att kontakta sina närstående innan återvändanderesan. Till exempel ett behov i avgångsskedet att informera närstående om flygets ankomsttid för att de ska kunna ta emot den återvändande personen. Betydelsen av kommunikation har också beaktats i lagstiftningen. Detta gäller särskilt sådana återvändande som har placerats i förvar. Enligt lagen ska en utlänning som tagits i förvar och som ska avlägsnas ur landet ges en möjlighet att kontakta sina närstående och att träffa dem eller andra personer som hen har rätt att kontakta⁴³. I praktiken ska alltså den återvändande som regel tillåtas att ha en mobiltelefon i avlägsnandesituationen. Detta konstateras också i Polisstyrelsens anvisning⁴⁴.

Enligt övervakarnas observationer har polisen i vissa fall begränsat kommunikationen genom att ta bort telefonen i avgångsskedet av avlägsnandet utan att ge den återvändande en möjlighet att ringa senare heller. Särskilt tidigare vid vissa återvändanden som väckt större intresse och orsakat oro och aktiviteter ville man försäkra att operationen skulle fortskrida utan störningar. Tröskeln för att ta bort telefoner av var relativt låg. På senare tid har övervakarna alltmer sällan identifierat situationer där de återvändandes kommunikation skulle helt ha förhindrats.

Enligt polisens gällande anvisning ska alltså den återvändande som regel tillåtas att ha en mobiltelefon i avlägsnandesituationen. En telefon får tas bort i säkerhetskontrollen endast om det kan motiveras att innehavet av en telefon utgör en risk för genomförandet av polisens uppdrag eller kunden. Bedömningen bör ske från fall till fall.

⁴² Polisstyrelsens anvisning Verkställigheten av avvsnings- och utvisningsbeslut POL-2019-27213, giltighetstid 15.7.2019–14.7.2024.

⁴³ Lag om bemötande av utlänningar som tagits i förvar och om förvarsenheter 116/2002.

⁴⁴ I sina anvisningar för besittningstagande av mobiltelefon i anvisningen Verkställigheten av avvsnings- och utvisningsbeslut (POL-2019-27213) hänvisar Polisstyrelsen till sitt brev om att filma, spela in och ta bort en mobiltelefon i samband med ett meddelande om ett negativt asylbeslut och avlägsnande ur landet POL-2017-11035, utfärdats 31.5.2017.

3.7 Tolkning

De återvändandes språkkunskaper varierar väldigt mycket. Vissa återvändande personer har bott i Finland länge och talar flytande finska. Ibland talar de återvändande bara sitt eget modersmål och tolkens hjälp är nödvändig även i vardagliga ärenden. Det är av största vikt att ledsagarna och de återvändande förstår varandra. Tolken betydelse betonas särskilt i akuta (hälsorelaterade) situationer och i situationer där den återvändande personen har en fråga eller behöver en förklaring för någonting som rör hens rättsliga status.

Som regel anser övervakarna att situationen i fråga om tolkning är bra. Enligt övervakarnas observationer har polisen ökat användningen av tolkning. Polisen reserverar ofta en möjlighet till telefontolkning i avgångsskedet av återvändandet och den används både för vardagliga ärenden och för genomgången av personens rättsliga status. I sin respons till polisen har övervakarna dock i vissa fall uppmärksammat bristen på tolkning. Övervakarna har anmärkt att användningen av en tolk är en väsentlig del av respekt för den återvändande personens värdighet. Effektiv växelverkan gör återvändandeinsatsen smidigare, möjliggör beaktandet av särskilda behov av utsatta personer och för sin del minskar behovet av användningen av maktmedel.

De brister i tolkningen som övervakarna har noterat relaterar bland annat till situationer där en av de återvändande personerna eller till exempel förvarshetens anställd har agerat som tolk. Övervakarna har också uppmärksammat att diskussionerna om den återvändandes rättsliga status bör tolkas och tolkningar i anknytning till delgivning i synnerhet bör genomföras i en lugn situation och på en ostörd plats. Enligt internationella rekommendationer bör tolken vara närvarande under hela återvändandet om det inte finns något gemensamt språk.

3.8 Utveckling av ledsagarnas utbildning

Ledsagning av personer som ska avlägsnas är ett speciellt uppdrag och det är viktigt att polisen investerar i utbildningen av ledsagarna och ledsagarpatrullernas ledare. Polisen ordnar flera ledsagarutbildningar varje år och som regel en utbildning för ledsagarpatrullernas ledare. Dessutom deltar polisen i Frontex utbildning för ledsagarpatruller och ledsagarpatrullernas ledare. Övervakarna har deltagit i nationella utbildningar och har märkt att utbildningen har utvecklats genom åren.

Utbildningen bör stärka perspektivet med de grundläggande och mänskliga rättigheterna och öka förståelsen för vad det innebär att tillämpa rättigheterna vid avlägsnandet i praktiken. Det är väsentligt att till exempel identifiera sårbarhet, barnets ställning och rättigheter samt offer för människohandel och att beakta skyldigheter vid förberedelse och verkställighet av återvändandet. Bedömningen av non-refoulement på en praktisk nivå bör uppmärksammas särskilt i utbildningen för ledsagarpatrullernas ledare. Övervakaren anser att det vore en god idé att öva på situationer och förfaringsätt som återspeglar non-refoulement i utbildningen.

3.9 Nationell ledsagarpool

För några år sedan hade polisen en nationell ledsagarpool och polisinsättningar utsåg några av sina poliser att för viss tid vara tillgängliga för ledsagarverksamheten. Ledsagarpoolen startades som en akut beredskapsåtgärd eftersom polisen förutsattes att vara beredd på att under en kort tid återsända ett betydligt större antal personer som fått ett beslut om återvändande. Arrangemanget var avsett att vara tillfälligt. På den tiden ökades även antalet ledsagarutbildningar, men några av de som utsågs till ledsagarpoolen blev tvungna att åka på ett återvändandeuppdrag efter en tämligen kort introduktion. Utbildade och erfarna ledsagare var dock också alltid med på uppdraget.

Ledarna för enskilda ledsagarpatruller kunde komma från olika polisinsättningar och hade inte tidigare arbetat tillsammans. I vissa fall hade ledsagarna eller ledarna inte haft möjlighet att bli tillräckligt bekanta med den återvändande personens situation. Problem uppstod till exempel i kommunikationen eftersom ledsagarna inte

visste om vilket språk den återvändande personen talar. Ibland hade ledsagarna ingen information om till exempel den återvändande personens hälsotillstånd. För övervakarna kunde ledsagarpatrullens arbete ibland verka oplanerat och det fanns brister i patrullens interna samarbete. Även informationsflödet vid beredningen och genomförandet av ledsagarresorna fungerade dåligt. Enligt övervakarnas observationer hade ledsagarpoolen utmaningar som ledde till att de grundläggande rättigheterna inte alltid respekterades under återvändandeinsatserna.

Den nationella ledsagarpoolen finns inte längre, men polisen är fortfarande beredd att starta upp verksamheten vid behov. Genom ledsagarpoolen fick polisen erfarenhet av vilka faktorer som är avgörande för ett lyckat genomförande av ledsagningen. Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att erfarenheterna från ledsagarpoolen beaktas när avlägsnandeverksamheten utvecklas.

3.10 Beaktande av de återvändande personernas rättsskydd

Vikten av rättsskydd betonas i situationer där en person är ett föremål för myndigheternas maktutövning. Polisen ansvarar för att den återvändande kan ha sina rättigheter tillgodosedda även under genomförandet av avlägsnandet. Återvändanden sker ofta utanför kontorstider och det går inte att nå alla myndigheter, den återvändande personens beteende är inte alltid förutsägbart och flygtidtabeller samt tidsramar som mottagarlandets myndigheter ställt ofta begränsar polisens åtgärdsalternativ. I avlägsnandesituationen är polisen ofta tvungen att fatta snabba beslut med bristande information.

Polisen ska även kunna bestämma om situationen är sådan att tryggheten av den återvändande personens rättsskydd kräver att man måste avstå från att verkställa avlägsnandet. Polisen får stöd för sitt beslutsfattande från Migrationsverkets jourfunktion som kan säkerställa till exempel hur en förnyad ansökan påverkar den återvändande personens situation. I dessa situationer har polisen ett tungt ansvar, eftersom den är ofta den enda närvarande myndigheten och måste ensam se till att personens rättigheter tillgodoses.

Efterlevnad non-refoulement

De beslutsfattande myndigheterna, Migrationsverket i första hand och i överklagandefasen förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen, ansvarar för slutresultatet av asylprocessen. Asylprocessen måste vara så högklassig att den ta fram rätt beslut utifrån de tillgängliga uppgifterna. Asylförfarandet måste alltid ta hänsyn till absolut non-refoulement. Principen är bindande för alla myndigheter, inklusive polisen som verkställer beslutet om avlägsnande. Principen om non-refoulement har skrivits in bland annat i Polisstyrelsens anvisningar, utlänningslagen, grundlagen, Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och EU:s stadga.

Enligt övervakarnas observationer kan de återvändande när de avlägsnas ur landet ibland ta upp synpunkter och farhågor relaterade till säkerhet efter återvändandet. Och ibland är asylbeslutet så gammalt att till exempel säkerhetsläget i destinationslandet har ändrats från vad det var när asylbeslutet fattades. Särskilt i en sådan situation är det den verkställande polisen som först blir ansvarig för att bedöma risken för överträdelser och bestämma om åtgärder i fråga om non-refoulement. Anvisningar för tillvägagångssätten finns i Polisstyrelsens anvisningar för avlägsnande. Även Migrationsverkets jourfunktion som nämndes ovan hjälper polisen i denna beslutsprocess.

Mottagande av asylansökan

Ibland ansöker de återvändande om asyl när avlägsnandeprocessen redan har inletts. Polisen har alltid en skyldighet att ta emot och registrera en asylansökan, även om asylansökan inte förhindrar verkställigheten av avlägsnandet. Asylansökan registreras antingen som en ny ansökan eller de angivna uppgifterna lämnas in till Migrationsverket, förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen som en tilläggsutredning för ett redan anhängigt asylärende.

Diskrimineringsombudsmannen har övervakat några återvändanden där den återvändande personen har ansökt om asyl när avlägsnandet redan har verkställts. I de flesta av dessa fall har polisens förfarande för att ta emot en

asylansökan varit oklanderligt. Men i två återvändanden som övervakades gav övervakaren respons till polisen om polisens lagstadgade skyldigheter relaterade till mottagandet av asylansökningar. I ett av dessa fall anförde en nära anhörig klagan om polisens förfarande hos riksdagens justitieombudsman. I sitt beslut (EOAK/4666/2018) påminde justitieombudsmannen om att polisen inte har rätt att vägra att ta emot en ansökan om internationellt skydd.

Information om möjligheten att anförda klagan

Diskrimineringsombudsmannen har märkt att de återvändandes rättssäkerhetsgarantier varierar beroende på vem (Frontex eller de finska myndigheterna) som avlägsnar personen ur landet.

Detta gäller särskilt att i praktiken få veta om möjligheten att anförda klagan eller lämna ett klagomål om personen upplevt att de egna rättigheterna blivit kränkta under återvändandeflyget. De återvändande har även inom det finska systemet en möjlighet att anförda klagan om polisens förfarande under återvändandeinsatsen hos till exempel riksdagens justitieombudsman. Enligt övervakarnas observationer informeras de återvändande dock inte specifikt om denna möjlighet.

Frontex bestämmelser föreskriver ett system för klagomål och enligt bestämmelserna ska information om möjligheten att framföra ett klagomål vara lättillgänglig. Systemet för klagomål föreskrivs i artikel 111 i Frontexförordningen. Avsikten med bestämmelsen är att förstärka beaktandet av de grundläggande rättigheterna i gemensamma återvändandeinsatser. Enligt denna artikel har den återvändande personen en möjlighet att framföra ett klagomål om sättet hen behandlades under en gemensam Frontex återvändandeinsats. I praktiken innebär detta bl.a. att de återvändande ska aktivt informeras om möjligheten att framföra ett klagomål och blanketten för klagomål ska vara tillgänglig även under insatsen. Klagomålet måste avse eventuella kränkningar av de grundläggande rättigheterna under återvändanderesan, inte till exempel ett beslut om avlägsnande som upplevs orättvist.

Diskrimineringsombudsmannen konstaterar att rättssäkerhetsgarantierna ska vara lika för alla som avlägsnas ur landet oavsett metoden för verkställigheten av avlägsnandet. Diskrimineringsombudsmannen anser att polisen ska informera de återvändande om möjligheten att anförda klagan också hos finländska laglighetsövervakare även under andra återvändanden än de gemensamma insatserna som koordineras av Frontex.

3.11 informationsförmedling mellan myndigheter

Även om den ledsagande myndigheten ansvarar för verkställigheten av avlägsnande med flyg, spelar andra myndigheternas information och verksamhet en viktig roll för polisens förmåga att sköta sitt arbete. Med tanke på de återvändandes rättsskydd har Migrationsverket en särskilt viktig roll i denna fråga. Migrationsverket administrerar UMA-registret (utlänningsregistret) vars uppgifter utgör underlaget för polisen att bedöma verkställbarheten av beslut om avlägsnande. Polisen kan också kontrollera verkställbarheten av beslutet hos förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen. Polisen ska kunna lita på att uppgifterna är korrekta och aktuella.

Två gånger har övervakarna noterat problem med myndigheternas informationsförmedling som utsatte de återvändande personerna för kränkningar av rättsskyddet.

Fall 1

I en Frontexinsats som genomfördes 2014 återsändes en person från Finland till Afrika som dagen före avgången hade beviljats uppehållstillstånd av Migrationsverket. Enligt utredningen som ombudsmannen begärde från Polisstyrelsen och polisinrättningen i Helsingfors hade uppgiften om tillståndet inte hunnit komma fram till den verkställande polisen. Efter många steg och svårigheter kunde den återvändande personen komma tillbaka till Finland och sin familj och fick ersättning från Statskontoret för resekostnader och löneinkomster som hen hade förlorat under frånvaron. Enligt utredningen fick polisen nya anvisningar för sitt arbetsflöde efter händelsen så att en motsvarande situation inte uppstår igen.

Fall 2

Våren 2019 övervakade diskrimineringsombudsmannen ett nationellt återvändandeflyg till Afghanistan. I samband med återvändandeinsatsen kom det fram att det finns problem i informationsflödet i myndigheternas system som försvårar polisens möjlighet att i realtid bedöma verkställbarheten av beslut om avlägsnande. Ett beslut om avlägsnande var inte verkställbart i återvändandeinsatsen. Detta framgick dock inte i myndigheternas system och ledsagarpatrullens ledare fick inte uppgiften även om hen försökte att utreda saken innan avgång. Bristen berodde på förseningar i informationsförmedlingen mellan myndigheter, särskilt i UMA-systemet. När diskrimineringsombudsmannen utredde fallet senare, visade det sig att uppgifterna i systemen är inte alltid aktuella på grund av förseningar och störningar i samband med dataöverföring, avbrott och uppdateringar.

Utifrån utredningen som diskrimineringsombudsmannen gjorde efter problemet upptäcktes i övervakningen gav ombudsmannen rekommendationer för utveckling av tillförlitligheten och aktualiteten av verksamheten och systemen till polisen, Migrationsverket och förvaltningsdomstolen. Diskrimineringsombudsmannen rekommenderade att polisen inte skulle verkställa ett avlägsnande för fort efter att tidsfristen för ansökan om verkställighetsförbud gått ut. Migrationsverket uppmanades att tillsammans med förvaltningsdomstolarna undersöka möjligheterna att förbättra uppdateringen och tillförlitligheten av UMA-systemet. Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna rekommenderades också att undersöka möjligheten att skapa ett system där den återvändande personens vistelsestatus kan kontrolleras utanför kontorstider. Diskrimineringsombudsmannen anser att tillförlitligheten av myndigheternas system är viktig särskilt för de återvändande personernas rättsskydd.

4. Goda förfaranden som identifierats i övervakningen

Enligt regeringens proposition med övervakningen av verkställighet av avlägsnande ur landet⁴⁵ bör övervakningen ta fasta på (utöver andra omständigheter) de återvändandes hälsotillstånd, personens utsatthet, barnets rättigheter och barnets bästa och den mänskliga aspekten på hur ett avlägsnande genomförs. I linje med lagstiftarens vägledning har övervakarna i den praktiska verksamheten ägnat särskild uppmärksamhet åt dessa frågor. I sitt arbete har övervakarna upptäckt många goda förfaranden som främjar de grundläggande och mänskliga rättigheterna i återvändandet. Vissa av dessa förfaranden verkar i hög grad vara etablerade tillvägagångssätt i polisens verksamhet. Å andra sidan gäller en del av dem frågor där polisens tillvägagångssätt har varierat. Vissa ledsagarpatrullers eller enskilda ledsagares tillvägagångssätt har varit särskilt bra enligt övervakarnas uppfattning och mot bakgrund av lagstiftning. Diskrimineringsombudsmannen önskar att dessa tillvägagångssätt skulle antas som mer en omfattande praxis i verkställigheten av avlägsnande. Det är ofta fråga om mänskliga och vardagliga frågor som kan bidra till att säkerställa den återvändande personens välbefinnande. Då kan också motståndet minska och därmed även risken för användning av maktmedel samt att även personer som är ovilliga att återvända kan känna att de behandlats på ett värdigt sätt. Under årens lopp har övervakarna gett mycket muntlig och skriftlig respons till polisen om goda förfaranden. Nedan sammanställer vi dessa förfaranden.

⁴⁵ RP 134/2013.

Inledande möte

Övervakarna ansåg att det är ett bra förfarande att hålla ett inledande möte vid återvändanden med både reguljärflyg och charterflyg. I mötet närvarar utöver ledsagarna också andra myndigheter som eventuellt deltar i återvändanderesan, såsom hälsovårdspersonal och övervakaren. Anvisningar för detta finns också i Polisstyrelsens anvisning för avlägsnande. I mötet får deltagarna en sammanställning om hur operationen fortskrider, vilka personer som hör till utsatta grupper och andra omständigheter som gäller för operationen.

I det inledande mötet kan också övervakaren få veta om uppgifter som är relevanta för övervakningen och eventuella ändringar i sista minuten. Förfarandet minskar övervakarens behov av att fråga ledsagarpatrullens ledare eller ledsagarna om oklarheter under själva operationen.

Val av ledsagare

Övervakarna anser att det är ett bra förfarande att i möjligaste mån ta hänsyn till de återvändande personernas kön och särdrag när ledsagarna väljs. Om någon av de återvändande är en kvinna, är minst en av ledsagarna en kvinna. Även specialkompetens hos polisen, såsom språkkunskaper eller hälsovårdsutbildning, har enligt övervakarna utnyttjas vid val av ledsagare för återvändandet. Till exempel en ledsagare som pratar flytande arabiska, spanska eller ryska har bättre förutsättningar att reda ut även vardagliga saker med en återvändande som talar dessa språk. Ett gemensamt språk minskar motsättningar, underlättar kommunikationen och ökar förtroendet mellan ledsagarna och de återvändande.

Tolkning

Myndigheten är skyldig att ordna översättning och tolkning i ärenden som gäller avvisning. Korrekt tolkning är en del av värdig behandling och av största vikt för den återvändande personens rättsskydd. Dessutom gör fungerande kommunikation hela återvändandeinsatsen smidigare, möjliggör beaktandet av särskilda behov av utsatta personer och för sin del minskar behovet av användning av maktmedel. Närvaron av en tolk underlättar kommunikationen mellan ledsagare och de återvändande.

Övervakarna har flera gånger uppmärksammat brister i tolkningen. Övervakarna anser dock att det är ett bra förfarande att tolken följer med, som till exempel tidigare på några återvändandeflyg till Afghanistan och Irak.

Också enligt internationella rekommendationer bör tolken vara med under hela återvändandet, om det inte finns ett gemensamt språk.

Förtroende mellan återvändande och ledsagare

Om de återvändande redan har förtroende för polisen och förstår polisens uppdrag, kan det enligt övervakarnas observationer främja tillgodoseendet av de återvändandes rättigheter och bidra till en lyckad verkställighet av avlägsnande. Övervakarna har också noterat att om den återvändande redan känner till ledsagarpatrullens ledare eller någon av ledsagarna, blir det lättare att bilda förtroende. Ibland är det inte möjligt att få en polis som den återvändande redan känner till som en ledsagare. Då enligt övervakarens uppfattning kan bara det att ledsagarpatrullens ledare och ledsagarna träffar den återvändande innan avgång bidra till ett lyckat genomförande av avlägsnandet. Detta ger den återvändande personen en möjlighet att på förhand diskutera och ställa frågor om den kommande resan. Även ledsagarna kan lära känna personen och för sin del bereda sig för återvändanderesan.

Övervakarna har fått intrycket att om den återvändande personen litar på polisen och att polisens förfaranden är korrekta, minskar risken för motståndet och därmed även risken för användning av maktmedel.

Genomgång av återvändanderesan och tillvägagångssättet på förhand med den återvändande

Övervakarna anser att det är ett bra förfarande att återvändanderesan diskuteras på ett öppet sätt med personen som ska sändas tillbaka. Personen får i god tid information om tiden för avgång, återvändandets

förlopp samt polisens rätt att vid behov använda maktmedel för att utföra sitt uppdrag. Öppenhet i verksamheten ger den återvändande personen bättre möjligheter att förbereda sig för avresan, anpassa sig till tanken om återvändandet och ofta också skapar bättre förutsättningar för ett samarbete med polisen, även om personen har uttryckt att hen motsätter sig återvändandet. Responsen som övervakarna gett upppepar också rekommendationen om att den återvändande hålls uppdaterad på händelseförloppet under återvändanderesan; transfer, tidtabeller, möjligheter för att äta och gå på toaletten. Då kan den återvändande förbereda sig för den nästa fasen av resan.

Övervakarna ansåg också att det är bra att innan resan med den återvändande personen gå igenom polisens tillvägagångssätt, konsekvenserna av att inte följa polisens anvisningar (bland annat rätten att använda maktmedel) samt motiveringen för polisens förfarande (till exempel flygsäkerhet). Detta ger en öppen bild av polisens verksamhet i förväg och för sin del bidrar till att öka förtroendet.

Satsning på god kommunikation

Övervakarna anser att det är ett bra förfarande att satsa på kommunikationen mellan den återvändande personen och polisen. Övervakarna har under åren uppmärksammat att god kommunikation har stor betydelse för ett lyckat genomförande av återvändandet. Den ökar förtroendet och skapar förutsättningar för att även de som motsätter sig återvändanderesan kan känna att de har blivit hörda och behandlade på ett värdigt sätt. Fungerande kommunikation gör hela återvändandeinsatsen mer smidig.

Polisen skapar genom god planering och sina förfaringssätt förutsättningar för ledsagarna och den återvändande att kommunicera med varandra under resan: reda ut oklara och motsägelsefulla frågor, ledsagarna kan svara på den återvändandes frågor och farhågor och sträva efter att hitta verbala lösningar till de mest utmanande situationerna.

Övervakarna kan se att de utmanande situationerna kräver att ledsagarna har goda färdigheter också i emotionell kommunikation. Ibland orsakar konkretiseringen av återvändandet en stark känslomässig reaktion hos personen som ska sändas tillbaka. Ledsagarnas förmåga att vara närvarande, följa den återvändandes sinnesstämning och diskutera med den återvändande bidrar till att klara dessa utmanande situationer. Övervakarna har fått intrycket att detta också bidrar till att behovet av att använda maktmedel minskar trots motståndet. Även ledsagarnas positiva inställning, konstruktiv attityd och strävan efter att hitta samförstånd i svåra situationer skapar bättre förutsättningar för en lyckad ledsagning.

Beaktande av barnets bästa

Varje myndighet har en skyldighet att beakta barnets bästa i sin verksamhet. Barnets bästa ska beaktas redan i ett tidigt skede när man planerar återvändandet, och genom hela operationen. Under återvändanderesan har beaktandet av barnens behov inneburit bland annat att barnen placeras bredvid sina föräldrar under transfer och på flygplanet och att de får leksaker som är lämpliga för deras ålder (till exempel ritredskap och tidningar), hygienen hos små barn tas om hand och barnens behov beaktas även vid måltiderna.

Övervakarna anser att det är ett bra förfarande att ledsagarpatrullerna har på ett åldersanpassat sätt gått igenom resans detaljer med de lite äldre barnen.

Övervakarna har övervakat återvändanden där en vuxen på en resa där barn var med hade motsatt sig avlägsnandet och polisen hade varit tvungen att använda kontrollmetoder eller maktmedel för att trygga verkställigheten. Övervakaren anser att det är bra att polisen i dessa situationer, i möjligaste mån, har flyttat barnen eller placerat dem på flygplanet så att situationerna där maktmedel användes inte var synliga för barnen.

Beaktande av den återvändandes hälsotillstånd

Kvalificerad vårdpersonal ansvarar för den återvändande personens hälsovårdsrelaterade frågor. Frågorna som ska beaktas är bland annat medicineringen och att den återvändande får med sig alla dokument om eventuella hälsovårdsåtgärder. Även polisen måste beakta faktorerna som rör den återvändande personens hälsotillstånd

när återvändandet planeras och genomförs. I vissa situationer måste man bidra till att den återvändande får vård efter återvändandet. Övervakaren anser att det är ett bra förfarande att den återvändandes hälsotillstånd eller hälsovårdsåtgärderna som hen behöver tas till hänsyn när polisen bestämmer om tidpunkten för återvändanderesan. I vissa situationer har till exempel tidpunkten av återvändanderesan skjutits upp på grund av hälsovårdens åtgärder. Ibland har polisen också bidragit till att den återvändande personen får vård efter återvändandet.

- **Deltagande av hälsovårdspersonal vid återvändande**

Övervakarna anser att det är ett bra förfarande att en kvalificerad vårdpersonal följer med på återvändanderesan om den återvändande personens hälsotillstånd kräver det. Övervakarna har övervakat många återvändanden med charter- och reguljärflyg där en akutvårdare, sjukskötare eller läkare har varit med och tagit hand om den återvändandes hälsomässiga behov. Om den återvändande har exempelvis haft en lång vårdrelation på ett psykiatriskt sjukhus, har en psykiatrisk sjukskötare följt med från samma sjukhus. Sjukskötaren har kunnat ta hand om den återvändandes medicinering och stödja personen under återvändanderesan.

- **Beaktande av medicinska behov**

Hälsovårdens enhet där den återvändande personen har fått vård är ansvarig för att läkemedlen tas med på resan. Även polisen för sin del ska bidra till att frågan uppmärksammas. Övervakarna har noterat att polisen ofta har försökt att bidra till att särskilt de återvändande som lider av kroniska sjukdomar (t.ex. diabetes, hypertoni, psykiska sjukdomar) och vars sjukdom kräver daglig medicinering får med sig tillräckligt med läkemedel, till exempel för en eller två månader. Detta ger den återvändande tid att ordna behandling och nödvändig medicinering i destinationslandet.

Återvändande som behöver regelbunden medicinering behöver ta sina läkemedel ofta också under återvändanderesan.

Övervakarna anser att det är ett bra förfarande att hälsovårdens enhet packar läkemedlen som den återvändande behöver på resan i separata påsar som markeras med läkemedlets namn och doseringsanvisningar. I dessa situationer kan en kvalificerad vårdpersonal som eventuellt följt med kunnat dosera läkemedlen för den återvändande under återvändanderesan.

- **Medtagande av hälsorelaterade dokument**

Ibland återsänds personer som har en etablerad vårdrelation i Finland, som har fått vård på ett sjukhus under en lång tid eller som har genomgått hälsovårdsåtgärder i Finland. Deras sjukdom kan ha diagnostiserats först i Finland och det är möjligt att det till exempel har tagit en lång tid att hitta metabol kontroll. Detta gäller särskilt för de återvändande som har kroniska sjukdomar, vars behandling kräver regelbunden medicinering och en längre vårdrelation. För att hälsovården i destinationslandet ska kunna utnyttja den kunskap som samlats in i Finland om den återvändandes hälsotillstånd och behovet av behandling, är det viktigt att den återvändande får med sig dokumentationen som rör hans vård. I dessa situationer har övervakarna identifierat många olika förfaranden under åren. Ibland har den återvändande fått en journal där hälsovårdsåtgärderna registrerats i allmänna medicinska termer så att kvalificerad medicinsk personal/hälsovårdspersonal kan förstå innehållet i de åtgärder som vidtagits. I bästa fall har den återvändande fått hela journalen översatt till antingen engelska eller det språk som används i destinationslandet. Övervakarna anser att det är ett bra förfarande att den återvändande får med sig åtminstone någon slags dokumentation om vårdrelationen.

- **Beaktande av hälsotillståndet under återvändanderesan**

Att ta hänsyn till den återvändandes hälsotillstånd vid avlägsnandet förutsätter ofta god förhandsplanering men ofta också att ledsagarpatrullens ledare är kreativ och anstränger sig under själva återvändanderesan. Återvändanderesorna sträcker sig ibland till andra kontinenter och redan den långa resan i sig är väldigt belastande för en återvändande som är gammal eller har sjukdomar, skador

eller andra hälsomässiga utmaningar. Transfer och väntetider i mellanlandningsterminaler kan vara mycket långa, resan kan ske på natten och den återvändande personen och ledsagarpatrullen har inte alltid möjlighet att omedelbart få mat eller vila. Transfer har underlättats genom att till exempel skaffa en rullstol eller man har letat efter hjälpmedel eller lugna lokaler där den återvändande kan vila. Den psykiska belastningen kan orsaka ändringar i den återvändandes hälsotillstånd även under resan och därför har personen erbjudits en möjlighet att se en läkare som kan bedöma hens hälsotillstånd.

Ibland påverkar hälsotillståndet den återvändandes beteende eller förmåga att kommunicera med andra människor. Övervakaren anser det vara ett bra förfarande att polisen på förhand har tagit reda på metoder för att kommunicera med till exempel en autistisk eller dövstum återvändande eller genomgått med vårdgivaren hur välbefinnandet och känslan av trygghet kan säkerställas för en återvändande som utskrivits från ett psykiatriskt sjukhus. Enligt övervakarnas observationer är valet av ledsagare särskilt viktigt när personen som sänds tillbaka har behov som rör hälsotillståndet, vare sig fysiska eller psykiska.

Beaktande av den återvändandes behov och önskemål

Övervakarna anser att det är ett bra förfarande att i möjligaste mån ta hänsyn till de återvändande personernas behov och önskemål under återvändanderesan. Det är ofta fråga om mycket vardagliga frågor; möjlighet att ringa närstående eller ladda telefon i mellanlandningsterminalen, röka när möjligt, eller lyssna på favoritmusik på den egna telefonen under en lång flygning. Ibland har ledsagarpatrullens ledare lånat sin egen telefon om den återvändandes telefon inte har fungerat. Beaktande av de återvändandes behov och önskemål förutsätter att ledsagarna har en god känsla för situationen och vilja att vara flexibla när det är möjligt. Ett sådant tillvägagångssätt ger den återvändande en möjlighet för ett anständigt återvändande och en känsla av att bli behandlad på ett värdigt och jämlikt sätt.

Tillräckligt med tid

I sin respons har övervakarna uppmärksammat att tidsmarginaler vid förberedelse för återvändanderesan samt under resan ger bättre förutsättningar för ett lyckat återvändande. När det finns tillräckligt med tid för att informera, svara på frågor och packa tillhörigheter har den återvändande en bättre möjlighet att orientera sig för avresan. Då kan även den återvändandes frågor, farhågor och misstankar gås igenom i lugn och ro och den psykiska belastningen som oklara omständigheter orsakar blir mindre. Enligt övervakarna gäller detta även för tidtabellerna under själva återvändanderesan. Tillräckligt med tid ger även ledsagarna en möjlighet att till exempel sinsemellan gå igenom oklara frågor och säkerställa att den återvändande förstår frågorna som diskuterades.

Aktiv kommunikation mellan ledsagarpatrullens ledare och övervakaren

Även om man har berett sig bra för en övervakningsresa, kan oförutsedda händelser inträffa under resan. I dessa situationer behöver ledsagarpatrullens ledare reda ut saker till exempel per telefon med finska myndigheter eller med lokala myndigheter i destinationslandet. Det kan till exempel gälla ett verkställighetsförbud som meddelats under resan, en försvunnen resväska eller den återvändandes påstående att hen inte fått alla sina fordringar i Finland. Lägesbedömningarna i dessa situationer kan ha betydelse för övervakaren att bedöma polisens tillvägagångssätt rätt. Övervakarna anser att det är ett bra förfarande att ledsagarpatrullens ledare på eget initiativ informerar övervakaren under hela återvändanderesan. På detta sätt kan ledsagarpatrullens ledare också välja en lämplig tidpunkt för att prata med övervakaren med tanke på det egna arbetet och hela operationen.

5. Ombudsmannens åtgärder

Diskrimineringsombudsmannen har fått kännedom om allvarliga enskilda missförhållanden eller misstänkta överträdelser 1–3 gånger per år i genomsnitt. Vissa av fallen har kommit fram till exempel genom klagomål och myndigheternas beslut. I en del av fallen har övervakaren varit på plats för att själv observera återvändandet. I sex fall har diskrimineringsombudsmannen antingen klagat, lämnat ärendet till justitieombudsmannen för bedömning eller skickat den skriftliga responsen till polisen för kännedom till justitieombudsmannen.

| År | Missförhållande / överträdelse | Slutresultat / behandlingsstatus |
|------|--|--|
| 2016 | <ul style="list-style-type: none"> • situation med användning av maktmedel, den återvändandes förmåga att andas normalt • återvändande i sårbar ställning • ombudsmannen anförde klagan | <ul style="list-style-type: none"> • justitieombudsmannen överförde ärendet till Riksåklagarämbetet • ärendet är i förundersökningen, Riksåklagarmyndigheten lämnat in en begäran om rättshjälp bl.a. till den återvändandes ursprungsland |
| 2017 | <ul style="list-style-type: none"> • förvar och separation av mor och barn i förberedelsefasen av avlägsnandet • återvändande i sårbar ställning • ombudsmannen anförde klagan | <ul style="list-style-type: none"> • justitieombudsmannens beslut 30.12.2019 EOAK/3417/2018 • polisen agerade felaktigt • Polisstyrelsens anvisning om verkställigheten av avvisningsbeslut (POL-2018-24625) är bristfällig • JO ålade Polisstyrelsen skyldighet att specificera/komplettera anvisningen angående prioritering av barnets bästa |
| 2018 | <ul style="list-style-type: none"> • polisen tog inte emot en asylansökan i samband med verkställigheten av avlägsnandet • den återvändande hade inte möjlighet att förbereda sig för avresa • den återvändandes närstående anförde klagan i frågan • ombudsmannen skickade den skriftliga responsen till polisen för kännedom till justitieombudsmannen | <ul style="list-style-type: none"> • justitieombudsmannens beslut 13.6.2019 EOAK/4666/2018 • justitieombudsmannen ansåg att förfarandet var olagligt • polisen har inte rätt att vägra att ta emot en ansökan om internationellt skydd • dessutom gjorde justitieombudsmannen polisinsrättningarna uppmärksamma på att de som ska avlägsnas reserveras en verklig möjlighet att förbereda sig för avlägsnandet |

| | | |
|------|---|---|
| 2019 | <ul style="list-style-type: none"> • genomförandet av verkställigheten av avlägsnande enligt kraven i asylbeslutet • ombudsmannen bad justitieombudsmannen om bedömning av riktigheten av verkställandet | <ul style="list-style-type: none"> • justitieombudsmannens beslut 14.5.2020 EOAK/2441/2019 • enligt justitieombudsmannen hade polisen och Migrationsverket inte agerat i strid med lagen, eftersom 1. anslutningsflyg till ett säkert område var tillgängliga, 2. personen hade fått resebidrag och 3. det hot som personen upplevde i återvändandestaden hade inte varit relaterat till myndigheterna som tog emot hen |
| 2019 | <ul style="list-style-type: none"> • den återvändandes förmåga att andas normalt i en situation med användning av maktmedel • återvändande i sårbar ställning • ombudsmannen skickade den skriftliga responsen till polisen för kännedom till justitieombudsmannen | <ul style="list-style-type: none"> • ombudsmannen konstaterade i sin respons att ingripande i skrikande genom fysiska kontrollmetoder kan leda till riskfyllda situationer och kan försvåra förmågan att andas • en person som motsätter sig avlägsnandet genom att skrika kan tyglas genom att prata och lugna ner |
| 2019 | <ul style="list-style-type: none"> • barnfamiljen hamnar i otrygga förhållanden till följd av en överföring med stöd från ansvarsbestämningsförordningen • återvändande i sårbar ställning • barnets rättigheter och bästa • ombudsmannen skickade den skriftliga responsen till polisen för kännedom till bl.a. justitieombudsmannen | <ul style="list-style-type: none"> • ombudsmannen föreslog att de myndigheter som ansvarar för överföringar i Finland utvecklar metoder som säkerställer mottagandet av överförda personer samt kontinuiteten av tjänster och stöd som de behöver i mottagarlandet |

6. Förutsättningar för ett effektivt övervakningssystem och påverkningsmöjligheter

I detta kapitel sammanfattas de centrala faktorer som skapar förutsättningar för en högklassig och effektiv övervakning samt de påverkningsmöjligheter som är tillgängliga för övervakningen. Dessutom sammanfattas vissa punkter som har åstadkommit med de tillgängliga övervakningsmetoderna.

6.1 Förutsättningarna för en effektiv och högklassig övervakning

Tillgång till information

Grundförutsättningen för övervakningen är omfattande information i rätt tid från polisen, Migrationsverket och UMA-systemet. Ombudsmannen behöver information om planerade återvändanden och de omständigheter som påverkar verkställigheten av avlägsnandet. Sådana är till exempel destinationsländernas anmälningar om att ett land under en viss tid inte tar emot återvändande personer eller att destinationslandet endast tar emot återvändande personer med en viss profil. Övervakningen bör informeras separat om utsatta återvändande och deras situation. Hittills har tillgången till information försvårats av begränsade behörigheter i UMA-systemet som inte motsvarar diskrimineringsombudsmannens lagstadgade rätt att få information.

Myndighetssamarbetet

För att övervakarna ska kunna bedöma de återvändandes situation, behöver de tillräcklig information om de återvändandes omständigheter från andra myndigheter. Detta gäller särskilt polisen, försvarsheterna och förläggningar samt hälsovården. Dessa myndigheter har en viktig roll när de återvändande förbereder sig för resan.

Nationell omfattning av övervakningen

För att övervakningssystemet ska vara trovärdigt, ska man kunna övervaka avlägsnandet som vilken som helst polisinsättning i Finland genomför. Men när övervakningen börjar på orten där den återvändande personen befinner sig, blir övervakningsresan längre vilket i sin tur ökar belastningen för den lilla övervakningsgruppen.

Inriktning av övervakningen

Eftersom inte alla återvändanden kan övervakas måste övervakningen inriktas utifrån nyckelkriterier. Kriterierna inkluderar till exempel utsatt status av återvändande, motstånd och eventuell användning av maktmedel som förväntas utifrån en riskbedömning samt avsikten att övervaka återvändanden i hela landet. Övervakning riktas även mot återvändanden som är föremål för samhällsdebatten och där man önskar en övervakares närvaro. Dessutom vid inriktning av övervakningen tar man hänsyn till samhällsförändringar både i Finland och i destinationsländerna.

Utnyttjande av internationellt samarbete

Att följa och hålla sig informerad om den europeiska övervakningsverksamheten gynnar den nationella övervakningen. Samarbetet med europeiska tillsynsorganisationer när det gäller utbyte av information, erfarenheter och god praxis kommer att bidra till en kontinuerlig utveckling av den nationella övervakningen.

Välbefinnande i arbetet och resurser

Övervakningsarbetet kan vara både psykiskt och fysiskt belastande. Också långa övervakningsuppdrag och avvikande arbetstider skapar utmaningar i övervakningen. En förutsättning för effektiv övervakning är att resurserna räcker till.

6.2 Övervakningens påverkningsmöjligheter

Respons till polisen

Enligt återkopplingen som ombudsmannen fått anser polisen att den nuvarande responsen är mycket informativ och tjänar utvecklingen av avlägsnandeverksamheten. Responsen utnyttjas också i utbildningen. Responsen har också lett till strukturella ändringar. Ombudsmannen diskuterar regelbundet med polisen om hur responsen ska utformas för att på bästa sätt bidra till utvecklingen av polisens verksamhet samt beaktandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Regelbundna möten med polisen

Diskrimineringsombudsmannen och övervakarna av verkställigheten av avlägsnandet ur landet har regelbundna möten med polisen. I mötena går man igenom aktuella frågor som rör övervakningen och verkställigheten av avlägsnandet. Dessa möten är ett tillfälle att dela information, reda ut oklara eller aktuella frågor samt arbeta strukturellt med en låg tröskel och förhållandevis snabbt för att utveckla avlägsnande- och övervakningsverksamheten.

Ombudsmannens rekommendationer och utlåtanden

Diskrimineringsombudsmannens behörighet omfattar bland annat en möjlighet att ge råd och förslag. Ombudsmannen har även givit rekommendationer angående missförhållanden som upptäckts i samband med

övervakningen av verkställigheten av avlägsnande. Det kan vara fråga om omständigheter som rör polisens eller andra myndigheters verksamhet. Ombudsmannen ger också regelmässiga utlåtanden om frågor inom sin behörighet. Bland annat har utlåtandena bidragit till att polisens anvisningar och föreskrifter i högre grad beaktar de grundläggande och mänskliga rättigheterna i avlägsnandeverksamheten.

Myndighetssamarbetet

Övervakningen uppmärksammar brister i myndigheternas verksamhet eller strukturer. Syftet med att övervaka verkställigheten av avlägsnande ur landet är att bidra till utvecklingen av pålitligt fungerande strukturer som respekterar de återvändandes mänskliga rättigheter i så hög grad som möjligt. Detta arbete som främjar den strukturella utvecklingen gör man tillsammans med andra myndigheter.

Att föra ärenden för bedömning till andra laglighetskontrollorgan

Diskrimineringsombudsmannen har fört frågor som upptäckts i övervakningsarbetet till riksdagens justitieombudsman som klagan, begäran om bedömning eller för kännedom. Diskrimineringsombudsmannen kan också föra frågor till polisens laglighetskontroll.

Årsberättelse

Ombudsmannen lämnar en årlig berättelse till statsrådet. Berättelsen är ett tillfälle till offentlig debatt om verkställigheten av avlägsnande och om övervakningen av verkställigheten samt förfaranden relaterade till återvändanden. Årsberättelsen bidrar till att öka transparensen och öppenheten inom sekretessbelagd myndighetsverksamhet.

Diskrimineringsombudsmannens berättelse till riksdagen

Vart 4:e år lämnar diskrimineringsombudsmannen en berättelse för riksdagen som är en viktig påverkningssamling för inkludering av övervakningsarbetets resultat och synpunkter i det politiska beslutsfattandet. Övervakningsgruppens effektiva insamling och behandling av information bidrar till förberedelsen av berättelsen.

Omfattande kommunikation i rätt tid

Diskrimineringsombudsmannen deltar i samhällsdebatten om verkställigheten av avlägsnandet ur landet. Inom ramen för sin roll skapar ombudsmannen transparens inom sekretessbelagd myndighetsverksamhet.

6.3 Övervakningen har gjort en skillnad

Övervakaren ger respons till Polisstyrelsen samt polisinrättningarna som deltog i avlägsnandeinsatsen efter varje övervakning. I sin respons ger övervakarna förslag för förfaranden som bör utvecklas. God praxis dokumenteras för att kunna spridas inom polisens verksamhet. I vissa enskilda fall har polisen också skriftligen eller muntligt kommenterat responsen. Ibland har Polisstyrelsen utifrån en diskussion om en enskild respons ansett det nödvändigt att förtydliga förfaranden och givit anvisningar för tillvägagångssätten.

När Polisstyrelsen beredde anvisningen för avlägsnandet ur landet⁴⁶ hade ombudsmannen ett tillfälle att framföra sina åsikter och rekommendationer för anvisningen. Anvisningen beaktar också i många punkter ombudsmannens utvecklingsförslag bl.a. angående den återvändande personens kommunikation med biträdet och närstående samt att den återvändande och förvarsenheten ska informeras om tidpunkten för avresan. I stort sett verkar polisens anvisningar för avlägsnande ha blivit bättre på att beakta de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Nedan några exempel:

Ombudsmannen hade i diskussioner med polisen, i utbildningar och i sin respons betonat vikten av förberedelse för resan enligt internationella rekommendationer om återvändandeverksamheten. För första gången innehöll anvisningen för avlägsnande en punkt om att den återvändande ska informeras om avresetiden. Enligt

anvisningen ska polisen informera den återvändande om tidpunkten av avlägsnandet så tidigt som möjligt. Om polisen känner till omständigheter som kan äventyra verkställigheten av avlägsnandet, kan undersökningsledaren bestämma att tidpunkten undantagsvis inte meddelas på förhand.

Polisstyrelsens anvisning för avlägsnande innehåller också faktorer som ska beaktas vid avlägsnandet av ett offer för människohandel. Den hänvisar till högsta förvaltningsdomstolens avgörande (HFD: 2017:42), enligt vilket polisen måste samarbeta med hjälpsystemet i offrets hemland när ett offer för människohandel återsänds. Återvändandearrangemangen för offren för människohandel ska påbörjas tillräckligt tidigt och i samarbete med personalen hos hjälpororganisationer för offer för människohandel i Finland för att de ska kunna meddela organisationerna som hjälper offer för människohandel i destinationslandet. Om offret inte ger sitt samtycke till att hens uppgifter lämnas ut bör offret få kontaktuppgifter till hjälpororganisationen i destinationslandet.

Polisen skapar en ledsagarrapport för varje avlägsnande ur landet som skedde med ledsagare. Med hjälp av ledsagarrapporterna kan man även bedöma återvändanden där övervakaren inte deltog. Ledsagarrapporterna är viktiga informationskällor också för polisens interna laglighetskontroll. Noggranna ledsagarrapporter ligger också i polisens intresse, särskilt i situationer där ledsagarna är föremål för kritik. Högkvalitativa ledsagarrapporter kan även bidra till att sprida goda förfaranden.

Enligt diskrimineringsombudsmannens observationer hade kvaliteten av rapporterna varierat och ibland saknades uppgifter som är väsentliga för övervakningen. Ombudsmannen gav respons till polisen om detta och tog upp kvaliteten på ledsagarrapporterna också i utbildningen. Delvis tack vare ombudsmannens respons uppmärksammades kvaliteten av ledsagarrapporterna i utbildningen och i polisens anvisningar och kvaliteten har blivit avsevärt bättre sedan dess. Detta beaktades också vid utarbetning av ansvarsfördelningen⁴⁷. Enligt föreskriften måste särskild uppmärksamhet ägnas åt ledsagarrapportens kvalitet och innehåll. Rapporten ska separat uppges de olika faserna av ledsagningen för att göra det möjligt att skapa en helhetsbild över ledsagningen och utnyttja beprövade metoder till exempel i utbildningen.

Diskrimineringsombudsmannen har med sina publikationer (exempelvis årsberättelsen) och offentliga framträdanden ökat transparensen i myndigheternas verksamhet i fråga om verkställigheten av avlägsnandet ur landet. Detta har möjliggjort en bredare samhällsdebatt om återvändandet.

6.4 Kommunikation

En av uppgifterna för övervakningen av verkställigheten av avlägsnande ur landet är att öka transparensen i verksamheten och att delta i samhällsdebatten samt att riva ner fördomar som gäller myndighetsverksamheten. Kommunikationen är ett viktigt verktyg i detta. Ur kommunikationssynpunkt kan diskrimineringsombudsmannen genom att närvara i återvändandeinsatserna belysa vad som händer under processen och ombudsmannen som en sakkunnig kan bidra till kunskapen och delta i samhällsdebatten om övervakningen.

I och med att återvändanden ökade under 2016 ökade också allmänhetens intresse för avlägsnandet. Det var tydligt att allmänheten i stort inte visste mycket om återvändanden. Samhället törstade efter information om lagstiftningen, de olika myndigheternas befogenheter, avlägsnandeprocessen och information om hur, när och varför människor avlägsnas ur landet. Att övervaka verkställigheten av avlägsnandet var ett relativt nytt myndighetsuppdrag och det fanns inte heller mycket kunskaper om denna verksamhet. Ombudsmannen har därför kommunicerat flitigt för att berätta om övervakarnas roll, befogenheter och uppdrag. Vissa som tagit kontakt har antagit att ombudsmannen har rätt att ingripa i polisens förfaranden eller till och med avbryta ett återvändande. Ombudsmannen måste genom sin kommunikation rätta felaktiga uppfattningar om övervakarens befogenheter. Ombudsmannen får ofta information om enskilda personers process och livssituation i hopp om att övervakaren skulle kunna avbryta verkställigheten av avlägsnandet. Det har varit svårt för utomstående att förstå den roll som föreskrivits för övervakaren.

⁴⁶ Verkställigheten av avvisnings- och utvisningsbeslut, POL-2019-27213

⁴⁷ Ansvarsfördelningen vid verkställigheten av beslut om avlägsnande ur landet, POL-2017-5403

Övervakningens kommunikation riktas mot många målgrupper. En del av den dagliga kommunikationen är god växelverkan med polisen som sköter den operativa verksamheten. Även kommunikationen med andra myndigheter som är delaktiga i avlägsnandet samt medborgaraktiva och deras biträden är en del av övervakarnas dagliga kommunikation. Under åren har ombudsmannen kommunicerat omfattande om återvändandeverksamheten via olika kanaler.

Varje år har årsberättelserna lyft fram olika teman inom övervakningen och diskrimineringsombudsmannens berättelse för riksdagen (2018) diskuterade inverkan och utvecklingsresultaten av det nya myndighetsuppdraget. Ombudsmannen har också presenterat övervakningen för sina intressentgrupper i olika e-postbrev. Ombudsmannen har givit tiotals intervjuer i medierna. Ombudsmannen deltog också i polisens presskonferens om avlägsnandeverksamhet genom ett eget inlägg.

Under projektperioden har återvändandeverksamheten varit föremål för stort intresse och stundtals har temat varit starkt på kartan i samhällsdebatten. Temat har diskuterats särskilt mycket i sociala medier. Ur myndighetens synvinkel är det svårt att kommunicera om avlägsnandet och det är en utmaning att delta i samhällsdebatten. Den främsta orsaken till detta är att debatten ofta börjar med avlägsnandet av en enskild person och myndigheten kan inte berätta om det på grund av tystnadsplikt och integritetsskydd. Det är dock viktigt för transparensens och öppenhetens skull att kommunicera om återvändandena offentligt i så stor utsträckning som möjligt. Återvändandena är förknippade med en risk för ingrepp i de grundläggande rättigheterna. Utmaningen för kommunikationen är att balansera mellan de återvändandes integritetsskydd och polisens sekretessbestämmelser samt transparensen i myndighetsverksamheten.

En annan utmaning uppstår när det ofta är oklart vem som ansvarar för kommunikationen vid återvändandeinsatser. Många människor antar att diskrimineringsombudsmannens roll som övervakare av återvändandet också omfattar kommunikationen om enskilda återvändandeinsatser. Under de gångna åren har ombudsmannen varit tvungen att många gånger konstatera att denna roll hör till polisen, inte den övervakande myndigheten. Ur kommunikationssynpunkt ska ombudsmannen endast kommunicera om sin egen roll. Arbetsfördelningen gällande kommunikation kräver vidareutveckling. Ombudsmannen har också rättat några felaktiga påståenden om återvändandeinsatser som ombudsmannen övervakat.

Polisen kommunicerar relativt knappt om sina återvändandeinsatser. Detta kan snabbt sätta press på diskrimineringsombudsmannens kommunikation. Människor kontaktar diskrimineringsombudsmannen eftersom de inte får den information de vill ha från polisen. Det är dock inte ombudsmannens uppgift att bekräfta eller bestrida information som omfattas av en annan myndighets behörighet. Det finns allmänna anklagelser, särskilt i sociala medier, om situationen av enskilda återvändande.

På grund av sekretessen kan ombudsmannen inte kommentera alla anklagelser. Det är dock viktigt att lyfta fram korrekt information om asylprocessen, uppehållstillstånd och återvändandesituationer för att möjliggöra en samhällsdebatt i frågan.

När samhällsdebatten var som mest aktiv nämndes ombudsmannens Twitter-konto tiotals gånger varje dag. För ett litet kommunikationsteam är det ett stort antal. Avsikten var ofta att informera ombudsmannen om en enskild persons situation. Ibland ställdes frågor eller kritik mot polisen, Migrationsverket eller rent allmänt mot uppehållstillståndprocessen. Majoriteten av frågorna gällde polisens eller Migrationsverkets verksamhet, inte sådant som hör till ombudsmannens behörighet. Ombudsmannen har dock uppmärksammat att frågorna sällan svarades och gärna ser att andra myndigheter kommunicerar mer aktivt. För sin del svarade ombudsmannen på en allmän nivå på frågor om de återvändandes rättigheter och ombudsmannens egna observationer och rekommendationer som en övervakare. Ombudsmannen har fått kontakter i många olika frågor. De teman som ofta har kommit upp omfattar till exempel plötsliga avgångar där den återvändande inte haft tillräckligt med tid för att förbereda sig för återvändandet eller säga adjö till anhöriga och vänner. Ombudsmannen kan inte ta ställning till tidpunkten av återvändandeinsatsen och vem eller hur många som återsänds. I vissa fall har ombudsmannen i efterhand berättat att den genomförda insatsen var övervakad.

Ombudsmannen anser att bristen på information i samhällsdebatten är problematisk och anser det viktigt att myndigheterna deltar i samhällsdebatten. Avlägsnandet är en liten del av hela asylprocessen och det har fått ett stort symboliskt värde i samhällsdebatten. Genom de återvändandes öde vändes uppmärksamheten på uppehållstillståndsprocessen och dess brister. Myndigheterna bör kunna svara på det allmänna behovet av information, även i sekretessbelagda frågor. Kommunikationen är av stor vikt i detta. Ombudsmannen föreslår därför att frågan diskuteras tillsammans med polisen, Migrationsverket och förvaltningsdomstolarna. myndigheter och andra aktörer

7. Slutligen

Det främsta målet för övervakningen är att säkerställa att den återvändande personen behandlas på ett värdigt sätt och att de grundläggande och mänskliga rättigheterna tillgodoses. Syftet med övervakningen är också att öka transparensen i myndigheternas verksamhet, stärka rättsskyddet för personer som sänds tillbaka och riva ner fördomar som gäller myndighetsverksamheten.

Enligt diskrimineringsombudsmannens observationer har många förfaranden för återvändanden utvecklats mot en positiv riktning med hänsyn till de grundläggande rättigheterna. Förfaringssätt som respekterar de grundläggande rättigheterna och deras fortsatta utveckling kräver dock ständig uppmärksamhet och utbildning. Övervakningen har visat att förfarandena varierar och de återvändande personernas rättigheter inte alltid tillgodoses. De frågor om grundläggande rättigheter som uppstår i återvändanden gäller till exempel polisens användning av maktmedel, identifiering av utsatt status, tolkning och rättsskydd. Det är fråga om fundamentala rättigheter, såsom att skydda den återvändande personens fysiska integritet, liv och hälsa och att se till att Finland inte bryter mot principen om non-refoulement.

Rapporten tar upp både överträdelser som övervakarna har upptäckt och goda förfaranden som de identifierat. Förfaranden som respekterar de grundläggande rättigheterna baserar sig på humana arbetsmetoder där den återvändande personens rättigheter beaktas. Det kan till exempel vara fråga om att inte inleda återvändandet för hastigt. Tillräcklig tid och noggrann förberedelse för återvändandet är det bästa sättet för att ta fram nödvändiga uppgifter och ge den återvändande personen en möjlighet att ta hand om sina personliga angelägenheter. Polisens goda sociala kompetens, transparensen i förfaringssätten och förtroendet som den återvändande personen får för polisens verksamhet bidrar till en lyckad verkställighet samt tillgodoseendet av den återvändandes rättigheter till exempel genom att behovet av att använda maktmedel minskar. Beaktande av de grundläggande rättigheterna och behoven av utsatta personer kan också kräva särskilda åtgärder av polisen.

Diskrimineringsombudsmannens nästa projekt fokuserar på avlägsnandet av utsatta personer. Avsikten är att under projektets gång fördjupa också övervakningens kunskaper om de grundläggande rättigheter som rör utsatta personer för att i framtiden kunna lyfta fram och beakta deras rättigheter och särskilda behov bättre. Om en persons utsatta ställning inte har identifierats är risken stor att hens rättigheter inte kommer att tillgodoses.

Ombudsmannen fortsätter också att utveckla sina egna förfaringssätt och främja förutsättningarna för en effektiv övervakning. Övervakarna ska få tillräckligt omfattande information om kommande återvändanden i god tid. Utgångspunkten för effektiv övervakning är att få nödvändiga uppgifter från olika myndigheter och även få behörigheter i UMA-systemet.

Diskrimineringsombudsmannen har ansett att behörigheterna i UMA-systemet är mycket begränsade för närvarande och inte helt tillgodoser den rätt till information som föreskrivits i lagen. Diskrimineringsombudsmannen anser att det är viktigt att utvidga ombudsmannens behörigheter i UMA-systemet.

Det ska vara möjligt att utföra omfattande och effektivt övervakningsarbete i hela landet. Detta mål förverkligas inte fullt ut för närvarande, utan kräver ytterligare resurser för övervakningen.

Inom en snar framtid blir det ändringar i övervakningen av återvändanden när förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen ålägger Finland en ny skyldighet att utse övervakare och sköta uppgiften. I

fortsättningen kommer de övervakare som utsetts att vara tillgängliga för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån också övervaka återvändanden som genomförs av andra europeiska medlemsländer utan att de har några kopplingar till myndigheternas åtgärder i Finland. Syftet med förordningen är att öka återvändandeverksamheten och samtidigt säkerställa att rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna respekteras. Vi främjar dessa mål i övervakningsarbetet och Finland kan säkert bidra till samt lära om förfaranden som respekterar de grundläggande rättigheterna.



YHDENVERTAISUUS

VALTUUTETTU

DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN

NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN

OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI