YHDENVERTAISUUSVALTUUTETTU

MAASTAPOISTAMISEN TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA – HAVAINTOJA VUOSILTA 2014 – 2019

TURVAPAIKKA-,
MAAHANMUUTTO- JA
KOTOUTTAMISRAHASTO

Euroopan unionin tuella

Tekijät: Päivi Keskitalo, Maija Koskenoja, Pirjo Kruskopf, Merja Nuutinen, Maria Swanljung
Yhdenvertaisuusvaltuutettu
Helsinki, 6.7.2020

Sisällysluettelo

1. **Valvonnan vaikuttavuus -hanke** ... 1

1.1 Hankkeen taustaa ... 1
1.2 Hankkeen aineisto ... 2

2. **Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta** ... 3

2.1 Maastapoistaminen ... 3
2.2 Valvontavelvoitteen säätämisen tausta ja sisältö ... 4
2.3 Valvontatoiminnan rakentaminen ... 8
2.4 Perus- ja ihmisoikeudet maastapoistamisen täytäntöönpanossa ... 9
2.5 Valvontatyö käytännössä ... 10
2.6 Valvonnan kohdentaminen ... 11
2.7 Poliisien saattoraportit ... 12
2.8 Palautuksen jälkeinen valvonta ... 13
2.9 Kansainvälinen valvontayhteistyö ... 13
2.10 Valvojien työhyvinvointi ... 14
2.11 Valvontatoiminta vuosina 2014-2019 ... 15
2.12 Aikajana - valvontatyö osana yhteiskunnallisia muutoksia ... 16

3. **Valtuutetun havaintoja** ... 19

3.1 Valvonnan tiedonsaannin varmistaminen ... 20
3.2 Viranomaisyhteistyön merkitys ... 21
3.3 Poliisin voimankäyttö ... 21
3.4 Haavoittuvuuden tunnistaminen ja huomioiminen ... 23
3.5 Tieto matka-ajankohdasta ... 24
3.6 Palautettavan yhteydenpitomahdollisuudet ... 24
3.7 Tulkkaus ... 25
3.8 Saattajien koulutuksen kehittäminen ... 25
3.9 Valtakunnallinen saattopooli ... 26
3.10 Palautettavien oikeusturvan huomioon ottaminen ... 26
3.11 Viranomaisten välinen tiedonsiirto ... 28

4. **Valvonnassa havaittuja hyviä käytäntöjä** ... 29

5. **Valtuutetun toimenpiteitä** ... 34

6. **Tehokkaan valvontajärjestelmän edellytykset ja vaikuttamiskeinoja** ... 36

6.1 Tehokkaan ja laadukkaan valvonnan edellytyksiä ... 37
6.2 Valvonnan vaikuttamiskeinoja ... 38
6.3 Valvonnalla on ollut vaikutusta ... 39
6.4 Viestintä ... 40

7. **Lopuksi** ... 42

1. Valvonnan vaikuttavuus -hanke

1.1 Hankkeen taustaa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun tehtävä maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojana on verrattain uusi eikä siitä ole ollut aikaisempaa kansallista toimintamallia tai kokemusta. Paluudirektiivi[1], Euroopan raja- ja merivartioviraston (jatkossa Frontex) toimintaa koskeva asetus[2] ja kansallinen lainsäädäntö[3] velvoittavat valvontaan, mutta eivät määrittele sen sisältöä. Resurssinsa puitteissa valtuutettu voi valvoa vain pienen osan palautuksia. Siksi on tärkeää, että yksittäisissä palautusoperaatioissa mukana olemisen lisäksi valvontatoimintaa arvioidaan ja valvonnan rakenteellista vaikuttavuutta kehitetään.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu sai Euroopan Unionin sisäasioiden rahastojen (myöhemmin EUSA) Turvapaikka- maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF-rahastosta) tuen 1.2.2019 – 31.7.2020 toteutettavalle Palautusten valvonnan vaikuttavuus –hankkeelle. Projektilla edistetään rahaston perustamisasetuksessa (EU/516/2014) määriteltyä erityistavoitetta kehittää oikeudenmukaisia ja tehokkaita palauttamisstrategioita. Suomen kansallisten tavoitteiden osalta hanke noudattaa tavoitteelle 3.3. Yhteistyö asetettuja päämääriä. Vuosille 2014 – 2020 laaditun kansallisen toimintaohjelman[4] mukaan palautusten ulkopuolisen ja riippumattoman valvonnan suunnittelua, käynnistämistä ja kehittämistä tuetaan muun muassa vertaamalla valvonnan hyviä käytäntöjä ja kehittämällä toimintatapoja sekä asiaan liittyvää koulutusta viranomaisille. Tavoitteena on kehittää ulkopuolista ja riippumatonta valvontaa, lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä ja vahvistaa sekä palautettavien että heidän saattajiensa oikeusturvaa.

Osana AMIF-hanketta laadittiin nyt käsillä oleva raportti, jossa arvioidaan vuosien 2014 – 2019 aikana käynnistettyä ja toteutettua valvontatyötä. Yksittäisistä valvonnoista koostuvan aineiston pohjalta tarkastellaan myös poliisin maastapoistamistoimintaa, sen hyviä käytäntöjä ja kehittämisehdotuksia. Kansallista valvontatoimintaa pohditaan myös eurooppalaiseen kehityksen valossa. Euroopan unionin tavoitteena on lisätä palautuksia, jolloin myös valvonnan merkitys ja jäsenvaltioiden yhteistoiminnan ja Frontex-yhteistyön tarve kasvaa.

Hankkeessa myös tiivistettiin valtuutetun osallistumista paluudirektiivin mukaisen valvonnan kehittämiseen eurooppalaisessa yhteistyössä. Lisäksi kehitettiin valvontatiimin sisäisiä ja ulkoisia viestintävalmiuksia. Hankkeen toteuttivat yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistossa tiimivastaavana toiminut Pirjo

---

[1] Paluudirektiivi (2008/115/EY) 8.6art [1] Paluudirektiivi (2008/115/EY) 8.6art

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (ns. Frontex-asetus) (EU) 2016/1624 ja uusi Frontex-asetus (EU) 2019/1896

[3] Ulkomaalaislaki 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

Kruskopf (1.2.2019 - 31.1.2020), ylitarkastaja Päivi Keskitalo, viestintäpäällikkö Maria Swanljung ja ylitarkastaja Maija Koskenoja (1.2.2020 – 31.7.2020).

Valtuutetun AMIF-hankkeen ohjausryhmässä toimivat Poliisihallituksen poliisitarkastaja Mia Poutanen (poliisin maastapoistamistoiminnan ohjeistaminen), Helsingin säilöönottoyksikön johtaja Mikael Laurinkari (viranomaisyhteistyö poliisin kanssa maastapoistamisten täytäntöönpanossa, haastavat lähtötilanteet ja haavoittuvuuden tunnistaminen), Rajavartiolaitoksen ylitarkastaja Max Janzon (Frontex-yhteistyö) ja UNHCR:n, Pohjois-Euroopan alue-edustustosta Tukholmassa Associate Legal Officer Thomas Bergman (1.2.2019 – 31.1.2020) (ihmisoikeusnäkökulman vahvistaminen). Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi yhdenvertaisuusvaltuutettu Kirsi Pimiä (1.2.2019 – 31.1.2020) ja toimistopäällikkö Rainer Hiltunen (1.2.2020 – 31.7.2020).

1.2 Hankkeen aineisto

Palautusten valvonnan vaikuttavuus -hanke on viranomaistoimintojen kehittämiseen tähtäävä selvitystyö, ei akateeminen tutkimus. Arvioinnin kohteina ovat poliisin maastapoistamistoiminta siltä osin kuin valvojat ovat olleet havainnoimassa sitä ja valvojien tekemä valvontatyö sekä valvontatyön vaikuttavuu

s ja sen kehittämistarpeet. Tavoitteena oli tuottaa maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontatyön rakentamista, kehittämistä ja arviointia koskeva arviointi, joka kattaa vuodet 2014-2019. Lisäksi tavoitteena oli koota valvojien identifioimat poliisin maastapoistamistoiminnassa havaitut hyvät käytännöt ja toisaalta kehittämistarpeet suosituksineen. Pyrkimyksenä oli myös määritellä tehokkaan valvontajärjestelmän edellytykset ja jäsentää valvonnan vaikuttavuuteen liittyviä tekijöitä. Hankkeen lopullisena tavoitteena on myötävaikuttaa siihen, että kolmansien maiden kansalaisten maastapoistamiskäytännöt kehittyisivät entistä enemmän palautettavien perus- ja ihmisoikeuksia huomioonottaviksi.

Aineisto koostuu vuosien 2014-2019 välillä toteutetusta 189 yksittäisestä maastapoistamisen valvonnasta. Valvojat ovat antaneet vuodesta 2016 lähtien poliisille kirjallista palautetta toteuttamistaan valvonnoista. Nämä palautteet ovat tämän selvityksen keskeisin aineisto. Palautteiden sisältö jaoteltiin tarkasteltaviin teemoihin, taulukoitiin ja teemakokonaisuudet analysoitiin sisällöllisesti. Muuna selvityksen aineistona on ollut maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaan liittyneet viranomaisasiakirjat (muun muassa suositukset, kirjeet, kantelut ja arviointipyynnöt) sekä yhteydentotot ja tapaamiset eri tahojen kanssa. Toki kaikki se kokemus, joka valvojille on vuodesta 2014 työssään kertynyt, on ollut keskeisessä roolissa kirjoitettaessa tätä selvitystä.

Aineistosta nousi esiin teemoja, joita olisi voinut tarkastella lähemmin. Rajalliset resurssit pakottivat kuitenkin keskittymään ydinteemoihin, joita aineistosta tuli ilmi ja jotka ovat olleet läsnä käytännön valvontatyössä vuosien varrella. Muita esiin tulleita teemoja tullaan käsittelemään muun muassa seuraavassa hankkeessa, johon yhdenvertaisuusvaltuutettu sai AMIF-hankerahoituksen. Hanke käsittelee haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien tunnistamista ja heidän tarpeidensa huomioon ottamista palautustoiminnassa. Hanke käynnistyy elokuussa 2020.

2. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta

2.1 Maastapoistaminen

Poliisin maastapoistamistoimintaa säätelevät ensisijaisesti paluudirektiivi, ulkomaalaislaki, poliisilaki sekä poliisihallituksen ohjeet ja määräykset. Paluudirektiivissä asetetaan jäsenvaltioille velvollisuus poistaa alueeltaan laittomasti oleskelevat henkilöt. Direktiivissä säädetään menettelyistä, joita poistamisessa tulee noudattaa sekä poistettavien henkilöiden oikeusturvatakeista. Direktiivissä ei säädetä maasta poistamisen perusteista.

Suomessa ulkomaalaisen maasta poistaminen perustuu käännyttämistä tai maasta karkottamista koskevaan päätökseen tai pääsyn epäämispäätökseen. Käännyttämispäätöksen voi tehdä poliisi, rajavartiolaitos tai Maahanmuuttovirasto. Karkottamispäätöksen tekee Maahanmuuttovirasto. Muutosta voi hakea hallinto-oikeudesta ja korkeimmasta hallinto-oikeudesta. Maastapoistamispäätösten täytäntöönpanosta vastaa poliisi tai rajatarkastusviranomainen.

Maastapoistamisen täytäntöönpanosta käytetään usein yleiskäsitettä palauttaminen. Sana on vakiintunut myös lainsäädäntöön. Ulkomaalaislain 146a §:ssä määritellään, mitä palauttamisella tarkoitetaan. Lain mukaan palauttamisella tarkoitetaan maastapoistamismenettelyä, jonka aikana pääsyn epäämis-, käännyttämis- tai karkottamispäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen joko poistuu maasta vapaaehtoisesti tai hänet poistetaan maasta.

Laissa säädetään myös siitä, mihin kohdemaahan henkilö voidaan palauttaa. Ensisijaisesti henkilö palautetaan alkuperämaahansa, mutta joissain tilanteissa henkilö voidaan palauttaa myös esimerkiksi kauttakulkumaahan tai maahan, jossa hänellä on oleskeluoikeus.

Suuri osa käännytys- tai karkotuspäätöksen saaneista poistuu maasta omaehtoisesti. Tällöin maasta poistamispäätöksen saanut poistuu maasta itse, ilman viranomaisen tai ulkopuolisen tahon tukea. Toisinaan taas henkilö voi palata kohdemaahan kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön IOM:n avulla.

Mikäli omaehtoinen paluu ei syystä tai toisesta toteudu, viranomainen valvoo, että maasta poistettava henkilö tosiasiallisesti ylittää Suomen rajan. Tämä voi tapahtua nk. valvottuna palautuksena. Näissä tilanteissa poliisi (tai rajavalvontaviranomainen) esimerkiksi toimittaa henkilön matkustusasiakirjan rajanylityspaikalle ja seuraa, että henkilö siirtyy lennolle tai muuhun kuljetusvälineeseen. Toisinaan taas poliisi vie palautettavan henkilön kohdemaahan saakka. Näissä tilanteissa puhutaan saattaen tapahtuvasta palautuksesta. Tiedotusvälineissä ja sosiaalisessa mediassa käytetään usein termiä pakkopalautus. Tällä viitataan nimenomaan saattaen tapahtuvaan maasta poistamiseen. Käsitteen käyttö liittyy pitkälti siihen, että osa saattaen palautettavista vastustaa syystä tai toisesta palautusta eikä suostu lähtemään maasta vapaaehtoisesti.[5]

Kun henkilö palautetaan Suomesta valvotusti tai saattaen, usein viranomainen hoitaa matkajärjestelyt. Saattaen tapahtuvassa maasta poistamisessa poliisi asettaa lisäksi saattajat matkalle. Poliisin tulee

[5] Kaikkiin poliisin saattamalla tapahtuviin palautuksiin ei liity minkäänlaista pakkoa, vaan kyse voi olla siitä, että poliisi asettaa saattajat, jos liikennevälineen turvallisuus sitä edellyttää (UlkL 177 §). Myös liikenteenharjoittaja voi esittää pyynnön saattajan asettamiseksi. Turvallisuusnäkökulma tulee usein eteen rikoksentekijöitä palautettaessa, jolloin muiden matkustajien turvallisuuden takaamiseksi voidaan asettaa saattajat.

varmistaa, että palautettava henkilö on terveydentilaltaan matkustuskykyinen ja häntä koskeva maastapoistamispäätös on täytäntöönpanokelpoinen. Täytäntöönpanokiellon voi määrätä hallinto-oikeus, korkein hallinto-oikeus tai ylikansallinen muutoksenhakuelin.

Poliisin toteutuneet maastapoistamisen täytäntöönpanot[6] 2014 – 2019:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	YHT.
Henkilö poistuu itse	**433**	**589**	**820**	**452**	**358**	**518**	**3170**
Kuljetettu rajanylityspaikalle	**371**	**247**	**412**	**456**	**472**	**144**	**2102**
Saatettu	**449**	**682**	**1675**	**557**	**560**	**421**	**4344**
Valvottu maastapoistaminen	**1302**	**1218**	**1921**	**1012**	**1077**	**1572**	**8102**
YHT.	**2555**	**2736**	**4828**	**2477**	**2467**	**2655**	**17718**

Viime vuosina poliisi on palauttanut ihmisiä Suomesta vuosittain yli sataan eri maahan. Kaikkiaan poliisi on viime vuosina palauttanut ihmisiä noin 160 eri maahan. Iso osa lentämällä tapahtuvista palautuksista toteutetaan reittilennoilla. Joissain tilanteissa palautuksissa käytetään tilauslentoja. Valvojien havaintojen mukaan tällaisia tilanteita on ollut esimerkiksi silloin, kun palautetaan useita henkilöitä samaan tai kahteen toisiaan lähellä olevaan maahan tai jos palauttamisen reittilennolla ei arvioida onnistuvan. Suomesta on palautettu viime vuosina ihmisiä Frontexin yhteispalautuslennoilla ja kansallisilla tilauslennoilla ainakin Albaniaan, Kosovoon, Italiaan, Kreikkaan, Saksaan, Pakistaniin, Kongoon, Nigeriaan, Irakiin ja Afganistaniin.

Maasta poistamisia täytäntöönpanevat kaikki poliisilaitokset. Valtakunnallisia vastuita palautusten täytäntöönpanossa on asetettu Helsingin ja Kaakkois-Suomen poliisilaitoksille. Säilöönottoyksiköiden sijaintipaikat Helsingissä ja Joutsenossa vaikuttavat siihen, että käytännössä Helsingin ja Kaakkois-Suomen poliisilaitokset ovat merkittävässä roolissa palautusten toteuttamisessa. Joillakin yhdenvertaisuusvaltuutetun valvomilla tilauslennoilla on ollut saattajia myös rajavartiolaitoksesta.

2.2 Valvontavelvoitteen säätämisen tausta ja sisältö

Palautusten valvontaa koskeva paluudirektiivin 8.6 artikla toimeenpantiin kansallisesti vuonna 2014. Lainvalmisteluaineistossa valtuutetusta käytetään nimikettä vähemmistövaltuutettu. Nimi muuttui yhdenvertaisuusvaltuutetuksi vuonna 2015, kun uusi yhdenvertaisuuslaki astui voimaan. Valvovasta viranomaisesta käytetään tässä osiossa senaikaista nimikettä vähemmistövaltuutettu.

Paluudirektiivin täytäntöönpano toteutettiin ulkomaalaislain muutoksilla vuonna 2011. Silloin arvioitiin, että direktiivin 8.6. artiklan vaatima tehokas maastapoistamisen valvonta oli jo olemassa kansallisessa lainsäädännössä. Direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä[7] todettiin, että eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri harjoittavat yleistä laillisuusvalvontaa ja että heille on mahdollisuus kannella rajoituksitta ratkaisuista ja menettelyistä myös maastapoistamisasioissa.

[6] Tiedot poliisin PolStat-järjestelmästä
[7] HE 208/2010

Lisäksi vähemmistövaltuutetun tietoon on ulkomaalaislain 208 §:n nojalla saatettava päätökset, jotka koskevat ulkomaalaisen käännyttämistä, maasta karkottamista tai säilöönottoa ja valtuutetun pyynnöstä myös muut ulkomaalaislain nojalla tehdyt päätökset. Vähemmistövaltuutetulla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada ulkomaalaislaissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot. Katsottiin, että näillä säännöksillä täytetään direktiivin vaatimus tehokkaasta valvontajärjestelmästä, eikä nähty tarvetta säätää erikseen maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnasta.

Vuonna 2012 EU:n komissio kuitenkin totesi Suomea koskeneessa paluudirektiivin täytäntöönpanon arvioinnissa, että vaatimukset maastapoistamisen tehokkaasta valvonnasta eivät toteudu. Samalla komissio esitti, että palautukset on saatettava ulkopuolisen valvottavaksi. Komissio katsoi myös, että päätöksentekomenettelyn laillisuusvalvonta oli esimerkillistä, mutta täytäntöönpanon valvonta täytti direktiivin vaatimukset vain tilauslennoin toteutettavien palautusten kohdalla. Reittilentoja käyttäen toteutettavien palautusten sisäinen laillisuusvalvonta ei komission käsityksen mukaan täyttänyt direktiivin vaatimuksia, vaan nämä palautukset oli saatettava ulkopuolisen tahon valvottavaksi. Tilauslentojenkin osalta valvonta todellisuudessa tarkoitti kuitenkin vain sitä, että yksittäisiä käräjäoikeuden tuomareita oli joitakin kertoja ollut mukana palautuslennoilla, ilman että tämä käytäntö olisi perustunut lakiin.

Asian valmistelu

Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa koskeva lainmuutos laadittiin sisäasiainministeriössä. Hallituksen esitystä[8] valmisteltaessa oli maasta poistamisten täytäntöönpanoa valvovana viranomaisena vähemmistövaltuutetun ohella vaihtoehtona myös eduskunnan oikeusasiamies[9]. Alustavien keskustelujen jälkeen oikeusasiamies kuitenkin katsoi, ettei sillä tässä vaiheessa ollut valmiutta ottaa tehtävää hoitaakseen. Eduskunnan oikeusasiamiestä valvovaksi viranomaiseksi kannattivat myös eräät lausunnonantajat. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään[10], että käsillä olevassa aikataulussa tehtävän valmistelu oikeusasiamiehen tehtäväksi vaatisi laajempaa ja perusteellisempaa valmistelua. Valiokunnan perussuomalaisten ryhmän näkemyksen mukaan valvontatehtävä olisi pitänyt osoittaa oikeusasiamiehelle.

Hallituksen esityksen mukaan vähemmistövaltuutettu oli kuitenkin sopiva viranomainen valvomaan palautuksia. Perusteina olivat mm. lain velvoite tiedottaa vähemmistövaltuutetulle maastapoistamista koskevista päätöksistä sekä valtuutetun itsenäisyys ja riippumattomuus. Lisäksi vähemmistövaltuutetun toimialaan kuului myös ulkomaalaisten oikeuksien turvaaminen.

Hallituksen esityksessä täsmennettiin valtuutetun valvontaan liittyviä tehtäviä ja toimivaltaa

Hallituksen esityksellä ohjeistettiin jonkin verran valvontaa. Valvonnan keskiössä olisivat Suomesta saatettuina poistettavat henkilöt. Tarpeen mukaan vähemmistövaltuutettu voisi arvioida myös muita palauttamistapoja kuten vapaaehtoista paluuta.

---

[8] HE 134/2013

[9] Eduskunnan oikeusasiamiehestä tuli marraskuussa 2014 YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan mukainen kansallinen valvontaelin (NPM). Valvontaelin tekee säännöllisiä tarkastuksia paikkoihin, joissa pidetään vapautensa menettäneitä henkilöitä. Useissa Euroopan maissa (esim. Tanska, Kreikka, Espanja, Ranska, Italia) kansallinen valvontaelin valvoo myös maastapoistamisen täytäntöönpanoa.

[10] HaVM 19/2013 vp

Valvonta voisi vaihdella laajuudeltaan kattaen koko palautusoperaation tai kohdistuen vain tiettyyn vaiheeseen kuten matkaan säilöönottoyksiköstä lentokentälle. Palautuskiellon lisäksi valvontatoiminnassa tulisi ottaa huomioon säilöönottoon, terveydentilaan, henkilön haavoittuvaan asemaan, lapsen oikeuksien ja edun toteutumiseen sekä palautuksen inhimilliseen toteuttamiseen liittyvät seikat.

Valvontajärjestelmän avoimuutta lisäisi se, että vähemmistövaltuutettu raportoisi valvonnan tuloksista vuosittain antamassaan toimintakertomuksessa. Vähemmistövaltuutettu voisi myös antaa maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyviä ehdotuksia, suosituksia, lausuntoja ja neuvoja.

Valvoja ei voi puuttua toimeenpanoon

Valvonnasta vastaavalle viranomaiselle ei esitetty mahdollisuutta puuttua palautuksen toimeenpanoon, voimakeinojen käyttöön tai paluun ajankohtaan. Palautusten täytäntöönpanotapaa tai aikataulua ei tarvitse muuttaa valvonnan tarpeita vastaavaksi. Palautuksia voitaisiin valvoa myös ilman ennakkoilmoitusta poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle. Vähemmistövaltuutettu vastaisi itse matkajärjestelyistä.

Resurssikysymys

Hallituksen esityksellä ei ratkaistu valtuutetun uuteen tehtävään kohdistuvaa resurssiongelmaa. Vähemmistövaltuutettu oli alustavasti arvioinut, että se ei käytössä olevilla resursseillaan kykenisi hoitamaan palautusten valvontaa direktiivin edellyttämällä tehokkaalla tavalla, vaan valvonnan järjestäminen edellyttäisi yhden henkilön vuosittaisen työpanoksen. Hallituksen esityksessä kysymys valvonnan edellyttämistä voimavaroista käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin toiminnan yksityiskohtien, tosiasiallisen kuormituksen ja valvonnan käynnistämisajankohdan selvittämisen jälkeen.

Myös valiokuntakäsittelyssä resurssikysymys nousi esille. Hallintovaliokunta totesi mietinnössään, että valvontajärjestelmän toimeenpanon kannalta on tärkeää varmistua siitä, että vähemmistövaltuutetulla on valvontatehtävänsä hoitamiseksi asianmukaiset voimavarat. Valiokunta muistutti myös, että valvonnan rakentamisessa ja käynnistämisessä on mahdollista hyödyntää Euroopan unionin maahanmuutto- ja turvapaikkarahaston monivuotista ohjelmaa. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti välttämättömänä, että vähemmistövaltuutetulla on valvontatoimintaa varten riittävät resurssit. Valiokuntien kannanotoista huolimatta, valvontatehtävää varten ei kuitenkaan myönnetty lisäresurssia ensimmäisinä vuosina vaan toiminta käynnistettiin hankerahoituksen turvin. Valtuutetun toimintaa valvontatyössä onkin huomattavasti rajoittanut siihen käytettävissä olleet henkilöresurssit.

Tiedonsaantioikeus laajeni

Hallituksen esityksessä edellytettiin erityisesti poliisin, säilöönottoyksikön ja vähemmistövaltuutetun yhteistyön ja tiedonvaihdon tiivistämistä niin, että tietojen vaihto kattaa jatkossa myös valvontatehtävän edellyttämien tietojen saannin. Ulkomaalaislain 208 §:ään tehtiin lisäys, jonka mukaan valtuutetun tietoon saatettaisiin pyynnöstä muutkin maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot. Tarkoituksena oli turvata vähemmistövaltuutetulle riittävät tiedonsaantioikeudet 152 b §:ssä tarkoitetun tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi. Tällainen tieto olisi esimerkiksi se, ollaanko ulkomaalainen poistamassa maasta saatettuna.

Vähemmistövaltuutettu valitsisi saamiensa tietojen pohjalta ne tapaukset, joiden täytäntöönpanoa se haluaisi valvoa. Poliisi tai rajatarkastusviranomainen toimittaisi vähemmistövaltuutetulle tiedot täytäntöönpanon yksityiskohdista. Valvonnan kohteita valitessaan vähemmistövaltuutettu ottaisi huomioon esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet, lääketieteelliset näkökohdat, perhetilanteet, voimankäytön todennäköisyyden ja tiedon mahdollisesti hankalista kohdevaltioista. Valvonnan tarvetta arvioidessaan vähemmistövaltuutettu voisi ottaa huomioon muun muassa kansalaisjärjestöiltä, säilöönottoyksiköltä ja vastaanottokeskuksilta sekä poliisilta tai rajatarkastusviranomaiselta ja palautettavien avustajilta saamansa tiedot.

Tehokkaan valvonnan turvaamiseksi myös säilölakiin[11] ehdotettiin tässä yhteydessä lisäystä. Se toteutettiin kuitenkin erillisellä vuoden 2014 lopussa tehdyllä lainmuutoksella[12] , jolla vähemmistövaltuutetulle vahvistettiin oikeus vierailla säilöönottoyksikössä ja keskustella luottamuksellisesti säilöön otettujen ulkomaalaisten kanssa.

Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös muutosta vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta annettu lakiin siten, että lakiin olisi lisätty valtuutetun tehtäväksi valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Tämä lainmuutos ei toteutunut ja maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta lisättiin vain ulkomaalaislakiin, johon kirjattiin maasta poistamisen täytäntöönpanon valvontaa koskeva uusi 152b §.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnassa lainmuutos käsiteltiin hallintovaliokunnassa[13]. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta antoi asiasta lausunnon[14]. Molemmat valiokunnat pitivät valvonnan järjestämistä tärkeänä ja vähemmistövaltuutettua oikeana viranomaisena hoitamaan tehtävää. Hallintovaliokunnan perussuomalaiset jäsenet kuitenkin vastustivat valvonnan osoittamista vähemmistövaltuutetulle ja katsoivat, että valvovan tahon tulisi olla eduskunnan oikeusasiamies.

Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan valiokunta ei pitänyt tarkoituksenmukaisena yksilöidä laissa valvonnan eri vaiheita tai menettelyjä, jotta ei samalla rajoiteta valvonnan ulottuvuutta. Toisaalta työelämä ja tasa-arvovaliokunta huomautti, että perusteluissa valvontatehtävä kuvataan hyvin yleisellä tasolla, mikä saattaa käytännössä aiheuttaa epätietoisuutta valvovan viranomaisen oikeuksista ja toimivallan rajoista. Valiokunta piti tärkeänä, että valvontatehtävä ja sitä hoitavan viranomaisen oikeudet ja toimivaltuudet määritellään laissa tai sen perusteluissa viranomaisen sujuvan toiminnan kannalta riittävän selkeästi. Valiokunta katsoi lisäksi, että lapsen oikeuksien ja edun toteutumisen palautuksien täytäntöönpanoissa tulee olla valvonnan keskeisenä kohteena. Valiokunta piti myös valvovan viranomaisen riippumattoman aseman kannalta jossakin määrin ongelmallisena sitä, että vähemmistövaltuutettu kuului säätämisajankohtana hallinnollisesti samaan ministeriöön kuin valvottavat tahot.

Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan säätämisen myötä ulkomaalaislakiin lisättiin uusi pykälä *152b § ja UlkL 208 §* täydennettiin seuraavilta osin:

---

[11] Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002)
[12] Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain 6 ja 6 a §:n muuttamisesta 1343/2014.
[13] HaVM 19/2013 vp
[14] TyVL 13/2013 vp

152b § Maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonta

Vähemmistövaltuutetun tehtävänä on valvoa maasta poistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa.

UlkL 208 § Tiedottaminen vähemmistövaltuutetulle

Vähemmistövaltuutetun tietoon on saatettava tämän lain mukaiset päätökset, jotka koskevat oleskeluluvan myöntämistä kansainvälisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella taikka ulkomaalaisen käännyttämistä, maasta karkottamista tai pääsyn epäämistä. Vähemmistövaltuutetun tietoon on viipymättä saatettava myös ulkomaalaisen säilöönottoa koskevat päätökset. Vähemmistövaltuutetun pyynnöstä hänen tietoonsa on saatettava muutkin tämän lain mukaiset päätökset *sekä 152b §:ssä tarkoitetun maasta poistamisen täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot.*

Niin Frontex kuin eri suositukset asettavat maastapoistamisen valvonnan ensisijaiseksi tavoitteeksi palautustoiminnan inhimillisyyden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen. Valvonnalla halutaan myös lisätä viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä, vahvistaa palautettavien oikeusturvaa ja hälventää viranomaisten toimintaan liittyviä ennakkoluuloja. Valvojan läsnäolon operaatioissa katsotaan jo sinällään alentavan palautuksiin liittyviä paineita ja konfliktiherkkyyttä.

2.3 Valvontatoiminnan rakentaminen

Valvontatehtävän toteuttamiseen ei myönnetty erillistä resurssia. Siitä syystä valtuutettu haki EU-hankerahoitusta ja valvontatyö päästiin käynnistämään Solid-rahastojen Paluurahaston tuella 1.4.2014 - 31.5.2015. Hankkeessa selvitettiin poliisin maastapoistamismenettelyjä ja rakennettiin sidosryhmäyhteistyötä sekä aloitettiin ensimmäiset käytännön valvontatoimet vuoden 2014 lopulla.

Kehittämistyötä jatkettiin EUSA-rahastojen AMIF-hankkeella 1.7.2015 – 30.6.2018, jolloin mm. vakiinnutettiin kansallinen valvonta, ryhdyttiin antamaan poliisille kirjallista palautetta valvotuista maastapoistoista ja liityttiin jäsenvaltioiden yhteistyöhön. Vuodesta 2017 lähtien oikeusministeriö on osoittanut rahoitusta valvonnan toteuttamiseksi, mutta valvontatyön kehittämistä on jatkettu edelleen EU-hankerahoituksen turvin. Vuosina 2014 – 2019 valvontatehtävässä on toiminut vähintään kaksi ja enimmillään viisi ylitarkastajaa.

Valvonnan sisältöä kehitettiin ilman aikaisempia kansallisia malleja tai kokemusta. Samanaikaisesti alettiin toteuttaa käytännön valvontatoimia. Oppia haettiin myös ulkomailta. Valvojat kävivät opintomatkalla Tanskassa ja Hollannissa ja tutustuivat paikallisten valvontaviranomaisten toimintaan. Kyseisissä maissa paluudirektiivi oli implementoitu valvonnan osalta jo vuosia ennen Suomea. Lisäksi tutkittiin kansainvälisiä, palautusten toimeenpanoa koskevia suosituksia, joita ovat antaneet esimerkiksi Euroopan neuvoston kidutuksen vastainen komitea[15] (jäljempänä CPT) ja Euroopan neuvosto[16]. Myös eurooppalaisia yhteispalautusoperaatioita koordinoivalla Frontexilla on omat ohjeistuksensa[17] palautustoimintaan.

[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

Valvonnan sisällölle on saatu suuntaviivoja myös Euroopan komission antamasta palauttamiskäsikirjasta[18]. Käsikirja ohjeistaa yhteisistä vaatimuksista sekä menettelyistä kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi ja perustuu EU:n säädöksiin ja erityisesti paluudirektiiviin.

Valvonnan alkuvuosina tehtävän vaikuttavuuden ajateltiin syntyvän poliisijohdon säännöllisten tapaamisten ja seurantatyöryhmän toiminnan avulla. Valtuutetullehan ei ollut asetettu valvontatyötä koskevaa raportointivelvollisuutta. Yksittäisistä valvonnoista laadittiin vain sisäiset muistiot. Poliisijohto kuitenkin toivoi myös välitöntä palautetta yksittäisistä valvonnoista. Valvonnan vaikuttavuuden lisäämiseksi aloitettiin kirjallisen palautteen antaminen poliisille. Aluksi kehitettiin määrämuotoista palautelomaketta, mutta myöhemmin päädyttiin vapaamuotoisempaan tekstiin, jossa voitiin nostaa esille kutakin palautusta koskevia keskeisiä seikkoja. Epäkohtien ja kehittämisehdotusten lisäksi palautteissa haluttiin tuoda esille valvojien havainnoimia hyviä käytäntöjä ja ihmisoikeusmyönteisiä menettelytapoja.

2.4 Perus- ja ihmisoikeudet maastapoistamisen täytäntöönpanossa

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvontatyön ydin on arvioida palautusten täytäntöönpanoa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Perus- ja ihmisoikeudet ovat perustavanlaatuisia, kaikille ihmisille yhdenvertaisesti kuuluvia oikeuksia. Perusoikeudet on turvattu Suomen perustuslaissa ja Euroopan perusoikeuskirjassa. Ihmisoikeudet puolestaan on kirjattu kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kansainväliset ihmisoikeuselimet ovat todenneet maasta poistamisten täytäntöönpanon olevan erityisen riskialtis tilanne perus- ja ihmisoikeusloukkauksille.

Poliisilain mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia. Toimivaltuuksia käyttäessään poliisin on valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista[19]. Eurooppalaista raja- ja merivartiovirasto Frontexia koskevassa uudessa asetuksessa[20] on useissa kohdin viitattu perusoikeuksien huomioonottamiseen viraston koordinoimissa operaatioissa.

Maastapoistamisen täytäntöönpanossa tiettyjen perusoikeuksien loukkausriski kasvaa. Tässä käsitellään palautusten kannalta keskeisten perusoikeuksien toteutumista. Voimakäyttötilanteissa korostuvat erityisesti oikeus elämään ja kidutuksen sekä epäinhimillisen kohtelun kielto[21]. Maastapoistamisen yhteydessä on joissakin Euroopan maissa kuollut palautettavia virheellisen voimankäytön seurauksena. Valvonnassa kiinnitetäänkin huomiota voimankäyttöön, jonka tulee aina olla lainmukaista, viimesijaista ja suhteessa vastarintaan. Normaalia hengitystä vaikeuttavat tekniikat on kielletty. Mahdolliset sidonnat on avattava, kun vastustus on lakannut ja varmuuden vuoksi sidontoja ei saa käyttää. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä, että voimankäyttöoikeus on vain niiden käyttämiseen koulutetuille henkilöille

[18] Euroopan komission suositukseen (EU) 2017/2338 palauttamistoimenpiteitä varten laaditusta jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitetusta yhteisestä palauttamiskäsikirjasta
[19] Poliisilaki 1:2§
[20] Frontex-asetus (EU) 2019/1896
[21] Suomen perustuslaki 731/1999 7 § Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen
-Jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.
Ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti.

ja että koulutuksessa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksiin voimankäyttöä rajoittavina tekijöinä. Palautusta voimakkaasti vastustavia henkilöitä tulee vaikeissakin tilanteissa kohdella asiallisesti ja heidän ihmisarvoaan kunnioittaen. Epäinhimillistä kohtelua voi liiallisen voimankäytön lisäksi olla esimerkiksi tilanne, jossa tietyt perustarpeet, kuten ravinnon ja juoman tarjoaminen laiminlyödään.

Haavoittuvassa asemassa olevien maastapoistettavien, kuten sairaiden ja vammaisten henkilöiden erityistarpeet on tunnistettava ja otettava huomioon palautusta suunniteltaessa ja sen aikana. Tarpeellisesta lääkityksestä on huolehdittava. Palautettavan henkilön on oltava matkustuskunnossa ja CPT suositteleekin Fit-to-Travel -todistuksen käyttämistä kaikkien palautettavien kohdalla. Ihmisarvoa kunnioittavaa kohtelua on myös asianmukainen vaatetus, esimerkiksi talvella matkaan ei lähdetä sandaaleissa.

Omaisuuden suojaa ja samalla myös ihmisarvoista kohtelua tukee maasta poistettavan oikeus ottaa lentoyhtiön sallimissa rajoissa asianmukaisesti pakattu omaisuutensa mukaan. Poliisihallitus ohjeistaa varaamaan palautettavalle mahdollisuuden tehdä järjestelyjä tavaroiden suhteen, jos hän joutuu suuren tavaramäärän vuoksi jättämään maahan osan omaisuudestaan.

Uskonnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa. Palautusoperaatioissa tämä tulee ottaa huomioon esimerkiksi suunniteltaessa ateriointia.

Perhe-elämän suoja on vahvistettu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa[22] ja perustuslaissa[23]. Palautusmatkat tuleekin järjestää niin, että perhe voi matkustaa yhdessä ja myös kuljetusvälineessä sijoittua mahdollisimman lähelle toisiaan. YK:n lasten oikeuksien yleissopimuksen mukaan lapsia koskevissa viranomaisten toimissa on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu[24]. Lasta on kohdeltava ikätasoisesti lapsena ja hänen erityistarpeensa huomioon ottaen. Lapsille voi varata pelejä tai muuta tekemistä matkan ajaksi. Matkalla on turvattava pienten lasten riittävä ravinnon saanti ja mahdollisuus vaipanvaihtoon. Esimerkiksi vauvan rintaruokinta on järjestettävä niin, että äidille tarjotaan siihen suojaisa tila. Jos vanhempiin joudutaan kohdistamaan voimakeinoja, on lapset siirrettävä toiseen tilaan, niin että he eivät joudu näkemään vanhempiinsa kohdistuvaa voimankäyttöä.

2.5 Valvontatyö käytännössä

Lain mukaan valtuutetun tehtävänä on valvoa maastapoistamisen täytäntöönpanoa sen kaikissa vaiheissa. Tämä tarkoittaa ensinnäkin sitä, että valvoja voi valvoa täytäntöönpanoa ajallisesti maastapoistamispuhuttelusta kohdemaassa tapahtuvaan henkilön luovutukseen asti. Tämän lisäksi kaikkien maastapoistamisen vaiheiden valvonta tarkoittaa valvojan esteetöntä pääsyä kaikkiin tilanteisiin, tiloihin ja valvonnan kannalta olennaisiin tietoihin. Valvoja seuraa, havainnoi ja kirjaa palautettavan henkilön ja saattopartion[25] toimintaa koko täytäntöönpanon ajan. Valvoja tekee muistiinpanoja havainnoistaan,

[22] Euroopan ihmisoikeussopimus 63/1999 8 art.
[23] Suomen perustuslaki 731/1999 10 §
[24] Lapsen oikeuksien sopimus Art 3, Paluudirektiivi art 5, EU:n perusoikeuskirja 17 art.
[25] Yhdenvertaisuusvaltuutettu on valvonut vähäisessä määrin palautuksia, joissa rajavartiolaitos on ollut mukana. Valvontaa on kohdistettu Frontexin nimeäminä valvojina myös muiden maiden viranomaisiin näiden maiden järjestämissä palautusoperaatioissa. Pääsääntöisesti yhdenvertaisuusvaltuutettu on kohdistanut valvontaa poliisin palautustoimintaan.

erityisesti palautettavan henkilön oikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Myös hyviä käytäntöjä kirjataan niiden vahvistamiseksi ja levittämiseksi. Valvojalla ei ole toimivaltaa puuttua yksittäisten maastapoistamisten toimeenpanotapaan, ajankohtaan tai voimakeinojen käyttöön. Valvoja ei voi myöskään estää tai keskeyttää palautusta.

Valvoja kiinnittää huomiota muun muassa siihen, onko palautettava henkilö ollut tietoinen lähtöajankohdasta ja onko hänellä ollut aikaa valmistautua lähtöön, miten haavoittuvuuteen liittyvät seikat on huomioitu palautuksen toteutuksessa, miten saattajat kohtelevat maastapoistettavaa henkilöä ja miten saattopartion johtaja toteuttaa operaatiokokonaisuuden. Muita tarkkailtavia seikkoja ovat palautettavan yhteydenpidon toteutuminen avustajaan ja läheisiin, tulkkauksen järjestäminen ja saattajien kommunikointi palautettavan henkilön kanssa, matkatavaroiden mukaan saaminen, terveydentilan ja ravitsemuksen huomioon ottaminen, voimankäytön viimesijaisuus ja suhteellisuus sekä voimankäyttövälineiden hallinta. Matkan aikana valvoja voi tilanteen mukaan keskustella myös palautettavan kanssa.

Jos valvoja valvoo koko palautuksen noudosta palautettavan luovutukseen kohdemaassa, niin valvontatehtävä päättyy, kun kohdemaan viranomaiset vastaanottavat palautettavan henkilön ja hyväksyvät hänen maahan saapumisensa. Tämän jälkeen valvoja voi antaa saattajille suullista palautetta. Palautuksen jälkeen valvoja toimittaa poliisille ja poliisihallitukselle kirjallisen palautteen. Poliisijohtoa tavataan säännöllisesti. Valvojat käyvät myös poliisin saattopartio- ja saattopartionjohtajakoulutuksissa kertomassa valvonnasta, valvojan roolista sekä perus- ja ihmisoikeuksien huomioonottamisesta maastapoistamisen täytäntöönpanossa. Poliisin lisäksi yhteistyötä tehdään muun muassa rajavalvontaviranomaisten, käräjäoikeuksien, vastaanottokeskusten, säilöönottoyksiköiden ja palautettavien avustajien kanssa.

2.6 Valvonnan kohdentaminen

Valvonnan toteuttaminen edellyttää, että valtuutettu saa tiedot suunnitteilla olevista maastapoistamisista. Valtuutettu valvoo maastapoistamisia valtakunnallisesti, joten yhteistyön sekä tiedonkulun on oltava sujuvaa kaikkien poliisilaitosten kanssa. Valvonnan edellytyksenä on myös, että valvoja saa palautettavaa henkilöä koskevat tarpeelliset taustatiedot kuten oikeudelliseen asemaan tai haavoittuvuuteen liittyvät tiedot.

Poliisin tulee toimittaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle etukäteen poistettavia henkilöitä koskevat matkasuunnitelmat esimerkiksi Frontexin yhteispalautuslennoista, kansallisista tilauslennoista ja yksittäisistä reittilennoilla tai muilla kulkuvälineillä tapahtuvista maastapoistamisista. Matkasuunnitelmista valvojat valitsevat tarkempaan seurantaan otettavat tapaukset ja ne, jotka päätetään valvoa osin tai kokonaan. Valvottavien tapausten valikoimiseksi valvojat tekevät taustaselvityksiä ulkomaalaisrekisterin ja käräjäoikeuksien säilöönottopäätösten avulla, hankkivat asiakirjoja sekä ovat yhteyksissä esimerkiksi poliisiin, vastaanottokeskusten ja säilöönottoyksiköiden henkilökuntaan sekä terveydenhuoltoon. Lisäksi valvojat voivat saada tietoa järjestöjen ja kirkollisten toimijoiden sekä palautettavien avustajien, tukihenkilöiden ja läheisten yhteydenottojen kautta. Maastapoistettavilla henkilöillä itsellään on vain harvoissa tapauksissa osaamista tai mahdollisuutta ottaa yhteyttä valtuutetun toimistoon. Taustaselvitykset ja yhteydenotot auttavat luomaan ja ylläpitämään tilannekuvaa maastapoistamisasioissa, vaikka

yhdenvertaisuusvaltuutetulla ei olekaan oikeutta esim. keskeyttää tai siirtää maastapoistamista tai muuttaa toisen viranomaisen (esim. Maahanmuuttoviraston) päätöstä.

Valtuutettu on valvonut lähinnä saattaen tapahtuvia palautuksia, koska niissä arvioidaan oikeudenloukkauksien riskin olevan suurempi kuin muissa palautusmuodoissa. Valvonta painottuu haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden palautuksiin ja vastustukseen keskeytyneiden palautusten jälkeen tehtäviin uusiin maastapoistamisen täytäntöönpanoihin. Valvottaviksi pyritään valikoimaan myös palautuksia, joissa arvioidaan syntyvän palautettavan henkilön vastarintaa ja vastarinnasta johtuvaa poliisin voimankäyttöä. Haavoittuvuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota etenkin lapsiperheisiin, yksin oleviin naisiin, ihmiskaupan uhreihin ja palautettavan fyysiseen ja psyykkiseen terveydentilaan. Myös haastavat kohdemaat ovat valvonnan kannalta merkittäviä. Tähän mennessä valvonnan resurssit eivät ole riittäneet valvomaan esimerkiksi IOM:n avustamina poistuvia omaehtoisia palaajia.

Valvoja pyrkii olemaan resurssiensa puitteissa mukana kaikilla niillä Frontexin rahoittamilla yhteispalautuslennoilla, joihin Suomi osallistuu. Myös kansallisilla tilauspalautuslennoilla, joita on tehty esimerkiksi Afganistaniin, on yleensä valvoja ollut mukana.

Koska yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo vain pientä osaa palautuksia, on muistettava, että valvontaa koskevien tilastojen ja tietojen perusteella ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä poliisin koko maastapoistamistoiminnasta. Valvottaviksi valikoituu usein juuri haastavimmiksi arvioituja palautuksia. Valvojien tähän mennessä tekemien havaintojen pohjalta on kuitenkin löydettävissä kehittämistarpeita niin paluudirektiivin edellyttämälle tehokkaalle valvontajärjestelmälle kuin maastapoistamisen täytäntöönpanolle.

2.7 Poliisien saattoraportit

Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi arvioida palautuksia valvojien toteuttamien valvontamatkojen lisäksi myös perehtymällä poliisin laatimiin saattoraportteihin. Poliisi laatii jokaisesta saattamalla tapahtuneesta maastapoistamisesta tai sen yrityksestä saattoraportin. Valtuutettu antoi valvontatehtävänsä alkuvaiheessa palautetta saattoraporttien vaihtelevasta ja puutteellisesta sisällöstä. Sisällön perusteella palautusten kulusta oli vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. Poliisihallitus ohjeisti vastuunjakomääräyksessään[26] raporttien sisällöstä. Saattoraportista on käytävä ilmi saaton eri vaiheet, jotta sen kulusta voidaan muodostaa kokonaiskuva. Helsingin poliisilaitos valvoo raporttien laatua.

Raportoinnin taso on kehittynyt viime vuosina merkittävästi. Saattoraportit tulee määräyksen mukaan toimittaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Laadukkaat raportit antavat mahdollisuuksia myös poliisin omaaloitteiseen kehittämistyöhön ja niillä on poliisin oikeusturvan kannalta merkitystä etenkin tilanteissa, joissa saattajien toimintaan kohdistuu kritiikkiä. Laadukkailla saattoraporteilla voi olla merkitystä myös hyvien käytäntöjen levittämisessä.

[26] Poliisihallituksen määräys Ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjako POL-2017-5403, voimassaoloaika 1.10.2017-30.9.2022.

2.8 Palautuksen jälkeinen valvonta

Yhdenvertaisuusvaltuutetulle on esitetty toivomuksia, että maastapoistamisen valvoja voisi seurata myös kohdemaassa tapahtuvan luovutuksen jälkeistä tilannetta. Valvojalla ei ole kuitenkaan toimivaltaa vieraan valtion alueella, ei tiedonsaantioikeutta eikä mahdollisuutta havainnoida, mitä palautettaville tapahtuu sen jälkeen, kun heidät on luovutettu vastaanottavan maan viranomaisille. Lisäksi osassa palautusmaissa turvallisuustilanne on niin huono, että palautettavien henkilöiden luovutuksen jälkeen sekä valvoja että saattajat poistuvat maasta mahdollisimman pian.

Valtuutettu tai muut suomalaiset viranomaiset saavatkin vain poikkeuksellisesti tietoa siitä, mitä palautetuille henkilöille tapahtuu luovutuksen jälkeen. Palauttamisen jälkeisen seurannan tarpeellisuudesta on keskusteltu niin kansallisella kuin EU-tasollakin. Erityisesti päätöksentekijöiden olisi tärkeää saada tietoa paluun jälkeisistä olosuhteista ja näin varmistua, ettei kielteisillä turvapaikkapäätöksillä loukata palautuskieltoa. Tällä hetkellä palautusten jälkeistä systemaattista seurantaa ei ole. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on pitänyt tärkeänä selvittää sitä, olisiko palautuksen jälkiseuranta mahdollista ja miten ja kenen toimesta se pitäisi toteuttaa.

2.9 Kansainvälinen valvontayhteistyö

Euroopan unionin tasolla palautusten täytäntöönpanon valvontaa tehostettiin vuonna 2016 Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexia koskevalla asetuksella[27]. Sen mukaan jokaisessa Frontex-yhteistyössä toteutettavassa palautusoperaatiossa on oltava mukana valvoja ja samalla Frontexin yhteyteen perustettiin jäsenvaltioiden yhteinen valvojareservi (pool of monitors). Yhdenvertaisuusvaltuutetun kaksi valvojaa on nimetty valvojareserviin.

Marraskuussa 2019 annettiin uusi asetus eurooppalaisesta raja- ja merivartiovirastosta[28]. Siinä vakiinnutetaan palautusten valvonta osaksi yhteiseurooppalaista palautustoimintaa ja tarkennetaan menettelyä, jolla virasto ja jäsenvaltio sopivat valvojien asettamisesta viraston käyttöön. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on toiminut toistaiseksi neljä kertaa reservistä pyydettynä valvojana valvomassa Saksan ja Ruotsin viranomaistoimintaa, näiden maiden järjestämillä yhteispalautuslennoilla.

Vuodesta 2016 lähtien valtuutettu on osallistunut International Centre for Migration Policy Developmentin (ICMPD) koordinoimiin Forced Return Monitoring –hankkeisiin (FReM), joissa on käynnistetty ja kehitetty Frontexin valvojareservin toimintaa, valvojien koulutusta, raportointia ja jäsenvaltioiden kansallista valvontaa. Vuoteen 2021 saakka jatkuvan FReM III -hankkeen työskentelyyn osallistuu 22 Euroopan valtiota yhteistyössä Frontexin perusoikeustoimiston ja Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) kanssa.

Kaikki suomalaiset valvojat ovat suorittaneet Frontex-asetuksen edellyttämän eurooppalaisten valvojien peruskoulutuksen. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvoja on toiminut myös kouluttajana eurooppalaisille valvojille, sekä ollut kertomassa valvonnasta, valvojan tehtävästä ja roolista eri maiden saattopartionjohtajille suunnatussa Frontexin järjestämässä koulutuksessa.

---

[27] (EU) 2016/1624
[28] (EU 2019/1896

Kansainvälinen yhteistyö on lisännyt osaamista ja ymmärrystä eurooppalaisesta palautustoiminnasta ja sillä on ollut merkittävä vaikutus kansallisen valvonnan kehittämisessä. Kokeneempien maiden vakiintuneista käytännöistä on saatu oppia ja vaikutteita. Koulutukset ovat lisäksi syventäneet valvojien perusoikeusosaamista ja opettaneet tunnistamaan erityisesti niitä oikeudenloukkausriskejä, jotka voivat aktivoitua maastapoistamisoperaatioissa.

Valvonta perustuu yhteiseen eurooppalaiseen kehykseen, standardeihin, hyviin käytäntöihin ja yhdenmukaisiin menettelyihin. Kansainvälisessä yhteistyössä luodaan suoria kontakteja muiden maiden valvontaorganisaatioihin. Valvojat pääsevät seuraamaan muiden maiden parhaita käytäntöjä ja pyrkivät viemään niitä eteenpäin myös kansallista palautustoimintaa ja valvontaa kehitettäessä.

2.10 Valvojien työhyvinvointi

Valvojan työ voi olla sekä psyykkisesti että fyysisesti kuormittavaa. Fyysinen kuormittavuus liittyy ennen kaikkea valvontatyön ajallisesti pitkään kestoon sekä yötyöhön, jotka on hankala yhdistää normaalina virka-aikana tehtävään työhön. Kaikki Suomen poliisilaitokset voivat täytäntöönpanna palautuksia. Valvonnan osalta tämä voi tarkoittaa pitkiä valvontamatkoja. Valvontamatkalle lähdetään monesti aamuyöllä ja palautusmatkat saattavat kestää siirtymisineen lähes vuorokauden. Toisinaan palautusmatka alkaa toiselta paikkakunnalta esimerkiksi Oulusta, minne myös valvojan on etukäteen siirryttävä. Käytännössä valvojilla voi siis olla hyvin pitkiä, yön yli kestäviä työpäiviä ilman erillisiä taukoja. Varsinkin kolmansiin maihin tapahtuvilla palautuksilla työn ajallinen kuormittavuus on suuri.

Valvontatyö voi olla myös psyykkisesti kuormittavaa. Valvojat joutuvat toisinaan seuraamaan voimankäyttöä ja näkevät työssään myös palautettavien inhimillistä kärsimystä ja palautuksen realisoitumisesta johtuvaa pettymystä. Valvontaan liittyvän kuormittavuuden käsittelemiseksi valvojilla on mahdollisuus käydä työnohjauksessa. Myös työterveyshuolto on tukemassa valvojien työhyvinvointia. Valvontatiimillä on merkittävä rooli kuormittavuuden purkamisessa. Haastavan palautuksen jälkeen on tärkeä käydä läpi kokemuksia turvallisessa ympäristössä.

Kun valvontatehtävä vuoden 2014 alussa lainmuutoksella määrättiin silloiselle vähemmistövaltuutetulle, siihen ei myönnetty erillistä resurssia, vaan toimintaa kehitettiin projektirahoituksella. Myös työhyvinvoinnin näkökulmasta olisi ensiarvoisen tärkeää, että valvontaan osoitetaan riittävät vakituiset voimavarat. Ajallisesti pitkiin palautuksiin ja palautuksiin, joissa on useita valvottavia, tulisi olla mahdollisuus osallistua kahden operaation aikaisen valvojan voimin. Mahdollisuus jakaa valvonnan sekä fyysistä että psyykkistä kuormittavuutta useamman valvojan kesken edellyttäisi vakituisten resurssien lisäämistä nykyisestä.

2.11 Valvontatoiminta vuosina 2014–2019

Vuosien 2014 -2019 aikana palautuksia on valvottu vähintään maastapoistamisen lähtövaiheeseen osallistuen yhteensä 189 kertaa. Vuositasolla valvontaa on tehty keskimäärin runsaat 30 kertaa vuodessa, joskin määrät ovat vaihdelleet vuosittain valvontaan käytettävissä olleen resurssin mukaisesti.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvomat maastapoistamiset 2014 -2019:

Valvotut lennot/lähtö-vaiheet	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Yhteensä
Kansallinen tilauslento	-	7	6	6	6	7	32
Kansallinen reittilento	1	1	3	4	13	9	31
Kansallinen hybridi-lento	-	-	-	-	1	-	1
Frontex yhteispalautus (kansallinen valvonta)	1	5	3	8	9	6	32
Frontex reittilento	-	-	-	-	2	1	3
Frontex poolivalvonta	-	-	-	2	1	1	4
Luovutusmenettely ra-jalla	-	-	-	-	-	1	1
Lähtövaiheen valvonta	5	7	10	16	38	9	85
Yhteensä	7	20	22	36	70	34	189

Ulkomaalaislaki antaa valtuutetulle mahdollisuuden valvoa kaikkia palautuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on keskittynyt saattamalla tapahtuviin palautuksiin, koska niissä on arvioitu olevan kohonnut oikeudenloukkausten riski. Arkikielessä ja mediassa puhutaan usein myös ”pakkopalautuksista”. Näissä tilanteissa henkilöllä on täytäntöönpanokelpoinen maastapoistamispäätös, mutta hän ei ole poistunut omaehtoisesti ja/tai poliisi on arvioinut, että lennon tai palautettavan henkilön turvallisuuden varmistamiseksi on välttämätöntä saattaa henkilö kohdemaahan.

Kuuden ensimmäisen vuoden aikana tehdyistä 189 valvonnasta noin 45 prosenttia oli lähtövaiheen valvontoja. Tällöin valvoja ei lähtenyt mukaan palautuslennolle, vaan hän seurasi esimerkiksi palautettavan henkilön noudon säilöönottoyksiköstä tai vastaanottokeskuksesta ja oli mukana siihen saakka, kunnes palautettava henkilö ja saattajat asettuivat lentokoneen istuimiin. Valvojat olivat mukana palautuslennoilla välilaskuterminaaliin tai kohdemaassa tapahtuneeseen luovutukseen asti noin 55 prosentissa valvontoja. Lisäksi valvottiin yksi ns. luovutusmenettelynä tapahtunut maastapoistaminen, jossa luovutus tapahtui Suomen ja Venäjän rajalla. Samoin valvottiin yksi lähtövaihe, jossa palautettavat vietiin Venäjälle lähtevään junaan.

Valvotuissa palautuksissa noin 20 % palautettavista henkilöistä oli naisia ja 80 % miehiä. Runsaat 20 % oli alaikäisiä. Lähes kaikki alaikäisistä palautettiin yhdessä huoltajan tai huoltajien kanssa. Luovutukseen saakka palautuksia valvottiin 28 eri kohdemaahan Pohjoismaissa, muualla Euroopassa, Lähi-Idässä, Aasiassa, Afrikassa ja Pohjois-Amerikassa. Määrällisesti eniten yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoi Irakiin, Afganistaniin ja Albaniaan palautettujen henkilöiden maastapoistamisia.

Vuosina 2014-2019 valvotuissa 189 operaatiossa palautuksen kohteena oli kaikkiaan 1134 henkilöä. Heistä 34 kohdalla palautus keskeytyi. Keskeytymisiä sattui etenkin vuonna 2018 ja kohdemaana oli tällöin useimmiten Irak. Samana vuonna peruuntui paljon suunniteltuja palautuksia. Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvoman 70 palautuksen lisäksi valmistauduttiin valvomaan 30 muuta kertaa, mutta palautus peruuntui jo ennen lähtöä esimerkiksi palautettavan henkilön terveydentilan, katoamisen, uuden turvapaikkahakemuksen tai tuomioistuimesta tulleen täytäntöönpanokiellon vuoksi. Nekin palautukset, jotka toteutuivat, olivat usein erittäin haasteellisia, sillä monet irakilaiset palautettavat vastustivat maastapoistamistaan voimakkaasti. Lokakuussa 2018 Irakin viranomaiset ilmoittivat, että Irak ottaa vastaan vain vapaaehtoisesti palaavia ja rikoksiin syyllistyneitä kansalaisiaan.

Noin puolessa valtuutetun valvomista operaatioista on ollut palautettavana haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, esimerkiksi ihmiskaupan uhreja, fyysisesti tai psyykkisesti sairaita henkilöitä, lapsiperheitä tai yhden huoltajan perheitä. Joissakin tapauksissa palautettava henkilö kuului samanaikaisesti useampaan edellä mainittuun ryhmään.

Valvontaa koskevien tilastojen perusteella ei voi tehdä johtopäätöksiä poliisin koko maastapoistamistoiminnasta. Tämä johtuu useasta seikasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo vain pientä osaa palautuksista. Myös poliisin ja valvonnan tilastointitavat eroavat toisistaan. Poliisi tilastoi palautukset henkilömäärän mukaisesti, kun taas yhdenvertaisuusvaltuutettu tilastoi palautusoperaatioita, joissa kussakin voi olla useita palautettavia. Valvottavaksi valikoituu usein myös haastavimpia palautuksia, joissa voimankäytön todennäköisyys on normaalia suurempi.

2.12 Aikajana – valvontatyö osana yhteiskunnallisia muutoksia

Palautustilanne on sidoksissa ympäröivään yhteiskuntaan ja siellä tapahtuvaan päätöksentekoon ja yhteiskunnallisiin muutoksiin sekä ulkomaalaispolitiikassa ja poliisitoiminnassa tehtäviin ratkaisuihin. Myös kansainväliset ilmiöt ja vastaanottavien maiden käytännöt sekä muut poliisista riippumattomat asiat vaikuttavat maastapoistamisen täytäntöönpanoihin. Tämä kaikki vaikuttaa siihen ketä palautetaan ja minne, mikä omalta osaltaan muovaa myös valvontatoimintaa. Vasta jälkikäteen on mahdollista nähdä, millaiseksi kunkin vuoden palautuskuva muodostuu. Valvonnan osalta tämä tarkoittaa sitä, että valvontaa ei voida ”tehdä varastoon”, vaan maastapoistamistilanne ja valvonnan tarve voivat muuttua nopeastikin.

Valvontatyö käynnistettiin käytännössä täysin uutena viranomaistyönä vuonna 2014. Alku oli vahvasti uuden opettelua. Yhteiskunnassa tapahtuneet suuret muutokset heijastuivat kuitenkin nopeasti poliisin maastapoistamistoiminnan ohella myös valvontatoimintaan. Tässä kappaleessa käsitellään valvontatoiminnan kehittymistä yhteiskunnallisten muutosten osana.

Vuosi 2014 – Uuden oppimista

Ulkomaalaislakiin lisäys, jolla valvonta määrättiin vähemmistövaltuutetun[29] tehtäväksi, tuli voimaan 1.1.2014. Tehtävän hoitaminen aloitettiin EU:n Solid-rahaston tuella. Alkuvaiheessa valvojat tutustuivat poliisin maastapoistamistoimintaan ja selvittivät säilöönotto- ja vastaanottoyksiköiden roolia maastapoistamisissa. Vuoden 2014 loppupuolella aloitettiin palautusoperaatioiden lähtövaiheiden valvonta ja osallistuttiin yhdelle Frontex-yhteispalautuslennolle Nigeriaan. Tämän lisäksi valvottiin yksi reittilento Marokkoon. Alku oli opettelua. Suomessa ei ollut kokemusta virallisesta lakisääteisestä ulkopuolisen suorittamasta valvontatyöstä. Valvonta oli uutta molemmille osapuolille: sekä valvojille että valvottaville. Kesti aikansa, että toimivat käytännöt saatiin aikaiseksi. Kokemuksen kautta opittiin, että joidenkin kansalaisjärjestöjen toivoma ennalta ilmoittamaton valvonta ei käytännössä ole mahdollista ja valvontamatkalle lähtö edellyttää yhteistyötä poliisin kanssa.

Vuosi 2015 - Albanialaisia palautettiin tilauslennoilla, turvapaikanhakijoiden määrän huomattava kasvu

Turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi nopeasti ja vuoden aikana Suomeen saapui ennätysmäiset yli 32 000 turvapaikanhakijaa.

Suomi palautti kansallisilla tilauslennoilla Albanian kansalaisia, joista suurin osa oli saanut kielteisen turvapaikkapäätöksen. Palautuksia toteutettiin poikkeuksellisen paljon kansallisilla tilauslennoilla. Valtuutettu valvoi vuoden aikana kuusi charteria Albaniaan. Palautettavien joukossa oli paljon lapsiperheitä. Lennot olivat tyypillisesti hyvin rauhallisia eikä voimankäytölle ollut tarvetta kuin harvoissa yksittäistapauksissa. Vuoden aikana valvojat havainnoivat voimakäyttövälineiden ja/tai voiman käyttöä 20 prosentissa valvottuja palautusoperaatioita. Valvonnan rakenteissa merkittävin muutos oli hallituksen esityksen mainitun valvonnan seurantatyöryhmän perustaminen.

Vuosi 2016 - Vapaaehtoisesti palanneiden tilauslennot Irakiin

Maahanmuuttovirasto päivitti toukokuussa 2016 Afganistanin, Irakin ja Somalian turvallisuustilanteeseen perustuvat maalinjaukset. Ulkomaalaislakiin tehtiin useita tiukennuksia, jolloin muun muassa humanitaarisen suojelun kategoria poistettiin. Kielteiset turvapaikkapäätökset lisääntyivät huomattavasti sekä suhteellisesti että määrällisesti.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palautusten tehostamiseksi Suomi allekirjoitti Afganistanin kanssa paluuyhteistyöjulistuksen. Odotettavissa oli, että palautukset Suomesta Afganistaniin kasvavat.

Poliisin tilastojen mukaan vuonna 2016 palautettiin saattamalla 1675 henkilöä[30]. Valtaosa näistä oli turvapaikkaprossin itse keskeyttäneitä irakilaisia, jotka halusivat palata kotimaahansa ja joita varten poliisi organisoi vuoden aikana yli 10 tilauspalautuslentoa. Valtuutettu valvoi 18 saattamalla tehtyä palautusoperaatiota, joiden kohteena oli yhteensä 89 henkilöä. Lisäksi valvojat olivat mukana neljällä tilauslennolla,

[29] Uuden yhdenvertaisuuslain säätämisen myötä vähemmistövaltuutetun nimi muutettiin yhdenvertaisuusvaltuutetuksi 1.1.2015 alkaen.
[30] Poliisin PolStat-tilasto

joilla palasi 341 henkilöä Irakiin. Valvonnan vaikuttavuuden lisäämiseksi ja poliisin pyynnöstä ryhdyttiin antamaan kirjallista palautetta poliisille jokaisesta valvotusta palautuksesta.

Vuoden lopulla poliisi alkoi enenevässä määrin palauttaa kielteisen päätöksen saaneita irakilaisia ja afganistanilaisia turvapaikanhakijoita. Joitakin yksittäisiä afganistanilaisia oli palautettu reittilennoilla, mutta ensimmäinen kansallinen tilauslento Afganistaniin toteutettiin vuoden lopulla. Valvoja osallistui vain lähtövaiheeseen, sillä vaadittavien Afganistanin viisumien saaminen oli viivästynyt.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu liittyi ICMPD:n koordinoimaan yhteiseurooppalaiseen ”Forced Return Monitoring II”-hankkeeseen (jäljempänä FReM-hanke), jonka tavoitteena oli kehittää paluudirektiivin edellyttämää riippumatonta ja läpinäkyvää palautusten valvontaa.

Vuosi 2017 - Tilauslennot Afganistaniin, kansalaisaktivismi vahvistui

EU:n tasolla ja kansallisesti panostettiin maastapoistamisen tehostamiseen. Vuonna 2016 säädetty Frontex- asetus edellytti valvojan läsnäoloa ja lisäsi valvonnan tarvetta. Kirjallisen valvontapalautteen antaminen poliisille vakiintui säännönmukaiseksi.

FReM II –hanke järjesti tammikuussa 2017 Frontexin edellyttämän valvojakoulutuksen, johon yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston silloiset valvojat osallistuivat. Koulutuksen käyneet nimettiin Frontexin valvojareserviin.

Vuonna 2017 poliisi palautti saattamalla 554 henkilöä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoi 36 palautusoperaatiota, joissa poistettiin Suomesta 118 henkilöä. Lukuun sisältyy myös kaksi valvontaa, joissa yhdenvertaisuusvaltuutetun valvoja oli mukana Frontexin koordinoiman valvojareservin edustajana. Toinen näistä oli Saksan järjestämä palautuslento Kosovoon ja toinen Ruotsin operaatio Afganistaniin. Ruotsin palautusoperaatiossa ei ollut Suomesta palautettavia henkilöitä.

Kielteisten turvapaikkapäätösten lisääntyminen ja niihin liittyvät maastapoistamispäätökset sekä Helsingin poliisilaitoksen organisoima palautuslento Afganistaniin saivat aikaan kansalaisyhteiskunnan aktivoitumisen ja lisäsivät myös median kiinnostusta aiheeseen. Kansalaisaktiivit järjestivät mielenilmauksia palautusten puolesta ja niitä vastaan mm. lentokentällä, Rautatientorilla ja Helsingin poliisilaitoksen edessä. Osassa aktiivit pyrkivät konkreettisesti estämään palautuksia. Tämä johti siihen, että poliisi ryhtyi toteuttamaan palautusoperaatioissa entistäkin tiukempaa salassa pitoa ja joissakin tilanteissa jopa valvojilla oli vaikeuksia saada tietoa poliisin suunnitelmista ja niiden muutoksista. Yhdenvertaisuusvaltuutettu alkoi saada runsaasti yhteydenottoja maastapoistettavien oikeuksia puolustavilta kansalaisaktiiveilta. Usein kritiikki kohdistui siihen, että palautettavat henkilöt eivät saaneet etukäteen tietoa matka-ajankohdasta. Samoin palautetta annettiin myös siitä, että lähtövaiheissa palautettavien yhteydenpitoa rajoitettiin eivätkä kaikki saaneet mukaansa haluamiaan matkatavaroita. Myös valvojat kiinnittivät huomiota näihin puutteisiin ja antoivat asiasta palautetta poliisille. Lisäksi tulkkauksessa havaittiin puutteita.

Irakilaisten saattaen tapahtuneissa palautusoperaatioissa oli runsaasti haastavia tilanteita. Irakiin palautettavat henkilöt vastustivat usein palautusta suullisesti ja fyysisesti. Voimankäyttövälineiden käyttöä ja/tai voimankäyttöä oli noin 40 prosentissa[31] valvotuista palautusoperaatioista ja keskeytyneistä palautusyrityksistä.

Vuosi 2018 - Irak-palautukset vaikeutuivat

Valvontaan oli käytettävissä toistaiseksi suurin eli viiden valvojan työpanos, jolla toteutettiin 70 valvontaa. Valmisteltuja palautuksia keskeytyi ja peruuntui toistuvasti, mikä vaikeutti valtuutetun valvontaresurssin kohdistamista. Suullista ja fyysistä vastustamista ja niiden johdosta voimankäyttövälineiden käyttöä ja/tai voimankäyttöä esiintyi edelleen noin 40 prosentissa32 valvottuja palautuksia. Haastavimmissa tilanteissa kohdemaana oli useimmiten Irak tai Afganistan. Lokakuussa 2018 Irak ilmoitti, että jatkossa se vastaanottaa vain vapaaehtoisesti palaavia ja rikoksiin syyllistyneitä henkilöitä. Palautukset Irakiin vähenivät selkeästi.

Vuosi 2019 - Haastavat kohdemaat, haavoittuvuus, ihmiskaupan uhrien palautukset

Yhdenvertaisuusvaltuutetun valvomissa palautuksissa Irak, Afganistan, Somalia ja Iran näyttäytyivät jokainen omalla tavallaan edelleen haastavina kohdemaina. Osa palautettavista henkilöistä myös vastusti paljon.

Vuonna 2019 valvonnassa kiinnitettiin huomiota siihen, että Suomesta palautettiin haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä Etelä-Euroopan maihin. Kyseiset palautettavat olivat esimerkiksi ihmiskaupan uhreja ja heillä oli fyysisiä tai psyykkisiä sairauksia tai vammoja. Tähän ryhmään kuuluvilla palautettavilla oli usein suojeluasema tai esimerkiksi perhesiteeseen perustuva oleskelulupa maassa, johon heidät palautettiin.

3. Valtuutetun havaintoja

Antamissaan kirjallisissa palautteissa (annettu vuodesta 2016 lähtien) valvojat kirjaavat sekä hyviä käytäntöjä että seikat, joista on huomautettavaa. Useimmiten huomautettiin puutteista tulkkauksessa tai siitä, että konkreettinen lähtöajankohta tuli palautettavalle henkilölle yllätyksenä. Tällöin palautettavalla ei usein ollut myöskään mahdollisuutta järjestää kaikkia asioitaan ennen maasta lähtöä. Valvojat ovat kiinnittäneet huomiota myös siihen, että palautettavan henkilön yhteydenpitoa rajoitettiin joissakin tapauksissa niin, ettei hänellä ollut mahdollisuutta ottaa yhteyttä edes turvapaikkaprosessissa toimineeseen avustajaansa. Alkuvaiheessa lääkityksen saamisen turvaamisessa oli puutteita lähinnä yllätyksellisten lähtötilanteiden vuoksi. Valvojien havaintojen mukaan monet käytännöt ovat kehittyneet perusoikeuksia paremmin huomioonottavaan suuntaan viime vuosien aikana.

[31] Kts. alaviite 40.
[32] Kts. alaviite 40.

3.1 Valvonnan tiedonsaannin varmistaminen

Yhdenvertaisuusvaltuutetulla on hyvin laajat tiedonsaantioikeudet. Lain[33] mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetulla on oikeus saada valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa välttämättömät tiedot. Tämä koskee myös salassa pidettäviä tietoja. Kun maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta lisättiin yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan, tiedonsaantiin kiinnitettiin erityistä huomiota, jotta valvontatyö on myös käytännössä mahdollista toteuttaa. Tämän johdosta vuonna 2017 ulkomaalaislain 208 §:ään lisättiin velvoite toimittaa pyynnöstä yhdenvertaisuusvaltuutetulle maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan edellyttämät tarpeelliset tiedot.

Valtuutetun tiedonsaantioikeus kirjattiin myös Poliisihallituksen määräykseen[34], joka tuli voimaan 1.10.2017. Määräykseen on kirjattu, mitkä asiat pitäisi ilmoituksesta käydä ilmi. Ilmoitettaviin tietoihin sisältyvät muun muassa palautettavan henkilön nimi, lähtöajankohta ja lentotiedot, mikäli maastapoistaminen tapahtuu lentämällä. Määräyksessä ohjeistettiin myös olemaan yhteydessä yhdenvertaisuusvaltuutettuun, mikäli palautuksesta ennakoidaan tulevan poikkeuksellisen haastava.

Valvonnan alkaessa vuonna 2014 tilanne oli kaikille osapuolille uusi. Vaikka poliisi suhtautui valvontaan ja yhteistyöhön valtuutetun kanssa rakentavasti, oli valtuutetulla aluksi vaikeuksia saada tietoja esimerkiksi konkreettisista matkasuunnitelmista. Tilanne on vuosien varrella parantunut. Tätä selvitystä kirjoittaessa palautuksista ilmoittamiseen liittyvät käytännöt ovat suhteellisen vakiintuneet. Helsingin poliisilaitos lähettää kahdesti viikossa listat tulossa olevista palautuksista. Toisinaan poliisilaitokset ilmoittavat myös erillisillä sähköposteilla suunnitteilla tai tiedossa olevista palautuksista. Näissä viesteissä valtuutetun saamat tiedot ovat usein kattavia. Viestit sisältävät tietoja esimerkiksi haavoittuvuuteen liittyvistä tekijöistä tai voimankäytön riskeistä. Näiden tietojen saamisella on suuri merkitys valvonnan kannalta. Se mahdollistaa valvonnan kohdentamisen kyseisiin palautuksiin sekä antaa valvojalle paremmat mahdollisuudet valmistautua työhönsä.

Hyvästä kehityksestä huolimatta palautuksista ilmoittamisessa on edelleen puutteita. Suurin ilmoittamiseen liittyvä haaste liittyy ilmoitusvelvollisuudesta huolehtimiseen riittävän ajoissa. Osa saattamalla tapahtuvista maastapoistamisista ilmoitetaan edelleen niin myöhään, ettei valvojalla ole käytännössä mahdollisuutta valvoa kyseistä palautusta. Joskus ilmoitus on tullut, kun maastapoistaminen on jo alkanut tai ilmoitus on jäänyt kokonaan tekemättä. Jotta valtuutettu pystyy tekemään valvontatyönsä, sen saamien tietojen tulee olla riittävän kattavia ja tiedot on saatava riittävän ajoissa.

Valtuutetun kattavaa ja sujuvaa tiedonsaantia on hankaloittanut toistaiseksi myös rajoitetut UMA-järjestelmän käyttöoikeudet, jotka eivät vastaa yhdenvertaisuusvaltuutetun lakisääteistä tiedonsaantioikeutta. Ulkomaalaisrekisterin hallinnoinnista vastaa Maahanmuuttovirasto, joka määrittelee, kenelle käyttöoikeudet annetaan ja missä laajuudessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on huomauttanut Maahanmuuttovirastolle, ettei valtuutettu edelleenkään ole saanut käyttöoikeuksia kaikkiin niihin tietoihin, joihin poliisilla on pääsy. Hallintovaliokunta on

[33] Laki yhdenvertaisuusvaltuutetusta 4 §
[34] Ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjako POL-2017-5403

mietinnössään[35] katsonut, että yhdenvertaisuusvaltuutetun tiedonsaantioikeus tulee varmistaa, ja pitänyt tärkeänä, että lainmukainen tiedonsaantioikeus toteutuu myös käytännössä.

3.2 Viranomaisyhteistyön merkitys

Tietyillä viranomaisilla on tärkeä rooli palautettavien henkilöiden matkaan valmistautumisessa. Tämä koskee erityisesti säilöönottoyksiköitä ja vastaanottokeskuksia, joista palautettavat usein noudetaan palautusmatkalle. Näiden yksiköiden työntekijät voivat omalla ammattitaidollaan valmistella henkilöä paluuseen, mikä saattaa vaikeissa tilanteissa helpottaa lähtöä ja alentaa voimankäytön riskiä.

Luottamukselliset yhteistyösuhteet poliisin ja terveydenhoitohenkilökunnan kanssa turvaavat palautettavan terveydenhoidon jatkuvuutta. Riittävä etukäteistieto lähtöajankohdasta antaa terveydenhoitohenkilökunnalle mahdollisuuden valmistella mukaan annettavat lääkkeet ja ohjeistukset ja esimerkiksi käännättää mukaan tarvittavat sairaskertomukset. Joissain tilanteissa viranomaisyhteistyötä tarvitaan hoidon jatkuvuuden turvaamiseksi. Viranomaisyhteistyön merkitys korostuu erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien, kuten ihmiskaupan uhrien kohdalla. Näillä palautettavilla voi olla erityistarpeita, jotka edellyttävät viranomaisyhteistyötä sekä Suomen päässä että palautusmaassa.

Valvojien havaintojen mukaan viranomaisyhteistyö on kehittynyt vuosien 2014-2019 aikana. Valvontatoiminnan alkuaikoina esimerkiksi säilöönottoyksikkö ei aina ollut tietoinen palautuksen lähtöajankohdasta. Yhteistyö on tältä osin parantunut huomattavasti. Poliisilla ei aina ole riittävästi tietoa palautettavien terveydentilaa koskeviin tietoihin.[36] Näillä tiedoilla on merkitystä palautuksen suunnittelun ja toteutuksen tai hoidon jatkuvuuden turvaamisen kannalta.

3.3 Poliisin voimankäyttö

Osa maasta poistettavista henkilöistä vastustaa palauttamistaan. Lainsäädäntö antaa poliisille mahdollisuuden käyttää voimakeinoja, mikäli maasta poistettava pyrkii vastarinnalla estämään maastapoistamisen täytäntöönpanon. Poliisin oikeus käyttää voimaa perustuu paluudirektiiviin, kansallisiin lakeihin sekä poliisihallituksen antamiin määräyksiin ja ohjeisiin.

Paluudirektiivin mukaan voimakeinoja [*pakkokeinoja*] voidaan käyttää viimesijaisena keinona maastapoistamisen täytäntöönpanossa, jos palautettava vastustaa maastapoistamista. Voimakeinojen on kuitenkin oltava oikeasuhtaisia, eikä niihin saa liittyä kohtuutonta voimankäyttöä. Voimakeinoja tulee käyttää kansallisen lainsäädännön mukaisesti, kunnioittaen perusoikeuksia ja palautettavan ihmisarvoa ja fyysistä koskemattomuutta.[37]

---

[35] Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 10/2020 vp, joka koskee hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp).
[36] Poliisilla ei ole pääsyä asiakkaan terveystietoihin. Myös poliisin maastapoistamisohjeessa on todettu, että palautettavan terveydentilan arviointi kuuluu terveydenhuoltohenkilöstölle.
[37] Paluudirektiivi, artikla 8 (4), (2008/115/EY).

Kansallisessa lainsäädännössä voimankäyttöä säätelee erityisesti poliisilain 2 luvun 17 (voimankäyttö)[38] ja 20 § (sitominen)[39]. Lain tasolla poliisin voimankäyttöä maastapoistamisen täytäntöönpanossa ja siihen liittyviä oikeusturvatakeita säätelee myös ulkomaalaislain 147b §. Säädöksen mukaan lentoteitse tapahtuvassa maastapoistamisessa on otettava huomioon neuvoston päätöksen 2004/573/EY liitteenä olevat yhteiset ohjeet. Nämä ohjeet käsittelevät muiden seikkojen ohella myös voimakeinojen [pakkokeinojen] käyttöä. Ohjeilla halutaan varmistaa muun muassa se, että voimakeinojen käyttö ei missään olosuhteissa uhkaa palautettavan mahdollisuutta hengittää normaalisti.

Voimakeinojen käytön arvioinnissa olennainen merkitys on suhteellisuusperiaatteella. Poliisi ei saa käyttää enempää voimakeinoja kuin tehtävän hoidon kannalta on perusteltua. Lisäksi voimankäytön on oltava oikeassa suhteessa virkatehtävän laatuun ja vastarinnan vaarallisuuteen.

Poliisin perus- ja työpaikkakoulutuksessa annettavan voimankäyttökoulutuksen lisäksi palautuksia täytäntöönpaneville poliiseille annetaan voimankäyttökoulutusta erityisesti palautuksissa sovellettavista voimankäyttötekniikoista ja voimankäyttövälineiden käytöstä. Fyysisten hallintaotteiden lisäksi poliisi voi käyttää palautuksissa myös voimankäyttövälineitä. Tällaisia ovat esimerkiksi käsirautavyö, käsiraudat ja muut sidontavälineet. Tarvittaessa poliisi voi käyttää myös sylkemisen estämiseksi tarkoitettua sylkyhuppua. Perusteltavissa olevista voimankäytön vaihtoehdoista on lain mukaan valittava se, joka vähiten rajoittaa maasta poistettavan henkilön oikeuksia.

Vuosina 2017 - 2018 poliisi käytti voimakeinoja noin 40 prosentissa[40] valvotuista palautuksista. Useimmat tapaukset koskivat Irakiin suuntautuneita reittilentoja tai Afganistanin tilauslentoja. Muina vuosina (2014-2106, 2019) saattajat käyttivät voimaa tai voimankäyttövälineitä noin 20 prosentissa[41] valvottuja palautusoperaatioita.

Voimankäytöstä valvojilla oli huomautettavaa vain harvoissa tapauksissa. Valvojan havaintojen mukaan kahdessa tapauksessa palautettavan henkilön mahdollisuus hengittää normaalisti vaarantui. Toisesta

---

[38] Poliisilaki 2:17 § 1 mom: Poliisimiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon tehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat.

[39] Poliisilaki 2:20 § 1-2 mom: Virkatehtävän kohteena olevan henkilön liikkuma- tai toimintavapautta saadaan rajoittaa käsiraudat laittamalla, muovista sidettä käyttämällä tai muulla vastaavalla tavalla, jos rajoittaminen on välttämätöntä virkatehtävän suorittamisen yhteydessä henkilön karkaamisen estämiseksi, väkivaltaisen käyttäytymisen hillitsemiseksi tai uhkaavan väkivallan torjumiseksi.
Liikkuma- tai toimintavapauden rajoittamista ei saa jatkaa pitempään kuin on välttämätöntä. Rajoittaminen ei saa aiheuttaa kohteena olevalle henkilölle vaaraa tai tarpeetonta kipua.

[40] Annettu prosenttiosuus ei tarkoita, että poliisi olisi kohdistanut voimaa 40 prosenttiin palautettavista, vaan 40 prosentissa valvotuista palautu*soperaatioista* on ollut voimankäyttöä. Yksittäisissä palautusoperaatioissa on voinut olla lukuisia palautettavia, mutta esimerkiksi vain yhteen on kohdistettu voimankäyttöä.
Koska yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoo vain pientä osaa palautuksia, on muistettava, että valvontaa koskevien tilastojen ja tietojen perusteella ei voi tehdä suoria johtopäätöksiä poliisin koko maastapoistamistoiminnasta. Valvottaviksi valikoituu usein juuri haastavimpia palautuksia.

[41] Kts. alaviite 40.

tapauksesta tehtiin kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle ja toinen tapaus lähetettiin oikeusasiamiehelle tiedoksi.

3.4 Haavoittuvuuden tunnistaminen ja huomioiminen

Maastapoistamisen valvonnan keskiössä on haavoittuvassa asemassa olevat palautettavat. Kyse voi olla lapsista, fyysisesti tai psyykkisesti sairaista tai esimerkiksi ihmiskaupan uhreista, joita Suomi palauttaa kotimaahan tai johonkin kolmanteen maahan. Valvonnan kohteiksi pyritään valikoimaan erityisesti näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden palautuksia. Haavoittuvassa asemassa olevilla palautettavilla on usein erityistarpeita, jotka tulee ottaa huomioon palautuksen täytäntöönpanossa. Tarpeet voivat liittyä esimerkiksi terveydenhuollon toimenpiteiden jälkeiseen toipumisaikaan ennen palautusta, sairaskertomusten tai lääkkeiden mukaan saamiseen, vuorovaikutukseen palautettavan kanssa, lapsen tarpeiden ja hyvinvoinnin huomioon ottamiseen matkan aikana tai esimerkiksi ihmiskaupassa uhriutumiseen liittyvien seikkojen arvioimiseen.

Haavoittuvassa asemassa olevien tarpeet vaikuttavat monella tapaa palautuksen täytäntöönpanoon: palautuksen ajankohtaan tai toteutustapaan, matkaan valmistautumiseen ja matkajärjestelyihin sekä viranomaisyhteydenottoihin vastaanottavassa päässä. Kyse on usein asioista, joista maastapoistamisen täytäntöönpanosta huolehtiva poliisi ei kykene yksin vastaamaan, vaan asioiden hoitaminen edellyttää yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa. Tämän vuoksi haavoittuvuuden tunnistaminen edellyttää hyvää tiedonkulkua viranomaisten välillä. Vastaanottokeskuksilla, säilöönottoyksiköillä, terveydenhuollon yksiköillä ja ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmällä on usein eniten tietoa palautettavien henkilöiden todellisesta tilanteesta ja tarpeista.

Valvontatoiminnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että haavoittuvassa asemassa olevien palautettavien tilanteen tunnistaminen ja heidän erityistarpeittensa huomioiminen vaihtelee eri palautuksissa. Valvojat ovat havainneet palautuksia, joissa haavoittuvassa asemassa olevien erityistarpeet on otettu erinomaisesti huomioon. Toisaalta valvojat ovat havainneet, että haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamisessa ja heidän tarpeidensa huomioon ottamisessa on vielä puutteita ja edelleen kehitettävää. Poliisilla ei esimerkiksi aina ole ollut tietoa siitä, että palautettava on ihmiskaupan uhri.

Haavoittuvuuden tunnistamisella on merkitystä myös valvonnan näkökulmasta. Mitä paremmin yhdenvertaisuusvaltuutettu saa etukäteistietoa palautettavista ja heidän tilanteestaan, sitä paremmin valvontaa pystytään kohdentamaan tähän kohderyhmään. Maastapoistamisen valvontaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 134/2013) kiinnitetään huomiota siihen, että valvonnassa tulisi ottaa huomioon haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tilanne ja palautuksen inhimilliseen toteutukseen liittyvät seikat.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on aloittamassa haavoittuvuuden tunnistamiseen ja huomioonottamiseen liittyvää AMIF-hanketta elokuussa 2020. Hankkeella pyritään vahvistamaan viranomaisten välistä yhteistyötä, lisäämään hyviä käytäntöjä ja kehittämään toimintatapoja sellaisiksi, että kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevien palautettavien tilanne tunnistettaisiin ja heidän tarpeensa pystyttäisiin ottamaan mahdollisimman hyvin ja kattavasti huomioon palautuksissa ja valvontatyössä.

3.5 Tieto matka-ajankohdasta

Palautuksia koskevissa kansainvälisissä suosituksissa yhtenä toistuvana teemana on maastapoistettavan henkilön mahdollisuus valmistautua matkaan, pakata tavaransa hyvästellä ystävät ja perheenjäsenet sekä hoitaa asiansa muutenkin kuntoon. Tästä syystä on tärkeää, että palautettava saa tiedon matkan ajankohdasta riittävän ajoissa. Oikea-aikaisella tiedottamisella on suuri merkitys myös palautettavan psyykkisen valmistautumisen kannalta. Sopeutuminen paluun konkretisoitumiseen saattaa vaatia aikaa. Eri toimijoiden yhteydenpito ja tietojenvaihto tukevat palautettavan valmistelua ja valmistautumista matkaan ja edesauttavat inhimillisempää, perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaa paluuta. Ratkaisussaan EOAK/4666/2018 myös eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti poliisilaitosten huomiota siihen, että maasta poistettavalle varataan tosiasiallinen mahdollisuus valmistautua maasta poistamiseen.

Poliisihallituksen ohjeen[42] mukaan poliisin tulee ilmoittaa maasta poistamisen ajankohta palautettavalle niin pian kuin se on mahdollista. Jos on tiedossa seikkoja, jotka voivat vaarantaa palautuksen täytäntöönpanon, voidaan ajankohta poikkeuksellisesti jättää tutkinnanjohtajan ratkaisusta ilmoittamatta ennakkoon.

Valvojat ovat aikaisempina vuosina havainneet tilanteita, joissa lähtö on tullut yllätyksenä ja tilanne on selkeästi kuormittanut palautettavaa ja aiheuttanut vastustusta, koska riittävää aikaa valmistautua lähtöön ei ole ollut. Joissain tilanteissa omaisuus on jäänyt Suomeen, koska palautettava henkilö ei ole ehtinyt pakkaamaan tavaroitaan mukaan matkalle. Osalla turvapaikanhakijoista on Suomessa työpaikka, kun heidän maastapoistamisensa täytäntöönpano aktivoituu. Tieto palautuksen ajankohdasta on oltava palautettavalla ajoissa, jotta hän ehtii saamaan palkkansa ja siirtämään rahat turvallisesti kohdemaahan. Valvojien havaintojen mukaan yllätyslähtöjen määrä on vähentynyt. Joissakin tapauksissa lähdöstä kuitenkin edelleen ilmoitetaan hyvin myöhään. Esimerkiksi jos palautettava saa matkasta tiedon lähtöä edeltävänä päivänä, voi valmistautumisaika jäädä liian lyhyeksi.

3.6 Palautettavan yhteydenpitomahdollisuudet

Maastapoistettavalla henkilöllä on usein halu olla yhteydessä omaisiinsa ennen palautusmatkalle lähtöä. Taustalla voi olla esimerkiksi tarve ilmoittaa lähtövaiheessa omaisille tieto lennon saapumisajasta, jotta omaiset voivat olla palautettavaa vastassa. Yhteydenpidon merkitys on huomioitu myös lainsäädännössä. Tämä koskee erityisesti sellaisia palautettavia, jotka ovat säilöönotettuja. Lain mukaan säilöönottoyksikössä olevalle maasta poistettavalle ulkomaalaiselle on annettava mahdollisuus ottaa yhteyttä omaisiinsa sekä tavata näitä ja muita henkilöitä, joihin hänellä on yhteydenotto-oikeus[43]. Käytännössä siis matkapuhelimen hallussapito maasta poistamistilanteessa on lähtökohtaisesti sallittava palautettavalle. Tämä todetaan myös Poliisihallituksen ohjeessa[44].

---

[42] Poliisihallituksen ohje Käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano POL-2019-27213, voimassaoloaika 15.7.2019-14.7.2024.
[43] Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä 116/2002,
[44] Ohjeistaessaan antamassaan ohjeessa Käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano (POL-2019-27213) matkapuhelimen haltuunotosta Poliisihallitus viittaa antamaansa kirjeeseen Kuvaaminen, äänittäminen ja matkapuhelimen pois ottaminen kielteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon sekä maasta poistamisen täytäntöönpanon yhteydessä POL-2017-11035, annettu 31.5.2017.

Valvonnassa tehtyjen havaintojen mukaan poliisi on joissakin tapauksissa rajoittanut yhteydenpitoa ottamalla puhelimen pois maastapoistamisen lähtövaiheessa antamatta myöhemminkään palautettavalle mahdollisuutta soittaa. Varsinkin aikaisemmin joissakin laajempaa mielenkiintoa, huolta ja liikehdintää aiheuttaneissa palautuksissa haluttiin varmistaa operaation häiriötön eteneminen. Kynnys kerätä puhelimet pois oli verrattain matala. Viime aikoina valvojat ovat yhä harvemmin havainneet tilanteita, joissa palautettavien yhteydenpito olisi estetty kokonaan.

Voimassa olevan poliisin ohjeistuksen mukaan matkapuhelimen hallussapito maasta poistamistilanteessa on lähtökohtaisesti sallittava palautettavalle. Puhelin voidaan turvallisuustarkastuksessa ottaa pois vain, jos sen hallussapidon voidaan perustellusti arvioida aiheuttavan vaaraa poliisitehtävän suorittamiselle tai asiakkaalle. Harkinta tulee tehdä tapauskohtaisesti.

3.7 Tulkkaus

Palautettavien kielitaito vaihtelee hyvin paljon. Jotkut palautettavat ovat asuneet Suomessa pitkään ja puhuvat sujuvaa suomea. Toisinaan taas palautettavat puhuvat ainoastaan omaa äidinkieltään ja arkistenkin asioiden ymmärtämiseksi tarvitaan tulkin apua. On ensiarvoisen tärkeää, että saattajat ja palautettavat ymmärtävät toisiaan. Tulkin merkitys korostuu erityisesti akuuteissa (terveydentilaan liittyvissä) tilanteissa, samoin kuin tilanteissa, joissa palautettava haluaa kysyä tai hänelle pitää selittää jokin hänen oikeudelliseen asemaansa liittyvä seikka.

Pääsääntöisesti valvojien näkemys tulkkauksen käytöstä on hyvä. Valvojien havaintojen mukaan poliisi on lisännyt tulkkauksen käyttöä. Poliisi varaa usein puhelintulkkausmahdollisuuden palautuksen lähtövaiheessa ja sitä käytetään sekä arkisten asioiden että oikeudellisen aseman läpikäymiseksi. Poliisille antamissaan palautteissa valvojat ovat kuitenkin joissakin tapauksissa kiinnittäneet huomiota tulkkauksen puutteeseen. Valvojat ovat huomauttaneet, että tulkin käyttö on olennainen osa palautettavan ihmisarvoista kohtelua. Toimiva vuorovaikutus sujuvoittaa palautusoperaatiota, mahdollistaa haavoittuvaisessa asemassa olevien erityistarpeiden huomioon ottamisen ja vähentää osaltaan tarvetta voimankäyttöön.

Valvojien tulkkauksessa havainnoimat puutteet ovat liittyneet muun muassa tilanteisiin, joissa toista palautettavaa tai esimerkiksi säilöönottoyksikön työntekijää on käytetty tulkkina. Valvojat ovat kiinnittäneet huomiota myös siihen, että palautettavan oikeudelliseen asemaan liittyvät keskustelut tulisi tulkata ja varsinkin tiedoksiantoihin liittyvät tulkkaukset tulisi tehdä rauhallisessa tilanteessa ja häiriöttömässä tilassa. Kansainvälisten suositusten mukaan tulkin tulisi olla mukana koko palautuksen ajan, mikäli yhteistä kieltä ei ole.

3.8 Saattajien koulutuksen kehittäminen

Maastapoistettavien saattaminen on erityistehtävä ja on tärkeää, että poliisi panostaa saattopartionjohtajien ja saattajien koulutukseen. Poliisi järjestää vuosittain useita saattopartiokoulutuksia ja pääsääntöisesti vuosittain yhden saattopartionjohtajakoulutuksen. Lisäksi poliisi osallistuu Frontexin saattopartioille ja saattopartionjohtajille kohdennettuun koulutukseen. Valvojat ovat osallistuneet kansallisiin koulutuksiin ja ovat havainneet koulutuksen kehittyneen vuosien mittaan.

Koulutuksissa olisi hyvä vahvistaa perus- ja ihmisoikeusnäkökulmaa ja lisätä ymmärrystä siitä, mitä oikeuksien soveltaminen maastapoistamistilanteissa käytännössä tarkoittaa. Esimerkiksi haavoittuvuuden tunnistaminen, lapsen asema ja oikeudet sekä ihmiskaupan uhrien tunnistaminen ja velvoitteiden huomioiminen ovat oleellisia asioita ottaa huomioon palautusten valmistelussa ja täytäntöönpanossa. Etenkin saattopartionjohtajien koulutuksessa tulisi kiinnittää huomiota palautuskiellon arviointiin käytännön tasolla. Valvoja katsoo, että palautuskieltoa ilmentäviä tilanteita ja toimintatapoja olisi hyvä harjoitella koulutuksissa.

3.9 Valtakunnallinen saattopooli

Poliisilla oli joitain vuosia sitten käytössään valtakunnallinen saattopooli, jolloin poliisilaitoksilta nimettiin tietyksi määräajaksi poliiseja saattamistoiminnan käyttöön. Saattopoolitoiminta käynnistettiin kiireellisenä varautumistoimena, koska poliisilta edellytettiin valmiutta palauttaa merkittävästi lisääntyvä määrä palautuspäätöksen saaneita lyhyellä ajanjaksolla. Järjestely oli tarkoitettu tilapäiseksi. Tuolloin myös saattopartiokoulutuksia lisättiin, mutta osa saattopooliin nimetyistä saattoi joutua palautustehtävälle varsin lyhyen perehdytyksen jälkeen. Mukana oli kuitenkin aina myös koulutuksen käyneitä ja kokeneita saattajia.

Yksittäisen saattopartion saattajat saattoivat tulla eri poliisilaitoksilta, eivätkä olleet aiemmin työskennelleet yhdessä. Joissain tapauksissa saattajilla tai saattopartion johtajilla ei ollut ollut mahdollisuutta riittävällä tavalla tutustua palautettavan tilanteeseen. Ongelmia syntyi esimerkiksi vuorovaikutuksessa, koska saattajilla ei ollut tietoa siitä, millä kielellä palautettavan kanssa kommunikoidaan. Toisinaan saattajilla ei ollut tietoa esimerkiksi palautettavan terveydentilasta. Valvojille saattopartion työ näyttäytyi välillä suunnittelemattomalta ja saattopartion sisäisessä yhteistyössä oli puutteita. Myös tiedonkulku saattomatkojen valmistelussa ja toteutuksessa takkusi. Valvojien havaintojen mukaan saattopoolitoiminnassa oli haasteita, jotka eivät aina tukeneet palautusten perusoikeusmyönteistä toteutumista.

Valtakunnallista saattopoolia ei enää ole, mutta poliisilla on edelleen tarvittaessa valmius käynnistää saattopoolitoiminta. Saattopoolitoiminnan kautta poliisille kertyi kokemusta siitä, mitkä tekijät ovat merkittäviä saaton onnistuneen toteutuksen kannalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että saattopoolitoiminnassa kertyneet kokemukset otettaisiin huomioon, kun maastapoistamistoimintaa kehitetään.

3.10 Palautettavien oikeusturvan huomioon ottaminen

Oikeusturvan merkitys korostuu tilanteissa, joissa henkilö on viranomaisvallan kohteena. Poliisi vastaa siitä, että palautettavalla on mahdollisuus päästä oikeuksiinsa myös maastapoistamisen täytäntöönpanon aikana. Palautukset tapahtuvat usein virka-ajan ulkopuolella eikä kaikkia viranomaisia ole tavoitettavissa, palautettavan käyttäytyminen ei aina ole ennakoitavaa ja lentoaikataulut ja vastaanottavan maan viranomaisten asettamat aikarajoitteet säätelevät usein poliisin toimintamahdollisuuksia. Poliisi joutuu tekemään täytäntöönpanotilanteessa usein vähillä tiedoilla nopeita päätöksiä. Poliisin on pystyttävä

päättämään myös siitä, missä tilanteessa palautettavan oikeusturvan takaaminen edellyttää maastapoistamisen täytäntöönpanosta luopumista. Poliisilla on päätöksenteossaan tukena Maahanmuuttoviraston päivystystoiminto, jolla pystytään varmistamaan esimerkiksi uusintahakemuksen vaikutus kyseisen palautettavan tilanteeseen. Poliisilla on näissä tilanteissa huomattava vastuu, koska se on usein ainoana läsnäolevana viranomaisena varmistamassa sen, että henkilön oikeudet toteutuvat.

Palautuskiellon noudattaminen

Turvapaikkaprosessin lopputuloksesta vastaavat ratkaisun tekevät viranomaiset, ensisijaisesti Maahanmuuttovirasto ja valitusvaiheessa hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus. Turvapaikkaprosessin on oltava niin laadukas, että se tuottaa annetuilla tiedoilla oikeita päätöksiä. Turvapaikkamenettelyssä on aina otettava huomioon ehdoton palautuskielto. Se sitoo kaikkia viranomaisia, myös maastapoistamispäätöstä täytäntöönpanevaa poliisia. Palautuskielto on kirjattu muun muassa Poliisihallituksen ohjeisiin, ulkomaalaislakiin, perustuslakiin, Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan.

Valvojien havaintojen mukaan joskus palautettavat tuovat heitä maasta poistettaessa esille palautuksen jälkeiseen turvallisuuteen liittyviä väitteitä ja pelkoja. Toisinaan taas turvapaikkapäätös on niin vanha, että esimerkiksi turvallisuustilanne palautusmaassa on muuttunut siitä, mitä se on ollut turvapaikkapäätöstä tehtäessä. Erityisesti tällaisessa tilanteessa palautuskieltoon liittyvä oikeudenloukkauksen riskiä koskeva ensiharkinta ja toimenpiteet jäävät täytäntöönpanevan poliisin vastuulle. Menettelytavoista on ohjeistettu Poliisihallituksen maastapoistamisohjeissa. Myös Maahanmuuttoviraston aikaisemmin mainittu päivystystoiminto tukee poliisia tässä päätöksenteossa.

Turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen

Toisinaan palautettavat hakevat turvapaikkaa siinä vaiheessa, kun heitä ollaan poistamassa maasta. Poliisilla on aina velvollisuus ottaa turvapaikkahakemus vastaan ja rekisteröidä se, vaikka turvapaikkahakemus ei pysäyttäisikään maastapoistamisen täytäntöönpanoa. Turvapaikkahakemus kirjataan joko uutena hakemuksena tai annetut tiedot toimitetaan lisäselvityksenä Maahanmuuttovirastossa, hallinto-oikeudessa tai korkeimmassa hallinto-oikeudessa jo vireillä olevaan turvapaikka-asiaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on valvonut joitakin sellaisia palautuksia, joissa palautettava on hakenut maastapoistamisen täytäntöönpanovaiheessa turvapaikkaa. Suurimmassa osassa näistä tapauksista poliisin menettely turvapaikkahakemuksen vastaanottamisessa on ollut moitteetonta. Kuitenkin kahdessa valvotussa palautuksessa valvoja antoi poliisille palautetta turvapaikkahakemuksen vastaanottamiseen liittyvistä poliisin lakimääräisistä velvoitteista. Toisessa näistä tapauksista palautettavan lähiomainen kanteli eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin menettelystä. Antamassaan ratkaisussa (EOAK/4666/2018) oikeusasiamies muistutti, että poliisilla ei ole oikeutta kieltäytyä ottamasta vastaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta.

Tiedottaminen kantelumahdollisuudesta

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on pannut merkille, että palautettavien oikeusturvatakeissa on eroja riippuen siitä, kenen toimesta (Frontexin vai Suomen viranomaisten) henkilö poistetaan maasta. Tämä koskee erityisesti käytännön mahdollisuutta saada tietää kantelu- tai valitusmahdollisuudesta palautuslennoilla

koetuista oikeudenloukkauksista. Palautettavilla on suomalaisessakin järjestelmässä mahdollisuus kannella esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle poliisin menettelystä palautusoperaation aikana. Valvojien havaintojen mukaan tästä mahdollisuudesta ei kuitenkaan informoida erikseen palautettavia.

Frontexin säännöksissä on säädetty valitusmekanismista ja säännösten mukaan tieto valitusmahdollisuudesta on oltava helposti saatavilla. Valitusmekanismista säädetään Frontexin asetuksen 111 artiklassa. Säätämisen taustalla on pyrkimys vahvistaa perusoikeuksien huomioimista yhteisissä palautusoperaatioissa. Artiklan mukaan Frontexin koordinoimissa yhteispalautusoperaatioissa palautettavalla on mahdollisuus tehdä valitus kohtelustaan palautuksen aikana. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. sitä, että palautettavia on aktiivisesti informoitava valitusmahdollisuudesta ja valituslomake on oltava saatavilla myös operaation aikana. Valituksen tulee koskea palautusmatkan aikana tapahtuvia mahdollisia perusoikeusloukkauksia, eikä esimerkiksi epäoikeudenmukaiseksi koettua maastapoistamispäätöstä.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa, että oikeusturvatakeiden tulee olla palautettaville yhdenmukaiset riippumatta siitä, millä menettelyllä henkilön maastapoistamisen täytäntöönpano toteutetaan. Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että poliisin tulee tiedottaa palautettaville myös Suomen laillisuusvalvojille tehtävästä kantelumahdollisuudesta myös muilla kuin Frontexin koordinoimilla yhteispalautuksilla.

3.11 Viranomaisten välinen tiedonsiirto

Vaikka saattava viranomainen on vastuussa lentoteitse tapahtuvasta maastapoistamisen täytäntöönpanosta, on muiden viranomaisten tuottamalla tiedolla ja toiminnalla tärkeä rooli siinä, että poliisi pystyy tekemään työnsä. Palautettavien oikeusturvan näkökulmasta Maahanmuuttovirasto on erityisen merkittävässä roolissa tässä asiassa. Maahanmuuttovirasto ylläpitää UMA-rekisteriä (ulkomaalaisrekisteriä), johon kirjatun tiedon perusteella poliisi arvioi maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta. Poliisi voi myös tarkistaa hallinto-oikeudesta tai korkeimmasta hallinto-oikeudesta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden. Poliisin on voitava luottaa siihen, että tieto on oikeaa ja ajantasaista.

Valvonnassa on havaittu kaksi kertaa vakaviin oikeudenloukkauksiin johtaneita puutteita viranomaisten tiedonsiirrossa.

Tapaus 1

Vuonna 2014 toteutuneessa Frontex-operaatiossa Suomesta palautettiin Afrikkaan henkilö, jolle Maahanmuuttovirasto oli myöntänyt oleskeluluvan lähtöä edeltävänä päivänä. Valtuutetun Poliisihallitukselta ja Helsingin poliisilaitokselta pyytämän selvityksen mukaan lupatieto ei ehtinyt välittyä täytäntöönpanevalle poliisille. Palautettu henkilö pääsi palaamaan monien vaiheiden ja vaikeuksien jälkeen takaisin Suomeen perheensä luokse ja sai Valtiokonttorilta korvauksen matkakuluista ja poissaolonsa aikana menettämistään palkkatuloista. Valtuutetun saaman selvityksen mukaan poliisin työnkulkuja ohjeistettiin tapauksen jälkeen niin, ettei vastaava tilanne pääse toistumaan.

Tapaus 2

Yhdenvertaisuusvaltuutettu valvoi Afganistaniin suuntautuneen kansallisen palautuslennon keväällä 2019. Palautusoperaation yhteydessä tuli ilmi viranomaisjärjestelmien tiedonkulkuun liittyviä seikkoja,

jotka vaikeuttavat poliisin mahdollisuutta arvioida maastapoistamispäätösten täytäntöönpanokelpoisuutta reaaliaikaisesti. Palautusoperaatiossa yhden palautettavan maastapoistamispäätös ei ollut täytäntöönpanokelpoinen. Asia ei kuitenkaan tullut ilmi viranomaisjärjestelmistä, eikä saattopartion johtaja saanut siitä tietoa, vaikka yritti selvittää asiaa ennen lähtöä. Puute johtui eri viranomaisten väliseen tiedonsiirtoon liittyvistä viiveistä erityisesti UMA-järjestelmässä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun selvittäessä jälkikäteen asiaa ilmeni, että järjestelmien ajantasaisuutta heikentävät tiedonsiirtoon, käyttökatkoksiin ja päivityksiin liittyvät ajalliset viiveet ja häiriöt.

Valvonnassa esiin tulleen ongelman ja tekemänsä selvityksen johdosta yhdenvertaisuusvaltuutettu antoi poliisille, Maahanmuuttovirastolle ja hallinto-oikeudelle suosituksia toiminnan ja järjestelmien luotettavuuden ja ajantasaisuuden kehittämiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu suositteli, ettei poliisi ryhtyisi maastapoistamisen täytäntöönpanoon liian lähellä täytäntöönpanokiellon hakemista koskevan määräajan umpeutumispäivää. Maahanmuuttovirastoa kehotettiin selvittämään mahdollisuuksia parantaa UMA-järjestelmän ajantasaisuutta ja luotettavuutta yhdessä hallinto-oikeuksien kanssa. Samoin Maahanmuuttovirastoa ja hallinto-oikeuksia suositeltiin selvittämään mahdollisuutta luoda järjestelmä, jossa palautettavien maassaolostatuksesta saisi tiedon virka-ajan ulkopuolella. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää viranomaisjärjestelmien luotettavuutta merkittävänä seikkana erityisesti palautettavien oikeusturvan kannalta.

4. Valvonnassa havaittuja hyviä käytäntöjä

Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvontaa koskevan hallituksen esityksen[45] mukaan valvontatoiminnassa tulisi ottaa huomioon (muiden seikkojen ohella) palautettavien terveydentilaan, henkilön haavoittuvaan asemaan, lapsen oikeuksien ja edun toteutumiseen sekä palautuksen inhimilliseen toteuttamiseen liittyvät seikat. Lainsäätäjän antaman ohjeistuksen mukaisesti valvojat ovat kiinnittäneet käytännön valvontatoiminnassa huomiota erityisesti näihin seikkoihin. Valvojat ovat havainneet valvontatyössään paljon hyviä käytäntöjä, jotka edistävät palautusten perus- ja ihmisoikeusmyönteisyyttä. Osa näistä käytännöistä näyttää olevan pitkälti vakiintuneita menettelytapoja poliisin toiminnassa. Osassa taas on kyse asioista, joissa menettelytavat poliisin toiminnassa ovat vaihdelleet. Joidenkin saattopartioiden tai yksittäisten saattajien menettelytavat ovat valvojien näkemyksen mukaan ja lainsäädännön valossa olleet erityisen hyviä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu toivoisi näiden menettelytapojen jalkautuvan laajemmiksi käytännöiksi maastapoistamisen täytäntöönpanoon. Kyse on usein inhimillisistä ja arkisista asioista, joilla voidaan myötävaikuttaa siihen, että palautettavan hyvinvointi toteutuu. Tällöin usein myös vastustaminen ja sen myötä voimankäytön riski vähenee ja myös palaamaan haluton henkilö voi kokea tulevansa arvokkaasti kohdelluksi. Valvojat ovat antaneet hyvistä käytännöistä vuosien varrella paljon sekä suullista että kirjallista palautetta poliisille. Näitä käytäntöjä tuodaan tässä kootusti esille.

Aloituspalaveri

Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että sekä reittilennoin että tilauspalautuslennoin tehtävissä palautuksissa pidetään aloituspalaveri, jossa on läsnä saattajien lisäksi myös muut mahdolliset palautusmatkaan osallistuvat viranomaiset, kuten terveydenhuollon ammattilaiset ja valvoja. Asia on ohjeistettu

[45] HE 134/2013.

myös Poliisihallituksen maastapoistamisohjeessa. Palaverissa läsnäolijat saavat kootusti tiedon operaation etenemisestä, haavoittuviin ryhmiin kuuluvista henkilöistä ja muista operaatioon liittyvistä seikoista.

Aloituspalaveri antaa myös valvojalle mahdollisuuden saada tietoonsa mahdolliset viime hetken muutokset ja valvonnan kannalta oleelliset tiedot. Menettelytapa vähentää valvojan tarvetta kysyä epäselviä asioita saattopartion johtajalta tai saattajilta kesken operaation.

Saattajavalinnat

Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että palautettavien henkilöiden sukupuoli ja erityispiirteet otetaan mahdollisuuksien mukaan huomioon saattajavalinnoissa. Kun palautettavana on naispuoleinen henkilö, vähintään yksi saattajista on nainen. Myös poliisien erityisosaamista, kuten kielitaitoa tai terveydenhuollon koulutusta, on valvojien havaintojen mukaan hyödynnetty hyvin valittaessa saattajia palautuksille. Esimerkiksi arabiaa, espanjaa tai venäjää sujuvasti puhuvalla saattajalla on paremmat edellytykset selvittää arkisiakin asioita kyseistä kieltä puhuvan palautettavan kanssa. Yhteinen kieli lieventää vastakkainasettelua, helpottaa vuorovaikutusta ja lisää luottamusta saattajien ja palautettavien välillä.

Tulkkaus

Viranomaisen on huolehdittava kääntämisestä tai tulkitsemisesta käännyttämistä tai karkottamista koskevassa asiassa. Asianmukainen tulkkaus on palautettavan oikeusturvan kannalta ensiarvoisen tärkeää ja on osa palautettavan ihmisarvoista kohtelua. Lisäksi toimiva kommunikaatio sujuvoittaa koko palautusoperaatiota, mahdollistaa haavoittuvaisessa asemassa olevien erityistarpeiden huomioon ottamisen ja vähentää osaltaan tarvetta voimankäyttöön. Tulkin läsnäolo helpottaa saattajien ja palautettavan välistä kommunikaatiota.

Valvojat ovat useita kertoja kiinnittäneet huomiota tulkkaukseen liittyviin puutteisiin. Valvojat tuovat kuitenkin esille hyvänä käytäntönä sen, että esimerkiksi joillakin Afganistaniin tai Irakiin tehdyillä palautuslennoilla on ollut tulkki mukana.

Myös kansainvälisten suositusten mukaan tulkin tulisi olla mukana koko palautuksen ajan, mikäli yhteistä kieltä ei ole.

Palautettavan ja saattajien välinen luottamus

Valvojien havaintojen mukana palautettavien oikeuksien toteutumista ja palautuksen onnistunutta täytäntöönpanoa edistää se, että palautettavalle on etukäteen syntynyt luottamus poliisiin ja ymmärrys poliisin virkatehtävästä. Valvojien havaintojen mukaan luottamuksen syntymistä edesauttaa se, että palautettava tuntee entuudestaan saattopartion johtajan tai jonkun saattajista. Toisinaan palautettavan entuudestaan tuntemaa poliisia ei ole mahdollista saada saattajaksi. Tällöin edes se, että saattopartion johtaja ja saattajat tapaavat palautettavan ennen palautusmatkalle lähtöä, edistää valvojan käsityksen mukaan palautuksen onnistunutta toteutusta. Tämä antaa palautettavalle etukäteen mahdollisuuden keskustella ja esittää kysymyksiä tulossa olevasta matkasta. Myös saattajilla on mahdollisuus tutustua palautettavaan ja omalta osaltaan orientoitua palautusmatkaan. Valvojille on syntynyt käsitys, että jos palautettava luottaa poliisiin ja poliisin menettelytapojen oikeellisuuteen, myös vastustaminen ja sen myötä voimankäytön riski vähenee.

Palautusmatkan ja menettelytapojen läpikäynti etukäteen palautettavan kanssa

Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että palautusmatkasta keskustellaan läpinäkyvästi palautettavan kanssa etukäteen. Palautettavalle kerrotaan riittävän ajoissa tiedot lähtöaikataulusta, palautuksen kulusta sekä poliisin oikeudesta käyttää tarvittaessa voimakeinoja virkatehtävänsä suorittamiseksi. Toiminnan läpinäkyvyys antaa palautettavalle paremmat mahdollisuudet valmistautua lähtöön, sopeutua ajatukseen paluusta ja usein myös paremmat edellytykset toimia yhteistyössä poliisin kanssa, vaikka palautettava olisi ilmaissut vastustavansa palautusta. Valvojien antamissa palautteissa toistuu myös suositus siitä, että palautettava pidettäisiin ajan tasalla tapahtumien kulusta palautusmatkan aikana; siirtymisistä, aikatauluista, mahdollisuuksista ruokailla ja käydä WC:ssä. Tällöin palautettava pystyy valmistautumaan kulloinkin matkan seuraavaan vaiheeseen.

Valvojat pitävät hyvänä seikkana myös sitä, että poliisin menettelytavat, poliisin ohjeiden noudattamatta jättämisen seuraukset, muun muassa oikeus käyttää voimaa sekä syyt poliisin menettelylle (esimerkiksi lentoturvallisuus) käydään läpi palautettavan kanssa ennen matkaa. Tämä antaa jo etukäteen läpinäkyvän kuvan poliisin toiminnasta ja lisää omalta osaltaan luottamusta.

Hyvään vuorovaikutukseen panostaminen

Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että palautettavan ja saattajien väliseen vuorovaikutukseen panostetaan. Valvojat ovat vuosien aikana kiinnittäneet huomiota siihen, että hyvällä vuorovaikutuksella on paljon merkitystä palautuksen onnistuneen toteutuksen kannalta. Se lisää luottamusta ja luo mahdollisuudet sille, että vastentahtoisestikin palautusmatkalle lähtevä palautettava voi kokea tulleensa kuulluksi ja arvokkaasti kohdelluksi. Toimiva kommunikaatio sujuvoittaa koko palautusoperaatiota.

Poliisi luo hyvällä suunnittelulla ja toimintatavoillaan saattomatkan aikana mahdollisuudet sille, että palautettava ja saattajat voivat kommunikoida keskenään: selvittää epäselvät ja ristiriitaiset asiat, saattajat voivat vastata palautettavan kysymyksiin ja huoliin ja pyrkiä löytämään sanallisin keinoin ratkaisun kaikkein haastavimpiin tilanteisiin.

Valvojien havaittavissa on, että haastavat tilanteet edellyttävät saattajilta myös hyviä emotionaalisia vuorovaikutustaitoja. Toisinaan palautuksen konkretisoituminen saa palautettavan reagoimaan vahvasti tunnetasolla palautukseen. Näissä tilanteissa saattajien hyvä kyky läsnäoloon, palautettavan mielentilan seuraamiseen ja keskusteluun palautettavan kanssa edesauttaa haastavista tilanteista suoriutumista. Valvojille on syntynyt mielikuva, että tämä myötävaikuttaa myös siihen, että vastustuksesta huolimatta voimankäytön tarve vähenee. Myös saattajien myönteinen lähestymistapa, rakentava asenne ja pyrkimys yhteisymmärryksen löytämiseen haastavien tilanteiden selvittämisessä luo paremmat olosuhteet saaton onnistumiselle.

Lapsen edun huomioon ottaminen

Jokaisella viranomaisella on velvollisuus ottaa lapsen etu huomioon viranomaistoiminnassaan. Lapsen etu tulee ottaa huomioon jo varhaisessa vaiheessa palautusta suunniteltaessa ja läpi koko operaation. Palautusmatkan aikana lasten tarpeiden huomioon ottaminen on tarkoittanut muun muassa sitä, että lapset sijoitetaan siirtymätilanteissa ja koneessa istumaan vanhempiensa viereen, heille on varattu ikätasonsa

mukaisia virikkeitä (esimerkiksi piirustusvälineitä ja lehtiä), pienten lasten hygieniasta huolehditaan ja lasten tarpeet on otettu huomioon myös ruokailussa.

Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että vähän vanhempien lasten kohdalla saattopartiot ovat käyneet ikätasoisesti lasten kanssa läpi matkan yksityiskohdat.

Valvojat ovat olleet havainnoimassa palautuksia, joissa joku lasten kanssa samalla matkalla palautettava aikuinen on vastustanut maastapoistamista ja poliisi on joutunut käyttämään hallintaotteita tai voimankäyttövälineitä täytäntöönpanon turvaamiseksi. Valvoja pitää hyvänä, että näissä tilanteissa poliisi on mahdollisuuksien mukaan ohjannut lapset muualle tai sijoittanut heidät istumaan koneessa siten, että voimankäyttötilanteet eivät ole lasten nähtävissä.

Palautettavan terveydentilan huomioon ottaminen

Palautettavan terveydenhoitoon liittyvistä seikoista vastaavat terveydenhuollon ammattilaiset. Huomioon otettavia seikkoja ovat muun muassa lääkityksestä huolehtiminen ja mahdollisten terveydenhuollon toimenpiteisiin liittyvien dokumenttien saaminen mukaan. Myös poliisin on huomioitava palautettavan terveydentilaan liittyvät tekijät palautusta valmisteltaessa ja toteutettaessa. Joissain tilanteissa tulee myötävaikuttaa siihen, että palautettava pääsee hoidon piiriin paluun jälkeen. Valvoja pitää hyvänä käytäntönä sitä, että poliisi ottaa palautusmatkan ajoituksessa huomioon palautettavan terveydentilan tai hänelle tehtävät terveydenhuollon toimenpiteet. Joissain tilanteissa esimerkiksi palautusmatkan ajankohtaa on siirretty terveydenhuollon toimenpiteiden takia. Joskus poliisi on myötävaikuttanut myös siihen, että palautettava pääsee hoidon piiriin paluun jälkeen.

- ### Terveydenhuollon ammattilaisen mukanaolo palautusmatkalla

  Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että palautusmatkalle otetaan terveydenhuollon ammattihenkilö, mikäli palautettavan terveydentila sitä edellyttää. Valvojat ovat valvoneet lukuisia tilauspalautus- että reittilennoin toteutettuja palautuksia, joissa mukana on ollut joko ensihoitaja, sairaanhoitaja tai lääkäri turvaamassa palautettavan terveydentilaan liittyviä tarpeita. Jos palautettavalla on ollut esimerkiksi pitkä hoitosuhde psykiatrisessa sairaalassa, mukana on ollut psykiatrinen sairaanhoitaja samasta sairaalasta, jossa palautettava on ollut hoidossa. Hän on pystynyt huolehtimaan palautettavan lääkityksestä ja tukemaan palautettavaa palautusmatkan aikana.

- ### Lääkinnällisten tarpeiden huomioon ottaminen

  Lääkityksen mukaan saamisesta vastaa terveydenhuollon yksikkö, jossa palautettava on saanut hoitoa. Myös poliisin tulee omalta osaltaan vaikuttaa siihen, että asiaan kiinnitetään huomiota. Valvojat ovat havainneet, että poliisi on monesti pyrkinyt myötävaikuttamaan siihen, että erityisesti kroonisia sairauksia (esimerkiksi diabetesta, verenpainetautia, psyykkisiä sairauksia) sairastavat palautettavat, joiden sairauden hoito edellyttää päivittäistä lääkitystä, saavat mukaansa riittävästi, esimerkiksi kuukaudeksi tai kahdeksi, tarvitsemiaan lääkkeitä. Tämä antaa palautettavalle aikaa järjestää hoito ja tarvittava lääkitys kohdemaassa.

  Säännöllistä lääkitystä käyttävät palautettavat tarvitsevat lääkitystä usein myös palautusmatkan aikana. Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että palautettavien palautusmatkalla tarvitsemat

lääkkeet pakataan terveydenhuollon yksikön toimesta erillisiin pusseihin, joihin merkitään lääkkeen nimi ja annostusohje. Mahdollisesti mukana oleva terveydenhuollon ammattilainen on voinut näissä tilanteissa annostella palautettavalle lääkkeet palautusmatkan aikana.

- Terveydentilaan liittyvien asiakirjojen mukaan saaminen

  Palautettavina on toisinaan henkilöitä, joilla on ollut vakiintunut hoitosuhde Suomessa, jotka ovat olleet pitkään hoidettavana sairaalassa tai joille on tehty Suomessa terveydenhuollon toimenpiteitä. Heidän sairautensa on saatettu diagnosoida vasta Suomessa ja esimerkiksi hoitotasapainoa on jouduttu hakemaan pitkään. Asia koskee erityisesti palautettavia, joilla on kroonisia sairauksia, joiden hoito edellyttää säännöllistä lääkitystä ja pidempiaikaista hoitosuhdetta. Jotta Suomessa kertynyt tieto palautettavan terveydentilasta ja hoidon tarpeesta voidaan hyödyntää kohdemaassa, on tärkeää, että palautettava saa mukaansa hänen terveydenhoitoonsa liittyvän dokumentoinnin. Näissä tilanteissa valvojat ovat havainneet monenlaisia käytäntöjä vuosien varrella. Joskus palautettava on saanut mukaansa hoitoraportin, jossa terveydenhoitoon liittyvät toimenpiteet on kirjattu lääketieteen yleistermein siten, että lääketieteen/terveydenhuollon ammattilaiset pystyvät ymmärtämään tehtyjen toimenpiteiden sisällön. Parhaimmillaan palautettava on saanut mukaansa koko hoitokertomuksen käännettynä joko englannin kielelle tai kohdemaassa käytettävälle kielelle. Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että palautettava saa mukaansa ainakin jonkintasoisen dokumentoinnin kertyneestä hoitosuhteesta.

- Terveydentilan huomioiminen palautusmatkan aikana

  Palautettavan terveydentilan huomioon ottaminen palautuksissa edellyttää usein hyvää etukäteissuunnittelua, mutta usein myös saattopartion johtajan luovuutta ja vaivannäköä varsinaisen palautusmatkan aikana. Palautusmatkat ulottuvat toisinaan muihin maanosiin ja ovat jo matkan pituuden vuoksi erityisen kuormittavia palautettavalle, joka on iäkäs tai jolla on sairauksia, vammoja tai muita terveydentilaan liittyviä haasteita. Siirtymiset ja odotusajat välilaskuterminaaleissa voivat olla hyvin pitkiä, matkustaminen saattaa tapahtua öisin eikä palautettavalla ja saattopartiolla ole aina mahdollisuutta saada välittömästi ruokaa tai levätä. Siirtymisiä on helpotettu esimerkiksi hankkimalla pyörätuoli tai lentokentiltä on etsitty apuvälineitä tai rauhallisia tiloja, jotta palautettava voi levätä. Palautettavan terveydentilassa saattaa esimerkiksi psyykkisen kuormituksen vuoksi tapahtua muutoksia myös matkan aikana, minkä vuoksi palautettavalle on tarjottu mahdollisuutta kutsua lääkäri arvioimaan hänen terveydentilansa.

  Toisinaan palautettavien terveydentila vaikuttavaa palautettavan käyttäytymiseen tai kykyyn olla vuorovaikutuksessa muiden ihmisten kanssa. Valvoja pitää hyvänä käytäntönä sitä, että poliisi on selvittänyt etukäteen keinoja, miten olla vuorovaikutuksessa esimerkiksi autistisen tai kuuron palautettavan kanssa tai käynyt läpi hoitavan tahon kanssa sitä, miten psykiatrisesta sairaalasta kotiutetun palautettavan hyvinvointi ja turvallisuudentunne voidaan palautusmatkan aikana turvata. Valvojien havaintojen mukaan saattajavalinnoilla on erityisen suuri merkitys silloin, kun palautettavana on henkilö, jolla on terveydentilaan liittyviä tarpeita, ovat ne sitten fyysisiä tai psyykkisiä.

Palautettavan tarpeiden ja toiveiden huomioon ottaminen

Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että palautettavien henkilöiden tarpeet ja toiveet otetaan mahdollisuuksien mukana huomioon palautusmatkan aikana. Kyse on usein hyvin arkisista asioista; mahdollisuudesta soittaa läheisille tai ladata puhelinta välilaskuterminaalissa; tupakoida, kun se on mahdollista tai kuunnella omasta puhelimesta mieleistään musiikkia pitkän lennon aikana. Toisinaan saattopartionjohtaja on lainannut omaa puhelintaan, mikäli palautettavan puhelin ei ole toiminut. Palautettavien tarpeiden ja toiveiden huomioon ottaminen edellyttää saattopartion jäseniltä hyvää tilannetajua ja halua joustaa, kun se on mahdollista. Tällainen menettelytapa antaa osaltaan palautettavalle mahdollisuuden palata ihmisarvoisesti ja kokemuksen siitä, että hän tulee arvokkaasti ja yhdenvertaisesti kohdelluksi.

Riittävä aika

Valvojat ovat antamissaan palautteissa kiinnittäneet huomiota siihen, että ajallinen väljyys palautusmatkalle valmistauduttaessa sekä palautusmatkalla antaa paremmat edellytykset palautuksen onnistumiselle. Kun puhuttamiseen, kysymyksiin vastaamiseen ja matkatavaroiden pakkaamiseen on varattu riittävästi aikaa, palautettavalla on parempi mahdollisuus orientoitua lähtöön. Tällöin myös palautettavan kysymykset, huolet ja epäluulon aiheet pystytään rauhassa keskustelemaan läpi ja epäselviksi jäävien asioiden aiheuttama psyykkinen kuormitus vähenee. Valvojien havaintojen mukaan tämä koskee myös aikatauluja varsinaisen palautusmatkan aikana. Riittävä aika antaa myös saattajille mahdollisuuden kerrata keskenään esimerkiksi epäselvät asiat ja varmistaa, että palautettava ymmärtää käsitellyt asiat.

Saattopartionjohtajan aktiivinen vuorovaikutus valvojan kanssa

Vaikka valvontamatkaan valmistauduttaisiin hyvin, matkan aikana tapahtuu toisinaan ennakoimattomia seikkoja. Saattopartionjohtaja joutuu näissä tilanteissa selvittämään asioita esimerkiksi puhelimitse suomalaisten viranomaisten kanssa tai vastaanottopäässä paikallisten viranomaisten kanssa. Kyse voi olla esimerkiksi matkan aikana tulleesta täytäntöönpanokiellosta, kadonneesta matkalaukusta tai palautettavan esittämästä väitteestä, että hän ei ole saanut kaikkia saataviaan Suomessa. Näissä tilanteissa tehdyillä tilannearvioinneilla voi olla merkitystä sen kannalta, että valvoja pystyy arvioimaan poliisin menettelytapoja oikein. Valvojat pitävät hyvänä käytäntönä sitä, että saattopartionjohtaja informoi valvojaa oma-aloitteisesti koko palautusmatkan ajan. Tällä tavoin saattopartionjohtaja pystyy myös valitsemaan oman työnsä ja operaation kannalta sopivan hetken valvojan kanssa keskusteluun.

5. Valtuutetun toimenpiteitä

Vakavia, yksittäisiä maastapoistamisiin liittyviä epäkohtia tai epäiltyjä oikeudenloukkauksia valtuutetun tietoon on tullut vuosittain keskimäärin 1 – 3 kertaa. Osa tapauksista on tullut ilmi esim. kanteluiden ja viranomaisten antamien ratkaisujen kautta. Osassa tapauksia valvoja on ollut itse paikan päällä havainnoimassa palautusta. Kuudessa tapauksessa yhdenvertaisuusvaltuutettu on joko kannellut asiasta, saattanut asian oikeusasiamiehen arvioitavaksi tai toimittanut oikeusasiamiehelle tiedoksi poliisille antamansa kirjallisen palautteen.

Vuosi	Epäkohta / oikeudenloukkaus	Lopputulos / käsittelytilanne
2016	• voimankäyttötilanne, palautettavan henkilön mahdollisuus hengittää normaalisti • haavoittuvassa asemassa oleva palautettava • valtuutettu teki kantelun	• oikeusasiamies siirsi asian valtakunnansyyttäjänvirastolle • asia on esitutkinnassa, valtakunnan-syyttäjänvirasto on tehnyt oikeusapupyynnön mm. palautetun henkilön lähtömaahan
2017	• äidin ja lapsen säilöönotto ja erottaminen toisistaan maastapoistamisen valmisteluvaiheessa • haavoittuvassa asemassa olevat palautettavat • valtuutettu teki kantelun	• oikeusasiamiehen päätös 30.12.2019 EOAK/3417/2018 • poliisi menetteli virheellisesti • Poliisihallituksen ohje maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (POL-2018-24625) on puutteellinen • EOA asetti Poliisihallitukselle velvoitteen täsmentää/täydentää ohjetta lapsen edun ensisijaisuuden osalta
2018	• poliisi ei ottanut vastaan turvapaikkahakemusta maastapoistamisen täytäntöönpanon yhteydessä • palautettavalla ei ollut mahdollisuutta valmistautua lähtöön • palautettavan läheinen kanteli asiasta • valtuutettu lähetti poliisille antamansa kirjallisen palautteen oikeusasiamiehelle tiedoksi	• oikeusasiamiehen päätös 13.6.2019 EOAK/4666/2018 • oikeusasiamies piti menettelyä lainvastaisena • poliisilla ei ole oikeutta kieltäytyä ottamasta vastaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta • lisäksi oikeusasiamies kiinnitti poliisilaitosten huomiota siihen, että maasta poistettavalle varataan tosiasiallinen mahdollisuus valmistautua maasta poistamiseen

2019	• palautuksen täytäntöönpanon toteuttaminen turvapaikkapäätöksessä asetettujen edellytysten mukaisesti • valtuutettu teki oikeusasiamiehelle arviointipyynnön täytäntöönpanon oikeellisuudesta	• oikeusasiamiehen päätös 14.5.2020 EOAK/2441/2019 • oikeusasiamiehen mukaan poliisi ja Maahanmuuttovirasto eivät toimineet vastoin lakia, koska 1. jatkolentoja turvalliselle alueelle oli ollut saatavilla, 2. henkilölle oli annettu matkarahaa ja 3. henkilön palautuskaupungissa kokema uhka ei ollut liittynyt niiden viranomaisten toimintaan, jotka häntä olivat olleet vastassa
2019	• palautettavan henkilön mahdollisuus hengittää normaalisti voimankäyttötilanteessa • haavoittuvassa asemassa oleva palautettava • valtuutettu lähetti poliisille annetun kirjallisen palautteen oikeusasiamiehelle tiedoksi	• valtuutettu totesi palautteessaan, että huutamiseen puuttuminen fyysisen hallinnan keinoin voi johtaa riskialttiisiin tilanteisiin ja saattaa vaikeuttaa hengittämistä • huutamalla palauttamista vastustavaa henkilöä voi hillitä puhumalla ja rauhoittamalla
2019	• lapsiperheen joutuminen turvattomiin olosuhteisiin vastuunmäärittämisasetuksen perusteella toteutetun siirron seurauksena • haavoittuvassa asemassa olevat palautettavat • lapsen oikeudet ja etu • valtuutettu lähetti poliisille annetun kirjallisen palautteen mm. oikeusasiamiehelle tiedoksi	• valtuutettu esitti, että siirroista Suomessa vastaavat viranomaiset kehittävät keinoja, joilla varmistetaan siirrettävien henkilöiden vastaanotto ja heidän tarvitsemiensa palveluiden ja tuen jatkuvuus vastaanottavassa maassa

6. Tehokkaan valvontajärjestelmän edellytykset ja vaikuttamiskeinot

Tähän lukuun on koottu tiivistetysti keskeiset seikat, jotka luovat edellytyksiä laadukkaalle valvonnalle ja tehokkaalle valvonnalle sekä käytettävissä olevat valvonnan vaikuttamiskeinot. Lisäksi luvussa on tiivistetysti tuotu esille joitakin seikkoja, joita annetuilla valvontakeinoilla on saatu aikaiseksi.

6.1 Tehokkaan ja laadukkaan valvonnan edellytyksiä

Tiedonsaanti

Valvonnan perusedellytys on kattava ja oikea-aikainen tiedonsaanti poliisilta, Maahanmuuttovirastolta ja UMA-järjestelmästä. Valtuutettu tarvitsee tiedot suunnitteilla olevista palautuksista ja palautusten täytäntöönpanon taustalla vaikuttavista seikoista. Tällaisia ovat esimerkiksi kohdemaiden ilmoitukset siitä, että jokin maa ei ota tiettynä ajankohtana vastaan palautettavia tai kohdemaa ottaa vastaan vain tietyn profiilin omaavia palautettavia. Valvonnan tulee saada erikseen tieto haavoittuvassa asemassa olevista palautettavista ja heidän tilanteestaan. Toistaiseksi tiedonsaantia on hankaloittanut rajoitetut UMA-järjestelmän käyttöoikeudet, jotka eivät vastaa yhdenvertaisuusvaltuutetun lakisääteistä tiedonsaantioikeutta.

Viranomaisyhteistyö

Jotta valvojat voivat arvioida palautettavien tilannetta, heidän on saatava riittävästi tietoa muilta viranomaisilta palautettavien olosuhteista. Tämä koskee erityisesti poliisia, säilöönottoyksiköitä ja vastaanottokeskuksia sekä terveydenhuoltoa. Näillä viranomaisilla on tärkeä rooli palautettavien henkilöiden matkaan valmistautumisessa.

Valvonnan valtakunnallisuus

Kaikkien Suomen poliisilaitosten maastapoistamisten täytäntöönpanoa tulee valvoa, jotta valvontajärjestelmä on uskottava. Toisaalta valvonnan alkaminen palautettavan sijaintipaikkakunnalta kuormittaa pientä valvontaryhmää lisäämällä valvontamatkojen ajallista pituutta.

Valvonnan kohdentaminen

Koska kaikkia palautuksia ei voida valvoa, täytyy valvontaa kohdentaa keskeisten valvontaan liittyvien kriteerien perusteella. Kriteereinä voivat olla esimerkiksi palautettavien haavoittuva asema, riskiarvion perusteella odotettavissa oleva vastustaminen ja mahdollinen voimankäyttö sekä pyrkimys valvoa palautuksia valtakunnallisesti. Myös palautuksiin, joihin kohdistuu yhteiskunnallista keskustelua ja joissa toivotaan valvojan läsnäoloa, kohdennetaan valvontaa. Lisäksi valvontaa kohdennettaessa otetaan huomioon yhteiskunnalliset muutokset sekä Suomessa että palautusten kohdemaissa.

Kansainvälisen yhteistyön hyödyntäminen

Kansallista valvontaa hyödyttää eurooppalaisen valvontatoiminnan kehityksen seuranta ja siitä tietoisena pysyminen. Yhteistyö eurooppalaisten valvontaorganisaatioiden kanssa tietojen, kokemusten ja hyvien käytänteiden jakamisessa edistää kansallisen valvonnan jatkuvaa kehittämistä.

Työhyvinvointi ja resurssit

Valvontatyö voi olla sekä psyykkisesti että fyysisesti kuormittavaa. Valvontatyön ajallinen pitkäkestoisuus ja normaalista poikkeavat työajat tuovat omat haasteensa valvontaan. Tehokas valvonta edellyttää, että siihen on annettu riittävät resurssit.

6.2 Valvonnan vaikuttamiskeinoja

Poliisille annettava palaute

Valtuutetun saaman palautteen mukaan poliisi pitää nykyisiä palautteita hyvin informatiivisina ja ne palvelevat maastapoistamistoiminnan kehittämistä. Niitä hyödynnetään myös koulutuksissa. Palautteet ovat johtaneet myös rakenteellisiin muutoksiin. Valtuutettu keskustelee poliisin kanssa säännöllisesti siitä, millainen palautteen tulisi olla, jotta se palvelisi parhaiten poliisin toiminnan kehittämistä ja perus- ja ihmisoikeusnäkökulman huomioonottamista.

Säännölliset tapaamiset poliisin kanssa

Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvojat ja yhdenvertaisuusvaltuutettu tapaavat säännöllisesti poliisia. Tapaamisissa käydään läpi maastapoistamisen täytäntöönpanoon ja täytäntöönpanon valvontaan liittyviä ajankohtaisia asioita. Tapaamiset antavat mahdollisuuden jakaa tietoa, selvittää epäselviä tai ajankohtaisia asioita ja tehdä matalalla kynnyksellä ja suhteellisen nopeasti rakenteellista työtä palautus- ja valvontatoiminnan kehittämiseksi.

Valtuutetun antamat suositukset ja lausunnot

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimivaltaan kuuluu mahdollisuus antaa muun muassa neuvoja ja ehdotuksia. Valtuutettu on antanut myös maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan yhteydessä havaitsemistaan rakenteellisista epäkohdista suosituksia. Kyse voi olla poliisin tai muun viranomaisen toimintaan liittyvistä tekijöistä. Valtuutettu antaa säännönmukaisesti myös lausuntoja toimivaltansa piiriin kuuluvista asioista. Lausunnoilla on vaikutettu muun muassa siihen, että poliisin ohjeissa ja määräyksissä on voitu ottaa paremmin huomioon perus- ja ihmisoikeusmyönteiset käytännöt palautustoiminnassa.

Viranomaisyhteistyö

Valvontatyössä tehdään havaintoja viranomaistoiminnassa tai rakenteissa olevista puutteista. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnalla pyritään edistämään sitä, että rakenteet kehittyisivät mahdollisimman toimiviksi ja palautettavien osalta mahdollisimman ihmisoikeusmyönteisiksi. Tätä rakenteellista edistämistyötä tehdään yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Asioiden vienti muiden laillisuusvalvontaelinten arvioitavaksi

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on vienyt valvontatyössä havaittuja asioita eduskunnan oikeusasiamiehelle kanteluna, arviointipyyntönä tai tiedoksi lähetettynä. Yhdenvertaisuusvaltuutettu voi viedä asioita myös poliisin laillisuusvalvontaan.

Vuosikertomus

Valtuutettu antaa vuosittain kertomuksen valtioneuvostolle. Kertomus antaa mahdollisuuden käydä julkista keskustelua maastapoistamisen täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanon valvonnasta ja palautuksiin liittyvistä menettelytavoista. Vuosikertomus tuo omalta osaltaan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta salassa pidettävään viranomaistoimintaan.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomus eduskunnalle

Joka 4. vuosi annettava eduskuntakertomus antaa merkittävän vaikuttamismahdollisuuden valvontatyön tulosten ja näkemysten viemiselle myös poliittiseen päätöksentekoon. Valvontatiimin tehokas tiedon kerääminen ja käsittely edesauttaa kertomuksen antamiseen valmistautumista.

Kattava ja oikea-aikainen viestintä

Yhdenvertaisuusvaltuutettu ottaa osaa maastapoistamisen täytäntöönpanoon liittyvään yhteiskunnalliseen keskusteluun. Valtuutettu tuo roolinsa puitteissa läpinäkyvyyttä salassapidettävään viranomaistoimintaan.

6.3 Valvonnalla on ollut vaikutusta

Valvoja antaa palautusoperaatioon osallistuneille poliisilaitoksille ja poliisihallitukselle palautteen jokaisen valvonnan jälkeen. Palautteissa valvojat antavat ehdotuksia kehitettävistä menettelytavoista. Havaittuja hyviä käytäntöjä kirjataan, jotta ne leviäisivät laajemminkin poliisitoiminnassa. Joissain tapauksissa poliisi on myös kirjallisesti tai suullisesti kommentoinut yksittäisiä palautteita. Joskus yksittäisestä palautteesta käydyn keskustelun seurauksena poliisihallitus on katsonut tarpeelliseksi selventää käytäntöjä ja antanut menettelytavoista ohjeistuksen.

Poliisihallituksen maastapoistamisohjetta[46] valmisteltaessa valtuutetulla on ollut mahdollisuus esittää näkemyksiään ja suosituksia ohjeeseen. Ohjeessa onkin useissa kohdin otettu huomioon valtuutetun esittämiä kehitysehdotuksia mm. palautettavan yhteydenpidosta avustajaan ja läheisiin, palautuksen lähtöajankohdasta tiedottamisesta sekä palautettavalle että säilöönottoyksikölle. Ylipäätään poliisin maastapoistamisohjeistuksessa on nähtävissä perus- ja ihmisoikeustietoisuuden lisääntyminen.

Alla muutamia esimerkkejä:

Valtuutettu oli neuvotteluissa poliisin kanssa, koulutuksissa ja palautteessaan korostanut matkaan valmistautumisen merkitystä palautustoimintaa koskevien kansainvälisten suositusten mukaisesti. Maastapoistamisohjeeseen tuli ensimmäistä kertaa maininta paluuajankohdan ilmoittamisesta palautettavalle. Ohjeen mukaan poliisin tulee ilmoittaa maasta poistamisen ajankohta palautettavalle niin pian kuin se on mahdollista. Jos poliisilla on tiedossa seikkoja, jotka voivat vaarantaa palautuksen täytäntöönpanon, voidaan ajankohta poikkeuksellisesti jättää tutkinnanjohtajan ratkaisusta ilmoittamatta ennakkoon.

Poliisihallituksen maastapoistamisohjeessa on myös ihmiskaupan uhrin maastapoistamisessa huomioonotettavia asioita. Siinä viitataan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun (KHO: 2017:42), jonka mukaan poliisin on ihmiskaupan uhria palauttaessaan tehtävä yhteistyötä uhrin kotimaan auttamisjärjestelmän kanssa. Ihmiskaupan uhrien palautusjärjestelyihin on ryhdyttävä riittävän ajoissa ja yhteistyössä Suomen ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän henkilökunnan kanssa, jotta nämä voivat ilmoittaa kohdemaan ihmiskaupan uhreja auttaville tahoille maasta poistamisesta. Jos uhri ei anna suostumusta tietojensa luovuttamiseen, on uhrille pyrittävä antamaan kohdemaan auttamisjärjestelmän tiedot.

---

[46] Käännyttämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpano, POL-2019-27213

Poliisi laatii jokaisesta saattamalla tapahtuneesta maastapoistamisesta saattoraportin. Saattoraporttien perusteella voidaan arvioida myös niitä palautuksia, joihin valvoja ei ole osallistunut. Saattoraportit ovat tärkeitä tietolähteitä myös poliisin sisäiselle laillisuusvalvonnalle. Tarkat saattoraportit ovat myös poliisin etu erityisesti tilanteissa, joissa saattajien toimintaan kohdistuu kritiikkiä. Laadukkailla saattoraporteilla voi olla merkitystä myös hyvien käytäntöjen levittämisessä.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintojen mukaan raporttien taso vaihteli ja toisinaan valvonnan kannalta keskeiset tiedot puuttuivat. Valtuutettu antoi asiasta palautetta poliisille ja kiinnitti saattoraporttien laatuun huomiota myös koulutuksissa. Osittain valtuutetun antaman palautteen seurauksena saattoraporttien laatuun kiinnitettiin enemmän huomiota sekä koulutuksissa että poliisin ohjeistuksessa ja laatu on sen jälkeen parantunut huomattavasti. Asia otettiin huomioon myös vastuunjakomääräystä[47] laadittaessa. Määräyksen mukaan saattoraportin laatuun ja sisältöön on kiinnitettävä erityistä huomiota. Raportista on erikseen ilmettävä saaton eri vaiheet, jotta saaton kulusta voidaan muodostaa kokonaiskuva ja hyväksi koettuja toimintamalleja hyödyntää esimerkiksi koulutuksessa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on julkaisuillaan (esimerkiksi vuosikertomuksella) ja mediaesiintymisillään lisännyt maastapoistamisen täytäntöönpanoon liittyvän viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä. Tämä on mahdollistanut laajemman yhteiskunnallisen keskustelun palautuksista.

6.4 Viestintä

Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonnan yksi tehtävä on toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen ja yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistuminen sekä viranomaistoimintaan liittyvien ennakkoluulojen hälventäminen. Tämän tehtävän onnistumiseen viestintä on tärkeä työkalu. Viestinnän näkökulmasta yhdenvertaisuusvaltuutetun läsnäolo palautuksissa mahdollistaa tiedon saamisen siitä, mitä palautusten aikana tapahtuu ja valtuutettu voi asiantuntijana lisätä tietoa ja osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun valvonnasta.

Kun palautukset lisääntyivät vuoden 2016 aikana, myös yleinen mielenkiinto maastapoistamisia kohtaan kasvoi. Oli selvää, että palautuksista oli hyvin vähän tietoa yleisesti yhteiskunnassa. Yhteiskunta janosi tietoa lainsäädännöstä, eri viranomaisen toimivallasta, prosessista ja tietoa siitä miten, milloin ja miksi ihmisiä poistetaan maasta. Maastapoistamisen täytäntöönpanon valvonta oli suhteellisen uusi viranomaistehtävä ja tästäkään toiminnasta ei ollut yleistä tietoa. Valtuutettu onkin käyttänyt paljon viestinnän resursseja kertoakseen valvojien roolista, toimivallasta ja tehtävästä. Jotkut yhteydenottajat ovat olettaneet, että valtuutetulla on oikeus puuttua poliisin menettelytapoihin tai jopa keskeyttää palautus. Valtuutetun viestintä joutuu korjaamaan virheellisiä käsityksiä valvojan toimivallan sisällöstä. Valtuutetulle toimitetaan usein tietoa yksittäisen henkilön prosessista ja elämäntilanteesta siinä toivossa, että valvoja voisi pysäyttää maastapoistamisen täytäntöönpanon. Ulkopuolisten on ollut vaikea hahmottaa sitä roolia, joka valvojalle on laissa säädetty.

Maastapoistamisen valvonnan viestinnällä on useita kohderyhmiä. Osa arkista viestintää on hyvät vuorovaikutussuhteet operatiivista toimintaa hoitavan poliisin kanssa. Myös yhteydenpito muihin maastapoistamiseen liittyviin viranomaisiin sekä kansalaisaktiiveihin ja heidän avustajiinsa on osa valvojien jokapäiväistä viestintää. Valtuutettu on vuosien aikana viestittänyt laajasti palautustoiminnassa eri kanavien kautta. Vuosikertomuksissa on joka vuosi nostettu valvontatoiminnan eri teemoja ja

[47] Ulkomaalaisen maasta poistamista koskevan päätöksen täytäntöönpanon vastuunjako, POL-2017-5403

yhdenvertaisuusvaltuutetun kertomuksessa eduskunnalle (2018) pohdittiin uuden viranomaistehtävän vaikutusta ja kehitystuloksia. Valvontatoimintaa on myös esitelty valtuutetun sähköpostikirjeissä sidosryhmille. Medialle on annettu kymmeniä haastatteluja. Valtuutettu osallistui myös poliisin järjestämään tiedotustilaisuuteen maastapoistamistoiminnasta omalla puheenvuorollaan.

Palautustoimintaan on kohdistunut hankeaikana huomattavan paljon mielenkiintoa ja aika ajoin teema on ollut vahvasti yhteiskunnallisen keskustelun kohteena. Teemasta on keskustelu paljon erityisesti sosiaalisessa mediassa. Viranomaisen näkökulmasta maastapoistamisista on hankala viestiä ja yhteiskunnallisen keskusteluun on haastavaa osallistua. Suurin syy tähän on, että keskustelu usein lähtee liikkeelle yksittäisen henkilön palautuksesta, josta viranomainen ei voi salassapitovelvollisuuden ja henkilön yksityisyyden suojan takia kertoa. Läpinäkyvyyden ja avoimuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että palautuksista kerrotaan julkisuuteen mahdollisimman paljon. Palautuksiin liittyy perusoikeuksiin puuttumisen riski. Viestinnän osalta haasteita tuo se, että joudutaan tasapainottelemaan palautettavien yksityisyyden suojan ja poliisin salassapitosäännösten sekä viranomaistoiminnan läpinäkyvyyden välillä.

Oma haasteensa on se, että ulospäin on usein epäselvää, kenellä on viestintävastuu palautusoperaatioista tiedotettaessa. Moni olettaa, että yhdenvertaisuusvaltuutetun rooli palautusten valvojana sisältää myös tiedottamisen yksittäisistä palautusoperaatioista. Menneiden vuosien aikana valtuutettu on joutunut lukuisia kertoja toteamaan, että tämä rooli on poliisilla, ei valvovalla viranomaisella. Viestinnällisesti valtuutetun rooli on viestiä vain omasta tehtävästään. Viestinnällinen työnjako on jatkokehitystä vaativa asia. Valtuutettu on myös oikaissut joitakin virheellisiä väittämiä, jotka ovat koskeneet valtuutetun valvomia palautuksia.

Poliisi viestii suhteellisen niukasti palautusoperaatioista. Tämä tuottaa herkästi paineita yhdenvertaisuusvaltuutetun viestintään. Ihmiset ottavat yhteyttä yhdenvertaisuusvaltuutettuun, koska eivät saa haluamiaan tietoja poliisilta. Valtuutetun tehtävä ei kuitenkaan ole vahvistaa tai kumota toisen viranomaisen toimivaltaan kuuluvia tietoja. Julkisuudessa, erityisesti sosiaalisessa mediassa esiintyy väitteitä yksittäisten palautettavien tilanteesta.

Salassapitovelvoitteiden vuoksi valtuutettu ei voi ottaa kaikkiin väitteisiin kantaa. Olisi kuitenkin tärkeää, että turvapaikkaprosessista, oleskeluluvista ja palautustilanteista saadaan oikeaa tietoa, mikä mahdollistaa yhteiskunnallisen keskustelun asiasta.

Yhteiskunnallisen keskustelun ollessa aktiivisimmillaan valtuutetun Twitter-tili mainittiin useita kymmeniä kertoja päivässä. Pienelle viestintätiimille määrä on merkittävä. Usein haluttiin saattaa valtuutetun tietoon yksittäisen ihmisen tilanne. Välillä esitettiin kysymyksiä tai kritiikkiä poliisia, Maahanmuuttovirastoa tai yleisesti oleskelulupaprosessia kohtaan. Valtaosa kysymyksistä koski poliisin tai Maahanmuuttoviraston toimintaa eivätkä ne koskeneet valtuutetun toimivaltaan kuuluvia asioita. Valtuutettu on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että kysymyksiin harvemmin vastattiin ja olisikin toivonut aktiivisempaa otetta muiden viranomaisten viestinnältä. Omalta osaltaan valtuutettu vastasi yleisellä tasolla kysymyksiin, jotka koskivat palautettavan oikeuksia ja valtuutetun omia huomioita ja suosituksia valvojana. Valtuutettuun on otettu yhteyttä monien seikkojen johdosta. Usein esiin tulleita teemoja ovat olleet esimerkiksi yllätykselliset lähdöt, jotka eivät ole mahdollistaneet riittävää valmistautumista palautukseen ja omaisten tai ystävien hyvästelemistä. Valtuutettu ei voi ottaa kantaa siihen, milloin palautusoperaatio tapahtuu, keitä operaatiossa palautetaan tai kuinka monta palautetaan. Joissain tilanteissa valtuutettu on jälkikäteen kertonut olleensa valvomassa jo toteutettua operaatiota.

Valtuutettu pitää tiedon puutetta yhteiskunnallisessa keskustelussa ongelmallisena ja pitää tärkeänä, että viranomaiset osallistuvat yhteiskunnalliseen keskusteluun. Maastapoistaminen on pieni osa koko turvapaikkaprosessia, joka on saanut yhteiskunnallisessa keskustelussa suuren symbolisen merkityksen. Palautettavien henkilöiden kohtaloiden kautta katse kääntyi oleskelulupaprosessiin ja sen epäkohtiin. Viranomaisten olisi kyettävä vastaamaan yhteiskunnallisen tiedon tarpeeseen, myös salassapidettävistä asioista. Tässä viestinnällä on suuri merkitys. Valtuutettu ehdottaakin, että tätä kysymystä pohdittaisiin yhdessä poliisin, Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuksien kanssa.
viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa

7. Lopuksi

Maasta poistamisen valvonnan ensisijainen tavoite on varmistaa, että palautettavan inhimillinen kohtelu ja perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat. Valvontatyön tarkoituksena on myös lisätä viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä, vahvistaa palautettavien oikeusturvaa ja hälventää viranomaisten toimintaan liittyviä ennakkoluuloja.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun havaintojen mukaan palautuksissa monet käytännöt ovat kehittyneet perusoikeuksia paremmin huomioon ottavaan suuntaan. Perusoikeusmyönteiset toimintatavat ja niiden kehittäminen edelleen vaativat kuitenkin jatkuvaa huomiota ja koulutusta. Valvonnassa on havaittu, että käytännöt vaihtelevat, eivätkä palautettavien oikeudet aina toteudu. Palautuksissa nousevat perusoikeuskysymykset liittyvät esimerkiksi poliisin voimankäyttöön, haavoittuvan aseman tunnistamiseen, tulkkaukseen ja oikeusturvaan. Kyseessä ovat hyvin perustavanlaatuiset oikeudet kuten palautettavan fyysisen koskemattomuuden, hengen ja terveyden suojaaminen sekä sen varmistaminen, ettei Suomi loukkaa palautuskieltoa.

Raportissa on käsitelty sekä valvontatoiminnassa havaittuja oikeudenloukkauksia että havaittuja hyviä käytäntöjä. Perusoikeusmyönteiset käytännöt lähtevät palautettavan inhimillisestä ja oikeudet huomioon ottavista työtavoista. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, ettei palautukseen ryhdytä liian nopealla aikataululla. Riittävä aika ja huolellinen valmistautuminen palautukseen tuovat tarpeelliset tiedot parhaiten esille ja antavat palautettavalle mahdollisuuden hoitaa asianmukaisesti henkilökohtaiset asiansa. Poliisien hyvät vuorovaikutustaidot, toimintatapojen läpinäkyvyys ja palautettavalle rakentuva luottamus poliisin toimintaan edesauttavat sekä täytäntöönpanon onnistustumista että palautettavan oikeuksien toteutumista esimerkiksi vähentämällä voimankäytön tarvetta. Perusoikeuksien ja haavoittuvassa asemassa olevien tarpeiden huomioon ottaminen voi vaatia poliisilta myös erityisiä toimia.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun seuraava hanke keskittyy haavoittuvassa asemassa olevien palautuksiin. Tarkoituksena on hankkeen aikana syventää myös valvonnan osaamista niistä perusoikeuskysymyksistä, jotka liittyvät haavoittuvassa asemassa oleviin, jotta heidän oikeutensa ja erityistarpeet tulisivat esille ja huomioiduksi jatkossa entistä paremmin. Jos henkilön haavoittuvaa asemaa ei ole tunnistettu on suuri riski sille, että hänen oikeutensa eivät toteudu.

Valtuutettu jatkaa myös omien toimintatapojen kehittämistä ja edistää tehokkaan valvonnan edellytyksiä. Valvojien tulee saada ajoissa riittävän kattavat ilmoitukset tulevista palautuksista. Asianmukaisten tietojen saaminen eri viranomaisilta ja myös UMA- järjestelmän käyttöoikeudet ovat tehokkaan valvonnan lähtökohtia. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on katsonut, että UMA-järjestelmän käyttöoikeudet ovat tällä

hetkellä hyvin rajatut eivätkä täysin vastaa sitä tiedonsaantioikeutta, joka on laissa säädetty yhdenvertaisuusvaltuutetulle. Yhdenvertaisuusvaltuutettu pitää tärkeänä, että valtuutetun käyttöoikeuksia UMA-järjestelmässä laajennetaan.

Valvontatyötä tulee voida tehdä valtakunnallisesti kattavasti ja tehokkaasti. Tavoite ei tällä hetkellä täysin toteudu vaan edellyttää sitä, että valvontaan saataisiin lisäresurssia.

Lähitulevaisuudessa palautusten valvonnassa tapahtuu muutoksia, kun eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koskevan asetuksen edellyttämä palauttamisen valvojien nimeäminen ja tehtävän hoitaminen asettaa uuden velvoitteen Suomelle. Jatkossa Euroopan raja- ja merivartioviraston käyttöön nimetyt palauttamisen valvojat valvovat myös muiden Euroopan jäsenvaltioiden viranomaisten tekemiä palautuksia ilman, että niillä on mitään liityntää Suomen viranomaisten toimiin. Asetuksen tavoitteena on lisätä palautustoimintaa ja samalla taata oikeusvaltioperiaatteiden noudattaminen ja perusoikeuksien kunnioittaminen. Näitä tavoitteita edistämme valvontatyössä ja Suomella on varmasti sekä annettavaa että opittavaa perusoikeusmyönteisen palautustoiminnan käytäntöihin.

YHDENVERTAISUUS
VALTUUTETTU
DISKRIMINERINGSOMBUDSMANNEN
NON-DISCRIMINATION OMBUDSMAN
OVTTAVEARDÁSAŠVUOĐAÁITTARDEADDJI