



Voimassaoloaika
toistaiseksi

Kumoa
-

Ohje päivitetty 02.07.2025

Kohderyhmä
Maahanmuuttovirasto

Säädösperusta
Laki Maahanmuuttovirastosta 2.1 §

Profilointi asian selvittämisessä, päätöksenteossa ja ulkomaalaisvalvonnassa

Maahanmuuttovirasto antaa ohjeen profiloinnin käyttämisestä viraston ratkaistavaksi kuuluvien asioiden selvittämisessä ja päätöksenteossa sekä viraston tekemässä ulkomaalaisvalvonnassa.

Ohjeen tavoitteena on ehkäistä lailla kiellettyä syrjintää sekä edistää asiakkaiden yhdenvertaista kohtelua, viivytyksetöntä päätöksentekoa ja viraston toiminnan tuloksellisuutta.

Ohje antaa suuntaviivat lain yhdenmukaiselle soveltamiselle mutta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään kuitenkin lailla. Jos ohje on yksittäisessä tapauksessa ristiriidassa lain tai muun velvoittavan normin kanssa, ei ohjetta pidä soveltaa.

Prosessinomistaja

Asta Kassinen

Johtava asiantuntija

Katariina Paasikivi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 02.07.2025 klo 10:22. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Sisällysluettelo

1	Profiloinnista yleisesti	3
2	Syrjinnän kieltö	4
2.1	Syrjintäperusteet	4
2.2	Välitön ja välillinen syrjintä	6
3	Sallitun profiloinnin lähtökohtia	8
3.1	Keskeiset periaatteet ja rajoitukset	8
3.2	Automaation avulla tehtävään profilointiin sovellettavat vaatimukset	8
4	Sallittu profilointi käytännössä	10

- **Profilointi on henkilöiden erottelemista, ryhmittelemistä tai arvioimista heidän henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella.**
- **Lainmukaisesti käytettynä profilointi on sallittu menettelytapa.**
- **Henkilöiden erilainen kohtelu yhdenvertaisuuslain mukaisen syrjäntäperusteen kuten alkuperän vuoksi on lähtökohtaisesti kiellettyä syrjäntää. Syrjäntä voi olla välitöntä tai välillistä.**
- **Erilainen kohtelu ei ole aina syrjäntää. Se voi olla oikeutettua, jos se perustuu lakiin, sillä on hyväksyttävä tavoite, ja se on oikeasuhteista tavoitteeseen nähden.**
- **Etninen profilointi eli tarkastusten kohdistaminen ensisijaisesti tai ainoastaan esimerkiksi kansallisuuden ja kansallisen alkuperän perusteella on aina kiellettyä.**
- **Automaation avulla tehtävässä profiloinnissa on noudatettava myös yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevaa sääntelyä.**
- **Mitä yksityiskohtaisemmin profiili voidaan muodostaa, sitä todennäköisemmin pääasiallisena perusteena ei tarvitse käyttää syrjäntäperusteisiin kuuluvaa ominaisuutta, eikä se todennäköisemmin ole syrjäntää.**
- **Profiili on muodostettava esimerkiksi luotettavien tilastotietojen, maatiedon tai muun vastaavan tutkimustiedon perusteella. Myös tällöin on varmistettava, että profilointi on yhdenvertaisuuslain mukaista eli erilainen kohtelu perustuu lakiin ja sillä on muutoin hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.**

1 Profiloinnista yleisesti

Profilointi on henkilöiden erottelemista, ryhmittelemistä tai arvioimista heidän henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella. Profiloinnille on erilaisia tarkempia määritelmiä. Esimerkiksi niin sanotun yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi annettujen suuntaviivojen mukaan profilointi on laajasti katsottuna tietojen keräämistä henkilöstä tai ryhmästä ja henkilön ominaisuuksien tai käyttäytymismallien arvioimista tämän sijoittamiseksi tiettyyn luokkaan tai ryhmään. Tarkoituksena on analysoida tai ennustaa esimerkiksi kykyä suorittaa jokin tehtävä, kiinnostuksen kohteita tai todennäköistä käyttäytymistä.¹

Profilointi on sallittu menettelytapa, mutta sitä on käytettävä lainmukaisesti, eli noudatettava muun muassa syrjäntän kieltoa sekä henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Profilointi voi olla ihmisen käsin tekemää tai automaation avulla tehtävää. Automaatio voi olla myös avustavaa automaatiota.

Maahanmuuttovirastossa asiakkaiden profilointi voi olla tarkoituksenmukaista viraston selvittäessä sen ratkaistavaksi kuuluvia asioita sekä viraston tehdessä

¹ Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, WP251rev.01, s. 8, <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/redirection/document/54169> (viitattu 16.1.2024).

ulkomaalaisvalvontaa.² Valvonta on tyypillisesti jälkivalvontaa, jolla virasto selvittää oleskeluluvan voimassaoloaikana, ovatko luvan myöntämisen edellytykset yhä olemassa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklassa määritellään profiloinnin käsite automaation avulla tehtävän profiloinnin osalta. Siinä yhteydessä profiloinnilla tarkoitetaan mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin. Profilointiin kuuluu siten automatisoitu käsittely, joka suoritetaan henkilötietoja käyttämällä ja sen tavoitteena on henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioiminen.

Automaation avulla tehtävässä profiloinnissa on syrjinnän kiellon lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota yksityisyyttä ja tietosuojaa koskeviin oikeuksiin. Automaattisessa ratkaisumenettelyssä profilointi voi tarkoittaa esimerkiksi käsittelysääntöä, joka ohjaa tietyt hakemukset ihmisen tekemään käsittelyyn. Automaattisessa jälkivalvonnassa käsittelysääntö voi esimerkiksi kohdistaa johonkin tietovarantoon tehtävät tarkastusajot koskemaan tiettyjä oleskeluluvan haltijoita.

Tietosuojavaaluttetun toimisto on kuvannut automaattisen päätöksenteon ja profiloinnin suhdetta korostamalla, että päätöksiä voidaan tehdä automaattisesti ilman profilointia, ja profilointia voidaan tehdä ilman automaattista päätöksentekoa. Samaan henkilötietojen käsittelytoimintoon voi kuitenkin sisältyä kumpaakin riippuen esimerkiksi siitä, miten tietoja käytetään.³

2 Syrjinnän kiello

2.1 Syrjintäperusteet

Laissa kielletty syrjintä tarkoittaa henkilön kohtelemista epäsuotuisammin tai asettamista epäedulliseen asemaan hänen oletettuun tai tosiasialliseen ominaisuutensa tai asemaansa liittyen ilman perusteltua syytä.⁴ Syrjinnänvastaisessa sääntelyssä näitä henkilön ominaisuuksia kutsutaan kansallisesti vakiintuneesti syrjintäperusteiksi. Syrjinnän kiello perustuu kansainvälisiin oikeudellisiin velvoitteisiin, EU-direktiiveihin ja Suomen perustuslakiin, joita on täsmennetty muulla kansallisella sääntelyllä, erityisesti yhdenvertaisuuslailla.

² Ulkomaalaisvalvonta on ulkomaalaislain 129 §:n mukaista kyseisen lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamisen valvontaa ja laittoman maassa oleskelun torjuntaa. Se on säädetty mm. Maahanmuuttoviraston tehtäväksi ulkomaalaislain 212 §:n nojalla.

³ Tietosuojavaaluttetun toimisto; Automaattinen päätöksenteko ja profilointi, <<https://tietosuoja.fi/automaattinen-paatoksenteko-profilointi>> (viitattu 16.1.2024).

⁴ Yhdenvertaisuuslain 8, 10 ja 13 §:t.

Suomen perustuslain (731/1999) 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan muun muassa alkuperän perusteella. Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:ssä täsmennetään syrjinnän kieltoon sisältyviä henkilöä koskevia ominaisuuksia eli syrjintäperusteita. Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on muun muassa kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti.

Syrjinnän kieltö ei tarkoita, ettei syrjintäperusteisiin luettuja ominaisuuksia saisi lainkaan käyttää perusteena henkilön erilaiselle kohtelulle. Yhdenvertaisuuslain 11 §:n mukaan erilaiselle kohtelulle viranomaistoiminnassa tulee kuitenkin aina löytyä lakiperusta, hyväksyttävä tavoite, ja keinojen tavoitteen saavuttamiseksi tulee olla oikeasuhtaisia.

Syrjintäperusteita, jotka on tuotu esiin yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä, ovat:

- ikä
- alkuperä
- kansalaisuus
- kieli
- uskonto
- vakaumus
- mielipide
- poliittinen toiminta
- ammattiyhdistystoiminta
- perhesuhteet
- terveydentila
- vammaisuus
- seksuaalinen suuntautuminen
- muu henkilöön liittyvä syy

Syrjintä näillä perusteilla on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Toisaalta muuhun kuin henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erilainen kohtelu ei kuulu syrjintäkiellon piiriin. Syrjintä voi olla myös moniperusteista, millä tarkoitetaan syrjinnän kohteeksi joutumista kahden tai useamman eri syrjintäperusteen perusteella.

Syrjintäperusteiden luettelo on perustuslain 6 §:n ja useimpien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tapaan avoin. Listassa on tuotu esiin myös muu henkilöön liittyvä syy. Muut henkilöön liittyvät syyt rinnastetaan säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin syihin. Muu henkilöön liittyvä syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, asuinpaikka tai yhdistystoimintaan osallistuminen. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä Euroopan ihmisoikeussopimus takaavat syrjimättömyyden perusteilla, jotka ovat suurelta

osin samoja kuin yhdenvertaisuuslaissa mainitut.⁵ Lisäksi monet jäsenvaltiot ovat laajentaneet syrjinnän kiellon soveltamisalaa kansallisella sääntelyllään. Suomessa kiello on laajennettu koskemaan esimerkiksi kansalaisuutta.⁶

Perustuslakivaliokunta on rajatarkastuksia koskevassa lausunnossaan korostanut sääntely-yhteys huomioiden Euroopan unionin perusoikeuskirjan yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormiston merkitystä. Valiokunnan mukaan se tarkoittaa ainakin etnisen profiloinnin kielloa eli tarkastusten kohdistamista esimerkiksi kansallisuuden ja kansallisen alkuperän perusteella. Tarkastuksia tulee sitä vastoin kohdistaa konkreettisen, henkilön käyttäytymiseen liittyvän riskiarvion perusteella (PeVL 2/2016 vp).

Myös ulkomaalaisvalvontaa koskee yhdenvertaisuuslaki ja syrjinnän kiello ja näin ollen Maahanmuuttoviraston on valvontaa kohdistaan toimittava syrjimättömästi.

2.2 Välitön ja välillinen syrjintä

Lainvastainen syrjintä voi olla välitöntä tai välillistä. Välittömässä syrjinnässä jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (yhdenvertaisuuslain 10 §). Välillisessä syrjinnässä näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella (yhdenvertaisuuslain 13 §). Puolueettomalta vaikuttava peruste voi sisältää ennakoasenteita tai johtaa muutoin tosiasiallisesti syrjintään esimerkiksi kansalaisuuden perusteella.

Henkilön erilainen kohtelu ei ole aina kiellettyä syrjintää, vaan yhdenvertaisuuslaki sisältää niin sanottuja erilaisen kohtelun tai epäedullisempaan asemaan asettamisen oikeuttamisperusteita. Välittömän syrjinnän välttämiseksi tulee tarkastella, onko erilaisella kohtelulla lakiperusta, hyväksyttävä tavoite ja keinot sen saavuttamiseksi oikeasuhtaiset. Välillisen syrjinnän osalta tulee tarkastella, onko oikeutettua, että näennäisesti neutraali säännös saattaa henkilön muita epäedullisempaan asemaan: tämä on oikeutettua, jos säännöksellä tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja sen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Syrjinnän ja toisaalta sallitun erilaisen kohtelun arviointi on siten aina kontekstisidonnaista, ja edellä mainitut oikeuttamisperusteet tulee aina arvioida tapauskohtaisesti.

⁵ Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02), 21 art. sekä Euroopan ihmisoikeussopimus, 12. lisäpöytäkirja, 1 art.

⁶ Euroopan unionin perusoikeusvirasto (FRA) 2022, Opas lainvastaisen profiloinnin estämiseen nyt ja tulevaisuudessa, s. 31-32: "EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan nojalla kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiello rajoitetaan EU:n kansalaisiin [...]. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin laajentaneet syrjintäkiellon soveltamisalaa koskemaan kansalaisuutta eri tavoilla. Tähän kuuluu sen tiedostaminen, että kansalaisuutta käytetään joskus verukkeena rodulle, etniselle alkuperälle tai uskonnolle [...]. Se, että kansalaisuutta ei nimenomaisesti mainita syrjinnän mahdollisena syynä perusoikeuskirjan 21 artiklassa, johtuu siitä, että EU:n oikeudessa EU:n kansalaisilla ja kolmansien maiden kansalaisilla on erilainen asema."

Maahanmuuttoviraston tehtävien kannalta esimerkiksi henkilön kansalaisuudella voi olla merkitystä hänen asiansa selvittämisessä, päätöksenteossa sekä ulkomaalaisvalvonnassa. Vaikka lähtökohtaisesti kansalaisuus ei saa olla erilaisen kohtelun ainoa eikä ensisijainen peruste, kansalaisuutta ei tarvitse jättää kokonaan huomioimatta. Se on kuitenkin yhdistettävä muihin seikkoihin, jotka muodostavat pääosan perusteesta. On myös aina arvioitava, onko profilointi yhdenvertaisuuslain mukaista eli onko erilaiselle kohtelulle perusta laissa, onko sillä hyväksyttävä tavoite ja ovatko keinot tavoitteen saavuttamiseksi oikeasuhtaisia. Ihmisten erilainen kohtelu hyväksyttävässäkään tarkoituksessa ei siten olisi sallittua, jos käytetty keino on kyseisessä tilanteessa epäasianmukainen tai ylivoimainen taikka jos keinoon käyttäminen ei ole tarpeen sen vuoksi, että sama tavoite voitaisiin saavuttaa jollakin muulla, yhdenvertaisen kohtelun kanssa paremmin sopusoinnussa olevalla keinolla. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta arvioidaan aina tapaus- ja tilannekohtaisesti. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa olennaista on siis se, että valitaan keino, joka on luonteeltaan vähiten rajoittava ja joka aiheuttaa vähiten haittaseuraamuksia. Maahanmuuttoviraston toiminnassa tulee siten esimerkiksi arvioitavaksi, ovatko profiloinnissa käytettävät keinot oikeasuhtaisia sen suhteen, että mikä vaikutus profiloinnista johtuvilla toimenpiteillä on asian käsittelyn viivästymiseen.

Välillistä syrjintää voi olla esimerkiksi oleskeluluvan hakijoiden erilainen kohtelu sen perusteella, missä Suomen edustustossa hakija on asioinut. Koska jokaisessa edustustossa asioi pääasiassa tietyn tai tiettyjen maiden kansalaisia, erilainen kohtelu asiointipaikan perusteella voi käytännössä tarkoittaa erilaista kohtelua kansalaisuuden perusteella. Välillisen syrjinnän välttämiseksi on pyrittävä tunnistamaan ja erittelemään mahdollisimman yksityiskohtaisesti se perimmäinen tavoite, jonka perusteella henkilö voidaan asettaa muita epäedullisempaan asemaan jollakin käytännöllä, ja tarkasteltava, onko tavoite hyväksyttävä ja keinot sen saavuttamiseksi asianmukaisia ja tarpeellisia. Esimerkiksi edellä mainitussa tilanteessa pitäisi eritellä ne tietyssä edustustossa asioiviin liittyvät perimmäiset tavoitteet tai perusteet, jotka antaisivat aiheen asiakkaiden asettamiseksi erilaiseen asemaan muiden kanssa. Mitä tarkemmin ne voidaan eritellä, sitä epätodennäköisempää yleensä on, että aiheutuva epäedullisempaan asemaan asettaminen olisi välillistä syrjintää henkilöön liittyvän ominaisuuden perusteella. Vastaavasti yleisluontoisten tavoitteiden ja perusteiden käyttämiseen henkilöiden asettamiselle epäedullisempaan asemaan liittyy yleensä suurempi välillisen syrjinnän riski. Näin ollen välillisen syrjinnän välttämiseksi ei ole riittävää todeta, että tietty käytäntö tai säännös on näennäisesti objektiivinen, vaan on myös tarkasteltava, asettaako säännös jotkut toiset henkilöt tosiasiallisesti muita epäedullisempaan asemaan yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä määriteltyjen ominaisuuksien perusteella – jos näin on, tulee vielä tarkastella, voisiko erilaiseen asemaan saattamisella olla kuitenkin hyväksyttävä tavoite sekä asianmukaiset ja tarpeelliset keinot sen tavoittamiseksi.

Toinen esimerkki tilanteesta, jossa tulee tehdä arvio välillisestä syrjinnästä, on tilanne, jossa harkitaan kohdistettavan profilointitoimenpiteitä tiettyihin asiakkaisiin sen vuoksi, että viranomaisten myöntämien asiakirjojen myöntämiskäytännöt ovat epäselviä tietyissä maissa. Tällöin erilaisen kohtelun pääasiallinen peruste ei ole henkilön kansalaisuus, vaan asiakirjojen

myöntämiskäytännöistä saadut tiedot. Jotta kyse ei kuitenkaan olisi välillisestä syrjinnästä, on varmistuttava, että toiminnalla on hyväksyttävä tavoite ja keinot sen saavuttamiseksi ovat asianmukaiset ja tarpeelliset.

3 Sallitun profiloinnin lähtökohtia

3.1 Keskeiset periaatteet ja rajoitukset

Profilointi on sallittua, kun sitä tehdään lain mukaisissa rajoissa. Profiloinnin pitää siis perustua todellisiin ja objektiivisiin syihin, mikä käytännössä tarkoittaa sen arvioimista, onko profiloinnilla hyväksyttävä tavoite ja ovatko keinot oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden.⁷ Profiloinnissa pitää aina noudattaa perusoikeuksia, kuten oikeutta syrjimättömyyteen ja henkilötietojen suojeluun. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä esiintuodut henkilön ominaisuudet voivat vain harvoin olla profiloinnin ainoita ja pääasiallisia perusteita. On myös huomioitava, että etninen profilointi eli tarkastusten kohdistaminen ensisijaisesti tai ainoastaan esimerkiksi kansallisuuden ja kansallisen alkuperän perusteella on aina kiellettyä. Käytännössä etniselle alkuperälle minkäänlaisen merkityksen antaminen olisi profiloinnissa erittäin poikkeuksellista ja vaatisi tarkkaa arviointia yhdenvertaisuuslain näkökulmasta.

Puolueettomuuden kannalta on keskeistä, että profiloinnille on riippumattoman ja tasapuolisen arvion perusteella tarkoituksenmukainen syy. Luotettaviin ja ajantasaisiin tilastoihin tai tutkimuksiin perustuvat tiedot ovat todennäköisemmin puolueettomia ja siten myös sallittuja perusteita profiloinnille. Kaikkien profilointiperusteiden kohdalla on kuitenkin tehtävä yhdenvertaisuuslain mukainen tarkastelu: onko erilaiselle kohtelulle lakiperusta, onko sen tavoite hyväksyttävä ja ovatko keinot sen saavuttamiseksi oikeasuhtaiset. Perusteena ei saa olla kenenkään henkilökohtainen vaikutelma kohdehenkilöstä.

3.2 Automaation avulla tehtävään profilointiin sovellettavat vaatimukset

Automaation avulla tehtävän profiloinnin on täytettävä yhdenvertaisuuslain vaatimusten lisäksi yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevat oikeudelliset vaatimukset. Automaattisen ratkaisumenettelyn pitää perustua käsittelysääntöihin, jotka viranomaisen on ennalta laadittava ja dokumentoitava niin sanotun tiedonhallintalain (906/2019) 28 a §:n edellyttämällä tavalla. Jos automaattisen ratkaisumenettelyn yhteydessä tehdään automaattisesti myös profilointia, on sekin määritettävä käsittelysäännöillä. Dokumentoitaviin käsittelysääntöihin katsotaan kuuluvan esimerkiksi automaattisen ratkaisumenettelyn valikointisäännöt, jotka sisältävät teknisen määrittelyn automaattiseen ratkaisuun valittavista tyyppitapauksista.

⁷ Euroopan rasmin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on esittänyt poliisitoimintaa koskevassa suosituksessaan, ettei profiloinnilla ole objektiivisia ja kohtuullisia syitä, jos sillä ei pyritä hyväksyttäviin tavoitteisiin tai keinot eivät ole oikeassa suhteessa tavoitteisiin. ECRI:n yleinen poliittinen suositus nro 11, 29.6.2007, kohta 28.

Maahanmuuttovirasto on antanut erillisen ohjeen, joka koskee muun muassa käsittelysääntöjen määrittämistä ja hyväksymistä.⁸

Profilointia voi tehdä automaation avulla varsinaisen ratkaisumenettelyn lisäksi päätöksentekoa avustavassa tarkoituksessa sekä tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä, kuten ulkomaalaisvalvonnassa. Tällöin on kyse avustavasta automaatiosta. Myös sen toimintaperiaatteet on kirjattava käsittelysääntöjen tavoin ja hyväksyttävä virastossa erikseen määrätyllä tavalla.

Käsittelysäännöillä on kuvattava, miten laissa säädetyt edellytykset muutetaan tietojenkäsittelyksi, ja miten ihmisen tekemä osuus korvataan käsittelyssä. Käsittelysäännöt ovat luonnollisella kielellä laadittu kuvaus tietojenkäsittelyn toimintaperiaatteista. Käsittelysäännöt on hyväksyttävä viraston sisäisen menettelyn mukaisesti ja tallennettava sellaisessa muodossa, että niiden lainmukaisuutta voidaan tarvittaessa arvioida jälkikäteen. Käsittelysääntöjä suunniteltaessa on varmistettava niiden syrjimättömyys ja pyrittävä välttämään myös tiedostamattomia ennakoasenteita, jotka voivat olla syrjiviä. Käsittelysääntöihin on kirjattava, miten syrjimättömyys varmistetaan.

Tietosuojadirektiivin (95/46/EY) mukainen tietosuojatyöryhmä on antanut suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista niin sanotun yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi.⁹ Suuntaviivojen mukaan rekisterinpitäjät voivat suorittaa profilointia ja automatisoitua päätöksentekoa, mikäli;

- ne voivat noudattaa kaikkia asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaisia tietosuojaperiaatteita, ja
- niillä on asetuksen 6 artiklan mukainen laillinen peruste tietojen käsittelyyn.
- Jos kyseessä on asetuksen 22 artiklan 1 kohdassa määritelty pelkästään automaattinen päätöksenteko, profilointi mukaan luettuna, sovelletaan lisäksi täydentäviä suojatoimia ja rajoituksia.

Suuntaviivojen mukaan asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuus yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai julkisen vallan käyttämiseksi saattaa olla asianmukainen peruste julkisella sektorilla suoritettavalle profiloinnille tietyissä olosuhteissa. Tehtävällä tai toiminnalla on oltava selvä lakisäätöperusta.

Asetuksen 6 artiklan mukaisen tehtävän suorittamiseksi toteutettavassa profiloinnissa on 5 artiklan 1 kohdan mukaan noudatettava seuraavia tietosuojaperiaatteita:

- lainmukaisuus, kohtuullisuus ja läpinäkyvyys (a alakohhta),

⁸ Maahanmuuttoviraston ohje automaattisen ratkaisutoiminnan virkavastuusta ja hallinnollisesta menettelystä, MIGDno-2023-2690.

⁹ 6.2.2018, wp251rev, <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/redirection/document/54169> (viitattu 16.1.2024).

- käyttötarkoitussidonnaisuus (b alakohta),
- tietojen minimointi (c alakohta),
- täsmällisyys (d alakohta),
- säilytyksen rajoittaminen (e alakohta).

Läpinäkyvyyden toteuttamiseksi rekisteröidylle on toimitettava heidän henkilötietojensa käsittelyä koskevat tiedot tiiviissä, helposti ymmärrettävässä ja saatavilla olevassa muodossa.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta on huomioitava muun muassa asiayhteys, jossa tiedot kerättiin, ja sen suhde myöhemmän käsittelyn tarkoitukseen, sekä myöhemmän käsittelyn vaikutus rekisteröityihin.

Tietojen minimoimiseksi on varmistettava, ettei rekisteröidyistä kerätä henkilötietoja enempää kuin todellisuudessa tarvitaan, ja että tarve voidaan selittää ja perustella selvästi.

Tietojen täsmällisyys on huomioitava profiloinnin kaikissa vaiheissa, jotta vältetään epätarkkojen tietojen aiheuttamat virheet. Myös vanhentuneet tiedot tai ulkoisten tietojen virheellinen tulkinta voi johtaa virheelliseen profilointiin. Rekisterinpitäjien on tarkistettava ja varmistettava jatkuvasti, että tiedot ovat täsmällisiä ja ajantasaisia.

Vaikka tietojen säilyttämisestä voi olla hyötyä profiloinnin yhteydessä, säilyttämistä on rajoitettava ja noudatettava tietojen minimoinnin periaatetta. Henkilötietoja ei pidä säilyttää pidempään kuin on tarpeen ja oikeasuhteista tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

4 Sallittu profilointi käytännössä

Profiloinnilla voi olla monia erilaisia vaikutuksia Maahanmuuttoviraston suorittaessa tehtäviään. Esimerkiksi oleskeluluvan hakijan profilointi voi johtaa siihen, että tietyn henkilön hakemusta selvitetään muita vastaavia hakemuksia tarkemmin, tai että hakemus otetaan automaattisen käsittelyn sijaan ihmisen käsiteltäväksi. Profiloinnin seurauksena hakemus voi myös jäädä automaattiseen ratkaisumenettelyyn valikoitavien niin sanottujen tyyppitapausten ulkopuolelle. Ulkomaalaisvalvonnassa profilointi voi esimerkiksi johtaa oleskeluluvan edellytysten tarkempaan selvittämiseen tietyn henkilön osalta. Se voi puolestaan johtaa jopa oleskeluluvan peruuttamista koskevan asian vireille tuloon, mikäli luvan edellytysten ei katsota enää olevan olemassa. Kaikissa tilanteissa profilointi on sallittua ainoastaan silloin, kun se ei joko perustu lainkaan yhdenvertaisuuslain mukaisiin syrjintäperusteisiin tai se on yhdenvertaisuuslain oikeuttamisperusteiden mukaista. Oikeuttamisperusteiden mukaisesti siis erilainen kohtelu ei ole välitöntä syrjintää, jos sillä on lakiperusta, hyväksyttävä tavoite ja oikeasuhteiset keinot tavoitteeseen nähden eikä epäedullisempaan asemaan saattaminen ole välillistä syrjintää, jos näennäisesti yhdenvertaisella, mutta tosiasiallisesti eri asemaan asettavalla säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Mitä yksityiskohtaisemmin profiili voidaan muodostaa, sitä todennäköisemmin pääasialliset perusteet eivät ole yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteiksi luokiteltavia henkilön ominaisuuksia, eikä erilainen kohtelu todennäköisemmin tällöin ole syrjintää. Jos kuitenkin profilointi perustuu myös jollakin tapaa välittömästi tai välillisesti johonkin syrjintäperusteeksi katsottavaan ominaisuuteen, tulee sen täyttää yhdenvertaisuuslain oikeuttamisperusteet, jotta se on sallittua. Profiiliin pitää perustua luotettavaan tilastotietoon, maatietoon tai muuhun tutkimustietoon, esimerkiksi virastossa itse muodostettuun tai toiselta viranomaiselta saatuun analyysitietoon. Sekä viraston itse muodostaman että ulkopuoliseen lähteeseen perustuvan tiedon pitää olla puolueetonta, luotettavaa ja ajantasaista. Tietolähteen luotettavuuteen pitää kiinnittää erityistä huomiota.

Tilastotietoja käytettäessä on voitava osoittaa riittävä vastaavuussuhde henkilön tietyn ominaisuuden ja profiloinnin tavoitteen välillä. On myös pyrittävä välttämään tilastoista mahdollisesti johtuvia vääriä vastaavuussuhteita sekä tilastoja, jotka voivat vahvistaa yksinkertaistavia ennakkokäsityksiä aiheettomasti. Profiloinnissa käytettävien arviointiperusteiden pitää olla puolueettomasti todettuihin tosiseikoihin perustuvia, täsmällisiä ja kohdennettuja. Liian laajat arviointiperusteet voivat olla syrjiviä tai aiheuttaa liikaa vääriä tuloksia. Se seikka, että käytettävä tilastotieto on täsmällinen ja puolueeton, ei ole vielä itsessään oikeuttamisperuste erilaiselle kohtelulle, vaan jokaisessa tilanteessa tulee tarkastella yhdenvertaisuuslain oikeuttamisperusteiden täyttymistä.

Oleskelulupahakemuksia käsiteltäessä profilointi voi myös suojata hakijaa ja edistää hänen oikeusturvansa toteutumista. Sen lisäksi, että profilointi voi auttaa oleskeluluvan myöntämisen edellytysten selvittämisessä, se voi esimerkiksi auttaa tunnistamaan hakijan kohonneen riskin joutua työperäisen hyväksikäytön kohteeksi. Silloin hänen erilainen kohtelunsa voi olla oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden, ja voi olla hakijan edun mukaista, että hänen hakemustaan tutkitaan muita vastaavia tarkemmin.

Maahanmuuttovirastolle merkityksellisiä seikkoja, joita voi mahdollisesti myös yhdistää henkilön kansalaisuuteen tai muihin syrjintäperusteiksi luokiteltuihin ominaisuuksiin, voivat olla esimerkiksi havainnot asiakirjaväärennösten yleisyydestä tai asiakirjojen myöntämiskäytäntöjen epävarmuudesta tietyissä maissa. Väärennösten yleisyyden pitää selvästi ilmetä esimerkiksi luotettavasta tilastotiedosta tai muusta luotettavasta lähteestä, kuten virastossa itse muodostetusta tai toiselta viranomaiselta saadusta analyysitiedosta. Väärennösten suhteellisen osuuden pitää olla niin merkittävä, että sen ja profiloinnin tavoitteen välillä on puolueettomasti tarkasteltuna selvä vastaavuussuhde. Asiakirjojen myöntämiskäytäntöjä koskeva heräte voi perustua esimerkiksi luotettavaan ja ajantasaiseen maatietoon. Tällöin se voi olla hyväksyttävä syy esimerkiksi tutkia tietyn maan kansalaisten hakemuksia muita vastaavia tarkemmin, mutta kuten aina, tällöinkin on punnittava, onko profilointi yhdenvertaisuuslain mukaisesti mahdollista. On siis aina tärkeää arvioida, mitkä ovat ne perusteet, joilla profilointia aiotaan tehdä ja toisaalta millaisia konkreettisia vaikutuksia profiloinnilla voi olla.

Työntekoa varten myönnettävien oleskelulupien kohdalla merkitystä voi olla havainnoilla työrikosten tai muun hyväksikäytön yleisyydestä tietyillä

ammattialoilla tai jopa tietyn työnantajan kohdalla. Näidenkin havaintojen pitää perustua luotettavaan analyysitietoon tai vastaavaan lähteeseen. Myös näiden havaintojen suhteellisen osuuden pitää olla niin merkittävä, että sen ja profiloinnin tavoitteen välillä on selvä vastaavuussuhde.

Ammattialaa voi mahdollisesti käyttää profiloitiperusteena myös yhdessä työntekijän tai työnantajan kansalaisuuden kanssa. Tällöin on pitänyt selvästi tunnistaa, että tietyllä alalla tai tietyn työnantajan palveluksessa työskentelevän riski joutua työrikoksen tai hyväksikäytön uhriksi on selvästi muita suurempi.

Myös ulkomaalaisvalvontaa tehdessään Maahanmuuttoviraston on käytettävä keinoja, jotka ovat oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden. Erityisesti jos valvonta perustuu yhdenvertaisuuslaissa esiin tuotuihin syrjintäperusteisiin, tulee valvonnassa varmistaa yhdenvertaisuuslain mukaisten oikeuttamisperusteiden toteutuminen. Viraston kohdistaessa niin sanottua jälkivalvontaa, herätteenä pitää olla esimerkiksi oleskeluluvan myöntämisperusteeseen liittyvä tieto tai epäily. Silloin virastolla voi olla oikeutettu peruste tarkistaa, täyttääkö oleskeluluvan haltija edelleen luvan edellytykset. Jälkivalvontaa voi tehdä myös eri viranomaisten tietovarantoihin tehtävillä tarkastusajoilla. Tällaisia tietovarantoja voivat olla esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen tietovarannot, Opetushallituksen KOSKI-tietovaranto, tulotietojärjestelmä, velvoitteidenhoitoselvitysrekisteri sekä väestötietojärjestelmä.

Henkilön kansalaisuutta olisi pidettävä valvonnan pääasiallisena perusteena esimerkiksi silloin, jos jälkivalvonta kohdistettaisiin tietyn maan kansalaiseen, jolle on myönnetty oleskelulupa tietyllä perusteella ja tietyllä aikavälillä. Jottei tällainen toiminta olisi kiellettyä syrjintää, kohdistamiselle pitäisi olla myös muita syitä, jotka puolueettomasti arvioituna olisivat tarkoituksenmukainen syy kohdistamiselle. Vaikka profiloinnille olisi pääasiassa muita syitä, olisi kuitenkin lisäksi varmistuttava, ettei kyse ole kielletystä välillisestä syrjinnästä.

Jälkivalvonnan osalta ulkomaalaislain perusteluissa (HE 169/2014 vp, s. 18-19) viitataan 58 §:n mukaisiin oleskeluluvan peruuttamisperusteisiin ja todetaan, että olosuhteiden jälkikäteinen tarkistaminen voi perustua mm. toisen viranomaisen, oppilaitoksen, työnantajan, luvan saaneen itsensä tai täysin ulkopuolisen henkilön antamaan ilmoitukseen. Maahanmuuttovirastolla voi olla myös etukäteen arvioitun analyysitiedon perusteella syytä tarkistaa oleskeluluvan saaneiden henkilöiden oleskeluluvan edellytysten ajantasainen olemassaolo. Jos etukäteen arvioitu analyysitieto ohjaa valvonnan kohdentamiseen ja analyysitieto perustuu johonkin yhdenvertaisuuslain syrjintäperusteissa esitettyyn henkilöön liittyvään ominaisuuteen, on tarkasteltava, että kohdennetulle valvonnalle on yhdenvertaisuuslain mukaiset oikeuttamisperusteet.

Ulkomaalaislain perusteluissa mainittu olosuhteiden tarkistamiseen johtava ilmoitus koskee yleensä yksittäistä henkilöä tai pientä ja tarkasti rajattua joukkoa. Silloin valvonta kohdistuu tapauskohtaisesti valittuun henkilöön tai muutamiin henkilöihin, eikä kyse ole yleisemmästä analyysi- tai tutkimustietoon perustuvasta profiloinnista. Myös ilmoituksen perusteella kohdistettava valvonta tulee olla yhdenvertaisuuslain mukaista eikä se saa olla syrjivää, joten

ilmoituksen sisällön pitää olla puolueettomasti arvioituna sellainen, että valvontatoimenpiteitä voidaan pitää sen johdosta aiheellisina. Jos sen sijaan valvontaa on tarkoitus kohdistaa yleisemmän profiilin perusteella, on profiili laadittava lain perusteluissa mainitun etukäteen arvioidun analyysitiedon tai muun luotettavan tutkimustiedon pohjalta, ja valvonnassa tulee yhtäläillä ottaa huomioon yhdenvertaisuuslain mukaiset vaatimukset syrjintäkiellosta.