

# **Luottamuksensuojan soveltamisedellytykset muiden oikeusperiaatteiden valossa**

Oikeusperiaatteiden välinen punninta KHO:n viimeaikaisessa ratkaisukäytännössä

OT00BE92 Oikeussuoja ja kriisit  
ON-työ

Laatija:  
Henrik Uhinki

27.8.2025

ON-työ

**Oppiaine:** Hallinto-oikeus

**Tekijä:** Henrik Uhinki

**Otsikko:** Luottamuksensuojan soveltamisedellytykset muiden oikeusperiaatteiden valossa – Oikeusperiaatteiden välinen punninta KHO:n viimeaikaisessa ratkaisukäytännössä

**Ohjaaja:** Janne Salminen

**Sivumäärä:** VIII + 20 sivua

**Päivämäärä:** 27.8.2025

Tämä oikeusnotaarin tutkintoon kuuluva opinnäytetyö keskittyy luottamuksensuojan periaatteen soveltamiseen korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisukäytännössä vuosina 2020–2024. Periaatetta lähestytään erityisesti siitä näkökulmasta, kuinka se suhteutuu muiden hallintotoiminnalta edellytettävien oikeusperiaatteiden tulkintaan. Tarkastelussa on luottamuksensuojan suhde vilpittömän mielen suojaan, yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja tasapuolisen kohtelun vaatimukseen sekä suhteellisuusperiaatteeseen.

Teoriataustana hyödynnetään Robert Alexyn punnintalakia teoksesta ”Theorie der Grundrechte” (1985). Punnintalain ajatus on, että mitä enemmän jokin periaate jätetään täyttämättä, sitä tärkeämpää vastakkaisen tai ristiriidassa olevan periaatteen toteutumisen tulee olla. Luottamuksensuoja hahmotetaan tässä työssä punnintaa edellyttävänä normina, joka on sekä oikeussääntö että -periaate.

Punnintametaforaa käyttäen esitetään tulkinta, että KHO saattaa pitää muita oikeusperiaatteita luottamuksensuojaa painavampina. Tämä näkökulma perustellaan erityisesti KHO:n sanavalinnoilla. Luottamuksensuojaa saatetaan pitää ”huomioon otettavana seikkana” siinä missä esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen yhteydessä käytetään vahvempia ilmauksia ja viitataan selvemmin lakiin.

Ratkaisujen analyysi osoittaa, että vaikka vilpittömän mielen on luottamuksen suojaamisen ennakkoehto, KHO ei erikseen mainitse vilpittömän mieltä luottamuksensuojaratkaisujensa perusteluissa, ellei kyse ole verotusmenettelystä annetun lain luottamuksensuojasäännöksen soveltamisesta. Vilpittömän mielen on mainittu myös hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä luottamuksensuojan saamisen edellytyksenä, mutta verotusmenettelystä annetussa laissa vilpittömän mielen mainitaan myös itse säädöstekstissä. Kirjoituksessa todetaan, että vilpittömän mielen olisi hyvä tuoda esille myös hallintolakiin nojaavissa luottamuksensuojaratkaisuisissa.

Lisäksi huomataan, että muut oikeusperiaatteet mainitaan KHO:n luottamuksensuojaratkaisujen perusteluissa ennen luottamuksensuojaa. Tämän tulkitaan johtuvan siitä, että luottamuksensuoja edellyttää perustaa oikeusjärjestyksestä, ja monessa luottamuksensuojaratkaisussa mahdollisen suojan kohteena on nimenomaan se, että viranomaisen noudattaa muita oikeusperiaatteita.

**Avainsanat:** luottamuksensuoja, hallinto-oikeus, hallinnon oikeusperiaatteet, oikeusturva, punninta, korkein hallinto-oikeus

## Sisällys

<b>Luottamuksensuojan soveltamisedellytykset muiden oikeusperiaatteiden valossa.....</b>	<b>I</b>
<b>Lähteet.....</b>	<b>IV</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>VIII</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Luottamuksensuojaperiaatteen tausta.....</b>	<b>4</b>
<b>3 Luottamuksensuoja osana oikeussuojaa .....</b>	<b>8</b>
<b>3.1 Yleistä .....</b>	<b>8</b>
<b>3.2 Luottamuksensuoja oikeussääntönä ja -periaatteena .....</b>	<b>9</b>
<b>4 Luottamuksensuojan suhde muihin oikeusperiaatteisiin viimeaikaisessa oikeuskäytännössä .....</b>	<b>11</b>
<b>4.1 Luottamuksensuojaa vai vilpittömän mielen suojaa? .....</b>	<b>11</b>
<b>4.2 Luottamuksensuoja ja yhdenvertaisuus sekä tasapuolinen kohtelu .....</b>	<b>13</b>
<b>4.3 Luottamuksensuoja ja suhteellisuusperiaate .....</b>	<b>16</b>
<b>5 Lopuksi .....</b>	<b>19</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Aer, Janne, Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Kauppakaari Oyj 2000.
- Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte. Nomos Verlagsgesellschaft 1985.
- von Arnould, Andreas, Rechtssicherheit. Perspektivische Annäherungen an eine *idée directrice* des Rechts. Mohr Siebeck 2006.
- Bouhey, Janina, Proportionality and Legitimate Expectations, s. 121–146 teoksessa Groves, Matthew – Weeks, Greg (toim.) Legitimate Expectations in the Common Law World. Bloomsbury Publishing Plc 2017. DOI: <https://doi.org/10.5040/9781509909513.ch-006>.
- Brown, Alexander, A Theory of Legitimate Expectations for Public Administration. First edition. Oxford University Press 2017. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198812753.001.0001>.
- Elliott, Mark, Legitimate Expectation: Reliance, Process, Substance. Cambridge Law Journal 78 (2) 2019, s. 260–264. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008197319000539>.
- Fuhrmanns, Achim, Vertrauensschutz im deutschen und österreichischen öffentlichen Recht. Eine rechtsvergleichende Untersuchung unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes im Europäischen Gemeinschaftsrecht. 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.22029/jlupub-15336>.
- Hepola, Matti – Belinskij, Antti – Määttä, Tapio, Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 7–42.
- Kavonius, Petter, Oikeusperiaatekin velvoittaa! – Tutkimus oikeusperiaatteen velvoittavuuden ja voimassaolon perusteista. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2001.
- Koillinen, Mikael, Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2012.
- Koivisto, Ida, Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus? Lakimies 6/2013, s. 1032–1054.

- Kulla, Heikki – Salminen, Janne, Hallintomenettelyn perusteet. 12., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2024.
- Mikkilä, Juuso – Räbinä, Timo, Luottamuksensuoja verotuksessa – tutkimus luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisesta hallintotuomioistuimissa. Verotus 4/2017, s. 430–444.
- Mäenpää, Olli, Hallintoprosessi – hallinnon valvontaa vai oikeuksien turvaa? Oikeus 3/2007, s. 325–331.
- Mäenpää, Olli, Förvaltningsdomstolens beslutsmakt och dess gränser: Rättsskydd och förvaltningsprocess, s. 65–97 teoksessa Godenhjelm, Sebastian – Mäkinen, Eija – Niemivuo, Matti (toim.), Förvaltning och rättssäkerhet i Norden: Utveckling, utmaningar och framtidsutsikter. Svenska litteratursällskapet i Finland 2022.
- Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2023.
- Mäenpää, Olli, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 7., uudistettu painos. Edilex Kustannus 2024.
- Nurmi, Mirja-Leena, Punninta Korkeimman oikeuden ratkaisuihin, s. 200–220 teoksessa Huovila, Mika – Lahti, Raimo – Ojala, Timo (toim.), Rikostuomion perusteleminen. Helsingin hovioikeus 2005.
- Schønberg, Søren J., Legitimate Expectations in Administrative Law. Oxford University Press 2000. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198299479.001.0001>.
- Soikkeli, Lauri, Luottamuksensuoja verotuksessa. WSOY Lakitieto 2003.
- Suviranta, Outi, Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan. Lakimies 7–8/2004, s. 1421–1436.
- Wikström, Kauko, Vilpittömän mielen suojasta ja luottamuksensuojasta, s. 161–173 teoksessa Anttila, Erno – Koillinen, Mikael (toim.), Hallinto ja hallintolainkäyttö. Juhlajulkaisu Heikki Kulla 1950 – 28/8 – 2010. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta 2010.
- Wikström, Kauko – Ossa, Jaakko – Urpilainen, Matti, Vero-oikeuden yleiset opit. Helsingin Kamari Oy 2015.

## Virallislähteet

HE 53/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi verotusmenettelystä annetun lain ja ennakkoperintälain 27 §:n muuttamisesta.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 199/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja sen väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

## Internetlähteet

Tieteen termipankki. (<https://tieteentermipankki.fi/wiki/Termipankki:Etusivu>, Luettu 22.7.2025).

Verohallinnon ohjeet: Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä. Dnro VH/4957/00.01.00/2023. (<https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47866/luottamuksensuoja-verotusmenettelyssa3/>, Luettu 14.8.2025).

## Oikeustapaukset

KHO 10.12.2009/3524

KHO 2019:115

KHO 2020:66

KHO 2021:16

KHO 2021:18

KHO 2021:23

KHO 2021:47

KHO 2021:126

KHO 2023:63

KHO 2024:116

KHO 2024:117

OKV/2886/10/2021

**Lyhenteet**

HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
KHO	korkein hallinto-oikeus
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
VML	laki verotusmenettelystä (1558/1995)

# 1 Johdanto

Oikeusjärjestyksemme peruslähtökohtia on, että yksityisen ja viranomaisen välisessä suhteessa yksityistä suojataan julkisen vallan väärinkäytöksiä vastaan. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että yksityisen on voitava perustelluin edellytyksin luottaa viranomaispäätösten oikeellisuuteen ja pysyvyyteen. Viranomaisen toimet saavat siis yksityisessä aikaan oikeutettuja odotuksia, joiden varaan tämä voi rakentaa tulevan toimintansa. Oikeutettujen odotusten suoja (*protection of legitimate expectations*), tai yksityisen viranomaista kohtaan kokeman luottamuksen suoja (*Vertrauensschutz*), on kansainvälisesti tunnettu julkisoikeudellinen oikeusperiaate, josta Suomessa käytetään vakiintuneesti käsitettä *luottamuksensuoja*. Luottamuksensuoja on yksi hyvän hallinnon periaatteista.

Tässä hallinto-oikeuden alaan kuuluvassa oikeusnotaarin kirjoitelmatyössä perehdytään luottamuksensuojan periaatteen soveltamiseen viimeaikaisessa kotimaisessa oikeuskäytännössä. Keskeisin metodi on korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) tuoreimpien ennakkoratkaisujen tulkinta. Tutkielma on rajattu siten, että tarkasteltavana ovat KHO:n ratkaisut vuosilta 2020–2024. KHO:n julkaistussa käytännössä asiasana *luottamuksensuoja* tai muu vastaava (esimerkiksi *luottamuksensuojaperiaate*) esiintyy kahdeksassa ennakkoratkaisussa vuosina 2020–2023. Näistä neljä annettiin vuonna 2021. Vuonna 2024 luottamuksensuojaan viittaavan asiasanan sisältäviä ratkaisuja ei annettu ainuttakaan, eikä myöskään vuonna 2025 ole tätä kirjoitettaessa vielä annettu tällaista ratkaisua.

Tarkasteltavalla aikavälillä on kuitenkin annettu muutamia ratkaisuja, joiden asiasanana ei mainita luottamuksensuojaa, mutta joissa periaatetta silti tulkitaan. Lisäksi sanapari *hallinnon oikeusperiaatteet* on vuosina 2020–2025 mainittu neljän ratkaisun asiasanojen joukossa, ja yhdessä vuoden 2021 ratkaisussa on asiasanana mainittu käsite *hyvän hallinnon perusteet*. Näitäkään ratkaisuja ei jätetä tarkastelun ulkopuolelle, sillä kirjoitelman keskeinen teema on hallinnon oikeusperiaatteiden liittyminen toisiinsa KHO:n tulkinnassa. Tutkielmassa tarkastellaankin lähemmin niitä ratkaisuja, jotka selkeimmin havainnollistavat luottamuksensuojan ja muiden oikeusperiaatteiden välisiä suhteita.

Pyrin vastaamaan tutkielmassani erityisesti siihen kysymykseen, kuinka luottamuksensuojan antamista tai antamatta jättämistä perustellaan muilla oikeusperiaatteilla. Tähän liittyy seuraavanlaisia näkökulmia:

1. Kuinka muiden oikeusperiaatteiden huomioiminen tai soveltaminen vaikuttaa luottamuksen suojaamisen mahdollisuuksiin?
2. Onko luottamuksensuojan ja muiden oikeusperiaatteiden välillä havaittavissa konfliktia ja jos on, miten se on perusteltavissa?
3. Millaisen merkityksen KHO antaa vilpittömälle mielelle luottamuksensuojan soveltamisen ennakkoehtona?
4. Ohjaavatko tuoreet luottamuksensuojaa koskevat ratkaisut tarkastelemaan sitä enemmän sääntönä vai periaatteena?
5. Millainen on luottamuksensuojan rooli osana oikeussuojan kokonaisuutta?

Vastaukset näihin kysymyksiin voisivat auttaa hahmottamaan sitä, millaisen aseman luottamuksensuojan periaate on meillä saavuttanut ja millaisissa kantimissa se on nyt. Lisäksi kun tiedetään paremmin, millainen KHO:n linja luottamuksensuojan suhteen on, voidaan arvioida, millaisissa olosuhteissa luottamuksensuojaan vetoaminen on mahdollisesti tehokasta ja milloin ei. Koska KHO on ennakkopäätöstuomioistuin, sen ratkaisukäytännön systematisointi voi selventää oikeustilaa muille lakia soveltaville tahoille. Ennakkopäätökset ovat tärkeitä myös siksi, että ne sitovat viranomaisia ja voivat näin itse luoda luottamuksensuojaa<sup>1</sup>.

Kuvailen seuraavaksi, miten tutkielma etenee. Luvussa 2 kohdistetaan teoreettisempaa tarkastelua luottamuksensuojaperiaatteen taustaan ja rakenteeseen. Kolmannessa luvussa muotoillaan yhtymäpintoja luottamuksensuojan ja oikeusturvan välille. Koska luottamuksensuojaa koskeva ratkaisutoiminta edellyttää punnintaa, avataan myös siihen liittyvää käsitteistöä. Neljännessä luvussa tarkastellaan luottamuksensuojan ja muiden oikeusperiaatteiden välisiä yhteyksiä analysoimalla viimeaikaisia KHO:n luottamuksensuojaratkaisuja. Viidennessä luvussa kokoan yhteen tärkeimpiä havaintojani ja yritän niiden avulla vastata esittämiini kysymyksiin siinä laajuudessa kuin tämän tutkielman rajat huomioiden on mahdollista.

---

<sup>1</sup> Ks. esim. KHO 2021:47, jossa todettiin, että viranomaisen ei olisi tullut poiketa päätöksessään KHO:n aikaisemmasta samaa asiaa koskevasta tulkinnasta.

Työ on luonteeltaan ennen kaikkea kirjallisuuskatsaus, ja oikeuskirjallisuudessa esitetyjä näkökulmia pyritään hyödyntämään tulkintojen tukena. Kotimaisista väitöskirjoista voidaan heti mainita ainakin *Lauri Soikkelin* ”Luottamuksensuoja verotuksessa” (2003) ja *Mikael Koillisen* ”Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena” (2012). Moni luottamuksensuojasta tehty oikeustieteellinen tutkimus painottuu vero-oikeuteen ja verotusmenettelyyn, ja myös konkreettiset soveltamistilanteet ovat usein tällä oikeudenalalla.<sup>2</sup> Tässäkin tutkielmassa joudutaan operoimaan sekä hallinto- että vero-oikeudellisella lainsäädännöllä.

Koillisen mukaan luottamuksensuoja luo sellaisen hallinto-oikeuden, jossa halutaan korostaa yksityisten asemaa oikeudellisina subjekteina eikä pitää heitä vain hallinnon toiminnan kohteina. Se siis ainakin osin muodostaa oikeusperustaisen julkisoikeusajattelun ja huolehtii, ettei julkisoikeudellisen oikeussuhteen sisältö jää julkisen vallan tahdonmonopolin alaiseksi.<sup>3</sup> Luottamuksensuojan periaate on keskeinen osa oikeusvaltion oikeutta ja täten myös tärkeä tutkimuskohde.

---

<sup>2</sup> Ks. erityisesti Soikkeli 2003.

<sup>3</sup> Koillinen 2012, s. 504.

## 2 Luottamuksensuojaperiaatteen tausta

Luottamuksensuoja on suurimmassa osassa Länsi-Euroopan valtioita tunnustettu julkisoikeudellinen oikeusperiaate.<sup>4</sup> Yleisenä oikeusperiaatteena se on vakiintunut Euroopassa 1900-luvun jälkimmäisellä puoliskolla.<sup>5</sup> Kuitenkin vasta 2000-luvun alusta alkaen se on kirjallisuudessa rinnastettu neljän perinteisen hallinnon oikeusperiaatteen kanssa.<sup>6</sup> Suomessa viisi oikeusperiaatetta – tasapuolisuus, tarkoitussidonnaisuus, puolueettomuus, suhteellisuus ja luottamuksensuoja – sisällytettiin samaan pykälään (6 §) vuoden 2003 hallintolaissa (HL, 434/2003).

Luottamuksensuojaperiaatteen tausta-ajatuksen mukaan laillisuus ja pysyvyys ovat hallintopäätökseen kuuluvia lähtökohtaisia olettamia. Luottamuksensuoja edellyttää viranomaisilta HL 6 §:n mukaan ”oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettujen odotusten” turvaamista. Se kohdistaa viranomaisen toimintaan vaatimuksen olla muuttumatta takautuvasti tai muuten yllättäen, jos muutos rajoittaa yksityisen oikeutta tai etua<sup>7</sup>. Luottamuksensuojaan kuuluu siis viranomaisen velvollisuus noudattaa tekemiään päätöksiä<sup>8</sup>, ja näin ollen periaatetta voidaan pitää oikeusvarmuuden takeena<sup>9</sup>. Toisaalta oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan suhde voidaan käsittää myös toisinpäin, sillä luottamuksensuojalainsäädäntö ainakin osittain perustuu oikeusvarmuuteen.<sup>10</sup>

Oikeusvarmuutta voidaan käyttää siltana oikeussuojan ja luottamuksensuojan yhteyden rakentamisessa. Luottamuksensuoja on oikeusvoimaopin taustalla oleva tavoite<sup>11</sup>, ja oikeusvoima turvaa oikeusvarmuutta.<sup>12</sup> Oikeusvarmuus puolestaan tarkoittaa määritelmällisesti ”oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuuden vaatimusta osana laajempaa

---

<sup>4</sup> Kulla–Salminen 2024, s. 136.

<sup>5</sup> Koillinen 2012, s. 515.

<sup>6</sup> Koillinen 2012, s. 74–75.

<sup>7</sup> Mäenpää 2023, s. 172.

<sup>8</sup> Ks. esim. HE 199/2024 vp, s. 31.

<sup>9</sup> Mäenpää 2023, s. 172.

<sup>10</sup> Soikkeli 2003, s. 9.

<sup>11</sup> Hepola ym. 2021, s. 10.

<sup>12</sup> Tieteen termipankki: Oikeustiede: oikeusvoima (prosessioikeus).

oikeusturvan käsitettä”.<sup>13</sup> Luottamuksensuoja on siis kiinteä osa oikeusturvaa<sup>14</sup>. Periaatteen käytännön soveltaminen yhdistää eräällä tavalla aineellisen ja prosessuaalisen oikeuden, sillä luottamuksensuoja on aineellisen oikeuden periaate ja oikeusvoima lähinnä prosessuaalisen oikeuden periaate.<sup>15</sup> Hallintoprosessissa oikeusturva kohdistuu ensisijaisesti aineelliseen oikeuteen, mutta myös prosessuaalisten oikeuksien huomioiminen on osa oikeusturvan toteuttamista.<sup>16</sup>

Oikeusvarmuudella ja luottamuksensuojalla on kuitenkin eräs keskeinen ero: Koska luottamuksensuojaperiaatteella suojataan nimenomaan yksilölle edullisten päätösten pysyvyyttä, periaate toimii vain yksityisen eduksi julkista valtaa vastaan<sup>17</sup>. Näin se asettuu siis myös selvästi *julkista intressiä* vastaan ainakin perinteisessä hallinto-oikeudellisessa vertikaalisuhteessa.<sup>18</sup> Oikeusvarmuus puolestaan sisältää sekä luottamuksensuojaa perustelevan että sitä vastaan puhuvan puolen, sillä siihen kuuluva pysyvyyden vaatimus voi johtaa myös yksityiselle epäedullisten päätösten ja niiden perusteiden pysyvyyteen.<sup>19</sup> Velvollisuus oikeusvarmuuden takaamiseen on luonteeltaan objektiivinen.<sup>20</sup> Etuja suovien päätösten pysyvyys on kuitenkin vahvempi olettama kuin yksilön kannalta kielteisten ja rajoittavien päätösten pysyvyys<sup>21</sup>, joten luottamuksensuojaperiaate rajoittaa yleistä laillisuusperiaatetta yksityisen hyväksi.<sup>22</sup>

Myös luottamuksensuojalla ja oikeusturvalla on toisiaan tukeva suhde: Soikkelin mukaan Suomen perustuslain (PL, 731/1999) 21 §:n ilmentämä oikeusturva, kuten myös eurooppaoikeudellinen luottamuksensuojaperiaate, on meillä luottamuksensuojan

---

<sup>13</sup> Tieteen termipankki: Oikeustiede: oikeusvarmuus (oikeusteoria).

<sup>14</sup> Ks. esim. OKV/2886/10/2021.

<sup>15</sup> Hepola ym. 2021, s. 10.

<sup>16</sup> Mäenpää 2022, s. 68.

<sup>17</sup> von Arnould 2006, s. 153.

<sup>18</sup> Koillinen 2012, s. 9.

<sup>19</sup> Koillinen 2012, s. 128.

<sup>20</sup> von Arnould 2006, s. 147.

<sup>21</sup> Suviranta 2004, s. 1424.

<sup>22</sup> HE 72/2002 vp, s. 18.

saavuttaman institutionaalisen tuen perusteena.<sup>23</sup> Esimerkiksi oikeuskanslerinviraston ratkaisussa OKV/2886/10/2021 puolestaan todetaan, että ”luottamuksensuojaa voidaan pitää – – oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takeena, jonka toteuttaminen on tuomioistuimen perustehtävä”<sup>24</sup>. Näiden toteamusten perusteella oikeusturva ja luottamuksensuoja vaativat toteutuakseen toistensa huomioimista.

Lisäksi luottamuksensuojan periaatteella on yhteyksiä niin viranomaispäätöksen pysyvyyteen, vilpittömän mielen suojaan<sup>25</sup> kuin taannehtivuuskieltoon.<sup>26</sup> Periaatteen juuret ovat hallinto-oikeudessa, mutta yhteys taannehtivuuskieltoon liittyy sen myös rikosoikeuteen. Osa tutkijoista, kuten *Achim Fuhrmanns*, korostaakin periaatteen rikosoikeudellista alkuperää<sup>27</sup>. Lisäksi jotkin luottamuksen suojattavuuden perusteet kytkeytyvät yksityisoikeudellisiin, alun perin sopimuksen osapuolten velvollisuuksia määrittäneisiin doktriineihin.<sup>28</sup>

Julkisoikeudellisenakaan periaate ei pelkisty vain HL 6 §:ään, vaan luottamuksensuojasääntelyä on lisäksi esimerkiksi verotusmenettelystä annetussa laissa (VML, 1558/1995) sekä oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetussa laissa (768/2016). Vaikka luottamuksensuojasta on sääntelyä useammassa laissa, periaatteella on eräällä tavalla autonominen suhde lainsäätäjään: se siirtää oikeudellisen ratkaisun legitimitetin määrittelyvallan lainsäätäjältä yksityiselle.<sup>29</sup>

Luottamuksen suojattavuus edellyttää, että viranomaisen käytäntö tai neuvo on lainmukainen. Jos siis viranomainen on toiminut lainvastaisesti, tällainen toimi tai päätös ei saa aikaan suojattavaa luottamusta.<sup>30</sup> Laittomat ja toimivaltuuksien ulkopuoliset (*ultra vires*) päätökset tai käytännöt eivät näin ollen sido myöskään viranomaisia.<sup>31</sup> Yleisesti ottaen viranomaisen

---

<sup>23</sup> Soikkeli 2003, s. 9.

<sup>24</sup> OKV/2886/10/2021, s. 4 (7).

<sup>25</sup> Ks. esim. KHO 2019:115 (ään.), jossa A oli uskonut voivansa luottaa ammattikorkeakoulututkintonsa pysyvyyteen, koska oli kertomansa mukaan laatinut opinnäytetyönsä vilpittömässä mielessä.

<sup>26</sup> Kulla–Salminen 2024, s. 131.

<sup>27</sup> Fuhrmanns 2004, s. 4.

<sup>28</sup> Koillinen 2012, s. 123.

<sup>29</sup> Koillinen 2012, s. 231.

<sup>30</sup> Mäenpää 2024, s. 121, jonka mukaan viranomaisen antamaan selvästi lainvastaiseen neuvoon, ohjeeseen tai lupaukseen saattaa kuitenkin kohdistua vahingonkorvausarviointia.

<sup>31</sup> Schönberg 2000, s. 7.

asema on luottamuksensuojan kannalta kiinnostava: vaikka luottamuksensuojan saaminen tavallisesti perustuu viranomaisen antamaan ohjeeseen tai sen noudattamaan käytäntöön, viranomaisen läsnäolo ei ole itse oikeuden olemassaolon edellytys, vaan yksityisen tulee voida luottaa oikeuden toteutumiseen ilman, että viranomainen on omalla toiminnallaan vaikuttanut tämän luottamuksen syntyyn ja sisältöön<sup>32</sup>.

Luottamuksensuoja voidaan nähdä kolmiosaisena rakenteena, johon kuuluvat kysymykset luottamuksen perusteesta, siihen kytkeytyvän suojattavan arvoisen luottamuksen olemassaolosta ja kyseisen luottamuksen suojaamisesta.<sup>33</sup> Jos luottamuksensuojaa tarkastellaan oikeutettujen odotusten suojana, voidaan luottamuksensuoja-arvioinnissa vastaavasti esittää kysymys, onko oikeutettua odotusta syntynyt, ja jos on, miten sitä tulee suojata.<sup>34</sup> Näiden edellytysten lisäksi hallinto-oikeudellisen suhteen viranomaispuoleen liittyen voidaan puhua kolmesta ulottuvuudesta, joita ovat 1) viranomaiskäytännön yhtenäisyyden merkitys, 2) vaatimus hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta ja 3) se, että viranomaisen antamat ohjeet saavat aikaan suojatun aseman.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Koillinen 2012, s. 508.

<sup>33</sup> Ks. esim. Koillinen 2012, s. 239.

<sup>34</sup> Elliott 2019, s. 261.

<sup>35</sup> Vero-oikeudellisen suhteen näkökulmasta Aer 2000, s. 255–256.

### 3 Luottamuksensuoja osana oikeussuojaa

#### 3.1 Yleistä

Hallituksen hallintolakia koskevassa esityksessä (HE 72/2002 vp) mainitaan esitetystä laista, että sillä ”parannettaisiin yksityisen oikeussuojaa hallinnossa”.<sup>36</sup> Tässä luvussa keskitytään oikeussuojaan nimenomaan luottamuksensuojan näkökulmasta sekä nivotaan yhteen perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n ja hallintolaissa säädellyn luottamuksensuojan yhtymäkohtia. Lisäksi kuvaillaan luottamuksensuojan ominaisuuksia, jotka johtavat tulkitsemaan sitä sekä sääntönä että periaatteena. Luvussa pohditaan myös, millainen rooli punninnalla on luottamuksensuoja-arvioinnissa. Punninta on erityisen tärkeää käytännön ratkaisuisissa, joten se on syytä pitää mielessä KHO:n päätöksiä analysoitaessa.

Luottamuksensuojaperiaate, kuten muutkin hallinnon oikeusperiaatteet, on tarkoitettu ohjaamaan viranomaisen harkintavaltaa. Periaatteen laintasaisen sääntelyn tarvetta perustellaan yleisellä oikeusturvalla, perusoikeuksilla ja viranomaisten toimintaan kytkeytyvällä lainalaisuusperiaatteella.<sup>37</sup> Yhteys PL 21 §:n ja hallinnon oikeusperiaatteiden välillä on selvä: PL 21 §:n kokonaisuus muodostaa hyvän hallinnon sisällön<sup>38</sup>, ja hallinnon oikeusperiaatteista säätävä HL 6 § sisältyy lain 2 lukuun, jonka otsikko on ”Hyvän hallinnon perusteet”. Säännöksiä yhdistää siis käsite *hyvä hallinto*, jolla tarkoitetaan yleensä nimenomaan lailla säänneltyjä hallintotoiminnan vaatimuksia<sup>39</sup>.

Yhteys perustuslakiin saa aikaan sen, että luottamuksensuoja voidaan lukea *perusoikeusnormien* joukkoon<sup>40</sup>. Tämä tarkoittaa myös sitä, että luottamuksensuoja saattaa vaikuttaa sellaisiin ratkaisuihin, joissa sitä ei mainita suoraan. Tästä voidaan antaa esimerkki KHO:n käytännöstä. Ratkaisussa KHO 10.12.2009/3524 oli haettu muutosta tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikön virkamiehelle antamaan kirjalliseen varoitukseen. Tuolloin voimassa olleessa tasavallan presidentin kansliasta annetussa laissa

---

<sup>36</sup> HE 72/2002 vp, s. 33.

<sup>37</sup> HE 72/2002 vp, s. 36.

<sup>38</sup> HE 72/2002 vp, s. 47.

<sup>39</sup> Hyvä hallinto erotetaan hyvästä hallintotavasta, jonka asettamia vaatimuksia ei välttämättä ole säädetty laissa (Ks. Kulla–Salminen 2024, s. 68 ja siinä mainitut teokset).

<sup>40</sup> Soikkeli 2003, s. 121.

(1382/1995) lueteltuihin valituskelpoisiin päätöksiin ei kuulunut päätös kirjallisen varoituksen antamisesta. Kun kuitenkin otettiin huomioon muun muassa PL 21.1 §:n oikeusturvasäännös, kirjallisen varoituksen antamista koskevasta päätöksestä sai valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lain perusoikeusmyönteinen tulkinta ja oikeusturvan perusoikeusluonne siis johtivat valitusoikeuden myöntämiseen. *Ida Koivisto* päättelee, että ratkaisuun vaikutti implisiittisesti myös luottamuksensuojan periaate. Luottamuksensuojaliityntöjä tässä olivat yksilölle edullinen tulkinnanvaraisen tilanteen arviointi ja muutenkin yksilön edun korostaminen.<sup>41</sup>

### 3.2 Luottamuksensuoja oikeussääntönä ja -periaatteena

Hyvän hallinnon edellytykset ilmentävät monia yhteiskunnallisesti hyväksytyjä arvoja. Näitä ovat ainakin oikeusvaltioperiaate, oikeudenmukaisuus, yksilöiden kohtelemisen itseisarvoisuus, aito demokratia sekä tasavertainen huolenpito ja kunnioitus.<sup>42</sup> Osaa näistä voidaan tarkastella enemmän seurauseettisesta ja toisia pikemmin velvollisuuseettisistä näkökulmasta.<sup>43</sup> Luottamuksensuojalla on yhteyksiä kaikkiin edellä mainittuihin arvoihin. Sillä on sekä tällaisia oikeusperiaatteelle tyypillisiä piirteitä että myös oikeussäännön ominaisuuksia. Aina luottamusta ei kuitenkaan suojata, mihin saattavat vaikuttaa niin oikeussäännöt kuin toiset periaatteetkin.

Yleisesti ottaen säännöt ja periaatteet ohjaavat päätöksentekoa toisistaan poikkeavalla tavalla. Oikeussäännöt toteuttavat ”joko–tai”-tyyppistä logiikkaa, eli ne joko soveltuvat ratkaistavana olevaan tapaukseen tai sitten eivät. Oikeusperiaatteet puolestaan voivat soveltua tapaukseen ”enemmän tai vähemmän”, eikä periaatteiden keskinäisiä suhteita tai hierarkioita ole mahdollista määrittää yleispätevästi. Kun siis ratkaisun tukena käytetään oikeusperiaatetta, sen ilmentämät arvot ja tavoitteet tulee suhteuttaa muihin tapauksessa vaikuttaviin yhteiskunnallisiin tausta-arvoihin ja tavoitteisiin.<sup>44</sup> Oikeusperiaatteiden ollessa törmäyskurssilla keskenään tulee etsiä ihanteellinen kompromissi, jossa kumpikin periaate

---

<sup>41</sup> Koivisto 2013, s. 1043–1044.

<sup>42</sup> Brown 2017, s. 2.

<sup>43</sup> Ks. Brown 2017, s. 211.

<sup>44</sup> Nurmi 2005, s. 201.

tulee jollain tavalla huomioiduksi.<sup>45</sup> Oikeusperiaatteen ja -säännön välinen raja voi kuitenkin olla häilyvä. Esimerkiksi hallinnon oikeusperiaatteet ovat sääntöluonteisia, sillä niiden vastainen harkintavallan käyttö voi johtaa päätöksen kumoamiseen lainvastaisena.<sup>46</sup>

Myös luottamuksensuojan antamista tai rajoittamista perustellaan usein muilla hallinto-oikeudellista päätöksentekoa ohjaavilla periaatteilla. Tämä on monesta syystä luonteva lähtökohta. Ensinnäkin luottamuksensuojalla on kiinteitä yhteyksiä esimerkiksi suhteellisuusperiaatteeseen.<sup>47</sup> Toiseksi luottamuksensuojan soveltaminen merkitsee usein poikkeusta hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta.<sup>48</sup> Kolmanneksi, kuten edellä todettiin, oikeusvarmuus voi perustella sekä luottamuksensuojan antamista että siitä irtaantumista. Lisäksi vaikka luottamuksensuoja rajoittaa viranomaisen harkintavaltaa, sama pätee myös toisinpäin: harkintavallan kunnioittaminen voi heikentää asianosaisen mahdollisuuksia saada luottamuksensuojaa, mikä saattaa selittää myös luottamuksensuojaratkaisujen suhteellisen pientä vuosittaista määrää.<sup>49</sup>

Hallinnon toiminnassa ja päätöksenteossa noudatettavat oikeusperiaatteet voivat siis olla keskinäisessä kollisiossa, jolloin niiden turvaamisen mahdollisuuksia joudutaan yksittäistapauksissa arvioimaan suhteessa toisiinsa. Tässä arvioinnissa keskeistä on *punninta*. Punninnan merkityksen arvioinnissa voidaan lainata *Robert Alexyn* teoriaa, johon kuuluu punnintalaki. Sen keskeinen ajatus on, että mitä enemmän jokin periaate jätetään täyttämättä tai mitä enemmän sitä loukataan, sitä tärkeämpää vastakkaisen tai ristiriidassa olevan periaatteen toteutumisen täytyy olla<sup>50</sup>. Tästä näkökulmasta voidaan myös tarkastella yksittäisiä luottamuksensuojaratkaisuja, joissa punnittavina voivat olla esimerkiksi luottamuksensuoja ja oikeusvarmuus. Seuraavassa luvussa havainnollistetaan tässä luvussa esitettyä. Huomataan, että monesti KHO joutuu luottamuksensuojaratkaisuisaan ottamaan kantaa myös muiden periaatteiden soveltuvuuteen.

---

<sup>45</sup> Kavonius 2001, s. 33.

<sup>46</sup> HE 29/2018 vp, s. 82.

<sup>47</sup> Ks. esim. Koillinen 2012, s. 147–168, 494–514 ja Boughey 2017.

<sup>48</sup> Mikkilä–Räbinä 2017, s. 436.

<sup>49</sup> Boughey 2017, s. 84.

<sup>50</sup> Alexy 1985, s. 146.

## 4 Luottamuksensuojan suhde muihin oikeusperiaatteisiin viimeaikaisessa oikeuskäytännössä

### 4.1 Luottamuksensuojaa vai vilpittömän mielen suoja?

Hallintolakia koskeva hallituksen esitys toteaa, että kun yksityinen on vilpillisellä menettelyllään aikaansaanut päätöksen virheellisyyden, luottamusta ei voida suojata.<sup>51</sup> Näin ollen vilpittömän mielen suoja on luottamuksen suojaamisen ennakkoehto. Vilpittömän mielen suoja on myös luottamuksensuojaa konkreettisempi suojan muoto<sup>52</sup>. Vilpittömän mielen suoja ja luottamuksensuoja eroavat toisistaan keskeisesti siinä suhteessa, että luottamuksensuojan antaminen edellyttää punnintaa, jossa vastakkain ovat yksityinen ja julkinen etu, kun taas vilpittömän mielen suojan antaminen perustuu lainopilliseen analyysiin eli tulkintaan.<sup>53</sup> Hallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että ”luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun”.<sup>54</sup> Myös lainsäätäjät siis huomaa luottamuksensuojan edellyttävän punnintaa.

Koska luottamuksensuojan saaminen edellyttää jo hallituksen esityksen sanamuodon mukaan yksityiseltä vilpittömältä menettelyä, luottamuksensuojaratkaisuisissa olisi luontevaa ottaa kantaa siihen, täyttyykö tämä edellytys. Vuosien 2020–2024 hallintolakiin viittaavissa luottamuksensuojaratkaisuisissa ei kuitenkaan ole mainintaa vilpittömästä menettelystä tai vilpittömästä mielestä. Kuitenkin kun kyse on verotusmenettelyyn liittyvästä asiasta, vilpittömään mieleen viittaaminen on liki välttämätöntä, joten näissä asioissa käsite on saanut enemmän huomiota. VML 26.2 §:n luottamuksensuojasäännöksessä vilpittömän mielen käsite on mainittu suoraan lain kirjaimessa, lainkohdan ensimmäisessä virkkeessä: ”Jos asia on tulkinnanvarainen tai epäselvä ja jos verovelvollinen on toiminut vilpittömässä mielessä viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti, on asia ratkaistava tältä osin verovelvollisen eduksi, jos ei erityisistä syistä muuta johdu.” Tämä virke asettaa vero-oikeudelliselle luottamuksen suojaamiselle kolme edellytystä: asian tulkinnanvaraisuus tai

---

<sup>51</sup> HE 72/2002 vp, s. 18.

<sup>52</sup> Wikström 2010, s. 168. Ks. myös HE 72/2002 vp, s. 20.

<sup>53</sup> Wikström 2010, s. 173.

<sup>54</sup> HE 72/2002 vp, s. 56.

epäselvyys, verovelvollisen vilpitön mieli ja se, että verovelvollinen on toiminut viranomaisen omaksuman käytännön tai sen antamien ohjeiden mukaisesti. Kaikkien kolmen edellytyksen on täyttyvä, jotta luottamuksensuojaa voidaan myöntää.<sup>55</sup>

Vero-oikeudellisissa KHO:n ratkaisuisa vilpitön mieli onkin huomioitu päätöksen perusteluissa. Tuoreesta oikeuskäytännöstä löytyy joitain vilpittömään mieleen viittaavia luottamuksensuojaratkaisuja. Niissä pohditaan nimenomaan VML 26.2 §:n soveltamisedellytyksiä. Vuosilta 2020–2024 tällaisia ratkaisuja ovat KHO 2021:18, KHO 2023:63 ja KHO 2024:116. Seuraavaksi kuvaan lyhyesti ratkaisun KHO 2023:63 luottamuksensuoja-arvioita. Ennakkopäätöksestä KHO 2021:18 puhutaan luvussa 4.2 yhdenvertaisuusarvioiden yhteydessä. Myös siinä ratkaisussa mainitaan vilpitön mieli, mutta se ei ole tämän KHO:n ratkaisun keskeinen peruste. Ratkaisun KHO 2024:116 analysointi ei anna tälle työlle sellaista lisäarvoa, että sitä olisi syytä tarkastella erikseen. Oikeuskirjallisuudessa on arvioitu, että luottamuksensuoja olisi verotuksen alalla mahdollisesti jopa kaikkein tärkein modernin oikeusturva-ajattelun ilmentymä<sup>56</sup>, joten verotuspäätösten oikeusturva-asioista kiinnostuneen kannattaa tutustua myös tuohon ratkaisuun.

Osingonjakoon liittyvässä ratkaisussa KHO 2023:63 on erikseen luetteloitu osapuolten käsitykset luottamuksensuojan saamisen edellytyksistä. Perustelut kytkeytyvät juuri siihen, onko verovelvollinen asianosainen toiminut vilpittömässä mielessä. KHO johtaa vilpittömän mielen käsitteestä arvionsa siitä, onko verovelvollisen luottamusta suojattava. Päätöksen perusteluissa luottamuksensuoja ja vilpitön mieli saavat tällaisen keskinäisen yhteyden: ”Koska muutoksenhakija on yhtiön osakkaana toiminut vilpittömässä mielessä Verohallinnon noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti, verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 2 momentissa säädetty luottamuksensuojaa koskevat edellytykset ovat hänen verotuksessaan täyttyneet 1.2.2016 alkaen.”<sup>57</sup> Luottamuksensuojaa oli KHO:n mukaan myönnettävä, koska Verohallinto oli antanut yhtiölle nimenomaisia kannanottoja ja yhtiön ennakkopidätysvelvollisuutta koskevan päätöksen.

---

<sup>55</sup> Ks. Verohallinnon ohjeet: Luottamuksensuoja verotusmenettelyssä.

<sup>56</sup> Wikström ym. 2015, s. 123.

<sup>57</sup> KHO 2023:63, kohta 37.

Tämän luvun alussa on avattu luottamuksensuojan ja vilpittömän mielen yhteyttä. Koska yhteys on varsin tiivis, on hieman yllättävää, että vuosien 2020–2024 hallintolain luottamuksensuojasääntelyyn viittaavissa ratkaisuissa ei ole käytetty lainkaan vilpittömän mielen käsitettä, vaan periaatteen soveltamisedellytykset on arvioitu kokonaan muilla keinoin. KHO on ainakin tässä tutkielmassa käytetyn otoksen perusteella pitäytynyt siinä, että vilpittömän mielen edellytys tuodaan esiin vain vero-oikeudellisissa asioissa ja vain kun sovellettavassa pykälässä suoraan on tämä käsite mainittu. *Kauko Wikström* argumentoi, että hallintolain ilmaus ”oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset” rajaa luottamuksensuojan alaa tarkemmin kuin ”vilpittömän mieli”, jonka toteutuminen arvioidaan ulkoisten kriteerien avulla<sup>58</sup>. Hänen mukaansa vilpittömän mielen suoja ja luottamuksensuojaa ei voida samastaa.<sup>59</sup>

Kun KHO:n luottamuksensuojaratkaisuja tarkastellaan, voidaan kuitenkin havaita, että vilpittömän mieli on tausta-ajatuksena myös ainakin joissain hallintolain luottamuksensuojasääntöön viittaavissa päätöksissä, esimerkiksi ratkaisussa KHO 2021:16. Toimiminen viranomaisen ohjeen tai päätöksen mukaan ilmentää vilpittömää mieltä. Tässä tapauksessa on ollut kyse siitä, että viranomaispäätöksessä on ollut kaksi eri päivämäärää muutoksenhakuajan päättymiselle ja siten kahden vuoden määräajan laskemisen alkamiselle. KHO:n mukaan ”luvanhakijat ovat tässä tilanteessa voineet luottaa siihen, että toimimalla lainvoimaisuustodistuksen perusteella laskettavan määräajan mukaisesti he ovat hakeneet rakennuslupaa maankäyttö- ja rakennuslain 174 §:n 2 momentissa säädetyssä määräajassa”<sup>60</sup>. Toimiminen ohjeiden mukaan on yhteydessä nimenomaan vilpittömään mieleen enemmän kuin luottamuksensuojaan.<sup>61</sup>

## 4.2 Luottamuksensuoja ja yhdenvertaisuus sekä tasapuolinen kohtelu

Edellä luvussa 3.2 selostettu periaatteiden välinen punninta tarkoittaa, että muut oikeusperiaatteet voivat myös rajoittaa luottamuksensuojan soveltamisalaa. Esimerkiksi

---

<sup>58</sup> Wikström 2010, s. 164–165.

<sup>59</sup> Wikström 2010, s. 168.

<sup>60</sup> KHO 2021:16, kohta Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu > Perustelut > 1. Ratkaisu valituksineen > Oikeudellinen arviointi.

<sup>61</sup> Wikström 2010, s. 172: ”Vilpittömän mielen suoja koskee tilannetta, jossa verovelvollinen on toiminut viranomaisen noudattaman käytännön tai ohjeiden mukaisesti. Luottamuksensuojassa on kysymys oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetuista odotuksista.”

kansalaisuutta koskevassa ratkaisussaan 2021:23 korkein hallinto-oikeus on vedonnut yhdenvertaisuuteen sekä viranomaistoiminnan ennustettavuuteen ja jättänyt näiden perusteella antamatta luottamuksensuojaa. Vaikka luottamuksensuojan periaatteeseen on rakennettu ajatus siitä, että se tukee oikeusvarmuutta, tässä ratkaisussa KHO tukeutuu oikeusvarmuuteen perustellakseen luottamuksensuojasta *irtaantumista*. Kyse on tapauksesta, jossa A on ensin saanut Suomen kansalaisuuden adoption perusteella, minkä jälkeen hänelle on myönnetty Ison-Britannian kansalaisuus vanhempiensa tekemän hakemuksen perusteella. A on ollut virheellisesti merkittynä väestötietojärjestelmään Suomen kansalaiseksi, koska Suomen viranomaisille ei ollut ilmoitettu hänen saaneen Ison-Britannian kansalaisuuden. KHO:n päätöksen mukaisesti asianosaista ei tullut pitää Suomessa Suomen vaan Ison-Britannian kansalaisena.

Nähdäkseni KHO pitää luottamuksensuojaa tässä ratkaisussaan vahvasti punnintanormina. Se vetoaa muihin keskeisiin oikeusperiaatteisiin ja pyrkii näin suhteellistamaan luottamuksensuojan painoarvoa. Ratkaisussa todetaan, että ”asiassa ei ole kysymys ainoastaan luottamuksensuojan periaatteesta, vaan myös laillisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteista, jotka ovat kiinteässä yhteydessä oikeusvarmuuden käsitteeseen”<sup>62</sup>. Kansalaisuuden saamisen edellytyksiä tulee siis arvioida myös – ja oikeastaan ensi sijassa – siitä näkökulmasta, täytyvätkö muut kansalaisuuden saamisen edellytykset. Näihin edellytyksiin kuuluu yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen. Se olisi tässä ennakkoehtona myös luottamuksensuojan antamiselle ja saamiselle.

KHO:n argumentoinnista tässä ratkaisussa voisi esittää sellaisen punnintaa havainnollistavan metaforan, että vaa’an toisessa kupissa painaa oikeusvarmuus, johon laillisuus- ja yhdenvertaisuusperiaate on kytketty, ja toisella puolella on luottamuksensuoja yksin, ilman oikeusvarmuusargumenttien tukea. Tällöin luottamuksensuoja ei KHO:n perustelujen mukaan yksin riitä kääntämään ratkaisua asianosaiselle edulliseksi. Koska luottamuksensuojaa ei anneta, Alexyn teorian mukaan tällaisessa tilanteessa on tärkeää taata luottamuksensuojan sivuuttavien oikeusperiaatteiden eli oikeusvarmuuden, laillisuusperiaatteen ja yhdenvertaisuusperiaatteen toteutuminen. Kun KHO jättää antamatta luottamuksensuojaa, se katsoo näin muiden periaatteiden toteutumisen erityisen tärkeäksi.

---

<sup>62</sup> KHO 2021:23, kohta ”Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa”, kahdeksas kappale.

Tarkasteltaessa luottamuksensuojan kaksoisroolia sääntönä ja periaatteena havaitaan, että tällaisessa ratkaisussa luottamuksensuojaa kohdellaan nimenomaan jälkimmäisenä. KHO:n ratkaisun mukaan ”hallintolaissa tarkoitettu luottamuksensuoja ei ole sellainen lakiin perustuva seikka, jonka perusteella henkilö voi saada, säilyttää tai menettää Suomen kansalaisuuden”, ja näin myöskään viranomaistoiminnan ennustettavuus ei KHO:n mukaan puolla luottamuksensuojan soveltamista tapaukseen. Ratkaisun mukaan ”kansalaisuuden saaminen, säilyttäminen tai menettäminen voi tai on voinut perustua ainoastaan kansalaisuuslainsäädännössä säädettyyn oikeusperusteeseen”.<sup>63</sup>

Puheena ollut ratkaisu muistuttaa siitäkin aiemmin mainitusta seikasta, että jos luottamusta suojataan, se voi merkitä poikkeusta hallinnon asiakkaiden yhdenvertaisesta kohtelusta. Luottamuksensuojan ja yhdenvertaisuuden suhdetta kuvaa myös ratkaisu KHO 2021:18. Kyse on vero-oikeudellisesta asiasta, jossa on arvioitu luottamuksensuojan soveltamedellytyksiä. Tapauksessa oli kyse yksityishenkilön saaman stipendin veronalaisuudesta. Koska stipendinä saaduilla varoilla maksetut kulut olivat elantomenoja eivätkä tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita menoja, stipendi katsottiin asianosaisen veronalaiseksi tuloksi siltä osin kuin sen määrä ylitti valtion taiteilija-apurahan määrän. Ratkaisun otsikossa KHO kuvaa luottamuksensuojan ja tasapuolisen kohtelun vaatimuksen suhdetta seuraavasti:

A oli Verohallinnon noudattaman käytännön osalta esittänyt selvitystä, jonka mukaan eräiden muiden verovelvollisten verotuksissa X ry:ltä stipendeinä saaduilla varoilla katetut vastaavat lukukausimaksut sekä asumis- ja ruokailukulut oli hyväksytty verotuksessa vähennyskelpoisiksi menoiksi. Koska esillä olevien kulujen elantomenoluonnetta ja A:lle myönnetyn stipendin osittaista veronalaisuutta ei ollut katsottava tulkinnanvaraiseksi tai epäselväksi, A:lle ei myönnetty verotusmenettelystä annetun lain 26 §:n 2 momentissa tarkoitettua luottamuksensuojaa.

KHO ei antanut ratkaisevaa merkitystä sille, että A:n esittämän selvityksen mukaan eräiden toisten verovelvollisten verotuksissa esillä olevia kuluja on hyväksytty verotuksessa vähennyskelpoisiksi menoiksi. Luottamuksensuojaa ei annettu, koska yhdenvertaisuusperusteen merkitystä ei katsottu tapauksessa riittävän painavaksi tai ainakaan ratkaisevaksi. Jos taas yhdenvertaisuusperuste olisi johtanut siihen tulkintaan, että stipendin osittainen veronalaisuus olisi katsottu tulkinnanvaraiseksi tai epäselväksi, asia olisi ratkaistu A:n hyväksi ja luottamuksensuojaa olisi annettu. Verotusmenettelystä annettua lakia

---

<sup>63</sup> KHO 2021:23, kohta ”Käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa”, kahdeksas kappale.

koskevassa asiassa tulkinnanvaraisuus tai epäselvyys on lain sanamuodon mukaan yksi kolmesta edellytyksestä luottamuksensuojan saamiseksi. Yhdenvertaisuusperiaatteen tai tasapuolisen kohtelun vaatimuksen soveltuvuus ratkaisi siis KHO:n arviossa sen, voidaanko luottamusta suojata. Tasapuolisuus tarkoittaa tässä muiden verovelvollisten kohdalla noudatettua käytäntöä. VML 26.2 §:n taustalla oleva hallituksen esitys pitää tasapuolisuusvaatimusta vero-oikeudellisen luottamuksensuojan yhtenä mahdollisena perusteena. Siinä todetaan, että luottamuksensuojan perusteena voisi olla viranomaisten joko saman verovelvollisen tai muiden verovelvollisten verotuksessa noudattama käytäntö.<sup>64</sup>

Tasapuolisen kohtelun vaatimus voi siis itse aiheuttaa oikeutetun odotuksen. Asianosainen voi vaatia itselleen myönteistä päätöstä sillä perusteella, että aiempi tulkintalinja johtaisi siihen. Tuoreesta oikeuskäytännöstä voidaan esitellä vielä tapaus KHO 2024:117. Siinä oli kyse palvelusaikakorvauksen maksamisesta määräaikaisessa sotilasvirassa palvelleelle henkilölle, joka oli irtisanoutunut virastaan kesken viiden vuoden määräajan. Ratkaisussa otettiin kantaa luottamuksensuojaan ja tasapuolisuuden vaatimukseen. KHO jätti antamatta luottamuksensuojaa, koska sen mukaan asiassa ei ollut osoitettu, että muutoksenhakijan omassa joukko-osastossa määräaikaisissa viroissa palvelleille henkilöille olisi vakiintuneen käytännön mukaisesti maksettu palvelusaikakorvausta.<sup>65</sup> Vakiintunut käytäntö syntyy luonnollisesti muiden henkilöiden kohtelusta vastaavissa tilanteissa. Tällaisella muotoilulla KHO antaa ymmärtää, että jos tietynlainen vakiintunut käytäntö olisi olemassa, asianosaisella olisi oikeus luottaa samanlaiseen kohteluun myös omalla kohdallaan, eli joissain olosuhteissa tasapuolisen kohtelun vaatimus voisi johtaa luottamuksen suojaamiseen.

### **4.3 Luottamuksensuoja ja suhteellisuusperiaate**

Ratkaisussaan 2020:66 KHO on päätenyt luottamuksensuojan periaateluontoisuutta korostavaan tulkintaan sääntöluonteisen perustelutavan sijasta. Päätöksen asiasisältönä on ollut, että toimeentuloedellytyksen soveltaminen olisi suhteellisuusperiaatteen vastaista kyseisessä turvapaikan saajan perheenyhdistämishakemusta koskevassa asiassa. Ratkaisu havainnollistaa luottamuksensuojan periaateluontoisuuden lisäksi eroa luottamuksensuojaperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen vahvuudessa. Samassa kappaleessa

---

<sup>64</sup> HE 53/1998 vp, s. 11.

<sup>65</sup> KHO 2024:117, kohta 33.

viitataan ensin suhteellisuusperiaatteeseen ja vasta sitten luottamuksensuojaan, ja myös sanamuodot on valittu suhteellisuusperiaatetta korostaen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että edellä mainituissa olosuhteissa toimeentuloedellytyksen soveltaminen sillä perusteella, että oleskeluluvan hakijat ovat muuttaneet itse ensin aikaisemmaksi siirtämäänsä aikaa myöhemmäksi, mutta kuitenkin varhaisemmaksi kuin lähetystöstä ensimmäisellä varauksella saatu aika, olisi hallintolain 6 §:stä ilmenevän suhteellisuusperiaatteen vastaista. Asiaa arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon Maahanmuuttoviraston ohjeen tulkinnanvaraisuus ja muutoksenhakijoiden oikeus luottaa viranomaisen toiminnan johdonmukaisuuteen. Perheenyhdistämishakemuksiin ei näin ollen tässä tilanteessa ole sovellettava toimeentuloedellytystä.<sup>66</sup>

Ratkaisun luottamuksensuojaan liittyvän osan sisältämä ilmaus ”asiaa arvioitaessa on erityisesti otettava huomioon” viittaa siihen, että mukana on KHO:n omaa tulkintaa, ja että luottamuksensuoja on eräänlainen ”lisämauste” suhteellisuusperiaatteen ohella.

Suhteellisuusperiaate sen sijaan mainitaan ratkaisussa käytännössä pakottavana sääntönä (” – olisi hallintolain 6 §:stä ilmenevän suhteellisuusperiaatteen vastaista”).

Suhteellisuusperiaatteen kohdalla viitataan siis lakiin, kun taas luottamuksensuoja mainitaan yleisen tason periaatteena ja erikseen punnittavana seikkana. Toisaalta ratkaisu ilmentää luottamuksensuojan ja suhteellisuusperiaatteen yhteistä soveltamisalaa ja logiikkaa.

Molempia käytetään ratkaisussa perustelemaan yksityisen aseman puolustamista. Yksi luottamuksen suojaamisen kohde on tässä ratkaisussa se, että viranomaisen noudattaa suhteellisuusperiaatetta.

Ratkaisussa KHO 2021:126 valittaja on vedonnut luottamuksensuoja-, suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Vaikka kyse on vero-oikeuteen liittyvästä asiasta, arvioitavaksi tulee nimenomaan hallintolain luottamuksensuojasäännös. Tapaus kuuluu nimittäin valmisteverotuksen piiriin, eikä valmisteverotuslakiin (182/2010) sisälly luottamuksensuojasäännöstä. Verotuksen luottamuksensuojasäännös ei tule tässä ratkaisussa sovellettavaksi myöskään viittaussäännöksen nojalla. Valittajana oleva yhtiö on vedonnut luottamuksensuojaan ja maininnut yhtiön toimineen vilpittömässä mielessä. KHO ei kuitenkaan mainitse vilpittömää mieltä ratkaisussaan – ilmeisesti siksi, että se ei sovelle verotusmenettelystä annetun lain vaan hallintolain luottamuksensuojasäännöstä. Alueellinen hallinto-oikeus on katsonut, että HL 6 §:n oikeutettuja odotuksia koskeva periaate sekä

---

<sup>66</sup> KHO 2020:66, kohta Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös, kolmas kappale.

verotuksessa yleisesti sovellettavat luottamuksensuojaa koskevat periaatteet ”tulee ottaa huomioon arvioitaessa luottamuksensuojan edellytysten täyttymistä valmisteverotuksessa”<sup>67</sup>.

Jälleen havaitaan, että hallinto-oikeudellista luottamuksensuojaa pidetään periaatteena enemmän kuin sääntönä. Ilmaus ”tulee ottaa huomioon” ei linjaa luottamuksensuojalle erityisen konkreettista soveltamisympäristöä. Epätarkka ilmaus sopii selvästi huonommin säännölle kuin periaatteelle. Jos käytetään aiemmin kehitettyä vaakavertausta, voidaan jälleen ajatella, että luottamuksensuoja on vain yksi tasapainottava tekijä, joka on yksin suhteellisen kevyt verrattuna muihin periaatteisiin. Korkein hallinto-oikeus yhtyy hallinto-oikeuden perusteluihin luottamuksensuojan osalta. KHO toteaa vielä, että ”luottamuksensuoja ei ole ollut esteenä jälkiverotuspäätösten toimittamiselle”<sup>68</sup>. Näin KHO tunnistaa periaatteen olemassaolon, mutta samalla toteaa, että sen merkitys ei ole riittävän suuri, jotta valitus voisi menestyä. Luottamuksensuoja-argumentti on siis liian *kevyt*. Kun verrataan siihen, miten suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteesta on ratkaisussa puhuttu, huomataan selvä voimakkuusero: KHO toteaa, että ”laissa säädetyn veron maksuunpano laissa säädetyssä määräajassa ei ole myöskään hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen tai yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista”.<sup>69</sup> Hallinto-oikeuden tai KHO:n luottamuksensuoja-arvioista ei tällaista ”vastaista”-sanan kaltaista painokasta ilmausta löydy, vaikka valittaja onkin sitä käyttänyt. Tuomioistuimen mukaan luottamuksensuoja on enemmän punninnassa huomioon otettava seikka kuin ratkaisuun johtava tekijä. Tässäkin KHO:n ratkaisussa luottamuksensuoja tulee arvioitavaksi vasta suhteellisuusperiaatteen jälkeen.

---

<sup>67</sup> KHO 2021:126, kohta Hallinto-oikeuden ratkaisu, Luottamuksensuoja.

<sup>68</sup> KHO 2021:126, kohta 3.3 Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös, Hallintolain 6 §:n soveltaminen.

<sup>69</sup> KHO 2021:126, kohta 3.3 Oikeudellinen arviointi ja johtopäätös, Hallintolain 6 §:n soveltaminen.

## 5 Lopuksi

Tässä tutkielmassa on pyritty hahmottamaan luottamuksensuoja keskeisenä osana hallinnon oikeusperiaatteiden moniulotteista kokonaisuutta kotimaisessa oikeusjärjestyksessämme. Periaatteen soveltamisedellytyksiä on tutkittu erityisesti siitä näkökulmasta, kuinka muut oikeusperiaatteet vaikuttavat siihen, voidaanko luottamusta suojata. Luottamuksensuoja on siinä mielessä kiinnostava oikeusperiaate, että oikeusjärjestyksen avulla voidaan usein perustella paitsi sen korostaminen, myös sen sivuuttaminen tai ainakin suhteellistaminen. Siksi periaatteen soveltamisedellytysten arviointi ja asemointi osaksi oikeussuojakeinojen järjestelmää vaativat usein sen punnitsemista muiden oikeusperiaatteiden ja -sääntöjen kanssa.

Kuten edellä on todettu, luottamuksensuojan antaminen edellyttää yksityisen ja julkisen edun välistä punnintaa, kun taas vilpittömän mielen suojan antamisessa ratkaisee tulkinta. Tästä vilpittömän mielen suojan ja luottamuksensuojan välisestä erosta havaitaan, että luvuissa 4.2 ja 4.3 kuvatut ratkaisut kytkeytyvät pääosin nimenomaan yksityistä ja julkista etua vertailevaan luottamuksensuoja-arviointiin, jossa punninnan merkitys korostuu. Luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisedellytyksiä ei voi määrittää yleispätevästi, mutta laajempi tutkimus esimerkiksi vilpittömän mielen käsitteen merkityssisällöstä ja yhteydestä luottamuksensuojaan voisi olla arvokasta niin lainsäädäntö- kuin tuomioistuintyölle.

Tutkielmassa on havaittu, että muut oikeusperiaatteet voivat sekä rajoittaa että laventaa luottamuksensuojan soveltamisalaa. Erityisen monitahoinen on luottamuksensuojan ja yhdenvertaisen kohtelun<sup>70</sup> suhde. Se ilmenee KHO:n viimeaikaisessa oikeuskäytännössä ainakin kahdella eri tavalla. KHO katsoo ensinnäkin, että tasapuolisuuden vaatimus voidaan katsoa luottamuksensuojaa painavammaksi sillä lopputuloksella, että luottamusta ei suojata. Toiseksi vaikka luottamuksensuojaa haettaisiin tasapuolisen kohtelun vaatimukseen vedoten, tätä vaatimusta ei välttämättä katsota riittävän painavaksi perusteeksi antaa luottamuksensuojaa.

Tässä tutkielmassa on havaittu, että luottamuksensuoja-asiat arvioidaan KHO:n ratkaisuisissa usein viimeisten seikkojen joukossa. Vaikka olen edellä pohtinut, voisiko tämä kertoa luottamuksensuojan keveydestä tai heikkoudesta verrattuna muihin periaatteisiin, muunlaiset tulkinnat ovat ehkä perustellumpia. Luottamuksensuojan pitäminen viimesijaisena – tai

---

<sup>70</sup> Yhdenvertaisen kohtelun ja tasapuolisen kohtelun käsitteet samastetaan tässä tulkinnassa.

ainakin sen mainitseminen viimeisenä – on loogista, sillä luottamuksensuoja vaatii ensin pohjan oikeusjärjestyksestä. Ennen kuin voidaan kertoa, suojataanko oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia, täytyy tietää, millaisia odotuksia oikeusjärjestys mahdollisesti perustaa ja ovatko ne oikeutettuja. Nämä odotukset voivat syntyä muista oikeusperiaatteista, kuten suhteellisuusperiaatteesta, minkä vuoksi luottamuksensuojan mahdollisuudet on hyvä arvioida vasta muiden periaatteiden jälkeen. Onhan myös itse hallinnon oikeusperiaatteita koskeva pykälä kirjoitettu siten, että luottamuksensuojan vaatimus todetaan viimeisenä ja vieläpä erikseen omassa virkkeessään.

Luottamuksensuojan ja muiden periaatteiden välillä on mahdollisesti ristiriitoja käytännön ratkaisutilanteissa. Kysymys tämän konfliktin oikeuttamisesta ei vaikuta olevan yksinkertainen, eikä voida yleispätevästi väittää, että toinen periaate olisi toista painavampi. Lain soveltajan on asetettava vaakakuppeihin periaatteiden lisäksi kulloisenkin tapauksen käytännön faktat. Vaikka tapauskohtainen punninta on luottamuksensuoja-arvioinnissa keskeistä, vaaka itsessään on pidettävä johdonmukaisen laintulkinnan avulla oikein kalibroituina.