

Susanna Neuvonen

**LUOTTAMUKSENSUOJA KANSALAISUUDEN
MENETTÄMISTÄ KOSKEVISSA
KYSYMYKSISSÄ**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
kandidaatin tutkielma
Huhtikuu 2024

TIIVISTELMÄ

Susanna Neuvonen: Luottamuksensuoja kansalaisuuden menettämistä koskevissa kysymyksissä
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeuden opintosuunta
Huhtikuu 2024

Tämän tutkielman tutkimuskysymyksenä on luottamuksensuojaperiaatteen merkitys kansalaisuuden menettämistä koskevissa kysymyksissä. Aihetta on tutkittu tarkastelemalla tutkimuskysymyksen kannalta relevanttia lainsäädäntöä, oikeuskirjallisuutta ja oikeuskäytäntöä. Tutkielma on lainopillinen ja rajattu koskemaan ainoastaan kansallista lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, mikä rooli luottamuksen suojalla on kansalaisuuden menettämistä koskevissa kysymyksissä.

Luottamuksensuojaperiaatteen tarkoituksena on turvata hallinnon asiakkaan perustellut oikeutetut odotukset. Ihmisten on pystyttävä luottamaan siihen, ettei viranomaisen toiminta odottamatta muutu odottamatta negatiiviseen suuntaan jo myönnetyn oikeuden tai etuuden suhteen. Luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisen edellytyksenä ovat oikeusjärjestykseen perustuvat oikeutetut odotukset sekä asianosaisen toimiminen vilpittömässä mielessä. Kansalaisuuden menettämistä koskevissa kysymyksissä luottamuksen suojan merkitys korostuu. Tutkielmassa on tarkasteltu, miten luottamuksensuoja ilmenee kansalaisuuden menettämistä koskevassa lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä.

Tutkimustuloksista ilmenee, että jo kansalaisuutta koskevassa lainsäädännössä suojataan luottamusta kansalaisuuden pysyvyyteen. Tämä toteutuu muun muassa siten, että viranomaisella on käytössä pääosin laajaa harkintavaltaa kansalaisuuden menettämisestä päättäessä. Lisäksi lainsäädäntöön on kirjattu useita erilaisia tilanteita koskevia suojaavia aikarajoja, joiden ylittymisen jälkeen kansalaisuutta ei enää voi menettää, vaikka peruste kansalaisuuden menettämiseksi muutoin olisikin.

Aihetta koskevasta oikeuskäytännöstä voidaan havaita, että luottamuksensuojan soveltamista joudutaan pohtimaan silloin, kun viranomaisen toiminnan vuoksi henkilölle on syntynyt perustelluja oikeutettuja odotuksia kansalaisuusasemansa suhteen. Tällaisia oikeutettuja odotuksia voi syntyä muun muassa ajan kulumisen takia tai viranomaisilta saatujen virheellisten menettelyohjeiden perusteella. Luottamuksensuojan soveltamista arvioitaessa on kuitenkin aina punnittava julkisen edun ja yksityisen tunteen luottamuksen välistä suhdetta.

Avainsanat: Luottamuksensuojaperiaate, kansalaisuuden menettäminen, oikeutetut odotukset, tapauskohtainen harkinta, intressipunninta

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
 Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Tekoälysovellusten nimi ja versio:

Käyttötarkoitus: [Kuvaa tähän yksityiskohtaisesti, mihin tarkoitukseen ja miten tekoälyä on sovellettu opinnäytteeseen tutkielmaprosessin aikana.]

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: [Luettele tähän kaikki opinnäytteen vaiheet ja osiot, joissa tekoälyä on tutkielmaprosessin aikana käytetty.]

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

Sisällysluettelo

1 Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuksen menetelmä, rakenne, rajaus ja aineisto	2
2 Luottamuksensuoja	4
2.1 Hallinnon oikeusperiaatteet	4
2.2 Luottamuksensuojaperiaate	5
2.3 Luottamuksensuojaperiaatteen taustaa	7
3 Kansalaisuuden saaminen ja menettäminen	9
3.1 Suomen kansalaisuuden saaminen	9
3.2 Suomen kansalaisuuden menettäminen	10
3.3 Viranomaisen harkintavalta	13
4 Luottamuksensuoja kansalaisuuden menettämistä koskevassa oikeuskäytännössä	15
4.1 Oikeuskäytännön merkitys	15
4.2 Luottamuksensuoja syntyi ajan kulumisen seurauksena	16
4.3 Luottamuksensuoja viranomaisen toimintaan	18
4.4 Luottamuksensuojaa ei ollut ilman perusteltua oikeusjärjestyksen mukaista oikeutettua odotusta ..	20
5 Johtopäätökset	23
Lähdeluettelo:	25

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Luottamuksensuojaperiaate on yksi hallintolaissa (434/2003) mainittu hallinnon oikeusperiaatteista, ja sen päätehtävänä on turvata hallinnon asiakkaan oikeudet odotukset. Luottamuksensuojaperiaate on yhdessä muiden hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa kirjattu hallintolain 6 §:ään. Luottamuksensuojaperiaatetta on tarkasteltu oikeuskirjallisuudessa ja etenkin verotukseen ja julkisoikeuteen liittyvissä kysymyksissä melko paljon. Tämän tutkielman tutkimuskysymyksenä on keskittyä tarkastelemaan luottamuksensuojaa siitä näkökulmasta, miten luottamuksensuojan näkyvyys kansalaisuuden menettämistä koskevilla kysymyksillä.

Kansalaisuuden menettäminen ja luottamuksensuoja valikoitui aiheeksi sen eräänlaisen ajankohtaisuuden vuoksi. Asenneilmapiiri kansainvälisiä kysymyksiä kohtaan on kiristynyt Suomessa vain muutaman vuoden sisällä muuan muassa Ukrainan sodan seurauksena. Kansalaisuuteen liittyvät kysymykset ovatkin nousseet Suomessa aiempaa enemmän keskiöön. Yksi esimerkki tästä on pääministeri Petteri Orpon hallituksen esityksessä ehdotetut kiristykset kansalaistamisen ehtona oleviin asumisaikavaatimuksiin.¹ Hallituksen esitys osoittaa, että poliittinen tahtotila on tiukentaa kansalaisuuden ehtoja. Tämän vuoksi ei olisikaan mahdotonta, vaikka tulevaisuudessa tiedossa olisi muitakin tiukennuksia kansalaisuutta koskevaan lainsäädäntöön.

Suurimmalle osalle ihmisistä kansalaisuudella on elämässä varsin keskeinen rooli, joten luottamuksensuojalla voidaan katsoa olevan erityistä merkitystä kansalaisuusasioissa. Luottamuksensuojaperiaate muodostaakin yhdessä muiden hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa pohjan sille, että ihmiset voivat luottaa viranomaisen toimintaan ja oikeusvaltioon. Luottamuksensuojaa ei voi tarkastella täydellisesti erillään muista hallinnon oikeusperiaatteista, sillä ne yhdessä nivoutuvat yhteen muodostaen kokonaisuuden. Oikeusperiaatteista nimenomaan luottamuksensuojan erityinen tarkoitus on kuitenkin suojata hallinnon asiakkaiden perustellut oikeudet odotukset.

Kansalaisuuden menettämisen yhteydessä luottamuksensuojaperiaatetta ei ole juurikaan varsinaisesti aiemmin tarkasteltu laajemmin omana erillisenä aiheenaan. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin käytetty suppeammin joitakin kansalaisuuden menettämiseen liittyviä oikeustapauksia esimerkkinä luottamuksensuojaperiaatteen soveltamisesta oikeuskäytännössä. Kansalaisuuden

¹ HE 27/2024 vp, esityksen pääasiallinen sisältö.

menettämistäkään ei löydy juuri aiempaa lainopillista tutkimusta, joka rajautuisi puhtaasti vain kansalaisuuden menettämiseen. Monilla muilla kansalaisuuteen ja ulkomaalaisasioihin liittyvillä kysymyksillä on kuitenkin yhtymäkohtia myös kansalaisuuden menettämisen kanssa.

Oikeuskäytäntöä kansalaisuuden menettamisestä ja luottamuksensuojaperiaatteesta sen sijaan löytyy suhteellisen runsaasti. Kansalaisuuden menettämistä koskevat kysymykset kuuluvat hallinto-oikeuden piiriin luottamuksensuojaperiaatteen ollessa hallinto-oikeuden yleislakiin, hallintolakiin, kirjattu oikeusperiaate. Myös kansalaisuuslain (359/2003) eräiden kirjausten voi nähdä jo itsessään ilmentävän pyrkimystä suojata ihmisten oikeutettuja odotuksia. Tästä voidaan luoda tutkimushypoteesi, että luottamuksensuojaperiaatteella on merkitystä kansalaisuuden menettämistä koskevissa kysymyksissä.

1.2 Tutkimuksen menetelmä, rakenne, rajaus ja aineisto

Kuten aiemmin on todettu, tutkielma tarkastelee luottamuksensuojaperiaatetta kansalaisuuden menettämistä koskevien kysymysten yhteydessä. Kyseessä on lainopillinen tutkimus. Tutkimus rakentuu siten, että johdantoluvun jälkeen aihetta lähestytään tarkastelemalla ensin toisessa luvussa luottamuksensuojaperiaatetta oikeusperiaatteena sekä myös muita hallinnon oikeusperiaatteita yleisemmällä tasolla. Tutkimuskysymyksen ymmärtämisen kannalta on merkityksellistä selvittää myös luottamuksensuojaperiaatteen täyttymisen ehtoja ja sen asemaa suomalaisessa oikeuskäytännössä.

Kolmannessa luvussa siirrytään tarkastelemaan kansalaisuuslakia ja Suomen kansalaisuuden saamiseen ja menettämiseen liittyviä käytäntöjä. Tarkoituksena on näin selvittää niitä ehtoja, joiden avulla määritellään Suomen kansalaisuuden säilyttäminen tai menettäminen. Neljännessä luvussa tarkastellaan oikeustapauksia, joissa on vedottu luottamuksensuojaan kansalaisuudenmenettämistilanteissa. Tämän tarkoituksena on saada tarkempi kuva siitä, miten luottamuksensuojaa on sovellettu käytännössä kansalaisuuden menettämistä koskevissa oikeustapauksissa. Viidennessä luvussa vedetään johtopäätökset yhteen.

Tarkastelu on rajattu koskemaan luottamuksensuojaperiaatetta kansalaisuuden menettämistapauksissa ainoastaan kansallisella tasolla, joten esimerkiksi EU-oikeus jää tutkimuksen ulkopuolelle. Tästä syystä myös tutkielmassa käytetyt oikeustapaukset koskevat ainoastaan suomalaista oikeuskäytäntöä. Tämä valinta on tehty lähinnä tutkielman rajallisen laajuuden vuoksi. Tutkielman aineisto koostuu tästä syystä ainoastaan kansallista suomalaisesta oikeuskäytännöstä ja lainsäädännöstä esitöineen ja tätä koskevasta oikeuskirjallisuudesta.

Koska luottamuksensuojaperiaate on osa hallinnon oikeusperiaatteiden joukkoa, olen katsonut tarkoituksenmukaiseksi käsitellä tutkielman alkupuolella omassa alaluvussa myös muita hallinnon oikeusperiaatteita ja hallinnon oikeusperiaatteiden yleistä merkitystä. Syvällisemmän muiden hallinnon oikeusperiaatteiden tarkastelun olen kuitenkin rajannut tutkimuksen ulkopuolelle, sillä tutkimuksen pääasiallinen fokus on kuitenkin oikeusperiaatteista luottamuksensuojaperiaatteessa.

Kansalaisuuden menettämistä koskevassa luvussa olen katsonut tarkoituksenmukaiseksi kansalaisuuden menettämisen liittyvien seikkojen lisäksi käsitellä myös Suomen kansalaisuuden saamista lyhyemmin. Nämä kaksi asiaa liittyvät kiinteästi toisiinsa ja kansalaisuuden menettämistä on mielekkäämpi tarkastella, kun on käsitys myös Suomen kansalaisuuden saamisen ehdoista. Oikeustapauksista olen pyrkinyt valikoimaan erilaisia tapausesimerkkejä, joiden avulla on mahdollista hahmottaa, millaisiksi luottamuksensuojan soveltamisen vaatimukset on kotimaisessa oikeuskäytännössä katsottu.

2 Luottamuksensuoja

2.1 Hallinnon oikeusperiaatteet

Hallintolain 6 §:ssä on säädetty hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Nämä 6 §:ään sisältyvät oikeusperiaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate, puolueettomuusperiaate,

suhteellisuusperiaate ja luottamuksensuojaperiaate. Hallinnossa asioivalla on oikeus odottaa, että näitä periaatteita noudatetaan hallintoasian käsittelyssä

Yhdenvertaisuusperiaatteella taataan yhdenvertainen kohtelu, tarkoitussidonnaisuuden perusteella määritellään, että viranomaisen toiminnan pitää olla lakiin perustuvaa, puolueettomuusperiaatteella vaaditaan viranomaisen toiminnan objektiivisuutta, suhteellisuusperiaatteen tarkoituksena on viranomaisen toimien oikeasuhtaisuus lain tavoitteeseen nähden ja luottamuksensuojaperiaatteella tarkoitetaan sitä, että viranomaisen toimien tulee turvata hallinnon asiakkaan oikeutettuja odotuksia. Hallinnon oikeusperiaatteet tulevat sovellettavaksi silloin, kun viranomaisella on mahdollista käyttää harkintavaltaa päätöksissään tai toimenpiteissään.² Hallinnon oikeusperiaatteet siis turvaavat oikeussubjektin oikeuksia kanssakäymisessä viranomaisen kanssa ja varmistavat sen, ettei viranomaisen kohtelu ole mielivaltaista.

Eräänlaisena bonusperiaatteena voidaan aiemmin mainittujen hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi pitää myös kohtuullisuusperiaatetta, joka liittyy siihen, että erityistilanteessa ratkaisun perusteista on mahdollista joustaa. Tämä hallintoperiaate kuitenkin kytkeytyy lähinnä takaisinperintätilanteisiin eri etuuksiin liittyvän lainsäädännön erityissääntelyn kautta. Sillä ei näin ole vakiintunutta asemaa hallinto-oikeudellisena periaatteena sääntelemättömissä tilanteissa.³ Kohtuullisuusperiaatteella ei siis ole yhtä laajaa soveltamisalaa kuin muilla hallinnon oikeusperiaatteilla.

Hallinnon oikeusperiaatteiden on katsottu rajoittavan erityisesti tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvien yksilöllisten hallintopäätösten tekemistä ja niiden merkitys puolestaan on vähäisin

² Mäenpää 2021, s. 90–91.

³ Tuori – Kotkas 2016, s. 182–183.

rutiininomaisissa päätöksissä.⁴ Hallinnon oikeusperiaatteita sovelletaan varsinkin tilanteissa, joissa viranomaisen on mahdollisuus harkita toimivaltansa rajat huomioiden useampia erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja.⁵ Hallinnon oikeusperiaatteiden luonne onkin sellainen, että niiden soveltaminen vaatii paljon tilannekohtaista harkintaa, koska ne ovat enemmän ideaaleja kuin konkreettisia ohjeita, joihin nojautuen päätökset voitaisiin suoraviivaisesti tehdä yhdellä oikealla tavalla. Tämä siirtää paljon tulkinta- ja harkintavaltaa päätöksen tekijälle.

Hallinnon oikeusperiaatteista rajoittaviksi oikeuksiksi voidaan katsoa suhteellisuusperiaate, tarkoituksenmukaisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja puolueettomuusperiaate eli ne luovat kehyksiä sille, millä perustein päätöstä ei tule ratkaista. Luottamuksensuojaperiaate ja kohtuullisuusperiaate taas luovat positiivisia edellytyksiä sille, millä perustein päätös puolestaan tulisi ratkaista.⁶ Tämä jaottelu jakaa hallinnon oikeusperiaatteet ikään kuin kahteen eri kategoriaan sen suhteen, mistä lähtökohdista oikeusperiaatetta toteutetaan. Kaikkien hallinnon oikeusperiaatteiden voidaan katsoa kuitenkin tavoittelevan oikeudenmukaista julkisen vallan käyttöä.

Hallinnon oikeusperiaatteet voidaan katsoa ohjailevan ja rajaavaan ennen kaikkea julkisen vallan käyttämistä ja viranomaisen harkintavaltaa. Mikäli hallinnon oikeusperiaatteita ei noudateta, tämä jo itsessään voi olla valitusperuste. Jos tuomioistuin tulkitsee, että päätöksenteossa on laiminlyöty hallintoperiaatteen noudattamista, tämä on yleensä katsottu harkintavallan väärinkäytöksi ja voi jo yksinään johtaa hallintopäätöksen kumoamiseen.⁷ Hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisella julkisen vallan käytössä on siten paljon painoarvoa, koska muutoin riskinä on, ettei päätöksen voida katsoa olevan lainmukainen.

On kuitenkin hyvä panna merkille, että oikeusperiaatteet voidaan mieltää eri tavoilla. Oikeusperiaatteilla on monia erilaisia merkityksiä. Ne voidaan nähdä moraalien ilmentyminä juridiikassa, osana oikeuslähdeoppia tai sääntelyn päämäärinä.⁸ Tässä mielessä oikeusperiaatteiden rooli voidaan nähdä monitahoisena.

2.2 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaate merkitsee, että oikeussubjektin pitää pystyä perusteltavissa olevien edellytysten perusteella luottamaan viranomaisen toimintaan. Tämä tarkoittaa sitä, että yksilön on

⁴ Tuori – Kotkas 2016, s. 184.

⁵ Mäenpää 2021, s. 91.

⁶ Tuori – Kotkas 2016, s. 188–189.

⁷ Mäenpää 2020 s. 29.

⁸ Tähti 1999 s. 2.

voitava luottaa siihen, ettei viranomaisen toiminta äkillisesti ja varsinkaan takautuen muutu yksilön oikeuden tai edun suhteen negatiiviseen suuntaan. Luottamuksensuojaperiaate toimii näin myös oikeusvarmuuden turvaajana.⁹ Luottamuksensuojan tehtävänä on siis taata se, että oikeussubjektit voivat luottaa viranomaisen toimintaan ja esimerkiksi viranomaisen tekemien päätöksiä pysyvyyteen.

Kun luottamuksensuojaa punnitaan suhteessa jo annetun päätöksen muuttamiseen harkittavia näkökohtia ovat muuan muassa se, että henkilö on luottanut päätökseen ja päätöksellä on voinut olla vaikutusta siihen, miten henkilö elämänsä järjestää. Vaikka kuitenkin tulotaisiin siihen tulokseen, että päätöksen korjaaminen loukkaisi luottamuksensuojaa ja asianosaisen oikeutettuja odotuksia, tulisi vielä kuitenkin harkita myös niitä seikkoja, jotka puhuvat päätöksen muuttamisen puolesta. Esimerkiksi julkinen tai yleinen etu, yhdenvertaisuuden periaate tai hallinnon lainalaisuuden periaate taas saattaisivat puhua päätöksen korjaamisen puolesta. Luottamuksensuojaa tulisikin tarkastella suhteessa muihin seikkoihin.¹⁰

Luottamuksensuojan merkitystä annetun päätöksen muuttamisessa asianomaisen vahingoksi ei voi analysoida tyhjiössä, vaan muutkin asian kannalta merkitykselliset seikat on otettava huomioon. Tästä syystä myös silloin, kun voidaan katsoa oikeussubjektille syntyneen oikeutettuja odotuksia, joita luottamuksensuojaperiaatteella tulisi turvata, tämä ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, että yksilön luottamus voidaan suojata. Toiset asian kannalta oleelliset seikat ja oikeusperiaatteet saattavat nimittäin kuitenkin johtaa siihen, että päätöksen muuttamiselle asianomaisen vahingoksi on luottamuksensuojasta huolimatta vahvemmat perusteet.

Luottamuksensuojan syntymiselle on lisäksi tiettyjä edellytyksiä. Luottamuksensuojan ehtona on ensinnäkin se, että asiakkaalle on syntynyt perusteltuja oikeutettuja odotuksia esimerkiksi myönteisen päätöksen saamisen takia. Toisekseen näiden oikeutettujen odotusten tulee perustua lakiin ja myönnetyin etuuden, neuvon tai muun vastaavan täytyy olla oikeusjärjestyksen mukainen. Kolmas olennainen kriteeri luottamuksensuojan edellytysten täyttymiseksi on asianosaisen vilpittömän mielen. Jos päätös on virheellinen esimerkiksi henkilön antaman väärän informaation takia ei voida katsoa, että tällöin henkilölle syntyisi suojattavia oikeutettuja odotuksia.¹¹ On kuitenkin hyvä huomata, että oikeusjärjestykseen perustuvat oikeutetut odotukset kattavat kansallisen lainsäädännön lisäksi Euroopan yhteisöön lainsäädännön, oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset.¹²

⁹ Mäenpää 2021 s. 108–109.

¹⁰ Suviranta 2004, s. 1421–1422.

¹¹ Mäenpää 2021, s. 109–110.

¹² Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 132.

Luottamuksensuojan periaatteen soveltaminen tulee siis kyseeseen ainoastaan silloin, kun tietyt reunaehdot täyttyvät. Esimerkiksi viranomaisen esittämät näkemykset tai lupaukset eivät sellaisenaan luo oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon pätsi luottamuksen suoja. Viime kädessä luottamuksen suojan arviointi pohjautuu kuitenkin tapauskohtaiseen harkintaan, jolloin verrataan yksilön luottamuksen ja julkisen edun suhdetta.¹³

Luottamuksensuojaperiaatteeseen liittyy siten paljon nimenomaan tilannekohtaista arviointia ja yksilön ja julkisen edun joskus vastakkaisten intressien punnintaa. Lisäksi luottamuksensuojan edellytysten täyttymiselle on ehtona oikeusjärjestyksen mukaiset perustellut oikeutetut odotukset. Oikeussubjektin on myös täytynyt toimia vilpittömässä mielessä luottamuksensuojan saamiseksi.

2.3 Luottamuksensuojaperiaatteen taustaa

Luottamuksensuojan käsite on rantautunut Suomeen 1990-luvulla. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimissa luottamuksensuoja oli tunnustettu hallintoperiaate, ja Suomessa oli tuolloin pyrkimys voimakkaaseen eurooppalaiseen integraatiokehitykseen. Tällöin myös kiinnostus eurooppalaista hallinto-oikeutta kohtaan lisääntyi.¹⁴ Luottamuksensuojaperiaatetta onkin sovellettu laajasti Euroopan yhteisön oikeudessa. Sen juuret ovat olleet toisaalta jäsenvaltioiden oikeustraditiossa, ja toisaalta se pohjaa yleiseen ajatteluun oikeudenmukaisuudesta ja kohtuudesta.¹⁵

Hallituksen esityksessä luottamuksensuojaperiaatteen kirjaamista hallintolakiin on perusteltukin juuri siten, että lähtökohta luottamuksensuojaperiaatteen lisäämiselle lakiin, on sen soveltamisalan laajuus Euroopan yhteisössä.¹⁶ Luottamuksensuojaperiaatteen voidaan kuitenkin nähdä saaneen EU-oikeuden lisäksi vaikutteita myös Saksan julkisoikeudesta. Saksassa luottamuksensuojaperiaatteen keskeisenä ytimenä on pidetty sitä, että yksilön luottamusta julkiseen valtaan ei saa sivuuttaa oikeusratkaisuissa. Tätä käytäntöä sovelletaankin Saksassa laajasti hallinto- ja valtiosääntöoikeudessa.¹⁷

Luottamuksensuojalla sinänsä on siis varsin kansainväliset juuret ja sen voidaan katsoa löytäneen tiensä suomalaisen oikeusjärjestelmään kansainvälistymisen seurauksena Euroopasta. Luonnollisesti kansalaisten luottoa viranomaisten toimintaan on kuitenkin myös jo ennen

¹³ HE 72/2002, yksityiskohtaiset perustelut, 2. luku, hyvän hallinnon periaatteet.

¹⁴ Suviranta 2004, s. 1433.

¹⁵ Kotkas 2009, s. 773.

¹⁶ HE 72/2002, yksityiskohtaiset perustelut, 2. luku, hyvän hallinnon periaatteet.

¹⁷ Koillinen 2012, s. 77.

luottamuksensuojaperiaatteen lisäämistä hallintolakiin pyritty suojamaan muiden keinojen avulla. Esimerkiksi traditionaaliseen hallinto-oikeuden käsitteistöön kuuluvassa oikeusvoiman käsitteessä on kyse siitä, onko päätös oikeusvoimainen ja kukistaako päätöksen oikeusvoima viranomaisen mahdollisuudet muuttaa päätöstä.¹⁸ Tässä mielessä myös oikeusvoimalla on osaltaan turvattu luottamusta viranomaisen päätöksentekoon.

Luottamuksensuojaperiaate suomalaisessa oikeusjärjestyksessä on siis ottanut vaikutteita EU-oikeudesta, Saksan hallinto-oikeudesta ja yleisistä oikeusperiaatteista. Luottamuksensuojaperiaate onkin vakiinnuttanut asemansa suomalaisessa hallinto-oikeudessa – siitä vahvimpana osoituksena luottamuksensuojaperiaatteen kirjaaminen hallintolakiin. Luottamuksensuojaperiaate ei kuitenkaan ole vain lain kuollut kirjain, vaan sillä on aitoa painoarvoa myös suomalaisessa oikeuskäytännössä.

¹⁸ Suviranta 2004, s. 1421.

3 Kansalaisuuden saaminen ja menettäminen

3.1 Suomen kansalaisuuden saaminen

Suomen kansalaisuuden voi saada kolmella eri kansalaisuuslaissa määritetyllä päätävällä: syntymän perusteella, hakemuksesta tai ilmoituksesta. Kansalaisuuslain 9 §:n ensimmäisen momentin perusteella Suomen kansalaisuuden syntymän perusteella saa, mikäli äiti on Suomen kansalainen. Jos isä on Suomen kansalainen, kansalaisuuden saa, mikäli isä lisäksi on avioliitossa lapsen äidin kanssa tai Suomessa syntyneen lapsen isyys vahvistetaan. Sama pätee myös, jos isä on kuollut, mutta ollut kuollessaan naimisissa lapsen äidin kanssa tai lapsi syntyy Suomessa ja isyys myöhemmin vahvistetaan. Lapsi saa Suomen kansalaisuuden myös siinä tilanteessa, kun hän ei ole saanut Suomessa syntyessään minkään muun maan kansalaisuutta, eikä hänellä ole edes toissijaista oikeutta toisen maan kansalaisuuteen.

Edelleen kansalaisuuslain 9 §:n toisen momentin perusteella Suomessa syntynyt lapsi voi saada Suomen kansalaisuuden syntymäpaikkansa perusteella, jos vanhemmilla on pakolaisasema tai vanhemmat saavat muulla tavoin suojelua kansalaisuusvaltion viranomaisia vastaan. Tällöin kuitenkin lapsen Suomen kansalaisuuden saamisen ehtona on, että lapsi ei voi saada vanhempiansa kansalaisuutta ilman kansalaisvaltion viranomaisen myötävaikutusta. Jos suojelua ei ole myönnetty molemmille vanhemmille lisäehtona on, että lapsi ei voi saada toisen vanhemman kansalaisuutta syntyessään tai toissijaisesti syntymän perusteella. Kansalaisuuslain 9 §:n kolmannessa momentissa säädetään lisäksi kansalaisuuslain 9 §:n soveltamisesta tilanteissa, joissa lapsella on vanhemmuuslain (775/2022) mukaisesti kaksi äitiä.

Syntymän perusteella Suomen kansalaisuuden saa kansalaisuuslain 10 §:n perusteella myös alle 12-vuotiaana adoptoitu lapsi, jos ainakin toinen vanhemmista on Suomen kansalainen. Joissakin tilanteissa lapsi voi saada kansalaisuuden myös kansalaisuuslain 11 §:n perusteella vanhempien solmiessa keskinäisen keskenään avioliiton muiden edellytysten täytyessä, ellei hän ole saanut Suomen kansalaisuutta jo kansalaisuuslain 9 §:n perusteella tai ilmoituksesta.

Lisäksi kansalaisuuslain 12 §:n perusteella Suomesta löytynyttä löytölasta tai Suomessa syntynyttä kansalaisuudeltaan tuntemattomien vanhempien lasta on pidettävä Suomen kansalaisena niin kauan kuin ei ilmene, että hänellä olisi jonkun muun maan kansalaisuus. Tämä pätee myös Suomessa syntyneeseen aviottamaan lapseen, jonka äidin kansalaisuus on tuntematon. Jos lapsi näissä tapauksissa myöhemmin todetaan toisen maan kansalaiseksi vasta, kun hän on täyttänyt viisi vuotta, hänen Suomen kansalaisuutensa säilyy tästä huolimatta.

Suomen kansalaisuuden voi saada myös hakemuksesta, mikäli hakija täyttää kansalaisuuslain 13 §:n ensimmäisen momentin mukaiset kansalaistamisen edellytykset. Kansalaistamisen edellytyksiä ovat esimerkiksi kielitaitovaatimus, asumisaikavaatimus, ja toimeentulovaatimus. Lisäksi vaatimuksena on nuhteettomuusedellytys, jolla tarkoitetaan sitä, että henkilö ei saa olla lähestymiskiellossa tai saanut rikossakkoa isompaa rangaistusta. Lapsen kansalaistamista koskevista edellytyksistä säädetään kuitenkin erikseen kansalaisuuslain 24 §:ssä.

Vaikka kaikki kansalaistamisedellytykset täytyisivät, voidaan kansalaisuus kuitenkin kansalaisuuslain 13 §:n toisen momentin perusteella evätä, mikäli riskinä on, että tästä aiheutuisi uhkaa turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Lisäksi kansalaisuutta ei myönnetä, jos henkilön tarkoituksena katsotaan olevan hyväksikäyttää kansalaisuutta ilman tosiasiallista aikomusta asua Suomessa tai mikäli muusta merkittävästä syystä katsotaan kansalaisuuden myöntämisen olevan valtion edun vastaista.

Ilmoituksesta Suomen kansalaisuuden voi saada kansalaisuuslain 26 §:n perusteella Suomen kansalaisen Suomessa syntynyt ulkomaalainen lapsi, jonka vanhemman vanhemmuus on vahvistettu vasta lapsen täytettyä 18 vuotta tai avioiduttua tätä nuorempana. Sama koskee myös ulkomailla syntynyttä lasta, jonka laillisesti vahvistettu vanhempi on Suomen kansalainen. Edellytyksenä on, että kansalaisuutta ei ole saatu kansalaisuuslain 9 §:n perusteella. Ilmoitusmenettelyn piiriin kuuluvat myös tietyin edellytyksin kansalaisuuslain 29 §:n perusteella entiset Suomen kansalaiset ja 27 §:n perusteella 12 vuotta täyttäneet adoptiolapset.

Edelleen kansalaisuuslain 28 §:n perusteella ilmoitusmenettelyä voidaan käyttää 18–22-vuotiaan henkilön kohdalla asumisaikakriteerien ja muiden edellytysten täytyessä. Myös Pohjoismaiden täysi-ikäiset kansalaiset, jotka eivät ole saaneet pohjoismaiden kansalaisuuttaan kansalaistamalla, voivat saada viiden vuoden Suomessa asumisen jälkeen ilmoituksesta kansalaisuuden kansalaisuuslain 30 §:n perusteella, jos heitä ei tämän viiden vuoden aikana ole tuomittu vapausrangaistukseen.

Yksinkertaisimmin Suomen kansalaisuuden voi saada syntymän perusteella, jolloin Suomen kansalaisuuden voi saada ehtojen täytyessä lähes automaattisesti. Myös ilmoitusmenettely on huomattavasti hakemusmenettelyä kevyempi prosessi. Hakemusmenettelyllä vaadittavien kansalaistamisen edellytyksien täyttämiseen vaaditaan jo huomattavasti useamman kriteerin toteutumista.

3.2 Suomen kansalaisuuden menettäminen

Valtiolla on oikeus määrittää, kuka voi oleskella valtion alueella. Valtio voi myös päättää, kenelle se myöntää valtion kansalaisuuden. Koska eri maiden kansalaisuutta koskevat säännökset poikkeavat toisistaan, voidaan jopa päätyä tilanteeseen, jossa ihmiselle ei jää jäljelle minkään maan kansalaisuutta.¹⁹ Lainsäädännöllä voidaan nimittäin myös määrittää, kuka menettää jo saadun kansalaisuuden. Suomen lainsäädännössä kuitenkin on pyritty ehkäisemään kansalaisuudettomuutta siten, että kansalaisuuslain 4 §:n mukaan kansalaisuutta ei voi menettää tai siitä vapautua, jos sen seurauksena olisi kansalaisuudettomuus.

Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus 16.4.2010 annetussa ratkaisussaan 10/0303/5 kumosi Maahanmuuttoviraston päätöksen lapsen Suomen kansalaisuuden menettämisestä isyyden kumoamisen nojalla, koska ei ollut varmuudella tiedossa, saisiko lapsi minkään muunkaan maan kansalaisuutta. Hallinto-oikeus linjasi, että lapsi saattaisi jäädä kansalaisuudettomaksi Maahanmuuttoviraston päätöksen seurauksena. Tästä syystä lasta oli edelleen pidettävä Suomessa isyyden kumoamisen jälkeen Suomen kansalaisena, vaikka lapsi olikin saanut kansalaisuuden hänen oletetun isänsä Suomen kansalaisuuden perusteella.

Kansalaisuuslain viidennessä luvussa on määritelty ne syyt, jotka johtavat Suomen kansalaisuuden menettämiseen. Suomen kansalaisuuden voi menettää tietyin edellytyksin, joita ovat aiemmin mainittu isyyden tai äitiyden kumoamisen vaikutus, mikäli kansalaisuus on myönnetty annettujen väärin tietojen perusteella, mikäli henkilö syyllistyy maanpetos-, valtionpetos- tai terrorismirikokseen tai kaksoiskansalainen 22 vuotta täyttäessä, jos hänellä ei ole Suomeen riittäviä siteitä. Suomen kansalaisuudesta voi myös omasta pyynnöstä vapautua.

Vanhemman kansalaisuuden perusteella Suomen kansalaisuuden saanut lapsi voi kansalaisuuslain 32 §:n perusteella menettää kansalaisuuden, jos isyys tai äitiys on kumottu tai vanhemmuuden kumoamiseen johtanut kanne on nostettu viiden vuoden sisällä vanhemmuuden vahvistamisesta. Kansalaisuuden menettäminen ei kuitenkaan tässä tapauksessa ole automaattista, vaan päätös tehdään lapsen tilanteeseen kohdistuvan kokonaisharkinnan perusteella, jolloin huomioon otetaan muuan muassa lapsen ikä ja siteet Suomeen. Hallituksen esityksessä onkin todettu, että lapsen oikeusturvan ja yleisen edun kannalta on tärkeää, että kansalaisuutta ei menetä, mikäli isyyttä ei ole kohtuullisessa ajassa kumottu.²⁰ Samalla tavalla tämä lienee merkittävää myös äitiyden kumoamisen osalta. Äitiyden kumoaminen on kuitenkin oletettavasti huomattavasti isyyden kumoamista harvinaisempaa.

¹⁹ Pirjatanniemi 2014, s. 955.

²⁰ HE 253/2002 vp, s. 25.

Kansalaisuuslain 33 §:ssä säädetään kansalaisuuden menettämisestä väärin tietojen antamisen perusteella. Jos yksilö antaa vääriä tietoja tai jättää kertomatta seikan, joka olisi johtanut siihen, ettei Suomen kansalaisuutta olisi myönnetty, on mahdollista menettää ilmoituksesta tai hakemuksesta jo saatu Suomen kansalaisuus. Kansalaisuuden menettäminen voi ulottua koskemaan myös lasta, joka on saanut kansalaisuuden yhdessä asianomaisen kanssa tai jos asianomaisen kansalaisuus on ollut myös lapsen kansalaisuuden edellytys. Tämä ei kuitenkaan koske tilanteita, joissa lapsen vanhempi on Suomen kansalainen. Tässäkin tapauksessa tulee kuitenkin ottaa huomioon kokonaistilanne ja se, kuinka moitittavana menettelyä on pidettävä. Kansalaisuutta ei myöskään voi menettää, jos kansalaisuushakemuksen tai kansalaisuusilmoituksen ratkaisemisesta on ehtinyt kulua jo viisi vuotta, eikä kansalaisuuden menettämisiä ole ehtinyt tulla vireille.

Kansalaisuuslain 33 a §:ssä säädetään puolestaan siitä, että mikäli henkilö, jolla on jonkun muunkin maan kansalaisuus, saa ainakin viiden vuoden yhdistelmä- tai vankeusrangaistuksen Suomen elintärkeisiin etuja vastaan kohdistuneesta teosta tai on ollut osallisena tällaiseen tekoon tai sen yritykseen, voi seurauksena olla Suomen kansalaisuuden menettäminen. Tämä ei kuitenkaan päde, jos henkilö on ollut tekohetkellä alaikäinen tai tuomio on saanut lainvoiman yli viisi vuotta sitten. Myös tässä tapauksessa päätös kansalaisuuden menettämisestä tehdään kokonaisharkinnan perusteella.

Edelleen kansalaisuuslain 34 §:n perusteella Suomen kansalainen, jolla on myös jonkun toisen valtion kansalaisuus, voi menettää kansalaisuutensa, kun hän saavuttaa 22 vuoden iän, ellei hänellä ole riittäviä siteitä Suomeen. Maahanmuuttovirasto linjaa, että riittävän yhteyden Suomeen voi osoittaa eri tavoilla. Tällaisia tapoja ovat muuan muassa se, että on syntynyt Suomessa ja 22 vuotta täyttäessä henkilöllä on myös suomalainen kotikunta tai että henkilö on asunut ennen 22 vuoden iän saavuttamista Suomessa tai muissa Pohjoismaissa yhteensä seitsemän vuotta. Suomen kansalaisuus säilyy myös, jos henkilö on 18–21-vuotiaana anonut suomalaista passia tai henkilökorttia tai saanut jommankumman niistä tai on käynyt siviilipalveluksen, varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen tai on suorittamassa niitä paraikaa tai henkilö on saanut ilmoituksen tai hakemuksen perusteella kansalaisuuden. Lisäksi Suomen kansalaisuuden voi säilyttää, mikäli henkilö on yhteydessä Digi- ja väestötietovirastoon tai Suomen edustoon siitä, että hän ei tahdo luopua kansalaisuudestaan. Maahanmuuttovirasto tiedottaa henkilöille, mikäli heillä on vaarana menettää Suomen kansalaisuus.²¹

²¹ Maahanmuuttovirasto, 2024, kansalaisuuden säilyttäminen 22-vuotiaana. Viitattu 16.3.2024.

Lisäksi kansalaisuuslain 35 §:n perusteella Suomen kansalaisuudesta voi myös vapautua omasta pyynnöstä. Toisin kuin muihin kansalaisuuden menettämiseen liittyviin tilanteisiin, ei Suomen kansalaisuudesta vapautumiseen omasta pyynnöstä liity juurikaan tapauskohtaista harkintaa. Suomen kansalaisuudesta voi vapautua, mikäli täyttää kansalaisuuslain 35 §:ssä määritellyt edellytykset Suomen kansalaisuudesta vapautumiseen. Suomen kansalaisuudesta voi vapautua, mikäli henkilöllä on toisen valtion kansalaisuus tai hän haluaa vapautua Suomen kansalaisuudesta toisen valtion kansalaisuuden saamiseksi. Kansalaisuudesta ei kuitenkaan voi vapautua, jos henkilöllä on kotikunta Suomessa ja kansalaisuudesta vapautumisen päämääränä on välttää Suomen kansalaisuudesta seuraava velvollisuus.

Kun päätöstä kansalaisuuden menettämisestä tehdään, siihen liittyy useimmiten huomattavan paljon henkilön tilanteen arvioimista kokonaisharkinnan perusteella. Kansalaisuuden menettämistä koskevia päätöksiä voikin siis vain harvoissa tapauksissa tehdä ilman laajempaa tapauskohtaista harkintaa, jolloin punnitaan muuan muassa yksilön ja julkisen edun välistä suhdetta. Vaikka kansalaisuuslaissa ei kansalaisuuden menettämisen yhteydessä mainita nimenomaisesti luottamuksensuojaa, voi kansalaisuuslain katsoa ilmentävän luottamuksensuojan periaatteetta monella tapaa.

Huomionarvoista on etenkin monet kansalaisuuden menettämislle asetetut aikarajat, joiden ylittymisen jälkeen kansalaisuutta ei enää voi menettää, vaikka edellytykset muutoin täyttyisivät. Näiden aikarajojen voi nähdä ilmentävän luottamuksensuojaa siten, että ne implikoivat, että tässä ajassa on ehtinyt syntyä kansalaisuus päätöksen pysyvyyttä koskien oikeutettuja odotuksia. Toinen merkittävä tavalla luottamuksensuojaan liittyvä asia on seuraavassa alaluvussa tarkemmin käsitelty tapauskohtaisen harkinnan käytön mahdollisuus monissa kansalaisuuden menettämiseen liittyvissä tilanteissa.

3.3 Viranomaisen harkintavalta

Kuten aiemmin on todettu kansalaisuuden menettämisestä päättämiseen, liittyy paljon tapauskohtaista harkintaa. Mitä tällaisella tapauskohtaisella harkinnalla kuitenkin tarkemmin ottaen tarkoitetaan? Viranomaisen harkintavalta on traditionaalisesti jaoteltu oikeusharkintaan ja tarkoituksenmukaiseen harkintaan. Oikeusharkinnan ja tarkoituksenmukaisen harkinnan selkein ero on siinä, että oikeusharkinnalla on periaatteessa mahdollista löytää yksi ainoa oikeusratkaisu, kun

taas tarkoituksenmukaista harkintaa käytettäessä on mahdollista päätyä harkinnan kautta valitsemaan yksi vaihtoehto useampien vaihtoehtojen joukosta.²²

Kansalaisuuden menettämistä koskevissa päätöksissä usein tarkastellaankin henkilön kokonaisvaltaista tilannetta ja vasta tämän kokonaistilanteen tarkastelun perusteella voidaan tehdä päätös, menettääkö henkilö kansalaisuutensa. Useimmissa kansalaisuuden menettämistä koskevissa kysymyksissä ei voida nähdä olevan vain yhtä ainoata oikeata vaihtoehtoa, vaan kyseessä on tarkoituksenmukainen harkinta. Tällöin vaihtoehtoja joudutaan punnitsemaan vallitsevien olosuhteiden valossa. Tosin esimerkiksi päätettäessä kansalaisuuden menettämisestä oman pyynnön perusteella kyse on enemmänkin oikeusharkinnasta, johon ei liity juurikaan tarkoituksellisuusharkintaa.

Tämän jaottelun lisäksi viranomaisen harkintavallan laajuudessa on viranomaisen toiminnassa suurtakin vaihtelua ja harkintavalta voi olla laajaa tai suppeaa. Viranomaisen harkintavalta olla niinkin laajaa, että lopullisen ratkaisun voidaan katsoa perustuvan joko kokonaan tai pääasiallisesti viranomaisen harkintaan. Tällaista laajaa harkintavaltaa liittyykin usein viranomaislähtöisiin asioihin, joissa viranomaisen toimivaltasäännöksen perusteella on oikeutettu ryhtymään johonkin toimenpiteeseen, mutta johon viranomaisen ei ole pakko ryhtyä. Kuitenkaan laajakaan harkintavalta ei poista sitä, että päätöksentekijä on silti sidoksissa hallinnon oikeusperiaatteisiin lain tarkoitukseen ja menettelysäännöksiin. Harkinnan käyttöä rajoittavat muuan muassa myös Suomen perustuslaissa (731/1999) määritellyt raamit.²³ Harkintavalta ei voi ylittää lainsäädännön määrittämiä rajoja.

Aiemmasta kansalaisuuden menettämisen syitä koskevasta alaluvusta voidaan havaita, että kansalaisuuden menettämiseen liittyvissä kysymyksissä viranomaisen harkintavalta on laajaa. Suurin osa kansalaisuuden menettämiseen johtavista syistä on sellaisia, jotka voivat johtaa kansalaisuuden menettämiseen, mutta jotka eivät automaattisesti johda siihen. Huomioon tuleekin otettavaksi asianosaisen kokonaistilanne ja kansalaisuuden menettämistä tai säilyttämistä puoltavat tai kieltävät seikat. Harkintavallan laaja käyttö mahdollistaa myös hallinnon oikeusperiaatteiden, kuten luottamuksensuojan ja suhteellisuusperiaatteen, huomioon ottamisen harkintakriteerinä. Mikäli viranomaisella ei ole liiemmästi omaa harkintavaltaa käytössä, ei ole edes mahdollista tosiasiallisesti punnita käsittelyssä olevaa asiaa hallinnon oikeusperiaatteiden pohjalta.

²² Mäenpää 2023, s. 522.

²³ Mäenpää 2023, s. 523–525.

4 Luottamuksensuojaja kansalaisuuden menettämistä koskevassa oikeuskäytännössä

4.1 Oikeuskäytännön merkitys

Oikeusperiaatteet ohjailevat lainkäyttäjien toimintaa. Vaikka oikeusperiaatetta ei mainittaisikaan ratkaisussa, niin periaatteet ovat kuitenkin voineet vaikuttaa ratkaisun taustalla.²⁴ Kansalaisuuden menettämiseen liittyen löytyy kuitenkin oikeuskäytäntöä, josta luottamuksensuojaperiaatetta ei tarvitse etsiä päätöksenteon taustatekijöistä, vaan siitä on konkreettisesti mainittu ratkaisun yhteydessä. Tässä viimeisessä käsittelyluvussa tarkastellaan lähemmin kolmea erilaista kansalaisuuden menettämiseen liittyvää oikeustapausta, joissa luottamuksensuojan soveltamisen arvioiminen on ollut keskeistä.

Perusperiaatteena oikeuden alalla on, että hallintotuomioistuimen päätöstä ei voida pitää muita päätöksentekijöitä sitovana ennakkopäätöksenä, vaikkakin kyseisessä ratkaistussa asiassa päätös on aina viranomaista sitova. Todellisuudessa vakiintunutta oikeuskäytäntöä on kuitenkin pidetty voimakkaasti oikeuskäytäntöä ohjaavana, korkeimman hallinto-oikeuden päätöksien saadessa vahvimman painoarvon. Varsinkin julkaistu oikeuskäytäntö on syytä huomioida oikeuslähteenä, jolla on suurta merkitystä viranomaisen toimintaan.²⁵

Tämän lisäksi oikeuslähteet jaotellaan tyypillisesti eri kategorioihin niiden velvoittavuuden perusteella. Nämä kategoriat ovat vahvasti velvoittavat oikeuslähteet, heikosti velvoittavat oikeuslähteet ja sallitut oikeuslähteet. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä lainkäyttäjän on pakko noudattaa tai muutoin kyseessä on virkavirhe. Heikosti velvoittavat oikeuslähteet ovat taas tärkeitä päätöksen oikeudellisten perustelujen uskottavuuden kannalta ja mikäli niihin täysin perustelematta ei vedota, saattaa tämä johtaa päätöksen muuttumiseen muutoksenhaun yhteydessä. Sallituilla oikeuslähteillä puolestaan on merkitystä ainoastaan päätöksen lisäperusteluina, eikä niiden huomiotta jättämistä ole tarpeen perustella. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin luetaan laki ja maantapa, heikosti velvoittaviin lainvalmistelutyöt ja tuomioistuinratkaisut ja sallittuihin oikeuslähteisiin oikeustiede.²⁶

Tuomioistuinratkaisuilla on tämän perusteella merkitystä heikosti velvoittavana oikeuslähteenä ja vaikka ne eivät varsinaisesti sidokaan viranomaisia, eikä niiden sivuuttaminen ole virkavirhe, on niillä viranomaisen toiminnan kannalta aitoa merkitystä. Tästä syystä on myös tarkoituksenmukaista

²⁴ Tähti 1999, s. 4.

²⁵ Mäenpää 2017, s. 181–182.

²⁶ Karhu 2003, s. 792–793.

tarkastella, miten luottamuksensuojaan on suhtauduttu kansalaisuuden menettämistä koskevassa oikeuskäytännössä. Tämä antaa osviittaa myös siitä, miten luottamuksensuoja konkreettisesti näyttäytyy kansalaisuuden menettämistä koskevissa kysymyksissä.

Alempana käsitellään kolmea kansalaisuuden menettämiseen liittyvää oikeustapausta, joilla on kytkös luottamuksensuojaperiaatteeseen. Niistä jokainen ilmentää jotakin tyypillistä luottamuksensuojaan liittyvää kysymystä. Ensimmäisessä oikeustapauksessa käsitellään sitä, kuinka pitkään jatkuneet vakiintuneet olosuhteet voivat luoda perusteltuja oikeutettuja odotuksia ja täten myös luottamuksensuojan. Toisena tapausesimerkinä käsitellään oikeustapausta, jossa viranomaisen toiminnan ja viranomaisen antamien menettelyohjeiden perusteella syntyi luottamuksensuojalla suojattavia odotuksia. Kolmannessa tapauksessa on taas kyse siitä, että luottamuksensuojan syntymisen perustana tulee olla oikeusjärjestyksen mukaiset perustellut oikeutetut odotukset.

4.2 Luottamuksensuoja syntyi ajan kulumisen seurauksena

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2016:178 käsiteltiin tapausta, jossa Egyptin kansalaiselle oli myönnetty Suomen kansalaisuus vuonna 1971. Hän oli kuitenkin saanut Egyptin kansalaisuuden uudestaan vuonna 1997 ja vuoden 1968 kansalaisuuslain mukaan hän olisi tällöin menettänyt Suomen kansalaisuuden. Maahanmuuttovirasto alkoi tarkastella asian kuitenkin vasta vuonna 2013 ja määritteli, että asianosaista olikin Suomessa pidettävä Egyptin kansalaisena. Hallinto-oikeus oli hylännyt valittajan valituksen Maahanmuuttoviraston päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että asiaa ei voitu ratkaista ainoastaan 1997 voimassa olleen kansalaisuuslain perusteella, vaan asiassa tuli ottaa huomioon myös hyvän hallintotapa ja luottamuksensuojaperiaate. Lisäksi tuli arvioida julkisen edun ja asianomaiselle koituvan haitan välistä suhdetta. Korkein hallinto-oikeus linjasi, että yli 40 vuotta vallinneen asiantilan muuttamista henkilön vahingoksi ei tässä tilanteessa voitu pitää lainmukaisena.

Valituksessaan valittaja vetosi hallintolain 6 §:n ja siinä mainittavaan luottamuksensuojan periaatteeseen. Hänellä oli mielestään oikeus luottaa viranomaisilta saamaansa tietoon. Maahanmuuttoviraston edeltäjä Ulkomaalaisvirasto oli vuonna 2000 määritellyt valittajalla olevan Suomen kansalaisuuden ja viranomaiset olivat monta kertaa vahvistaneet hänen kaksoiskansalaisuutensa. Valittajan mukaan hän oli lisäksi antanut viranomaisille tarvittavat tiedot tilanteestaan. Hänet oli myös jo yli 40 vuoden ajan merkitty väestörekisteriin Suomen kansalaiseksi. Valittaja katsoi, että hänen luottamuksensa siihen, että hän on Suomen kansalainen, tuli suojata.

Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisussaan, että hakija olisi voinut hakea Suomen kansalaisuutta ilmoituksesta uuden kansalaisuuslain nojalla jo vuonna 2003. Jos päätös kansalaisuuden menettämisestä olisi tehty oikea-aikaisemmin on oletettavaa, että valittaja olisi saanut Suomen kansalaisuuden jo paljon ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä, eikä Suomen kansalaisuuden menettäminen olisi ollut kuin tilapäinen haitta valittajalle. Julkisen edun kannalta valittajan Suomen kansalaisuuden poistamisesta ei olisi mainittavia hyötyjä, mutta valittajalle koituisi huomattavaa vahinkoa. Valittajalle kansalaisuusasemalla oli erityinen merkitys hänen identiteettinsä ja etunsa kannalta ja kansalaisuuden menettäminen puolestaan olisi valittajalle varsin negatiivinen lopputulos.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valittajan asema Suomen kansalaisena oli kestänyt kauan ja tästä syystä oli syntynyt hallintolain 6 §:n mukainen oikeutettu odotus kansalaisuuden pysyvyydestä ja kansalaisuuden menettäminen tässä tapauksessa olisi ollut mahdollista ainoastaan, jos merkittävä julkinen etu olisi sitä vaatinut. Korkein hallinto-oikeus nosti perusteluissaan esiin, että hallintolain 6 §:llä suojataan henkilön vakiintunutta oikeusasemaa viranomaisen ennakoimatonta vakavaa haittaa aiheuttavaa toimintaa vastaan ja pykälä ilmentää myös yleistä kohtuullisuus- ja oikeudenmukaisuuskäsitystä. Nämä samat yleiset oikeudelliset lähtökohdat näkyvät kuitenkin myös muussa lainsäädännössä esimerkiksi lainvoimaisuussäätelynä, virheiden oikenemisena ajan kuluessa ja erilaisina puuttumisen rajoituksina. Sinänsä kyseessä voidaan katsoa olevan näin useammankin oikeusnormin yhtäaikainen soveltaminen.

Kulla ja Salminen ovat kirjassa Hallintomenettelyn perusteet nostaneet tämän oikeustapauksen esimerkiksi intressipunninnan merkityksellisyydestä yhdessä samankaltaisen oikeustapauksen KHO 2016:179 kanssa. Tällä tarkoitetaan sen vertailua, onko julkinen etu painavampi kuin henkilön nauttima luottamuksensuoja.²⁷ Tässä oikeustapauksessa vaikuttaakin esitettyjen tosiasioiden valossa, että hyödyt julkisen edun kannalta olisivat jääneet varsin vähäiseksi, eikä valittajan kansalaisuusaseman muuttamisella ainakaan olisi saavutettu merkittävää julkista etua.

Luottamuksensuoja on yhteydessä oikeusvarmuuden käsitteeseen sekä myös oikeudellisen jatkuvuuden käsitteeseen. Lisäksi luottamuksensuoja linkittyy viranomaistahojen toiminnan johdonmukaisuuteen ja päätöksen pysyvyyteen.²⁸ Ottaen huomioon, että tässä käsiteltävänä olleessa oikeustapauksessa vakiintunut oikeustila oli vallinnut jo vuosikaudet ja viranomaiset olivat useita kertoja vahvistaneet asianomaiselle hänen olettamuksensa siitä, että hän oli Suomen kansalainen, ei ole kohtuutonta olettaa, että asianosaiselle oli vilpittömässä mielessä syntynyt perusteltuja oikeutettuja odotuksia siitä, että hän oli Suomen kansalainen. Myös luottamuksensuojalle läheistä

²⁷ Kulla – Salminen 2021, s. 132.

²⁸ Kulla – Salminen 2021, s.128.

sukua olevalla oikeusvoimalla voidaan katsoa olevan merkitystä tässä tapauksessa pitkään jatkuneen vakiintuneen oikeustilan vuoksi.

4.3 Luottamuksensuoja viranomaisen toimintaan

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2006:90 kyse oli tilanteesta, jossa A, Suomen ja Saksan kaksoiskansalainen, oli ilmoittanut Düsseldorfin kunniapääkonsulaatille haluavansa säilyttää Suomen kansalaisuuden täyttäessään 22 vuotta. Düsseldorfin kunniapääkonsulaatti oli A:n mukaan ulkoministeriön verkkosivuston perusteella asiassa toimivaltainen viranomainen. Koska kunniapääkonsulaatissakaan ei ollut tiedetty, että A:n olisi tullut lähettää ilmoitus joko Suomen edustolle Saksaan tai maistraattiin Suomeen, A:takaan ei ollut voitu informoida asiasta. Kunniapääkonsulaatti oli postittanut ilmoituksen Suomen maistraattiin, mutta ilmoitus ei ehtinyt perille ajoissa ennen kuin A täytti 22 vuotta. Maahanmuuttoviraston edeltäjä Ulkomaalaisvirasto katsoi, että A oli menettänyt Suomen kansalaisuuden, koska ilmoitus ei ollut saapunut ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle. Ilmoitus saapui Suomessa maistraattiin lopulta joitakin päiviä myöhässä.

Asiaa oli aiemmin käsitelty Helsingin hallinto-oikeudessa, joka oli kumonnut Ulkomaalaisviraston päätöksen ja palauttanut sen sille käsittelyyn. Ulkomaalaisvirasto oli valittanut hallinto-oikeuden päätöksestä. Ulkomaalaisviraston mukaan ei ollut kohtuutonta vaatia, että ilmoitus toimitetaan oikeaan aikaan oikealle viranomaiselle, koska se on tehty helpoksi ja ikäraja on ehdoton. Ulkomaalaisviraston mielestä asiaa ei muuttanut se, että Düsseldorfin kunniapääkonsulaatti oli tietämätön toimivallastaan, eikä Ulkomaalaisviraston näkemyksen mukaan kansalaisuuslaki antanut tällaisessa tilanteessa mahdollisuutta tapauskohtaiseen harkintaan.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että valittajalla oli ollut oikeus luottaa olosuhteiden valossa siihen, että hänen tahdon ilmaisunsa oli määräajassa toimitettu toimivaltaiselle viranomaiselle. Huomioon tuli ottaa myös luottamuksensuojaperiaate ja hyvän hallinnon periaatteet. Korkein hallinto-oikeus piti Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen ennallaan.

Muista hallinnon oikeusperiaatteista tässä tapauksessa voisi ajatella etenkin suhteellisuusperiaatteen vaikuttaneen korkeimman hallinto-oikeuden päätökseen. Suhteellisuusperiaatteen yhtenä vaatimuksena on, että toimien on oltava oikeasuhtaisia tavoiteltuun päämäärän nähden. Tällaisella oikeasuhtaisuudella tarkoitetaan yleisesti tarkemmin ottaen sitä, että toimien on oltava kohtuullisia.²⁹ A:n tapauksessa useamman inhimillisen erehdyksen ketjun seurauksensa A menetti kansalaisuutensa,

²⁹ Mäenpää 2021, s. 104–105.

jota voi pitää erittäin negatiivisena ja suhteettoman raskaana seurauksena ottaen huomioon, että A oli kuvitellut toimineensa oikein. Lisäksi A:n ilmoituksen viivästyminen on kyseessä ollut lähinnä sattumasta. Ilmoitus oli lähetetty eteenpäin Düsseldorfin kunniapääkonsulaatista tiistaina 11.5.2004. A täytti 22 vuotta perjantaina 14.5.2004 ja ilmoitus vastaanotettiin maistraatissa tiistaina 18.5.2004. Halunsa säilyttää Suomen kansalaisuus A oli ilmoittanut Düsseldorfin kunniapääkonsulaatille jo aiemmin 1.5.2004 ja 10.5.2004 päivätyillä kirjeillä.

Lähtökohtaisesti viranomaisen oma oletus asioiden tilasta tai viranomaisen lupaukset eivät luo luottamuksensuojaa liittyviä oikeutettuja odotuksia, joita tulisi suojata.³⁰ Toisaalta toimivaltaiselta viranomaiselta saataviin menettelyohjeisiin kuitenkin pitäisi pystyä luottamaan.³¹ Tässä tapauksessa viranomaisen toiminta useammalla tapaa johti A:ta harhaan ja sai hänet uskomaan, että hän oli toimittanut ilmoituksen Suomen kansalaisuuden säilyttämisestä ajoissa toimivaltaiselle viranomaiselle. Ensinnäkin A:n mukaan hän sai virheellistä informaatiota ulkoministeriön sivuilta ja toisaalta myös Düsseldorfin kunniapääkonsulaatti ei ollut selvillä toimivaltansa rajoista.

Kun arvioidaan, onko luottamuksensuoja syntynyt viranomaisen toiminnan seurauksena, arvioinnin kohteena onkin, olisiko hallinnon asiakkaan kohtuuden rajoissa tullut ymmärtää neuvon virheellisyys. Tässä punninnassa otetaan yleensä huomioon se, miten samassa tilanteessa oleva harkitseva henkilö olisi toiminut.³² A:n tilanteessa väärän informaation tullessa jopa kahdelta eri viranomaistaholta, A:lla tuskin oli syytä epäillä viranomaiselta saamaansa informaation oikeellisuutta.

Tätä oikeustapausta on myös käytetty oikeuskirjallisuudessa esimerkkinä menettelyoikeudellisesta luottamuksensuojasta. Menettelyoikeudellinen luottamuksensuojasta on kyse, silloin kuin kyseessä on ainoastaan virhe menettelytavoissa, mutta henkilöllä olisi esimerkiksi ollut kuitenkin alun alkaen oikeus kyseessä olevaan asiaan.³³ Ari Saarnilehto on nostanut tämän oikeustapaoksen esimerkiksi siitä, että luottamuksensuojaa sisältyy myös odotus siitä, että virkamiehen antamat tiedot ovat totuudellisia. Saarnilehto toteaa, ettei oikeuksia pitäisi menettää viranomaisen antaman virheellisen informaation vuoksi.³⁴

Tässä tapauksessa on ilmeistä, että A olisi saanut pitää Suomen kansalaisuuden automaattisesti, mikäli A ei olisi saanut virheellistä tietoa siitä, miten hänen tulisi menetellä. Tämänäyttöisissä tapauksissa kyseeseen tulee lähinnä sen tarkastelu, onko viranomaisen menettelyn perusteella syntynyt luottamuksensuoja. Luottamuksensuoja voi syntyä, jos viranomaisen antamat virheelliset

³⁰ Niemivuo – Keravuori-Rusanen – Kuusikko 2010, s. 133.

³¹ Mäenpää 2021, s. 219.

³² Kulla – Salminen 2021, s. 131–132.

³³ Kuusikko 2008, s.60.

³⁴ Saarnilehto 2020, s. 139.

menettelyohjeet johtavat henkilön etuuden tai oikeuden menettämiseen. Etenkin kansalaisuutta koskevissa asioissa onkin julkisen edun ja yksityiselle aiheutuvan haitan välistä suhdetta punnittaessa syytä ottaa huomioon, että kansalaisuuden menettäminen ja saaminen ovat usein yksilön kannalta varsin merkityksellisiä asioita.

4.4 Luottamuksensuojaa ei ollut ilman perusteltua oikeusjärjestyksen mukaista oikeutettua odotusta

Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemässä tapauksessa KHO 2021:3 Maahanmuuttovirasto oli katsonut, että Suomessa henkilö A:n oli nähtävä olevan Ison-Britannian kansalainen. A:n isä ei ollut ollut Suomen kansalainen A:n syntyessä 1997, joten tästä syystä myöskään A ei ollut voinut saada Suomen kansalaisuutta, kun hän syntyi. Isä oli menettänyt Suomen kansalaisuuden 1987 täyttäessään 22 vuotta vuonna 2002 annetun päätöksen mukaan. Isä oli saanut Suomen kansalaisuuden takaisin vuonna 2016 ilmoituksen perusteella, mutta tämä ei muuttanut sitä tosiasiaa, että isä ei ollut ollut Suomen kansalainen A:n syntyessä. A oli valittanut päätöksestä ja vedonnut luottamuksensuojaan. Hänen mielestään asiassa ei ollut tarpeeksi pohdittu julkisen edun ja hänelle aiheutuvan haitan suhdetta. Hallinto-oikeus ei muuttanut maahanmuuttoviraston päätöstä, jolloin A valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati päätösten kumoamista.

A vetosi siihen, että hänen isänsä ei ollut tiennyt, että hän voi menettää kaksoiskansalaisuutensa täyttäessään 22 vuotta, ellei hän ilmoita haluavansa säilyttää sitä. Hänen isänsä oli uskonut olevansa Suomen kansalainen vuoteen 2002 asti, jolloin päätös kansalaisuuden menettämisestä oli annettu. A:n mielestä tilanne oli samankaltainen, kuin korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuissa KHO 2016:178³⁵ ja KHO 2016:179, joissa oli katsottu henkilöiden aseman Suomen kansalaisina vakiintuneen siten, että heidän luottamuksensa oli suojattava. A:n mukaan ei ollut julkiseen etuun perustuvaa syytä poistaa hänen vanhempansa kansalaisuutta takautuvasti. Tämän seurauksena A:lla ei nyt ollut Suomen kansalaisuutta, vaikka hänen isänsä ja nuorempi sisaruksensa olivat Suomen kansalaisuuden sittemmin saaneet, millä A:n mukaan oli haitallinen seuraus perheidentiteettiin.

Maahanmuuttovirasto puolestaan vaati valituksen hylkäämistä. Maahanmuuttoviraston mielestä yli 20 vuoden jälkeen kansalaisuuden menettämispäätöksen tekemisen jälkeen ei voitu enää katsoa, että A:n isä olisi ollutkin tosiasiallisesti Suomen kansalainen koko tämän ajan tai edes vuoteen 2002 asti. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2016:178

³⁵ kts. alaluku 4.2.

ei rinnastunut A:n tapaukseen. Kyseessä oli erilainen tilanne, sillä kyseessä oli hakemuksella kansalaisuuden saaneesta henkilöstä, jonka asema Suomen kansalaisena oli sittemmin määritelty takautuen uudestaan. A:lla ei voisi olla tässä tapauksessa vain oman oletuksensa perusteella luottamuksensuojaa, koska hän ei ole edes ikinä tosiasiallisesti ollut Suomen kansalainen.

Korkein hallinto-oikeus linjasi, että hallinto-oikeuden päätöstä ei ole syytä muuttaa. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan joissakin erikoistapauksissa kansalaisuusaseman määrittäminen pelkästään kansalaisuuslainsäädännön perusteella ei voi olla mahdollista, jos tällöin ratkaisusta seuraisi vaikkapa suhteellisuusperiaatetta tai luottamuksensuojaperiaatetta vahingoittava päätös. Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä, koska A ei ollut saanut vanhemmaltaan Suomen kansalaisuutta. Häntä ei myöskään ollut merkitty Suomen väestötietojärjestelmään, eivätkä Suomen viranomaiset olleet edes koskaan pitäneet A:ta Suomen kansalaisena, joten ratkaisun ei voitu katsoa olevan luottamuksensuojaperiaatteen tai hyvän hallinnon vastainen. Korkein hallinto-oikeus totesi myös, ettei Maahanmuuttoviraston päätös ei johtanut A:n kannalta kohtuuttomaan haittaan päätöksellä tavoiteltuun julkiseen etuun verrattuna.

A:n tapauksessa oleellista onkin korkeimman hallinto-oikeuden perusteluiden perusteella nimenomaan se, että hänen asemaansa Suomen kansalaisena ei ollut koskaan vahvistettu Suomen viranomaisten taholta. Luottamuksensuojan syntymisen ehtona on, että sen perusteena olevat odotukset ovat lainmukaisia. Tällöin myönnetyn oikeuden tai esimerkiksi viranomaisen tai sitoumuksen pitää olla oikeusjärjestyksen mukainen, jotta siihen voisi kohdistua oikeutettu odotus.³⁶

Tässä tapauksessa A ei koskaan tosiasiallisesti ollut ollut Suomen kansalainen, koska hän ei ollut saanut kansalaisuutta vanhemmaltaan. Hänelle ei ollut viranomaisen toiminnan seurauksena syntynyt oikeutettua odotusta, että hän olisi ollut Suomen kansalainen, sillä viranomaiset eivät olleet koskaan vahvistaneet hänen olevan Suomen kansalainen. Asiaa myös lähdettiin selvittämään huomattavan kauan A:n isän kansalaisuuden menettämisen jälkeen. A:n vaatimuksen perustana ei näin ollut oikeusjärjestykseen pohjautuvia oikeutettuja odotuksia, vaan pikemminkin hänen oma odotuksensa siitä, että häntä pitäisi pitää Suomessa Suomen kansalaisena, koska hänen isänsä oli erehdyksen takia menettänyt Suomen kansalaisuuden.

Samantapaista oikeustapausta on käsitelty myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2020:168. Tässä tapauksessa oli kyse siitä, että lapsi oli virheellisesti merkitty 1972 Suomen väestötietojärjestelmään Suomen kansalaiseksi, koska lapsen äiti oli Suomen kansalainen. Suomen viranomaisilta puuttui kuitenkin tieto, että lapsi oli saanut syntyessään Irlannin kansalaisuuden, eikä

³⁶ Mäenpää 2021, s. 109.

tapahtumahetkellä voimassa olleen kansalaisuuslain mukaan olisi voinut saada tällöin Suomen kansalaisuutta. Korkein hallinto-oikeus linjasi, että koska kansalaisuutta ei ollut saatu lainmukaisesti, ei yleiseen etuun perustuen pelkkä pitkäänkään väestötietojärjestelmässä ollut merkintä voinut olla perustana Suomen kansalaisuuden saamiselle, koska merkintä oli perustunut ilmeisen puutteelliseen tietoon ja kansalaisuusasema oli muutoinkin vakiintumaton. Olosuhteiden valossa henkilön omaa olettamusta siitä, mikä hänen kansalaisuusasemansa oli ei ollut mahdollista oikeudellisesti suojata.

Olli Mäenpää on todennut, että korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2020:168 on arvioitu odotusten lainmukaisuutta. Mäenpää huomauttaa, että luottamuksen suojan soveltaminen vaatii, että viranomaiselta saatu sitoumus ei ole oikeusjärjestyksen vastainen. Lainvastaisesti myönnetyn etuuden kumoaminen ei siten ole luottamuksen suojan vastaista, jos lainsäädäntö antaa siihen mahdollisuuden. Mäenpää muistuttaa kuitenkin, että asian arvioinnissa tulee huomioida myös mahdolliset suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden vaatimukset.³⁷

Tässä alaluvussa mainitut oikeustapaukset olennaisesti poikkeavatkin alaluvussa 4.2 käsitellystä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta KHO 2016:178. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2016:178 kyseessä oli henkilön vakiintunut oikeusasema. Viranomaisen toiminta oli vahvistanut useaan otteeseen henkilön kansalaisuusolettamaa ja itse kansalaisuus oli alun perin saatu lainmukaisesti. Tässä alaluvussa käsitellyissä oikeustapauksissa kansalaisuutta ei ollut saatu alun perinkään lainmukaisesti eli henkilöiden odotus ei ollut pohjautunut oikeusjärjestykseen. Lisäksi molemmissa tässä alaluvussa esitellyissä oikeustapauksissa henkilöiden oikeusasema oli ollut vakiintumaton. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2016:178 viranomaiset taas olivat useaan kertaan vahvistaneet henkilön olevan Suomen kansalainen, jolloin henkilön oikeusaseman voitiin katsoa olevan vakiintunut.

³⁷ Mäenpää 2021, s. 109.

5 Johtopäätökset

Tutkielman tarkoituksena oli selvittää, miten hallintolain 6 §:n kirjattu luottamuksensuojaperiaate näkyy kansalaisuuden menettämistä koskevissa kysymyksissä. Luottamuksensuojan päätehtävänä on suojata vilpittömässä mielessä toimineiden henkilöiden perustellut oikeutetut odotukset esimerkiksi viranomaisen myöntämää etuutta tai oikeutta koskien. Tällainen oikeutettu odotus voi syntyä myös oman kansalaisuusaseman suhteen. Kansalaisuusasemalla on usein tärkeä rooli yksilön elämässä, joten myös luottamuksen suojaamisen merkitys korostuu.

Luottamuksensuojan syntyminen vaatii kuitenkin tiettyjen edellytysten täyttymistä. Vain vilpittömässä mielessä toimineen odotukset voidaan suojata. Lisäksi näiden odotusten tulee pohjautua esimerkiksi myönnettyyn etuun ja oikeuteen ja toisaalta olla myös lain ja oikeusjärjestyksen mukaisia. Luottamuksensuojaperiaate hallintolakiin nimettynä hallinnon oikeusperiaatteena on suhteellisen uusi lisäys hallinto-oikeuden kentällä, sillä periaate on saavuttanut jalansijaa Suomessa vasta 1990-luvulla. Luottamuksensuojalla on kuitenkin vahva kytkös useisiin perinteisiin oikeustieteen periaatteisiin, kuten oikeusvoimaan, oikeusturvaan ja yleiseen oikeudenmukaisuusajatteluun. Yksilön luottamusta viranomaistoimintaan on näin suojattu jo myös ennen luottamuksensuojaperiaatteen käsitteen rantautumista Suomeen.

Kansalaisuuslakia tarkastellessa ilmenee, että se antaa usein mahdollisuuden käyttää laajasti harkintavaltaa kansalaisuuteen menettämiseen liittyvistä kysymyksistä päätettäessä. Tämä mahdollistaa myös hallinnon oikeusperiaatteiden soveltamisen, sillä niitä voidaan soveltaa erityisesti silloin, kun viranomaisella on mahdollisuus valita useamman ratkaisuvaihtoehdon joukosta yksi. Lisäksi kansalaisuuslakiin on asetettu moniin kansalaisuuden menettämiseen liittyviä tilanteita koskevia aikarajoja, kuten esimerkiksi vanhemmuuden kumoamista koskevat aikarajat. Näiden aikarajojen ylittymisen jälkeen kansalaisuuden menettäminen ei enää ole mahdollista, vaikka edellytykset kansalaisuuden menettämiseksi olisivatkin muutoin olleet olemassa. Kansalaisuuslakiin sisältyy näin jo itsessään elementtejä, jotka turvaavat luottamusta päätöksen pysyvyyteen.

Kansalaisuuden menettämistä koskevaa oikeuskäytäntöä luottamuksensuojan soveltamisen edellytyksistä löytyy melko paljon. Tutkielmassa käsitellyt oikeustapaukset esittelevät esimerkkitapauksia, joissa luottamuksensuojan soveltamista voidaan joutua pohtimaan. Kansalaisuuden menettämistä ja luottamuksensuojaa käsittelevät oikeustapaukset vaikuttavat koskevan pääsääntöisesti tilanteita, joissa kansalaisuuden menettämiseen liittyviin olosuhteisiin on liittynyt virheitä viranomaistahon toiminnassa tai muita epäselvyyksiä. Tämä voi käytännössä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi päätöstä kansalaisuuden menettämisestä ei ole tehty oikea-aikaisesti

tai kansalaisuus on menetetty menettelyssä tapahtuneiden virheiden takia. Myös kansalaisuusasemaan liittyvien odotusten lainmukaisuuden vaatimus korostuu, kun arvioidaan, onko luottamuksensuojan soveltaminen mahdollista.

Kansalaisuutta ja luottamuksensuojaa käsitteleville oikeustapauksille yhteistä tarkasteltujen oikeustapausten perusteella on, että niissä päätöstä kansalaisuuden menettämisen lainmukaisuudesta ei voida tehdä vain kulloinkin voimassa olleen lainsäädännön perusteella. Tämä johtuu luottamuksensuojan luonteesta hallinnon asiakkaiden perustellun luottamuksen turvaajana. Luottamus tulee punnittavaksi silloin, kun viranomaisen toiminnassa on virheitä tai toiminta ei ole oikea-aikaista. Mikäli viranomaispäätökset olisivat aina tehty oikein, eikä viranomaisen menettelyssä olisi koskaan mitään virheitä, ei luottamustakaan tarvitsisi erikseen suojata.

Kuten käsitellyistä oikeustapauksista ja luottamuksensuojaa käsittelevästä luvusta ilmenee, luottamuksensuojan merkitystä arvioidessa tärkeässä roolissa on muiden seikkojen lisäksi intressipunninta. Intressipunninnassa vastakkain on julkinen etu ja mahdollisesta edun tai oikeuden epäämisestä yksityiselle aiheutuva haitta. Tällöin voidaan päätyä tilanteeseen, jolloin luottamuksensuojasta huolimatta yleinen etu vaatii joka tapauksessa mahdollisen virheen korjaamista. Luottamuksensuojan soveltamisen arvioiminen vaatii siis tasapainottelua näiden intressien välillä.

Loppuyhteenvedon voidaan sanoa, että luottamuksensuojalla voidaan katsoa olevan merkittävä rooli kansalaisuuden menettämiseen liittyvissä kysymyksissä. Jo kansalaisuuslain voi nähdä suojaavan hallinnon asiakkaan luottamusta kansalaisuuspäätöksen pysyvyyteen erilaisilla aikarajoilla. Tutkielmassa tarkasteltu oikeuskäytäntö osoittaa lisäksi, että luottamuksensuojan periaate voi tulla sovellettavaksi myös tilanteissa, jossa voidaan katsoa henkilöllä syntyneen kansalaisuutensa suhteen perusteltuja oikeutettuja odotuksia.

Tällaisia oikeutettuja odotuksia voi syntyä muuan muassa ajan kulumisen seurauksena, virheinä menettelyssä ja viranomaisen virheellisten menettelyohjeiden seurauksena. Näiden odotusten tulee kuitenkin olla oikeusjärjestykseen sidottuja, eikä esimerkiksi pelkkä oma subjektiivinen näkemys tai odotus asioiden tilasta voi muodostaa luottamuksensuojaa, vaikkakin muitakin seikkoja kuten suhteellisuusperiaate ja oikeusvarmuus tulee ottaa huomioon. Luottamuksensuojan soveltamisen arviointi vaatiikin aina tapauskohtaista harkintaa.

Lähdeluettelo:

Kirjallisuus:

Karhu, Juha. 2003. Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. *Lakimies* 2/2003: 789–807.

Koillinen, Mikael. 2012. *Luottamuksensuoja eurooppalaisena oikeusperiaatteena*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Kotkas, Toomas. 2009. ”Sosiaalioikeudellisesta kohtuusperiaatteesta - tarvitaanko sellaista?” *Lakimies* 5/2009: 761–778. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/lakimies/65720002.pdf>.

Kulla, Heikki ja Salminen, Janne. 2021. *Hallintomenettelyn perusteet*. 11. Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent.

Kuusikko, Kirsi. 2008. ”Suomalaisen hallinnon menettelyoikeudellinen autonomia ja yhteisöoikeuden vaatimukset Avena Nordic Grain Oy -tapauksen näkökulmasta.” Teoksessa *Oikeus kansainvälisessä maailmassa: Ilkka Saraviidan juhla- ja muistokirja*, toimittajat Markus Aarto ja Markku Vartiainen, 45–64. Helsinki: Edita. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/kirjat/7532.pdf>.

Mäenpää, Olli. 2017. *Yleinen hallinto-oikeus*. 1. painos. Helsinki: Alma Talent.

Mäenpää, Olli. 2020. *Julkinen valta ja oikeusvaltio*. Helsinki: Unigrafia Oy.

Mäenpää, Olli. 2021. *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. 6., Uudistettu painos. Helsinki: Edita.

Mäenpää, Olli. 2023. *Hallinto-oikeus*. 3., Uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent Oy.

Niemivuo, Matti, Keravuori-Rusanen, Marietta ja Kuusikko, Kirsi. 2010. *Hallintolaki*. 2. uudistettu laitos. Helsinki: Talentum

Pirjatanniemi, Elina. ”Muukalaisia ja muita ihmisiä”. *Lakimies* 7–8/2014: 953–971. <https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/lakimies/145180003.pdf>.

Saarnilehto, Ari. ”Saako virkamies antaa virheellisen tiedon?”. *Defensor Legis* 2/2020: 137–148. https://www-edilex-fi.libproxy.tuni.fi/defensor_legis/208020002.pdf.

Suviranta, Outi. 2004. ”Oikeusvoimasta luottamuksensuojaan”. *Lakimies* 7–8/2004: 1421–1436.

Tuori, Kaarlo ja Kotkas, Toomas. 2016. *Sosiaalioikeus*. 5., Uudistettu painos. Helsinki: Talentum Pro.

Tähti, Aarre. 1999. ”Oikeudellisilla periaatteilla argumentoimisen erityispiirteistä”. *Lakimies* 4/1999: 1–12.

Oikeuskäytäntö:

Helsingin HAO 16.4.2010 10/0303/5

KHO 2006:90

KHO 2016:178

KHO 2020:168

KHO 2021:3

Verkkolähteet:

Maahanmuuttovirasto, 2024. Suomen kansalaisuuden säilyttäminen 22-vuotiaana. Viitattu 16.3.2024. <https://migri.fi/kansalaisuuden-sailyttaminen-22-vuotiaana>.

Virallislähteet:

Hallintolaki (434/2003)

Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (72/2002)

Hallituksen esitys eduskunnalle kansalaisuuslaiksi (235/2002)

Kansalaisuuslaki (359/2003)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansalaisuuslain muuttamisesta (27/2024)