



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

8 päivänä toukokuuta 2019\*

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 49 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohta ja 16 artikla – Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus – Rajoitus – Päätös yrityksen liikkeen välittömästi sulkemisesta – Perustelujen puuttuminen – Yleiseen etuun liittyvät pakottavat syyt – Prostituoituihin kohdistuvien rikosten ehkäiseminen – Kansanterveyden suojelu – Sijoittautumisvapautta koskevan rajoituksen oikeasuhteisuus – Perusoikeuskirjan 47 ja 48 artikla – TuomioistuINVALVONNAN tehokkuus – Puolustautumisoikeudet – Oikeutta hyvään hallintoon koskeva yleinen periaate

Asiassa C-230/18,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Landesverwaltungsgericht Tirol (Tirolin osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 27.3.2018 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 30.3.2018, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**PI**

vastaan

**Landespolizeidirektion Tirol,**

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Toader sekä tuomarit A. Rosas ja M. Safjan (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- PI, edustajanaan A. Zelinka, Rechtsanwalt,
- Landespolizeidirektion Tirol, asiamiehenään C. Schmalzl,
- Itävallan hallitus, asiamiehenään G. Hesse,
- Euroopan komissio, asiamiehinään H. Krämer ja L. Malferrari,

\* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 15 artiklan 2 kohdan ja 41, 47 ja 52 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat PI ja Landespolizeidirektion Tirol (Tirolin osavaltion poliisiviranomainen, Itävalta, jäljempänä poliisiviranomainen) ja jossa on kyse PI:n johtaman liikkeen sulkemisen laillisuudesta.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Unionin oikeus***

##### *Perusoikeuskirja*

- 3 Perusoikeuskirjan 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä”, määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus tehdä työtä ja harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia.

2. Jokaisella unionin kansalaisella on vapaus hakea työtä, tehdä työtä, sijoittautua tai tarjota palveluja missä tahansa jäsenvaltiossa.

– –”

- 4 Perusoikeuskirjan selityksissä (EUVL 2007, C 303, s. 17) täsmennetään perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdan osalta, että kyseisessä määräyksessä käsitellään SEUT 26 ja SEUT 45 sekä SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa turvatut kolme vapautta eli työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus.

- 5 Perusoikeuskirjan 16 artiklassa, jonka otsikko on ”Elinkeinovapaus”, määrätään seuraavaa:

”Elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti.”

- 6 Perusoikeuskirjan selityksissä täsmennetään perusoikeuskirjan 16 artiklan osalta, että kyseinen määräys perustuu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Unionin tuomioistuin on tunnustanut vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa sekä sopimusvapauden. Lisäksi artikla perustuu SEUT 119 artiklan 1 ja 3 kohtaan, jossa tunnustetaan vapaan kilpailun periaate.

- 7 Perusoikeuskirjan 35 artiklassa, jonka otsikko on ”Terveysten suojeleminen”, määrätään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. – –”

- 8 Perusoikeuskirjan 41 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus hyvään hallintoon”, määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa.

2. Tähän oikeuteen sisältyy erityisesti:

- a) jokaisen oikeus tulla kuulluksi ennen kuin häntä vastaan ryhdytään yksittäiseen toimenpiteeseen, joka vaikuttaa häneen epäedullisesti;
- b) jokaisen oikeus tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin ottaen huomioon oikeutetun luottamuksellisuuden, salassapitovelvollisuuden ja liikesalaisuuden vaatimukset;
- c) hallintoelinten velvollisuus perustella päätöksensä.

--”

- 9 Perusoikeuskirjan 47 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen”, määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

--”

- 10 Perusoikeuskirjan 48 artiklan, jonka otsikko on ”Syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen”, 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokaiselle syytetylle taataan oikeus puolustukseen.”

- 11 Perusoikeuskirjan 51 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. --”

- 12 Perusoikeuskirjan 52 artiklan otsikko on ”Oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuus ja tulkinta”, ja siinä määrätään seuraavaa:

”1. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

2. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettuja oikeuksia, joista on määräyksiä perussopimuksissa, sovelletaan niissä määriteltyjen edellytysten ja rajoitusten mukaisesti.

--

7. Unionin ja jäsenvaltioiden tuomioistuimet ottavat asianmukaisesti huomioon tämän perusoikeuskirjan tulkitsemisen ohjaamiseksi laaditut selitykset.”

*Direktiivi 2006/123/EY*

- 13 Palveluista sisämarkkinoilla 12.12.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/123/EY (EUVL 2006, L 376, s. 36) 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan:

--

- 5) ’sijoittautumisella’ [EY 43] artiklassa tarkoitettua palveluntarjoajan tosiasiallista taloudellista toimintaa määrittelemättömän ajanjakson ajan pysyvän infrastruktuurin kautta, josta tosiasiallinen palveluntarjoaja tapahtuu;
- 6) ’lupajärjestelmällä’ menettelyä, jonka mukaisesti palveluntarjoajan tai vastaanottajan on käännyttävä toimivaltaisen viranomaisen puoleen saadakseen virallisen päätöksen tai hiljaisen päätöksen, joka oikeuttaa palvelutoiminnan aloittamiseen tai harjoittamiseen;

--”

- 14 Kyseisen direktiivin III luvun, jonka otsikko on ”Palveluntarjoajien sijoittautumisvapaus”, I jakso, jonka otsikko on ”Luvat”, sisältää 9–13 artiklan.

- 15 Mainitun direktiivin 9 artiklan, jonka otsikko on ”Lupajärjestelmät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat asettaa palvelutoiminnan aloittamisen tai harjoittamisen ehdoksi lupajärjestelmän noudattamisen vain siinä tapauksessa, että seuraavat ehdot täyttyvät:

- a) lupajärjestelmä ei ole ketään palveluntarjoajaa syrjivä;
- b) lupajärjestelmän tarve on perusteltavissa yleiseen etuun liittyvästä pakottavasta syystä;
- c) tavoiteltua päämäärää ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavalla toimenpiteellä, etenkin koska jälkikäteisvalvonta tapahtuisi liian myöhään, jotta sillä olisi todellista vaikutusta.”

- 16 Saman direktiivin 10 artiklan, jonka otsikko on ”Luvan myöntämisehdot”, 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Lupajärjestelmien on perustuttava kriteereihin, joilla määritellään toimivaltaisten viranomaisten harkintavallan laajuus, jotta sitä ei käytetä mielivaltaisesti.”

- 17 Direktiivin 2006/123 III luvun 2 jakso, jonka otsikko on ”Kielletyt tai arvioitavat vaatimukset”, sisältää kyseisen direktiivin 14 ja 15 artiklan.

### *Itävallan oikeus*

- 18 Tirolin osavaltion poliisilain (Tiroler Landes-Polizeigesetz), joka on annettu 6.7.1976 (LGBL. nro 60/1976), sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna (LGBL. nro 56/2017) (jäljempänä poliisilaki), 14 §:ssä, jonka otsikko on ”Kielto”, säädetään seuraavaa:

”Kielletään

- a) omaan kehoon kohdistuvien seksuaalisten tekojen ammattimainen salliminen tai seksuaalisten tekojen ammattimainen harjoittaminen (prostituutio) hyväksytyjen bordellien (15 §) ulkopuolella

--”

- 19 Kyseisen lain 15 §:n, jonka otsikko on ”Lupa ylläpitää bordellia”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Bordelli on yritys, jossa harjoitetaan prostituutiota. Bordellia voidaan ylläpitää ainoastaan luvan (bordellilupa) perusteella.”

- 20 Mainitun lain 19 §:n, jonka otsikko on ”Rangaistussäännös”, 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Se, joka ylläpitää bordellia ilman 15 §:n mukaista lupaa, syyllistyy hallinnollisten säännösten rikkomiseen, josta rangaistuksena on määrättävä sakkoa enintään 36 000 euroa, ja jos sakkoa ei saada perittyä, sakkorangaistus muunnetaan enintään neljän viikon vapausrangaistukseksi.”

- 21 Saman lain 19a §:ssä, jonka otsikko on ”Bordellin valvonta ja sulkeminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos konkreettisten tosiseikkojen perusteella syntyy perusteltu epäily 19 §:n 1 tai 2 momentin mukaisesta hallinnollisten säännösten rikkomisesta, yleisen turvallisuuspalvelun viranomaiset ja elimet ovat oikeutettuja -- menemään niihin rakennuksiin tai tiloihin, joita ilmeisesti käytetään lainvastaiseen prostituution harjoittamiseen. Tällaisten rakennusten tai tilojen omistajat tai vuokralaiset ovat velvollisia sallimaan pääsyn rakennuksiinsa tai tiloihinsa. Pakkotoimia voidaan toteuttaa suoraan.

--

3. Jos konkreettisten tosiseikkojen perusteella syntyy perusteltu epäily 19 §:n 2 momentin mukaisesta hallinnollisten säännösten rikkomisesta ja jos voidaan olettaa, että lainvastaista bordellitoimintaa jatketaan, viranomaisen voi myös ilman edeltävää menettelyä toteuttaa välittömästi paikan päällä bordellitoiminnan lopettamiseksi tarvittavat toimenpiteet, joihin kuuluu etenkin bordellin sulkeminen.

4. Bordellina käytetyissä tiloissa siihen saakka toimineen henkilön tai kyseisten tilojen omistajan hakemuksesta viranomaisen on tehtävä päätös 3 momentin nojalla toteutettujen toimenpiteiden kumoamisesta, jos hakija voi

- a) esittää bordelliluvan tai

- b) taata, ettei tiloissa ruveta pitämään uudelleen bordellia 3 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden kumoamisen jälkeen.”

## Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 22 PI, joka on Bulgarian kansalainen, tarjosi hierontapalveluja Stadtmagistrat Innsbruckin (Innsbruckin kaupungin maistraatti) hänelle 9.2.2011 myöntämän elinkeinoluvan perusteella. Hän ylläpiti tuossa samassa kaupungissa sijaitsevaa hierontasalonkia.
- 23 Kaksi poliisiviranomaisen poliisia teki 12.12.2017 tarkastuksen PI:n hierontasalongissa. Koska he olivat vakuuttuneita siitä, että kyseisessä salongissa tarjottiin asiakkaille seksipalveluja eli alastonhierontaa ja eroottista hierontaa, he päättivät samana päivänä kello 20.30 aikoihin sulkea mainitun salongin poliisilain 19 §:n 2 momentin rikkomista koskevan epäilyn perusteella (jäljempänä 12.12.2017 tehty päätös). Tämän seurauksena kysymyksessä olevaan salonkiin kiinnitettiin viralliset sinetit.
- 24 PI:lle ilmoitettiin suullisesti kyseisestä päätöksestä juuri ennen hänen salonkinsa sulkemista. Mainittua sulkemista ei ole vahvistettu hänelle, eikä hän ole saanut mitään asiakirjaa, jossa esitetään perusteet mainitun päätöksen tekemiselle.
- 25 PI palkkasi 13.12.2017 etujaan ajamaan asianajajan, joka yritti seuraavina päivinä useaan kertaan saada oikeuden tutustua poliisin asiakirjoihin. Häneltä evättiin kuitenkin tämä oikeus sillä perusteella, että PI:hin kohdistettujen kaltaisten viranomaistoimenpiteiden tapauksessa mainitun oikeuden myöntäminen ei ollut mahdollista, koska PI:tä vastaan ei ollut pantu vireille rikosoikeudellista menettelyä.
- 26 PI vaati 14.12.2017, että 12.12.2017 tehty päätös kumotaan, ja poliisiviranomainen päätti 29.12.2017 hyväksyä kyseisen vaatimuksen. Mainitun hallintoviranomaisen tekemässä päätöksessä ei ollut sulkemista koskevia perusteluja eikä syitä, joiden johdosta 12.12.2017 tehty päätös oli kumottu.
- 27 PI valitti 18.12.2017 Landesverwaltungsgericht Tiroliin (Tirolin osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) vaatien sen toteamista, että hänen hierontasalonkinsa sulkeminen on laitonta.
- 28 Koska poliisiviranomainen ei edelleenkään ollut toimittanut PI:lle kyseistä asiaa koskevia asiakirjoja ja merkityksellisiä tosiseikkoja, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selvitti itse kyseiset tosiseikat.
- 29 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että kansallisen säännösten mukaan PI:n hierontasalongin kaltaisen liikkeen sulkemisesta tehty päätös saa aikaan vaikutuksensa heti, kun se on tehty. Kyseisen säännösten tavoitteena on torjua laitonta prostituutiota, joten on tarpeen, että toimivaltaiset viranomaiset voivat toteuttaa toimenpiteitä käyttäessään toimivaltaansa antaa määräyksiä ja toteuttaa pakkotoimia.
- 30 Tällaisen päätöksen voi kumota asianomaisen henkilön pyynnöstä joko hallintoviranomainen eli tässä tapauksessa poliisiviranomainen tulevaisuuden osalta tai tuomioistuin eli tässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, joka voi tutkia kyseisen päätöksen laillisuuden.
- 31 Muista sellaisista kansallisista menettelyistä poiketen, joissa viranomaiset käyttävät toimivaltaansa antaa määräyksiä ja toteuttaa pakkotoimia, pääasiassa kyseessä olevaa menettelyä koskevassa säännöstössä ei kuitenkaan edellytetä, että mainitut viranomaiset perustelevat kyseisen toimivallan käyttämisen jälkeen päätöksensä kirjallisesti. Velvollisuudella perustella kyseisen toimivallan käytön yhteydessä tehty päätös kirjallisesti pyritään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kuitenkin pakottamaan asianomainen viranomainen tarkistamaan uudelleen toimintansa laillisuus.
- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että sellaisen asiakirjan puuttuessa, jossa esitetään perusteet toimivaltaisen viranomaisen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa menettelyssä tekemän päätöksen tueksi, tällaisen päätöksen adressaatilla ei ole mahdollisuutta tutustua häntä koskevaan asiakirja-aineistoon, saada tietoa kyseisen viranomaisen hankkimista todisteista eikä esittää

näkemystään tältä osin. Kyseinen adressaatti voi vain välillisesti riitauttamalla mainitun viranomaisen toteuttamat toimenpiteet saada tiedon niistä syistä, joiden vuoksi sama viranomainen on epäillyt, että laittomaan tekoon on syyllistytty.

- 33 Myöskään mahdollisuudet riitauttaa asianomainen päätös eivät ole riittävät.
- 34 Poliisilain 19a §:n 4 momentin mukaisesti toimivaltainen viranomainen voi kumota päätöksensä kyseessä olevan toimitilan sulkemisesta vain kahdessa tilanteessa eli silloin, kun kyseisen päätöksen adressaatti voi esittää bordelliluvan tai toimittaa takeet siitä, ettei toimitilassa ruveta pitämään uudelleen bordellia sulkemispäätöksen kumoamisen jälkeen.
- 35 Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei ole kuitenkaan 12.12.2017 tehdyn päätöksen osalta oikeutta valvoa kyseisen päätöksen taustalla olevien tosiseikkojen paikkansapitävyyttä, koska kyseinen tuomioistuin on toimivaltainen ainoastaan arvioimaan, oliko poliisilla tässä tapauksessa perusteita epäillä laittoman toiminnan olemassaoloa.
- 36 Tässä tilanteessa Landesverwaltungsgericht Tirol päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohtaa – – tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, joka – kuten [poliisilain] 19[a] §:n 3 momentti – mahdollistaa sen, että viranomaiset voivat myös ilman edeltävää viranomaismenettelyä toteuttaa toimenpiteitä, jotka kuuluvat toimivaltaan antaa suoraan määräyksiä ja toteuttaa pakkotoimia, kuten sulkea liikkeen välittömästi, ilman että kyse olisi tältä osin pelkästään väliaikaisista toimenpiteistä?
- 2) Onko perusoikeuskirjan 47 artiklaa, mahdollisesti luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 41 ja 52 artiklan kanssa, tulkittava asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta katsoen siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka – kuten [poliisilain] 19[a] §:n 3 ja 4 momentin – nojalla tosiasiallisia toimenpiteitä, jotka kuuluvat toimivaltaan antaa suoraan määräyksiä ja toteuttaa pakkotoimia, kuten etenkin liikkeen sulkeminen, voidaan toteuttaa ilman, että asianomaiselle henkilölle esitetään dokumentaatiota ja vahvistusta?
- 3) Onko perusoikeuskirjan 47 artiklaa, mahdollisesti luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 41 ja 52 artiklan kanssa, tulkittava asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden kannalta katsoen siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa – kuten Tirolin osavaltion poliisilain 19[a] §:n 3 ja 4 momentissa – edellytetään, että sellaisten ilman mitään menettelyä toteutettujen tosiasiallisten toimenpiteiden, jotka kuuluvat toimivaltaan antaa suoraan määräyksiä ja toteuttaa pakkotoimia, kuten etenkin liikkeen sulkeminen, kumoamiseksi henkilön, jota kyseinen tosiasiallinen toimenpide koskee, on esitettävä perusteltu hakemus liikkeen sulkemisen kumoamiseksi?
- 4) Onko perusoikeuskirjan 47 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 52 artiklan kanssa, tulkittava tehokkaiden oikeussuojakeinojen osalta siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa – kuten [poliisilain] 19[a] §:n 4 momentissa – annetaan lupa esittää kumoamista koskeva hakemus silloin, kun on kyse liikkeen sulkemisen muodossa toteutetusta tosiasiallisesta pakkotoimesta, vain tiettyjen edellytysten rajoissa?”

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Tutkittavaksi ottaminen*

- 37 Itävallan hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissa, että neljäs kysymys on jätettävä tutkimatta ja toinen ja kolmas kysymys on jätettävä osittain tutkimatta siltä osin kuin viimeksi mainitut koskevat poliisilain 19a §:n 4 momenttia, jossa säädetään toimivaltaisella viranomaisella olevasta mahdollisuudesta kumota asianomaiset toimenpiteet.
- 38 Poliisiviranomainen on näet peruuttanut PI:n salongin sulkemista koskevan toimenpiteen ja määrännyt kyseiseen salonkiin kiinnitettyjen virallisten sinettien poistamisesta. Edellä olevassa kohdassa tarkoitettua säännöstä ei näin ollen sovelleta enää pääasiassa, jonka kohteena ei ole asianomaisiin toimenpiteisiin kohdistuva hallinnollinen valvonta vaan niihin kohdistuva tuomioistuinvalvonta.
- 39 Tältä osin on huomautettava, että – kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee – pääasian oikeudenkäynti koskee sen 12.12.2017 tehdyn päätöksen laillisuuden valvontaa, jolla määrätään PI:n salongin sulkemisesta, ja kyseisestä päätöksestä on valitettu ennen kuin poliisiviranomainen kumosi kyseisen päätöksen 29.12.2017.
- 40 On myös palautettava mieleen, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen tai jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin ja jotta se ymmärtäisi syyt, joiden vuoksi kansallinen tuomioistuin katsoo tarvitsevansa vastaukset näihin kysymyksiin, jotta se voi ratkaista siinä vireillä olevan oikeusriidan (tuomio 14.2.2019, Milivojević, C-630/17, EU:C:2019:123, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 41 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on parhaat mahdollisuudet arvioida kansallisen oikeuden kannalta, onko PI:llä oikeussuojan tarvetta. Näin ollen on katsottava, että toinen, kolmas ja neljäs kysymys voidaan ottaa tutkittavaksi.

### *Alustavat huomautukset*

- 42 Aluksi on huomautettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. Unionin tuomioistuimen tehtävänä on nimittäin tulkita kaikkia unionin oikeuden säännöksiä, joita kansalliset tuomioistuimet tarvitsevat ratkaistessaan niiden käsiteltäväksi saatettuja asioita, vaikka näitä säännöksiä ei olisi nimenomaisesti mainittu kansallisten tuomioistuinten unionin tuomioistuimelle esittämässä kysymyksissä (tuomio 19.12.2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 43 Nyt käsiteltävässä asiassa on siis niin, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on muodollisesti rajoittanut kysymyksensä koskemaan vain perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdan sekä 41, 47 ja 52 artiklan tulkintaa, tämä seikka ei estä unionin tuomioistuinta esittämästä sille kaikkia



unionin oikeuden tulkintaan liittyviä seikkoja, jotka saattavat olla hyödyllisiä sen arvioidessa sen käsiteltävänä olevaa asiaa, riippumatta siitä, onko kyseinen tuomioistuin viitannut niihin kysymyksissään. Unionin tuomioistuimen on poimittava kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista ja erityisesti ennakkoratkaisupyyntöjen perusteluista ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (ks. vastaavasti tuomio 19.12.2018, AREX CZ, C-414/17, EU:C:2018:1027, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 44 Kuten unionin tuomioistuimelle toimitetusta asiakirja-aineistosta ilmenee, PI, joka on Bulgarian kansalainen, harjoittaa Itävallassa itsenäistä toimintaa eli hän ylläpitää hierontasalonkia.
- 45 Jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi ratkaista sen käsiteltäväksi saatetun valituksen, se pyrkii selvittämään, onko unionin oikeus esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltainen liike voidaan sulkea välittömästi kansallisen viranomaisen päätöksellä sillä perusteella, että kyseinen viranomaisen epäilee kyseisessä liikkeessä harjoitettavan prostituutiota ilman vaadittua lupaa, mutta jossa ei kuitenkaan taata mainitun liikkeen omistajalle, että tiettyjä menettelyllisiä oikeuksia kunnioitetaan.
- 46 Tältä osin on huomautettava heti alkuun, että tämän tuomion 44 kohdassa kuvattu toiminta on SEUT 57 artiklassa tarkoitettu palvelu, koska sitä harjoittaa jäsenvaltion alueella toisen jäsenvaltion kansalainen. Hierontasalongin ylläpitäminen toisen jäsenvaltion alueella kuuluu lisäksi sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden soveltamisalaan SEUT 49 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen mukaisesti.
- 47 Jos oletetaan, että PI:n toiminta kattaa lisäksi sellaisen liikkeen ylläpitämisen, jossa tarjotaan prostituutiopalveluja, on todettava, että prostituutio on palvelujen tarjoamista maksua vastaan (tuomio 20.11.2001, Jany ym., C-268/99, EU:C:2001:616, 49 kohta), kun taas toiminta, joka koostuu bordellin pitämisestä, kuuluu SEUT 49 artiklassa sekä direktiivin 2006/123 9–15 artiklassa tarkoitettun sijoittautumisvapauden alaan, kun palvelun tarjoaja harjoittaa sitä toistaiseksi ja pysyvästi infrastruktuurista käsin (ks. vastaavasti tuomio 1.10.2015, Trijber ja Harmsen, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, 67–77 kohta).
- 48 Siltä osin kuin siis nyt käsiteltävässä asiassa ilmenisi, että PI:n toimintaa harjoitetaan toistaiseksi ja pysyvästi infrastruktuurista käsin – mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava –, kyseinen toiminta kuuluu SEUT 49 artiklassa ja direktiivin 2006/123 9–15 artiklassa tarkoitettun sijoittautumisvapauden alaan.
- 49 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että pääasiaan sovellettavan kansallisen säännösten mukaan prostituution harjoittamiseen on saatava lupa.
- 50 Siltä osin kuin on kyse direktiivistä 2006/123, jonka 9–13 artiklassa säädetään edellytyksistä, jotka lupajärjestelmän on täytettävä, on todettava, että nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyyntöjen yhteydessä esitetyt kysymykset eivät koske prostituutiotoiminnan harjoittamiseen sovellettavan kansallisen järjestelmän laillisuutta sellaisenaan vaan sellaisen toimenpiteen yhteensoveltuvuutta unionin oikeuden kanssa, jolla suljetaan liike ja joka on toteutettu ilman tiettyjä menettelyllisiä takeita.
- 51 Näissä olosuhteissa esitettyihin kysymyksiin on vastattava SEUT 49 artiklan eikä direktiivin 2006/123 kannalta.
- 52 Ensimmäisessä kysymyksessä mainitun perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdan osalta on todettava, että sillä taataan etenkin vapaus sijoittautua tai tarjota palveluja missä tahansa jäsenvaltiossa.

- 53 Perusoikeuskirjan selityksistä, jotka on SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohdan mukaisesti otettava huomioon perusoikeuskirjan tulkittamiseksi, ilmenee, että perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdassa käsitellään SEUT 26 sekä SEUT 45, SEUT 49 ja SEUT 56 artiklassa turvatut kolme vapautta eli työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus.
- 54 Tältä osin on todettava, että vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ennakkoratkaisupyyntönsä viittaakaan perusoikeuskirjan 16 artiklaan, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kyseisessä määräyksessä viitataan muun muassa SEUT 49 artiklaan, jossa taataan sijoittautumista koskevan perusvapauden käyttö (ks. vastaavasti tuomio 13.2.2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, 22 kohta).
- 55 Se, että sijoittautumisvapauden osalta mainitaan perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohta, edellyttää siis pääasian asiayhteydessä sitä, että arvioidaan kyseisen vapauden noudattamista myös perusoikeuskirjan 16 artiklan kannalta.
- 56 Siltä osin kuin on kyse perusoikeuskirjan 41 artiklasta, joka mainitaan toisessa ja kolmannessa kysymyksessä, on huomattava, että kyseisen määräyksen sanamuodosta ilmenee selvästi, ettei sitä ole osoitettu jäsenvaltioille vaan ainoastaan unionin toimielimille, elimille ja laitoksille (tuomio 13.9.2018, UBS Europe ym., C-358/16, EU:C:2018:715, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tästä seuraa, ettei perusoikeuskirjan 41 artiklalla ole merkitystä pääasiassa.
- 57 Mainittu määräys ilmentää kuitenkin yhtä unionin oikeuden yleistä periaatetta, jonka mukaan oikeus hyvään hallintoon sisältää hallinnon velvollisuuden perustella päätöksensä (ks. vastaavasti tuomio 17.7.2014, YS ym., C-141/12 ja C-372/12, EU:C:2014:2081, 68 kohta). Hallinnolla oleva velvollisuus perustella päätös niin yksityiskohtaisesti ja konkreettisesti, että asianomainen ymmärtää syyt hänelle vastaiseen yksittäistapausta koskevaan päätökseen, on siis seuraus puolustautumis-oikeuksien noudattamisen periaatteesta, joka on unionin oikeuden yleinen periaate (ks. vastaavasti tuomio 22.11.2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, 88 kohta ja tuomio 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, 38 kohta).
- 58 Edellä esitetyistä seikoista siis seuraa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele kysymyksillään, jotka on tutkittava yhdessä, lähinnä, onko SEUT 49 artiklaa, perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohtaa ja 16, 47 ja 52 artiklaa sekä oikeutta hyvään hallintoon koskevaa yleistä periaatetta tulkittava siten, että ne ovat pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan hallintoviranomainen voi päättää sulkea välittömästi liikkeen sillä perusteella, että se epäilee kyseisessä liikkeessä harjoitettavan prostituutiota ilman mainitussa kansallisessa säännöstössä edellytettyä lupaa, siltä osin kuin kyseisessä säännöstössä ensinnäkään ei edellytetä, että tällainen päätös perustellaan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta kirjallisesti ja se toimitetaan sen adressaatille, toiseksi edellytetään, että mainitun adressaatin vaatimus kyseinen päätöksen kumoamiseksi puolestaan perustellaan, ja kolmanneksi rajataan perusteet, joiden nojalla toimivaltainen hallintoelin voi kumota mainitun päätöksen.

### *Kysymysten tarkastelu*

- 59 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa tarkoitettuna rajoituksena on pidettävä sellaisia kansallisia toimenpiteitä, joilla kielletään unionin kansalaista käyttämästä perussopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää (tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 60 Nyt pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella säännöstöllä, jonka mukaan hallintoviranomainen voi päättää sulkea välittömästi liikkeen sillä perusteella, että se epäilee kyseisessä liikkeessä harjoitettavan prostituutiota ilman mainitussa kansallisessa säännöstössä edellytettyä lupaa, voi olla kielteisiä seurauksia liikevaihdolle ja ammattitoiminnan jatkumiselle erityisesti siltä osin kuin on kyse suhteesta asiakkaisiin, jotka käyttävät kyseisiä palveluja. Kyseinen säännöstö voi siis estää muista jäsenvaltioista tulevia henkilöitä, jotka haluavat sijoittautua Tirolin osavaltioon (Itävalta), harjoittamasta siellä pääasiassa kyseessä olevan kaltaista ammattitoimintaa tai saada heidät luopumaan siitä (ks. analogisesti tuomio 5.11.2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, 41–45 kohta).
- 61 Tästä seuraa, että mainittu kansallinen säännöstö on SEUT 49 artiklassa tarkoitettu sijoittautumisvapauden rajoitus.
- 62 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artiklassa määrätty sijoittautumisvapauden rajoitus, jota sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voi olla oikeutettavissa yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, jos sillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen ja jos sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 14.11.2018, Memoria ja Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 63 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on myös niin, että perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on sovellettava kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin ja niitä on siten noudatettava silloin, kun kansallinen säännöstö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan (tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 64 Näin on erityisesti silloin, kun kansallinen säännöstö on omiaan rajoittamaan yhtä tai useampaa perussopimuksessa taattua perusvapautta ja asianomainen jäsenvaltio vetoaa yleiseen etuun liittyviin pakottaviin syihin tällaisen rajoituksen oikeuttamiseksi. Kyseiseen kansalliseen säännöstöön voidaan tällaisessa tilanteessa soveltaa määrättyjä poikkeuksia ainoastaan silloin, kun se on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 65 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on niin, että siltä osin kuin pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö on – kuten tämän tuomion 61 kohdasta ilmenee – SEUT 49 artiklassa tarkoitettu sijoittautumisvapauden rajoitus, sillä rajoitetaan myös perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdassa vahvistetun sijoittautumisvapauden ja perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistetun elinkeinovapauden käyttämistä.
- 66 Samanaikaisesti perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa, jos näistä rajoituksista säädetään lailla, jos niissä kunnioitetaan kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä ja jos ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia (tuomio 21.12.2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 67 Nyt käsiteltävässä tapauksessa Itävallan hallitus väittää, että kyseinen kansallinen säännöstö on välttämätön prostituutioon liittyvän rikollisen toiminnan ehkäisemiseksi ja ihmisten terveyden suojelemiseksi.
- 68 Koska prostituution harjoittamista ei ole kielletty Tirolin osavaltiossa, sitä valvotaan ja siihen sovelletaan yleisen edun mukaisesti säädettyjä rajoituksia. Tässä tarkoituksessa mainitussa kansallisessa säännöstössä säädetään muun muassa, että kyseisen toiminnan harjoittamiseen tarvitaan lupa. Sitä harjoitaviin henkilöihin sovelletaan lisäksi erityisiä terveysvaatimuksia, ja heidät tarkastetaan säännöllisesti sukupuoliteitse tarttuvien tautien, ja myös aidsin, ja tuberkuloosin havaitsemiseksi.

- 69 Koska laiton prostituutio jää mainitun valvonnan ulkopuolelle, se merkitsee kyseisen hallituksen mielestä vaaraa sitä harjoittavien henkilöiden terveydelle, heidän asiakkailleen ja yleisesti yhteiskunnalle.
- 70 Tältä osin on huomautettava, että prostituoituihin kohdistuvien rikosten, erityisesti ihmiskaupan, pakkoprostituution ja alaikäisten prostituution ehkäiseminen on yleiseen etuun liittyvä pakottava syy (ks. vastaavasti tuomio 1.10.2015, *Trijber ja Harmsen*, C-340/14 ja C-341/14, EU:C:2015:641, 68 kohta).
- 71 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että kansanterveyden suojeleminen on yksi niistä yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä, jotka on tunnustettu unionin oikeudessa (tuomio 1.3.2018, *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, 57 kohta).
- 72 Terveydensuojelu on taattu myös perusoikeuskirjan 35 artiklassa, jossa määrätään, että jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin.
- 73 Nyt käsiteltävässä tapauksessa prostituutiosta koostuvalla palvelujen tarjoamisella jopa hyvin lyhyen ajan liikkeessä, jota ei ole rekisteröity ja jolla ei tästä syystä ole jäsenvaltion viranomaisen myöntämä lupaa, ei voida varmistaa, että toimivaltaiset viranomaiset valvovat riittävästi prostituutiota asianomaisessa liikkeessä, ja se voi näin ollen lisätä siinä toimintaansa harjoittavien henkilöiden riskiä siitä, että he joutuvat rikosten uhreiksi.
- 74 Samoin se, että mainittuja palveluja tarjoavat henkilöt, joihin ei sovelleta erityisiä terveysvaatimuksia ja joihin ei kohdisteta säännöllistä valvontaa, jolla pyritään havaitsemaan sukupuoliteitse tarttuvat taudit, voi edistää sekä henkilöille, jotka harjoittavat prostituutiota, että heidän asiakkailleen aiheuttavia terveysriskejä, koska on selvää, että hoitamattomat sukupuoliteitse tarttuvat taudit heikentävät terveydentilaa ja että se, että jollakin on hoitamaton sukupuoliteitse tarttuva tauti, lisää riskiä sairastua toiseen tautiin.
- 75 Tämän perusteella sijoittautumisvapauden rajoitusta, joka johtuu pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta kansallisesta säännöstöstä, jossa annetaan hallintoviranomaisille toimivalta päättää sulkea välittömästi liike sillä perusteella, että se epäilee kyseisessä liikkeessä harjoitettavan prostituutiota ilman mainitussa säännöstössä edellytettyä lupaa, on pidettävä oikeutettuna yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä ja sillä voidaan taata niiden samalla säännöstöllä tavoiteltujen päämäärien toteutuminen, joita ovat prostituoituihin kohdistuvien rikosten ehkäiseminen ja kansanterveyden suojeleminen.
- 76 On kuitenkin arvioitava, voidaanko kansallisella hallintoviranomaisella olevan mahdollisuuden päättää sulkea välittömästi liike sillä perusteella, että se epäilee kyseisessä liikkeessä harjoitettavan prostituutiota ilman kansallisessa säännöstössä edellytettyä lupaa, katsoa olevan oikeassa suhteessa edellä olevassa kohdassa mainittuihin päämääriin.
- 77 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansallisen säännöstön, jossa säädetään, että hallintoviranomainen voi päättää sulkea välittömästi liikkeen edellä mainituista syistä, voitaisiin tältä osin katsoa lähtökohtaisesti olevan oikeassa suhteessa mainittuihin päämääriin. Nyt käsiteltävässä tapauksessa mainitussa säännöstössä sallitaan kuitenkin toimitilan sulkeminen perustelematta sitä mitenkään kirjallisesti tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ja ilmoittamatta siitä sen adressaatille samalla kun siinä vaaditaan, että asianomainen henkilö perustelee kyseisestä sulkemisesta tehdyn päätöksen kumoamista koskevan hakemuksen.
- 78 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvonnan tehokkuuden edellytyksenä on, että asianomainen saa tiedon hallintoviranomaisen hänen osaltaan tekemän päätöksen perusteluista joko suoraan päätöksestä itsestään tai ilmoituksella asianomaisen pyynnöstä, millä ei puututa toimivaltaisen tuomioistuimen

- oikeuteen vaatia kyseessä olevaa viranomaista ilmoittamaan ne, jotta asianomainen voi puolustaa oikeuksiaan parhain mahdollisin edellytyksin ja päättää kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko asian saattaminen toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tarpeellista, ja jotta viimeksi mainittu kykenee täysimääräisesti harjoittamaan kyseessä olevaan kansalliseen päätökseen kohdistuvaa laillisuusvalvontaa (tuomio 4.6.2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, 53 kohta ja vastaavasti tuomio 16.5.2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, 84 kohta).
- 79 Perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa vahvistettu oikeus tulla kuulluksi kaikissa menettelyissä on olennainen osa puolustautumisoikeuksien kunnioittamista, joka on unionin oikeuden yleinen periaate, ja se merkitsee sitä, että viranomaiset kiinnittävät kaiken tarvittavan huomion asianomaisen esittämiin huomautuksiin tutkimalla huolella ja puolueettomasti kaikki käsiteltävän asian kannalta merkitykselliset seikat ja erittelemällä päätöksensä perustelut; velvollisuus perustella päätös niin yksityiskohtaisesti ja konkreettisesti, että kyseinen asianomainen ymmärtää syyt päätökseen, jolla hänen hakemuksensa on hylätty, on siis seuraus puolustautumisoikeuksien noudattamisen periaatteesta (ks. vastaavasti tuomio 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, 43, 45 ja 48 kohta).
- 80 Velvollisuus kunnioittaa sellaisten henkilöiden puolustautumisoikeuksia, joiden etuihin heille osoitetut päätökset vaikuttavat tuntuvasti, koskee siis lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden viranomaisia, kun ne toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä (tuomio 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, 50 kohta).
- 81 Tällä kansallisten hallintoviranomaisten päätösten perustelemista koskevalla vaatimuksella on erityistä merkitystä pääasian kaltaisen asian yhteydessä, jossa on arvioitava SEUT 49 artiklassa tarkoitettua sijoittautumisvapautta sekä perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohdassa vahvistettua vapautta sijoittautua ja perusoikeuskirjan 16 artiklassa vahvistettua elinkeinovapautta koskevan rajoituksen perusteltavuutta ja oikeasuhteisuutta.
- 82 Yhtäältä näet kansallisten tuomioistuinten on suoritettava rajoittavan säännösten antamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointi jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten toimittaman sellaisen selvitysaineiston perusteella, jolla pyritään osoittamaan EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden rajoittamiseen oikeuttavien tavoitteiden olemassaolo ja rajoituksen oikeasuhteisuus (tuomio 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 83 Toisaalta on niin, että vaikka kansallisilla tuomioistuimilla voi oikeudenkäyntimenettelyä koskevien kansallisten sääntöjen mukaan olla velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimiin edistääkseen tällaisen selvityksen esittämistä, niillä ei voi olla velvollisuutta toimia kyseisten viranomaisten sijasta esittääkseen perusteluja, joiden esittäminen on näiden viranomaisten velvollisuus. Jos nämä perustelut jäävät esittämättä mainittujen viranomaisten poissaolon tai passiivisuuden vuoksi, kansallisten tuomioistuinten on voitava tehdä kaikki tällaisesta laiminlyönnistä aiheutuvat päätelmät (tuomio 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, 54 kohta).
- 84 Nyt käsiteltävässä tapauksessa kansallinen säännöstö ei täytä – siltä osin kuin siinä ei edellytetä, että päätös, jossa määrätään pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen liikkeen sulkemisesta välittömästi, perustellaan asianmukaisesti kirjallisesti tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta ja toimitetaan sen adressaatille – tämän tuomion 78–83 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia.
- 85 Mainitussa säännöstössä ei näet taata, että kyseisen päätöksen adressaatti voi saada selville perusteet, joihin päätöksessä nojaututaan, jotta hän voi puolustaa oikeuksiaan ja päättää, onko asian saattaminen toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tarkoituksenmukaista. Nyt käsiteltävässä tapauksessa samalla säännöstöllä ei siten varmisteta tuomioistuinvalvonnan tehokkuutta eikä perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa taattujen puolustautumisoikeuksien kunnioittamista ja unionin oikeuden yleisten periaatteiden noudattamista.

- 86 Siltä osin kuin on kyse pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetystä vaatimuksesta, jonka mukaan asianomaisen henkilön on perusteltava asianmukaisesti toimitilan sulkemisesta tehdyn päätöksen kumoamista koskeva hakemus, on todettava, että kyseinen vaatimus on suhteeton, kun otetaan huomioon se, että tässä samassa säännöstössä ei säädetä puolestaan velvollisuudesta perustella tällainen päätös.
- 87 Tältä osin sillä, että hallintopäätöksen adressaatin edellytetään perustelevan kyseisen päätöksen kumoamista koskeva hakemuksensa, vaikka kyseisestä päätöstä ei itsessään ole perusteltu, loukataan kyseisen adressaatin oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa sekä hänen puolustautumisoikeuksiaan.
- 88 Siltä osin kuin on kyse siitä poliisilain 19a §:n 4 momentissa säädetystä rajoituksesta, joka koskee syitä, joilla voidaan oikeuttaa se, että hallintoelin kumoaa liikkeen sulkemisesta tehdyn päätöksen, on huomautettava, että kyseinen päätös voidaan kumota, jos sen adressaatti voi esittää bordelliluvan tai taata, ettei bordellitoimintaa ruveta harjoittamaan uudelleen kyseisen kumoamisen jälkeen.
- 89 Jos oletetaan, että kyseistä poliisilain säännöstä sovelletaan pääasiaan, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tarkastettava, ei ole ilmeistä, että edellä olevassa kohdassa tarkoitettu rajoitus on suhteeton tällaisella lailla tavoiteltuihin päämääriin nähden, joita ovat prostituoituihin kohdistuvien rikosten ehkäiseminen ja kansanterveyden suojeleminen.
- 90 Koska, kuten tämän tuomion 73–75 kohdassa on todettu, mahdollisuus sulkea liike välittömästi sillä perusteella, että toimivaltainen viranomaisena epäilee kyseisessä liikkeessä harjoitettavan prostituutiota ilman tähän tarkoitukseen vaadittua lupaa, on oikeutettu mainituilla päämäärillä, poliisilain 19a §:n 4 momentissa säädettyä rajoitusta on näet pidettävä johdonmukaisena seurauksena siitä asianomaisessa säännöstössä säädetystä kiellosta, joka koskee bordellin pitämistä ilman tällaista lupaa.
- 91 Kun otetaan huomioon kaikki edellä esitetyt seikat, kysymyksiin on vastattava, että SEUT 49 artiklaa, perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohtaa ja 16, 47 ja 52 artiklaa sekä oikeutta hyvään hallintoon koskevaa yleistä periaatetta on tulkittava siten, että ne ovat pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan hallintoviranomainen voi päättää sulkea välittömästi liikkeen sillä perusteella, että se epäilee kyseisessä liikkeessä harjoitettavan prostituutiota ilman mainitussa kansallisessa säännöstössä edellytettyä lupaa, siltä osin kuin kyseisessä säännöstössä yhtäältä ei edellytetä, että tällainen päätös perustellaan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta kirjallisesti ja toimitetaan sen adressaatille, ja toisaalta edellytetään, että mainitun adressaatin hakemus saman päätöksen kumoamiseksi puolestaan perustellaan.

### **Oikeudenkäyntikulut**

- 92 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

**SEUT 49 artiklaa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 artiklan 2 kohtaa ja 16, 47 ja 52 artiklaa sekä oikeutta hyvään hallintoon koskevaa yleistä periaatetta on tulkittava siten, että ne ovat pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan hallintoviranomainen voi päättää sulkea välittömästi liikkeen sillä perusteella, että se epäilee kyseisessä liikkeessä harjoitettavan prostituutiota ilman mainitussa kansallisessa säännöstössä edellytettyä lupaa, siltä osin kuin kyseisessä säännöstössä yhtäältä ei edellytetä,**

**että tällainen päätös perustellaan tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen osalta kirjallisesti ja toimitetaan sen adressaatille, ja toisaalta edellytetään, että mainitun adressaatin hakemus saman päätöksen kumoamiseksi puolestaan perustellaan.**

Allekirjoitukset