



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 8 maj 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 49 FEUF – Artikel 15.2 och artikel 16 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Etableringsfrihet och frihet att tillhandahålla tjänster – Inskränkning – Beslut att omedelbart stänga en verksamhet – Avsaknad av motivering – Tvingande skäl av allmänintresse – Brottsprevention avseende brott som begås mot personer som ägnar sig åt prostitution – Skydd för folkhälsan – Huruvida inskränkningen av etableringsfriheten är proportionerlig – Artiklarna 47 och 48 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – Effektiv domstolsprövning – Rätten till försvar – Den allmänna principen om rätt till god förvaltning”

I mål C-230/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Landesverwaltungsgericht Tirol (Regionala förvaltningsdomstolen i Tyrolen, Österrike) genom beslut av den 27 mars 2018, som inkom till domstolen den 30 mars 2018, i målet

PI

mot

Landespolizeidirektion Tirol,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Toader samt domarna A. Rosas och M. Safjan (referent),

generaladvokat: Y. Bot

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- PI, genom A. Zelinka, Rechtsanwalt,
- Landespolizeidirektion Tirol, genom C. Schmalzl, i egenskap av ombud,
- Österrikes regering, genom G. Hesse, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Krämer och L. Malferrari, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 15.2 samt artiklarna 41, 47 och 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan PI och Landespolizeidirektion Tirol (Tyrolens regionala polismyndighet, Österrike) (nedan kallad regionala polismyndigheten) angående lagenligheten av att stänga en affärslokal där PI bedriver verksamhet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Stadgan

- 3 Artikel 15 i stadgan har rubriken "Fritt yrkesval och rätt att arbeta", och där anges följande:

"1. Var och en har rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke.

2. Varje unionsmedborgare har rätt att söka arbete, arbeta, etablera sig samt tillhandahålla tjänster i varje medlemsstat.

..."
- 4 I förklaringarna avseende stadgan (EUT C 303, 2007, s. 17) preciseras, beträffande artikel 15.2, att i denna bestämmelse återges de tre friheter som garanteras i artiklarna 26, 45, 49 och 56 FEUF, nämligen fri rörlighet för arbetstagare, etableringsfrihet samt friheten att tillhandahålla tjänster.
- 5 Artikel 16 i stadgan har rubriken "Näringsfrihet", och där anges följande:

"Näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis."
- 6 I förklaringarna avseende stadgan preciseras, beträffande artikel 16, att den bestämmelsen grundas på domstolens praxis, där friheten att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet och avtalsfriheten erkänns, samt på artikel 119.1 och 119.3 FEUF, där fri konkurrens erkänns.
- 7 Artikel 35 i stadgan har rubriken "Hälsoskydd", och där anges följande:

"Var och en har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis. ..."
- 8 Artikel 41 i stadgan har rubriken "Rätt till god förvaltning", och där anges följande:

"1. Var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner och organ.

2. Denna rättighet innebär bland annat att

- a) var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne,
- b) var och en ska ha tillgång till de akter som berör honom eller henne, med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess, tystnadsplikt och affärshemlighet,
- c) förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut.

...”

- 9 Artikel 47 i stadgan har rubriken ”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol”, och där anges följande:

”Var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna artikel.

Var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag. Var och en ska ha möjlighet att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företräddas.

...”

- 10 Artikel 48 i stadgan har rubriken ”Presumption för oskuld och rätten till försvar”, och där föreskrivs följande i punkt 2:

”Var och en som har blivit anklagad för en lagöverträdelse ska garanteras respekt för rätten till försvar.”

- 11 Artikel 51 i stadgan har rubriken ”Tillämpningsområde”, och där föreskrivs följande i punkt 1:

”Bestämmelserna i denna stadga riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. ...”

- 12 Artikel 52 i stadgan har rubriken ”Rättigheternas och principernas räckvidd och tolkning”, och där anges följande:

”1. Varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

2. De rättigheter som erkänns i denna stadga för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa.

...

7. De förklaringar som utarbetats för att ge vägledning vid tolkningen av denna stadga ska vederbörligen beaktas av unionens och medlemsstaternas domstolar.”

Direktiv 2006/123/EG

- 13 Artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 2006, s. 36) har rubriken ”Definitioner”, och där anges följande:

”I detta direktiv används följande definitioner:

...

- 5) *etablering*: tjänsteleverantörens faktiska utövande av en ekonomisk verksamhet enligt artikel 43 [EG] under en obegränsad tid och genom en stabil infrastruktur varifrån näringsverksamhet för att tillhandahålla tjänster faktiskt bedrivs.
- 6) *tillståndsförfarande*: förfarande som innebär att en tjänsteleverantör eller tjänstemottagare måste vända sig till en behörig myndighet för att erhålla ett formellt eller ett indirekt beslut om att få tillträde till eller utöva en tjänsteverksamhet.

...”

- 14 Kapitel III i direktiv 2006/123 har rubriken ”Etableringsfrihet för tjänsteleverantörer”. Avsnitt 1 i det kapitlet har rubriken ”Tillstånd”, och där ingår artiklarna 9–13.

- 15 Artikel 9 i direktiv 2006/123 har rubriken ”Tillståndsförfaranden”, och där anges följande i punkt 1:

”Medlemsstaterna får endast kräva tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet om följande villkor är uppfyllda:

- a) Tillståndsförfarandet diskriminerar inte tjänsteleverantören i fråga.
- b) Behovet av ett tillståndsförfarande är motiverat av tvingande hänsyn till allmänintresset.
- c) Det eftersträfvade målet kan inte uppnås med en mindre begränsande åtgärd, i synnerhet därför att en efterhandskontroll skulle ske för sent för att få någon reell verkan.”

- 16 Artikel 10 i direktiv 2006/123 har rubriken ”Tillståndsförfaranden”, och där föreskrivs följande i punkt 1:

”Tillståndsförfaranden skall grundas på kriterier som hindrar de behöriga myndigheterna från att göra en godtycklig bedömning.”

- 17 Avsnitt 2 i kapitel III i direktiv 2006/123 har rubriken ”Otillåtna krav eller krav som ska utvärderas”, och där ingår artiklarna 14 och 15.

Den österrikiska lagstiftningen

- 18 14 § Tiroler Landes-Polizeigesetz (delstaten Tyrolens polislagen, LGBl. nr 60/1976) av den 6 juli 1976, i dess senast ändrade lydelse (LGBl. nr 56/2017) (nedan kallad polislagen), har rubriken ”Förbud”, och där föreskrivs följande:

”Det är förbjudet att

- a) yrkesmässigt samtycka till att sexuella handlingar utförs på den egna kroppen eller erbjuda sexuella tjänster mot ersättning (prostitution), med undantag för tillåtna bordeller (15 §),

...

- 19 15 § i polislagen har rubriken "Tillstånd till bordellverksamhet", och där föreskrivs följande i punkt 1:

"En bordell är en verksamhet där det bedrivs prostitution. En bordell får endast drivas om tillstånd har beviljats (tillstånd till bordellverksamhet)."

- 20 19 § i polislagen har rubriken "Straffbestämmelse", och där föreskrivs följande i punkt 2:

"Den som driver en bordell utan tillstånd enligt 15 § gör sig skyldig till en administrativ förseelse som kan beivras med böter på upp till 36 000 euro. Om böterna inte erläggs kan de omvandlas till fängelsestraff på upp till fyra veckor."

- 21 19a § i polislagen har rubriken "Övervakning och stängning av en bordell", och där föreskrivs följande:

"1. Om det på grundval av konkreta omständigheter föreligger skäligen misstanke om en administrativ förseelse enligt 19 § punkt 1 eller 19 § punkt 2, har myndigheter och organ inom den offentliga ordningsmakten rätt att ... gå in i byggnader och lokaler som förefaller användas för olaglig prostitutionsverksamhet. De som äger eller hyr byggnaderna eller lokalerna är skyldiga att tåla sådant intrång i deras byggnader eller lokaler. Utövande av direkt tvång är tillåtet.

...

3. Om det på grundval av konkreta omständigheter föreligger skäligen misstanke om en administrativ förseelse enligt 19 § punkt 2 och det kan antas att den olagliga driften av en bordell kommer att fortsätta får den behöriga myndigheten omedelbart vidta nödvändiga åtgärder för att få bordellverksamheten att upphöra, särskilt genom att på plats fatta beslut om att bordellen ska stängas.

4. På begäran av den tidigare verksamhetsinnehavaren eller ägaren av lokalerna som har använts som bordell ska den behöriga myndigheten fatta beslut om att upphäva de åtgärder som har vidtagits enligt 19a § punkt 3, om sökanden

- a) kan visa upp ett tillstånd till bordellverksamhet eller
- b) kan garantera att bordelldriften inte kommer att återupptas efter upphävandet av de åtgärder som avses i punkt 3."

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 22 PI, som är bulgarisk medborgare, erbjöd massage, i enlighet med det yrkestillstånd som utfärdats till henne den 9 februari 2011 av Stadtmagistrat Innsbruck (Innsbrucks kommunförvaltning, Österrike). PI drev en massagesalong i Innsbruck.

- 23 Den 12 december 2017 genomförde två poliser från Landespolizeidirektion Tirol (Regionala polismyndigheten i Tyrolen, Österrike) en kontroll i PI:s massagesalong. Poliserna var övertygade om att det i massagesalongen erbjöds sexuella tjänster till kunderna, närmare bestämt nakenmassage och erotisk massage, och beslutade därför att samma dag omkring kl. 20.30 stänga salongen på grund av en misstanke om brott mot 19 § 2 i polislagen (nedan kallat beslutet av den 12 december 2017). Som en följd av detta beslut förseglade polisen massagesalongen.

- 24 PI informerades muntligen om beslutet omedelbart före stängningen av salongen. Hon fick ingen bekräftelse om stängningen och inte heller någon handling i vilken det angavs vilka skäl som låg till grund för beslutet.

- 25 Den 13 december 2017 anlätade PI en advokat för att ta tillvara sina intressen. Denne försökte de följande dagarna upprepade gånger att få tillgång till polisens akt i ärendet. Advokatens ansökan om tillgång till akten avslogs dock med motiveringen att det beträffande sådana administrativa åtgärder som de som PI var föremål för inte var tillåtet att ge tillgång till akten, med hänsyn till att det inte hade inletts något straffrättsligt förfarande mot henne.
- 26 Den 14 december 2017 begärde PI att beslutet av den 12 december 2017 skulle upphävas. Denna begäran bifölls den 29 december 2017 av den regionala polismyndigheten i Tyrolen. Beslutet från nyss nämnda myndighet innehöll inte någon motivering angående stängningen av massagesalongen. Inte heller angavs skälen till att beslutet av den 12 december 2017 hade upphävts.
- 27 Den 18 december 2017 väckte PI talan vid den hänskjutande domstolen, Landesverwaltungsgericht Tirol (Tyrolens regionala förvaltningsdomstol, Österrike) och yrkade att den skulle fastställa att stängningen av hennes massagesalong var rättsstridig.
- 28 Polismyndigheten i Tyrolen underlät att till denna domstol inkomma med relevanta handlingar och uppgifter angående sakomständigheterna i målet och den hänskjutande domstolen fastställde därför själv dessa omständigheter.
- 29 Den hänskjutande domstolen har i begäran om förhandsavgörande anfört bland annat följande. Det följer av den nationella lagstiftningen att ett beslut om att stänga en verksamhet, såsom PI:s massagesalong, gäller omedelbart. Syftet med denna lagstiftning är att bekämpa olaglig prostitution och det är därför nödvändigt att de behöriga myndigheterna kan vidta åtgärder med stöd av sina föreläggande- och tvångsbefogenheter.
- 30 Ett sådant beslut kan upphävas på begäran av den berörda personen, antingen av den myndighet som har fattat det, i detta fall polismyndigheten i Tyrolen, med framtida verkan, eller av en domstol, i detta fall den hänskjutande domstolen, som kan pröva beslutets lagenlighet.
- 31 I motsats till andra nationella förfaranden där det är fråga om myndigheternas utövande av sina föreläggande- och tvångsbefogenheter, krävs det emellertid enligt den lagstiftning som reglerar det i det nationella målet aktuella förfarandet inte att myndigheterna, efter det att de har utövat nämnda befogenheter, motiverar sitt beslut skriftligen. Skyldigheten att skriftligen motivera ett beslut som har fattats med stöd av dessa befogenheter har till syfte att tvinga den berörda myndigheten att återigen kontrollera huruvida dess ingripande var lagenligt.
- 32 Om det inte finns någon skriftlig handling där skälen för det beslut som fattats av den behöriga myndigheten i samband med ett förfarande som det som är aktuellt i det nationella målet anges, har den som beslutet riktar sig till inte någon möjlighet att ta del av handlingarna i ärendet eller att få kännedom om vilka bevis som samlats in av myndigheten och inte heller att yttra sig angående detta. Den som beslutet riktar sig till kan endast indirekt, genom att väcka talan mot de åtgärder som vidtagits av myndigheten, få kännedom om skälen till att myndigheten misstänkte att en olaglig handling hade begåtts.
- 33 Dessutom finns det inte tillräckliga möjligheter att angripa det berörda beslutet.
- 34 Enligt 19a § punkt 4 i polislagen kan det nämligen endast bli aktuellt för den behöriga myndigheten att upphäva ett beslut om stängning av en verksamhet i två fall. Det första fallet är att den som beslutet riktar sig till kan förete ett tillstånd till bordellverksamhet och det andra fallet är att vederbörande kan garantera att driften av bordellen inte kommer att återupptas efter det att beslutet har upphävts.

- 35 När det gäller beslutet av den 12 december 2017 har den hänskjutande domstolen emellertid angett att den inte har rätt att pröva huruvida de sakomständigheter som låg till grund för det beslutet är korrekta, eftersom den inte är behörig att bedöma huruvida en polisman i det aktuella fallet hade fog för att misstänka att det var fråga om en olaglig verksamhet.
- 36 Det är mot denna bakgrund som Landesverwaltungsgericht Tirol (Regionala förvaltningsdomstolen i Tyrolen) har beslutat att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:
- ”1) Ska artikel 15.2 i [stadgan] tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse – såsom 19[a] § punkt 3 i [polislagen] – som tillåter att myndighetsorgan även utan föregående beslut av myndighet vidtar åtgärder med stöd av föreläggande- och tvångsbefogenheter, såsom att på plats stänga en verksamhet, varvid åtgärderna inte är av rent tillfällig karaktär?
 - 2) Ska artikel 47 i [stadgan], eventuellt jämförd med artiklarna 41 och 52 i stadgan, mot bakgrund av principen om parternas likställdhet i processen och rätten till ett effektivt rättsmedel, tolkas på så sätt att den utgör hinder för nationella bestämmelser – såsom 19[a] § punkterna 3 och 4 i [polislagen] – som föreskriver att konkreta åtgärder får vidtas med stöd av föreläggande- och tvångsbefogenheter, såsom att stänga en verksamhet, utan att dokumentera dessa åtgärder och utan att lämna någon bekräftelse till den berörda personen?
 - 3) Ska artikel 47 i [stadgan], eventuellt jämförd med artiklarna 41 och 52 i stadgan, mot bakgrund av principen om parternas likställdhet i processen, tolkas på så sätt att den utgör hinder för nationella bestämmelser – såsom 19[a] § punkterna 3 och 4 i [polislagen] – som föreskriver att det för att upphäva konkreta åtgärder som utan föregående beslut av myndighet vidtagits med stöd av föreläggande- och tvångsbefogenheter, såsom stängning av en verksamhet, krävs att den person som berörs av den konkreta åtgärden ger in en motiverad begäran om att stängningen ska upphävas?
 - 4) Ska artikel 47 i [stadgan], jämförd med artikel 52 i stadgan, mot bakgrund av rätten till ett effektivt rättsmedel, tolkas på så sätt att den utgör hinder för en nationell bestämmelse – såsom 19[a] § punkt 4 i [polislagen] – som innebär att en konkret tvångsåtgärd i form av stängning av en verksamhet endast kan begäras upphävd om vissa villkor är uppfyllda?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Upptagande till prövning

- 37 Den österrikiska regeringen har i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att den fjärde frågan inte till någon del kan tas upp till prövning samt att vissa delar av den andra och den tredje frågan inte kan tas upp till prövning, eftersom dessa frågor avser 19a § punkt 4 i polislagen, där det föreskrivs en möjlighet för en myndighet att upphäva de aktuella åtgärderna.
- 38 Polismyndigheten i Tyrolen upphävde nämligen stängningen av PI:s messagesalong och beslutade att förseglingen av salongen skulle avlägsnas. Vid sådana förhållanden anser den österrikiska regeringen att 19a § punkt 4 i polislagen inte längre är tillämplig i det nationella målet, vilket inte gäller en förvaltningsrättslig prövning, utan en domstolsprövning, av de aktuella åtgärderna.
- 39 I det avseendet påpekar domstolen att det framgår av handlingarna i målet att det nationella målet gäller prövning av lagenligheten av beslutet av den 12 december 2017 om att stänga PI:s messagesalong. Talan mot det beslutet väcktes nämligen innan det upphävdes av polismyndigheten i Tyrolen, vilket skedde den 29 december 2017.

- 40 Domstolen erinrar även om att det följer av fast rättspraxis att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten, vilka ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen har lämnat på eget ansvar, och vilka det inte ankommer på EU-domstolen att pröva riktigheten av, presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den samt för att kunna förstå skälen till att den nationella domstolen anser att den behöver ha svar på dessa frågor för att kunna avgöra målet (dom av den 14 februari 2019, *Milivojević*, C-630/17, EU:C:2019:123, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 41 Vad gäller det nu aktuella målet kan det konstateras att den hänskjutande domstolen är bäst lämpad att – mot bakgrund av nationell rätt – bedöma huruvida PI har ett intresse av att få saken prövad. Domstolen finner därför att den andra, den tredje och den fjärde frågan kan tas upp till prövning.

Inledande synpunkter

- 42 Domstolen påpekar inledningsvis att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits. EU-domstolen har nämligen till uppgift att tolka alla bestämmelser i unionsrätten som de nationella domstolarna behöver för att avgöra de mål som är anhängiga vid dem, även om dessa bestämmelser inte anges uttryckligen i de frågor som dessa domstolar har ställt (dom av den 19 december 2018, *AREX CZ*, C-414/17, EU:C:2018:1027, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 43 Vad gäller det nu aktuella målet kan det konstateras att den hänskjutande domstolen visserligen formellt sett har begränsat sina frågor till att avse tolkningen av artikel 15.2 samt artiklarna 41, 47 och 52 i stadgan. Den omständigheten utgör dock inte hinder för att EU-domstolen tillhandahåller den hänskjutande domstolen alla uppgifter om unionsrättens tolkning som kan vara användbara vid avgörandet av det nationella målet, oberoende av om det har hänvisats därtill i frågorna eller inte. Det ankommer i det avseendet på EU-domstolen att utifrån samtliga uppgifter som den nationella domstolen har lämnat, och i synnerhet utifrån skälen i begäran om förhandsavgörande, avgöra vilka delar av unionsrätten som behöver tolkas med hänsyn till saken i målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2018, *AREX CZ*, C-414/17, EU:C:2018:1027, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 44 Det framgår av handlingarna i målet att PI, som är bulgarisk medborgare, i Österrike utövar verksamhet som egenföretagare, som består i att driva en massagesalong.
- 45 För att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra det mål som är anhängigt vid den vill den få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för en nationell lagstiftning som föreskriver att en verksamhet, som den som är aktuell i det nationella målet, kan stängas med omedelbar verkan genom ett beslut från en nationell myndighet på grund av att myndigheten misstänker att det inom nämnda verksamhet bedrivs prostitution utan erforderligt tillstånd, varvid dock den person som driver verksamheten inte garanteras vissa processuella rättigheter.
- 46 I det avseendet ska det inledningsvis påpekas att den verksamhet som beskrivs i punkt 44 ovan utgör en tjänst i den mening som avses i artikel 57 FEUF, eftersom den bedrivs inom en medlemsstats territorium av en medborgare i en annan medlemsstat. Drift av en massagesalong på en annan medlemsstats territorium omfattas dessutom av tillämpningsområdet för etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster enligt artiklarna 49 och följande artiklar FEUF.

- 47 Om det antas att PI:s verksamhet även omfattar drift av en verksamhet där det erbjuds prostitutionstjänster, ska det erinras om att prostitution utgör ett tillhandahållande av tjänster mot ersättning (dom av den 20 november 2001, Jany m.fl., C-268/99, EU:C:2001:616, punkt 49) och att verksamhet som består i att driva en bordell i sin tur omfattas av etableringsfriheten, i den mening som avses i artikel 49 FEUF, och av artiklarna 9–15 i direktiv 2006/123, när verksamheten utövas av tjänsteleverantören under en obegränsad tid och genom en stabil infrastruktur (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen, C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkterna 67–77).
- 48 Härav följer att i den mån det i förevarande fall förhåller sig så, att PI:s verksamhet utövas under en obegränsad tid och genom en stabil infrastruktur, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, omfattas denna verksamhet av etableringsfriheten, i den mening som avses i artikel 49 FEUF, och av artiklarna 9–15 i direktiv 2006/123.
- 49 Det framgår av beslutet om hänskjutande att det enligt den nationella lagstiftning som är tillämplig i det nationella målet krävs tillstånd för att bedriva prostitution.
- 50 Vad gäller direktiv 2006/123, där det i artiklarna 9–13 anges vilka villkor ett tillståndsförfarande ska uppfylla, finner domstolen att de frågor som ställts i förevarande begäran om förhandsavgörande inte rör lagenligheten av den nationella lagstiftning som reglerar utövandet av prostitutionsverksamhet som sådan. Frågorna rör i stället huruvida det är förenligt med unionsrätten att vidta en åtgärd bestående i att stänga en verksamhet utan att förena denna åtgärd med vissa processuella garantier.
- 51 Vid sådana förhållanden ska tolkningsfrågorna besvaras mot bakgrund av artikel 49 FEUF och inte mot bakgrund av direktiv 2006/123.
- 52 Vad gäller artikel 15.2 i stadgan, som den första frågan avser, säkerställer den bland annat rätten att etablera sig eller att tillhandahålla tjänster i samtliga medlemsstater.
- 53 Det framgår av förklaringarna till stadgan, vilka enligt artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan ska beaktas vid tolkningen av stadgan, att artikel 15.2 i stadgan återger de tre friheter som garanteras i artiklarna 26, 45, 49 och 56 FEUF, nämligen fri rörlighet för arbetstagare, etableringsfrihet samt friheten att tillhandahålla tjänster.
- 54 I det avseendet kan det konstateras att den hänskjutande domstolen i sin begäran om förhandsavgörande visserligen inte har hänvisat till artikel 16 i stadgan. Det framgår dock av EU-domstolens praxis att den bestämmelsen bland annat hänvisar till artikel 49 FEUF, som garanterar utövandet av den grundläggande etableringsfriheten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 februari 2014, Sokoll-Seebacher, C-367/12, EU:C:2014:68, punkt 22).
- 55 Härav följer att åberopandet av artikel 15.2 i stadgan vad gäller etableringsfriheten – med avseende på det nationella målet – innebär att frågan huruvida denna frihet har iakttagits ska bedömas även mot bakgrund av artikel 16 i stadgan.
- 56 Vad gäller artikel 41 i stadgan, som den andra och den tredje frågan avser, ska det påpekas att det framgår klart av den sistnämnda bestämmelsens ordalydelse att denna inte riktar sig till medlemsstaterna, utan endast till unionens institutioner, organ och byråer (dom av den 13 september 2018, UBS Europa m.fl., C-358/16, EU:C:2018:715, punkt 28 och där angiven rättspraxis). Härav följer att artikel 41 i stadgan inte är relevant i målet vid den nationella domstolen.
- 57 Denna bestämmelse ger dock uttryck för en allmän unionsrättslig princip enligt vilken rätten till god förvaltning omfattar en skyldighet för myndigheterna att motivera sina beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juli 2014, YS m.fl., C-141/12 och C-372/12, EU:C:2014:2081, punkt 68). Skyldigheten för myndigheterna att tillräckligt specifikt och konkret motivera ett beslut, så att det är

möjligt för en berörd person att förstå skälen till en enskild betungande åtgärd som vidtagits gentemot denna person, följer således av principen om iakttagande av rätten till försvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 november 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, punkt 88, och dom av den 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punkt 38).

- 58 Av det nyss anförda följer således att den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 49 FEUF, artikel 15.2 och artiklarna 16, 47 och 52 i stadgan samt den allmänna principen om rätten till god förvaltning ska tolkas på så sätt att de – under omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet – utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att en myndighet kan besluta att stänga en verksamhet med omedelbar verkan på grund av att myndigheten misstänker att det inom nämnda verksamhet bedrivs prostitution utan sådant tillstånd som krävs enligt nämnda nationella lagstiftning, i den mån denna lagstiftning för det första inte kräver att ett sådant beslut ska vara skriftligen motiverat, i faktiskt och rättsligt hänseende, och delges den person som beslutet riktar sig till, för det andra kräver att en begäran från nyss nämnda person att beslutet ska upphävas däremot ska vara motiverad och för det tredje begränsar de skäl som det behöriga förvaltningsorganet kan lägga till grund för att upphäva nämnda beslut.

Prövning av tolkningsfrågorna

- 59 Det framgår av fast rättspraxis att varje nationell åtgärd som – även om den är tillämplig utan åtskillnad med avseende på nationalitet – kan göra det svårare eller mindre attraktivt för unionens medborgare att utöva den etableringsfrihet som garanteras genom EUF-fördraget utgör en inskränkning i den mening som avses i artikel 49 FEUF (dom av den 14 november 2018, Memoria och Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 60 Vad gäller det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. En nationell lagstiftning, som den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det föreskrivs att en myndighet kan besluta att stänga en verksamhet med omedelbar verkan på grund av att myndigheten misstänker att det där bedrivs prostitution utan sådant tillstånd som krävs enligt nämnda nationella lagstiftning, kan inverka negativt på omsättningen och på möjligheterna att fortsätta bedriva verksamheten, särskilt när det gäller förhållandet med de kunder som köper de berörda tjänsterna. Denna lagstiftning är således ägnad att hindra eller avskräcka personer från andra medlemsstater som vill etablera sig i delstaten Tyrolen (Österrike) i syfte att där bedriva sådan verksamhet som den som är aktuell i det nationella målet (se, analogt, dom av den 5 november 2014, Somova, C-103/13, EU:C:2014:2334, punkterna 41–45).
- 61 Härav följer att nämnda nationella lagstiftning utgör en inskränkning i etableringsfriheten i den mening som avses i artikel 49 FEUF.
- 62 För det andra framgår det av fast rättspraxis att en inskränkning i etableringsfriheten, i den mening som avses i artikel 49 FEUF, kan anses vara motiverad – om den är tillämplig utan åtskillnad med avseende på nationalitet – av tvingande skäl av allmänintresse, under förutsättning att inskränkningen är ägnad att uppnå det eftersträfvade målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detsamma (dom av den 14 november 2018, Memoria och Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 63 Det framgår även av fast rättspraxis att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten och att de således måste iakttas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

- 64 Så är exempelvis fallet när en nationell lagstiftning är ägnad att inskränka en eller flera grundläggande friheter som garanteras i fördraget och den berörda medlemsstaten anför tvingande skäl av allmänintresse som grund för denna inskränkning. I ett sådant fall kan den berörda nationella lagstiftningen endast omfattas av föreskrivna undantag om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av (dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 65 Vad gäller det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. I den mån den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet utgör – såsom framgår av punkt 61 ovan – en inskränkning i etableringsfriheten, i den mening som avses i artikel 49 FEUF, utgör den därmed även en begränsning i utövandet av etableringsfriheten och av näringsfriheten, vilka slås fast i artikel 15.2 respektive artikel 16 i stadgan.
- 66 Samtidigt är det enligt artikel 52.1 i stadgan tillåtet att införa begränsningar i utövandet av de rättigheter som slås fast i stadgan. Detta gäller dock under förutsättning att begränsningarna föreskrivs i lag, att de är förenliga med fri- och rättigheternas väsentliga innehåll och att de, med beaktande av proportionalitetsprincipen, är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller mot behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter (dom av den 21 december 2016, AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, punkt 70 och där angiven rättspraxis).
- 67 Den österrikiska regeringen har gjort gällande att den nu aktuella nationella lagstiftningen är nödvändig för att förhindra brottslig verksamhet i samband med prostitution och för att skydda människors hälsa.
- 68 Den har angett att eftersom det inte är förbjudet att bedriva prostitution i delstaten Tyrolen omfattas denna verksamhet av en kontroll och av begränsningar som görs i det allmännas intresse. För detta ändamål anges i nämnda nationella lagstiftning att tillstånd krävs för att bedriva sådan verksamhet. Den österrikiska regeringen har vidare anført att de personer som bedriver prostitution omfattas av särskilda hälsokrav och måste genomgå regelbundna kontroller för att upptäcka sexuellt överförbara sjukdomar, inklusive aids, och tuberkulos.
- 69 Den anser att eftersom illegal prostitution inte omfattas av nämnda kontroller utgör den en hälsorisk för dem som ägnar sig åt sådan prostitution och för deras kunder samt, rent allmänt, för samhället.
- 70 Domstolen erinrar i det avseendet om att målet att förhindra att prostituerade utsätts för brott, särskilt människohandel, tvångsprostitution och prostitution av minderåriga, utgör ett tvingande skäl av allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 oktober 2015, Trijber och Harmsen, C-340/14 och C-341/14, EU:C:2015:641, punkt 68).
- 71 Det följer dessutom av domstolens fasta praxis att skyddet för folkhälsan ingår bland de tvingande skäl av allmänintresse som erkänns i unionsrätten (dom av den 1 mars 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, punkt 57).
- 72 Hälsoskyddet garanteras även i artikel 35 i stadgan, där det föreskrivs att var och en har rätt till tillgång till förebyggande hälsovård och till medicinsk vård på de villkor som fastställs i nationell lagstiftning och praxis.
- 73 Vad gäller det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. Tillhandahållande av tjänster bestående i att bedriva prostitution, även under en kort period, i en icke registrerad verksamhet, som således inte har tillstånd från en myndighet i en medlemsstat, innebär att de behöriga myndigheterna saknar möjlighet att på lämpligt sätt kontrollera vad som pågår i den berörda verksamheten och följaktligen att risken för att personer som arbetar i nämnda verksamhet blir utsatta för brott ökar.

- 74 Om nyss nämnda tjänster tillhandahålls av personer som inte omfattas av särskilda hälsokrav eller en skyldighet att genomgå regelbundna kontroller för att upptäcka sexuellt överförbara sjukdomar, kan detta dessutom medföra hälsorisker både för de prostituerade och för deras kunder, eftersom det är ostridigt att obehandlade sexuellt överförbara sjukdomar orsakar en försämring av hälsotillståndet och att en obehandlad sexuellt överförbar sjukdom ökar risken för att drabbas av en annan sjukdom.
- 75 Vid sådana förhållanden finner domstolen att den inskränkning i etableringsfriheten som orsakas av en nationell lagstiftning som den nu aktuella, enligt vilken en myndighet ges behörighet att besluta att stänga en verksamhet med omedelbar verkan på grund av att myndigheten misstänker att det inom nämnda verksamhet bedrivs prostitution utan sådant tillstånd som krävs enligt nämnda nationella lagstiftning, måste anses vara motiverad av tvingande skäl av allmänintresse och ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas med lagstiftningen, nämligen att förhindra att personer som ägnar sig åt prostitution utsätts för brott och att skydda folkhälsan.
- 76 Det måste dock prövas huruvida det förhållandet att en nationell myndighet har möjlighet att besluta om att stänga en verksamhet med omedelbar verkan på grund av att myndigheten misstänker att det där bedrivs prostitution utan sådant tillstånd som krävs enligt den nationella lagstiftningen kan anses stå i proportion till de mål som nämns i föregående punkt.
- 77 I det avseendet kan det konstateras att en nationell lagstiftning som den nu aktuella, enligt vilken en myndighet får besluta om att stänga en verksamhet med omedelbar verkan av nyss angivna skäl, i princip skulle kunna anses stå i proportion till dessa mål. I förevarande fall förhåller det sig emellertid så, att lagstiftningen innebär att en verksamhet får stängas utan att beslutet om detta behöver vara skriftligen motiverat, i faktiskt och rättsligt hänseende, eller delges den person som beslutet riktar sig till, samtidigt som det krävs att en begäran från nyss nämnda person att beslutet om stängning ska upphävas däremot ska vara motiverad.
- 78 Det följer av domstolens praxis att det effektiva domstolsskydd som garanteras i artikel 47 i stadgan kräver att en enskild har möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för ett beslut som har fattats av en myndighet gentemot denne, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, utan att detta påverkar behörig domstols möjlighet att kräva att myndigheten ska underrätta den enskilde om dessa skäl, så att denne ska kunna ta tillvara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att angripa beslutet vid behörig domstol samt för att den domstolen fullt ut ska kunna genomföra en legalitetskontroll av det aktuella nationella beslutet (dom av den 4 juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 53, och dom av den 16 maj 2017, Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, punkt 84).
- 79 Härtill kommer att rätten att yttra sig i alla slags förfaranden, vilken slås fast i artiklarna 47 och 48 i stadgan och utgör en del av den allmänna unionsrättsliga principen om iakttagande av rätten till försvar, kräver att myndigheterna ska ta vederbörlig hänsyn till de synpunkter som lämnats av den enskilde genom att omsorgsfullt och opartiskt pröva samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet och genom att utförligt motivera sitt beslut, vilket innebär att skyldigheten att tillräckligt specifikt och konkret motivera ett beslut, så att det är möjligt för den enskilde att förstå skälen för avslaget på dennes ansökan, följer av principen om iakttagande av rätten till försvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkterna 43, 45 och 48).
- 80 Skyldigheten att iaktta rätten till försvar för personer som omfattas av beslut som väsentligen påverkar deras intressen åvilar således i princip myndigheterna i medlemsstaterna när de antar bestämmelser som faller inom unionsrättens tillämpningsområde (dom av den 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 50).

- 81 Detta krav på att beslut från nationella myndigheter ska vara motiverade är av särskild vikt när det rör sig om ett sammanhang som det i det nationella målet, där det ska göras en prövning av huruvida en inskränkning i etableringsfriheten, i den mening som avses i artikel 49 FEUF, samt i etableringsfriheten och näringsfriheten, vilka slås fast i artikel 15.2 respektive artikel 16 i stadgan, är motiverad och proportionerlig.
- 82 För det första ankommer det nämligen på de nationella domstolarna att göra en helhetsbedömning av de omständigheter som ligger till grund för antagandet och genomförandet av en inskränkande lagstiftning med stöd av den bevisning som de behöriga myndigheterna i medlemsstaten åberopar för att styrka att det föreligger syften som kan berättiga en inskränkning av en grundläggande frihet som skyddas av EUF-fördraget och att denna inskränkning är proportionerlig (dom av den 28 februari 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 83 För det andra gäller att dessa domstolar visserligen kan vara skyldiga, enligt nationella processuella bestämmelser, att vidta nödvändiga åtgärder för att främja att sådan bevisning läggs fram, men de kan däremot inte anses vara skyldiga att i nämnda myndigheters ställe tillhandahålla de rättfärdigande grunder som dessa myndigheter är skyldiga att tillhandahålla. Om det inte anges några sådana rättfärdigande grunder på grund av att myndigheterna inte är närvarande eller förhåller sig passiva, ska de nationella domstolarna dra de nödvändiga konsekvenserna av en sådan brist (dom av den 28 februari 2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130, punkt 54).
- 84 Vad gäller det nu aktuella fallet gör domstolen följande bedömning. Den berörda nationella lagstiftningen innehåller inte något krav på att ett beslut om att med omedelbar verkan stänga en verksamhet som den som är aktuell i det nationella målet ska vara skriftligen motiverat, i faktiskt och rättsligt hänseende, och delges den som det riktar sig till, och den kan därför inte anses uppfylla de krav som uppställts i den rättspraxis som anges i punkterna 78–83 ovan.
- 85 Nämnda lagstiftning säkerställer nämligen inte att den som beslutet riktar sig till kan få kännedom om de skäl som ligger till grund för det, så att denne kan ta tillvara sina rättigheter och avgöra om det finns anledning att angripa beslutet vid behörig domstol. Denna lagstiftning gör det således inte möjligt att säkerställa vare sig en effektiv domstolsprövning eller ett iakttagande av rätten till försvar, vilken garanteras genom artiklarna 47 och 48 i stadgan och de allmänna principerna i unionsrätten.
- 86 Domstolen övergår därefter till att pröva det i den nu aktuella nationella lagstiftningen angivna kravet på att en begäran om att ett beslut om att stänga en verksamhet ska upphävas måste motiveras av den berörda personen och gör i det avseendet följande bedömning. Ett sådant krav är oproportionerligt, mot bakgrund av att det enligt samma lagstiftning däremot inte anges en skyldighet att motivera ett beslut om stängning.
- 87 Det förhållandet att det krävs att en enskild som ett förvaltningsbeslut riktar sig till ska motivera sin begäran om att beslutet ska upphävas, samtidigt som detta beslut i sin tur inte är motiverat, undergräver den enskildes rätt till ett effektivt rättsmedel och till domstolsprövning samt dennes rätt till försvar.
- 88 Vad gäller den i 19a § punkt 4 i polislagen angivna begränsningen av de skäl som ett förvaltningsorgan kan lägga till grund för att upphäva ett beslut om att stänga en verksamhet, ska det erinras om att ett sådant beslut kan upphävas om den som det riktar sig till antingen kan förete ett tillstånd till bordellverksamhet eller garantera att driften av bordellen inte kommer att återupptas efter det att beslutet har upphävts.
- 89 Om det antas att denna bestämmelse i polislagen är tillämplig i det nationella målet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, kan inte den begränsning som avses i föregående punkt anses vara oproportionerlig i förhållande till de mål som eftersträvas med en sådan lagstiftning, det vill säga att förhindra att prostituerade utsätts för brott och att skydda folkhälsan.

- 90 Såsom angetts i punkterna 73–75 ovan är nämligen möjligheten att besluta att stänga en verksamhet med omedelbar verkan på grund av att den behöriga myndigheten misstänker att det där bedrivs prostitution utan erforderligt tillstånd motiverad av nyss nämnda mål, och den i 19a § punkt 4 i polislagen angivna begränsningen måste därför anses vara en logisk följd av det i den berörda lagstiftningen föreskrivna förbudet mot att driva en bordell utan sådant tillstånd.
- 91 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågorna besvaras enligt följande. Artikel 49 FEUF, artikel 15.2 och artiklarna 16, 47 och 52 i stadgan samt den allmänna principen om rätten till god förvaltning ska tolkas på så sätt att de – under omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet – utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att en myndighet kan besluta att stänga en verksamhet med omedelbar verkan på grund av att myndigheten misstänker att det där bedrivs prostitution utan sådant tillstånd som krävs enligt nämnda nationella lagstiftning, i den mån denna lagstiftning för det första inte kräver att ett sådant beslut ska vara skriftligen motiverat, i faktiskt och rättsligt hänseende, och delges den person som beslutet riktar sig till och för det andra kräver att en begäran från nyss nämnda person om att beslutet ska upphävas däremot ska vara motiverad.

Rättegångskostnader

- 92 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (sjätte avdelningen) följande:

Artikel 49 FEUF, artikel 15.2 och artiklarna 16, 47 och 52 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt den allmänna principen om rätten till god förvaltning ska tolkas på så sätt att de – under omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet – utgör hinder för en nationell lagstiftning i vilken det föreskrivs att en myndighet kan besluta att stänga en verksamhet med omedelbar verkan på grund av att myndigheten misstänker att det där bedrivs prostitution utan sådant tillstånd som krävs enligt nämnda nationella lagstiftning, i den mån denna lagstiftning för det första inte kräver att ett sådant beslut ska vara skriftligen motiverat, i faktiskt och rättsligt hänseende, och delges den person som beslutet riktar sig till och för det andra kräver att en begäran från nyss nämnda person om att beslutet ska upphävas däremot ska vara motiverad.

Underskrifter