YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä heinäkuuta 2006 *

Asiassa C-406/04,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka tribunal du travail de Bruxelles (Belgia) on esittänyt 8.9.2004 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 23.9.2004, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Gérald De Cuyper

vastaan

Office national de l'emploi,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas ja J. Malenovský sekä tuomarit N. Colneric, S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič ja J. Klučka,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

julkisasiamies: L. A. Geelhoed,
kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 23.11.2005 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– De Cuyper, edustajinaan avocat A. de le Court ja avocat N. Dugardin,

– Office national de l'emploi, edustajinaan avocat R. Dupont ja avocat M. Willemet,

– Belgian hallitus, asiamiehinään E. Dominkovits ja M. Wimmer,

– Saksan hallitus, asiamiehenään C. Schulze-Bahr,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja O. Christmann,

– Alankomaiden hallitus, asiamiehenään C. Wissels,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään barrister S. Moore,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään D. Martin ja M. Condou,

kuultuaan julkisasiamiehen 2.2.2006 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee EY 17 ja EY 18 artiklan sekä sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1408/71, sellaisena kuin se on muutettuna ja ajan tasalle saatettuna 2.12.1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 118/97 (EYVL 1997, L 28, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 29.6.1998 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 1606/98 (EYVL L 209, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1408/71), tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa kantajana on De Cuyper ja vastaajana Office national de l'emploi (jäljempänä ONEM) ja jossa on kyse siitä, ettei asianomaiselle ole enää 1.4.1999 lähtien myönnetty työttömyyskorvauksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Yhteisön lainsäädäntö

3 Asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a kohdan i alakohdassa säädetään seuraavaa:

"a) 'palkatulla työntekijällä' ja 'itsenäisellä ammatinharjoittajalla' tarkoitetaan:

i) henkilöä, joka on pakollisen tai valinnaisen jatkuvan vakuutuksen perusteella vakuutettu yhden tai useamman palkattujen työntekijöiden tai itsenäisten ammatinharjoittajien sosiaaliturvajärjestelmän taikka virkamiesten erityisjärjestelmän kattaman vakuutustapahtuman varalta."

4 Kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"'Tätä asetusta sovelletaan palkattuihin työntekijöihin tai itsenäisiin ammatinharjoittajiin, jotka ovat tai ovat olleet yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön alaisia ja jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia tai jotka ovat valtiottomia henkilöitä tai pakolaisia, jotka asuvat jäsenvaltion alueella, sekä heidän perheenjäseniinsä ja jälkeenjääneisiinsä."

5 Asetuksen N:o 1408/71 10 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Jollei tässä asetuksessa toisin säädetä, työkyvyttömyys-, vanhuus- tai jälkeenjääneiden rahaetuuksia, työtapaturma- tai ammattitautieläkkeitä ja kuolemantapauksen johdosta annettavia avustuksia, joihin on saavutettu oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden saaja asuu muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee."

6 Kyseisen asetuksen 69 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Palkattu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja, joka on kokonaan työtön ja täyttää jäsenvaltion lainsäädännön mukaiset edellytykset oikeudesta etuuksiin ja joka lähtee yhteen tai useampaan muuhun jäsenvaltioon hakeakseen siellä työtä, säilyttää oikeutensa tällaisiin etuuksiin seuraavin edellytyksin ja rajoituksin:

a) ennen lähtöään hänet on täytynyt rekisteröidä työn hakijana, ja hänen täytyy pysyä toimivaltaisen valtion työvoimaviranomaisten käytettävänä vähintään neljän viikon ajan työttömäksi tulemisen jälkeen. Kuitenkin toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat antaa luvan hänen lähtöönsä ennen tällaisen ajan päättymistä;

b) hänen täytyy rekisteröityä työn hakijana jokaisen sellaisen jäsenvaltion työvoimaviranomaisissa, joihin hän lähtee, ja kuulua niiden valvontamenettelyn alaisuuteen. Tämä edellytys katsotaan täytetyksi ajalta ennen rekisteröitymistä, jos se, jonka etua asia koskee, rekisteröityy seitsemän päivän kuluessa siitä päivästä, jolloin hän lakkasi olemasta työvoimaviranomaisten käytettävissä valtiossa, josta hän lähti. Poikkeuksellisissa tapauksissa toimivaltaiset viranomaiset tai laitokset voivat jatkaa tätä aikaa;

c) oikeus etuuksiin jatkuu kolmen kuukauden enimmäisajan siitä päivästä, jona se, jonka etua asia koskee, lakkasi olemasta lähtövaltionsa työvoimaviranomaisten käytettävissä edellyttäen, että etuuksien kokonaiskesto ei ylitä niiden etuuksien kestoa, joihin hänellä oli oikeus tämän valtion lainsäädännön mukaan. Kausityöntekijän kohdalla tämä kesto voidaan kuitenkin rajoittaa sen kauden jäljellä olevaan aikaan, jona hän työskentelee."

7 Lopuksi mainitun asetuksen 71 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Työtön, joka aiemmin oli työssä ja joka viimeisen työskentelynsä aikana asui muun jäsenvaltion kuin toimivaltaisen valtion alueella, saa etuudet seuraavien säännösten mukaisesti:

a) i) rajatyöntekijä, joka on osittain tai ajoittain työttömänä hänet työllistävästä yrityksestä, saa etuudet toimivaltaisen valtion lainsäädännön mukaisesti, niin kuin hän asuisi tämän valtion alueella; nämä etuudet antaa toimivaltainen laitos;

ii) rajatyöntekijä, joka on kokonaan työtön, saa etuudet sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jonka alueella hän asuu, niin kuin hän olisi ollut tämän lainsäädännön alainen viimeksi työskennellessään; nämä etuudet antaa asuinpaikan laitos omalla kustannuksellaan; sekä

b) i) muu palkattu työntekijä kuin rajatyöntekijä, joka on osittain, ajoittain tai kokonaan työtön ja joka asettuu työnantajansa tai työvoimaviranomaisten käytettäväksi toimivaltaisen valtion alueella, saa etuudet tämän valtion lainsäädännön mukaisesti, niin kuin hän asuisi sen alueella; nämä etuudet antaa toimivaltainen laitos;

ii) muu palkattu työntekijä kuin rajatyöntekijä, joka on kokonaan työtön ja joka asettuu työvoimaviranomaisten käytettäväksi työnsaantia varten sen jäsenvaltion alueella, jossa hän asuu, tai joka palaa tälle alueelle, saa etuudet tämän valtion lainsäädännön mukaisesti, niin kuin hän olisi viimeksi työskennellyt siellä; asuinpaikan laitos antaa tällaiset etuudet omalla kustannuksellaan. Kuitenkin jos tällainen palkattu työntekijä on saanut oikeuden etuuksiin sen jäsenvaltion toimivaltaisen laitoksen kustannuksella, jonka lainsäädännön alainen hän viimeksi oli, hän saa etuudet 69 artiklan säännösten mukaan. Etuuksien saaminen sen valtion lainsäädännön mukaan, jossa hän asuu, keskeytetään siksi ajaksi, jona työtön voi 69 artiklan säännösten mukaan hakea etuuksia sen lainsäädännön mukaan, jonka alainen hän viimeksi oli."

Kansallinen lainsäädäntö

8 Arrêté royal, du 25 novembre 1991, portant réglementation du chômage -nimisen kuninkaan asetuksen (työttömyysturvasta 25.11.1991 annettu kuninkaan asetus)

(Moniteur belge 31.12.1991, s. 29888), sellaisena kuin se oli voimassa pääasian tosiseikkojen tapahtumahetkellä, 44 §:ssä säädetään, että "työttömyyskorvauksen saamiseksi työttömän on pitänyt menettää työnsä ja palkkansa hänen tahdostaan riippumattomien seikkojen vuoksi". Mainitun asetuksen 45 ja 46 §:ssä säädettiin, mitä toimintoja on pidettävä työnä ja mitä palkalla tarkoitetaan.

9 Mainitun kuninkaan asetuksen 66 §:ssä säädettiin seuraavaa:

"Työttömyyskorvauksen saamiseksi työttömän tavanomaisen asuinpaikan on oltava Belgiassa; hänen on lisäksi asuttava tosiasiallisesti Belgiassa."

10 Saman kuninkaan asetuksen 89 §:n, sellaisena kuin se oli muutettuna 22.11.1995 annetun kuninkaan asetuksen (Moniteur belge 8.12.1995, s. 33144) 25 §:llä, 1 ja 3 momentissa säädettiin seuraavaa:

"1. Kokonaan työttömään, joka on vähintään 50-vuotias, voidaan hänen hakemuksestaan olla soveltamatta 48 §:n 1 momentin 2 kohtaa, 51 §:n 1 momentin 2 kohdan 3–6 alakohtaa, 56 §:ää ja 58 §:ää, jos hän on saanut vähintään 312 korvausta kokonaan työttömänä tätä hakemusta edeltäneiden kahden vuoden aikana – –

– –

3. Poiketen siitä, mitä 45 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään, työtön, johon sovelletaan 1 tai 2 momentissa tarkoitettua vapautusta, voi harjoittaa omaan lukuunsa tai voittoa tavoittelematta mitä tahansa hänen omaa omaisuuttaan koskevaa toimintaa."

11 Kyseisessä järjestelmässä työtön, joka oli vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta, ei ollut enää velvollinen olemaan työmarkkinoiden käytettävissä ja hyväksymään mitä tahansa sopivaa työtä eikä velvollinen ilmoittautumaan työnvälitykseen tai osallistumaan seurantasuunnitelmaan. Hänet oli myös vapautettu velvollisuudesta rekisteröityä työnhakijaksi. Mainitun korvauksen saaminen esti kuitenkin palkkatyön tekemisen, ja se oli luonteeltaan väliaikaista.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

12 Vuonna 1942 syntynyt Belgian kansalainen De Cuyper teki Belgiassa palkkatyötä. Hänelle myönnettiin 19.3.1997 oikeus työttömyyskorvaukseen.

13 Hän sai 1.4.1998 kyseisenä ajankohtana sovelletun kansallisen lainsäädännön perusteella vapautuksen työttömille tavanomaisesti 25.11.1991 annetussa kuninkaan asetuksessa asetetusta velvollisuudesta kuulua kunnallisen valvontamenettelyn piiriin.

14 Hän toimitti 9.12.1999 hänen työttömyyskorvauksensa maksamisesta vastaavalle elimelle ilmoituksen, jossa hän totesi olevansa "yksineläjä" ja asuvansa tosiasiallisesti Belgiassa.

15 ONEM:n viranomaiset toimittivat vuoden 2000 huhtikuussa rutiinitarkastuksen asianomaisen ilmoitusten oikeellisuuden tarkistamiseksi. Tämän tarkastuksen kuluessa De Cuyper myönsi, ettei hän ollut asunut Belgiassa tosiasiallisesti enää

vuoden 1999 tammikuun jälkeen vaan että hänen asuinpaikkansa oli Ranskassa. Hän tarkensi, että hän kävi Belgiassa noin kerran kolmessa kuukaudessa, että hänellä oli edelleen kalustettu huone eräässä Belgian kunnassa ja ettei hän ollut ilmoittanut tästä asuinpaikkansa muutoksesta hänen työttömyyskorvauksensa maksamisesta vastaavalle elimelle.

16 Tämän tarkastuksen perusteella ONEM antoi 25.10.2000 Cuyperille tiedoksi päätöksen, jolla häneltä evättiin oikeus työttömyyskorvaukseen 1.1.1999 lähtien sillä perusteella, ettei hän kyseisestä päivästä alkaen ollut enää täyttänyt 25.11.1991 annetun kuninkaan asetuksen 66 §:ssä säädettyä tosiasiallista asumista koskevaa edellytystä. Tässä yhteydessä ONEM vaati asianomaista maksamaan takaisin kyseisen päivämäärän jälkeen suoritetut korvaukset eli 12 452,78 euroa Belgian frangeina vastaavan summan.

17 De Cuyper nosti kyseisestä päätöksestä kanteen ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa.

18 Näissä olosuhteissa tribunal du travail de Bruxelles päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Rajoitetaanko työttömyysturvasta 25.11.1991 annetun kuninkaan asetuksen 66 §:ssä säädetyllä edellytyksellä, jonka mukaan työttömyyskorvauksen saamiseksi yli 50-vuotiaan työttömän, joka on kyseisen kuninkaan asetuksen 89 §:n perusteella saanut vapautuksen ilmoitusvelvollisuudesta ja sen seurauksena vapautuksen velvollisuudesta olla työmarkkinoiden käytettävissä, on tosiasiallisesti asuttava Belgiassa, [EY] 17 ja [EY] 18 artiklassa vahvistettua Euroopan unionin kansalaisten oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella?

Onko tämä velvollisuus asua työttömyyskorvauksen myöntämiseen toimivaltaisen valtion alueella, joka perustellaan kansallisessa lainsäädännössä sen valvonnan vaatimuksella, joka koskee työttömille maksettavia korvauksia koskevien ja lainsäädännössä asetettujen edellytysten noudattamista, suhteellisuusperiaatteen vaatimuksen, jota tähän yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen pyrittäessä on noudatettava, mukainen sikäli kuin se rajoittaa [EY] 17 ja [EY] 18 artiklassa vahvistettua Euroopan unionin kansalaisten oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella?

Syrjitäänkö tällä asuinpaikkaa koskevalla vaatimuksella sillä olevan estävän vaikutuksen vuoksi unionin kansalaisia, jotka ovat työttömyyskorvauksen myöntämiseen toimivaltaisen jäsenvaltion kansalaisia, kun tämän vaatimuksen mukaan kyseinen oikeus myönnetään niille, jotka eivät käytä [EY] 17 ja [EY] 18 artiklassa vahvistettua oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, ja se evätään niiltä, jotka pyrkivät käyttämään tätä oikeutta?"

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

19 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää kysymyksellään yhteisöjen tuomioistuimelta vastausta siihen, ovatko EY 17 ja EY 18 artikla, joissa Euroopan unionin kansalaisille tunnustetaan oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, esteenä sellaiselle kansallisen oikeuden säännökselle, jonka mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen avustuksen saaminen edellyttää tosiasiallista asumista asianomaisessa jäsenvaltiossa, kun otetaan huomioon se, että mainittu avustus myönnetään yli 50-vuotiaille työttömille, jotka ovat saaneet vapautuksen velvollisuudesta rekisteröityä työnhakijaksi.

20 Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin määrittelee mainitun avustuksen "työttömyysetuudeksi" ja pääasian kantajan asetuksen N:o 1408/71 1 artiklan a kohdassa tarkoitetuksi palkatuksi työntekijäksi. Euroopan yhteisöjen komissio

väittää kuitenkin, ettei mainittua avustusta voida pitää asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvana työttömyysetuutena, vaan asiassa C-25/95, Otte, jossa annettiin tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3745), kyseessä ollutta etuutta vastaavana varhaiseläke-etuutena eli sui generis -etuutena. Jos näin on, kyseinen etuus voisi kuulua työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella 15 päivänä lokakuuta 1968 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 (EYVL L 257, s. 2) soveltamisalaan sosiaalisena etuna.

21 Aluksi on siis välttämätöntä määrittää mainitun avustuksen luonne sen selvittämiseksi, onko se sellainen sosiaaliturvaetuus, johon sovelletaan asetusta N:o 1408/71.

Avustuksen luonne

22 Sosiaaliturvaetuuksien alalla yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen ottanut kantaa niihin seikkoihin, jotka on otettava huomioon määritettäessä mainittujen etuuksien oikeudellista luonnetta. Yhteisöjen tuomioistuin on siten tarkentanut, että etuutta voidaan pitää sosiaaliturvaetuutena, jos sen myöntäminen etuudensaajille perustuu tiettyyn laissa määriteltyyn asemaan eikä riipu tapauskohtaisesta tarveharkinnasta ja jos etuus liittyy johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan (ks. mm. asia 249/83, Hoeckx, tuomio 27.3.1985, Kok. 1985, s. 973, 12–14 kohta ja asia C-78/91, Hughes, tuomio 16.7.1992, Kok. 1992, s. I-4839, 15 kohta).

23 Siltä osin kuin pääasiassa on kyse käsitteestä etuuden myöntäminen, joka ei riipu tapauskohtaisesta tarveharkinnasta, on korostettava, että kyseisen avustuksen myöntäminen edellyttää sellaisten edellytysten täyttymistä, jotka on tyhjentävästi lueteltu 25.11.1991 annetun kuninkaan asetuksen 44 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä, eikä toimivaltaisilla viranomaisilla ole harkintavaltaa avustuksen myöntämisen osalta. Kyseisen avustuksen suuruus voi tosin vaihdella työttömän henkilökohtaisen tilanteen mukaan. Lukuun ottamatta sitä, että kyseinen seikka liittyy mainitun avustuksen laskentasääntöihin, kyse on kuitenkin sellaisesta objektiivisesta ja laissa määritellystä kriteeristä, joka antaa oikeuden kyseiseen etuuteen, eikä toimivaltainen viranomainen voi ottaa huomioon muita henkilökohtaisia olosuhteita. Mainitun avustuksen myöntäminen ei siis riipu sosiaalihuollolle ominaisesta hakijaan kohdistuvasta tapauskohtaisesta tarveharkinnasta (ks. asia C-66/92, Acciardi, tuomio 2.8.1993, Kok. 1993, s. I-4567, 15 kohta).

24 Sen edellytyksen osalta, jonka mukaan asianomaisen etuuden on liityttävä johonkin asetuksen N:o 1408/71 4 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti mainittuun vakuutustapahtumaan, on todettava, että asianomainen etuus täyttää kyseisen edellytyksen siltä osin kuin mainittu avustus kattaa vakuutustapahtuman, joka liittyy tahattomaan työpaikan menettämiseen, vaikka työntekijä on edelleen työkykyinen.

25 Yhteisöjen tuomioistuin on jo katsonut, että jotta etuudet voidaan määritellä sosiaaliturvaetuuksiksi, etuuksia on kansallisten lainsäädäntöjen ominaispiirteistä huolimatta pidettävä samanlaisina silloin, kun niiden tarkoitus ja päämäärä sekä laskentaperusteet ja myöntämisedellytykset ovat samanlaisia. Sitä vastoin yksinomaan muodollisia erityispiirteitä ei voi pitää etuuksien luokittelussa olennaisina tekijöinä (ks. vastaavasti asia 171/82, Valentini, tuomio 5.7.1983, Kok. 1983, s. 2157, Kok. Ep. VII, s. 185, 13 kohta).

26 Edellä esitetyn perusteella pääasiassa kyseessä olevaa avustusta on tutkittava sen määrittämiseksi, onko sitä pidettävä työttömyysetuutena.

27 Tavoitteensa osalta mainitulla avustuksella pyritään siihen, että asianomaiset työntekijät voivat huolehtia tarpeistaan menetettyään tahattomasti työpaikkansa heidän ollessaan edelleen työkykyisiä. Tältä osin sosiaaliturvaetuuksien eri ryhmiä eroteltaessa on otettava huomioon kullakin etuudella katettu vakuutustapahtuma. Työttömyysetuus kattaa siten sen tulonmenetyksen, joka työntekijälle voi aiheutua hänen työpaikkansa menettämisen johdosta, vaikka hän on edelleen työkykyinen. Kyseisen vakuutustapahtuman – työpaikan menettäminen – toteutumisen johdosta myönnettyä etuutta, jota ei suoriteta enää tämän tilanteen päättymisen johdosta sen vuoksi, että asianomainen harjoittaa palkallista toimintaa, on pidettävä työttömyysetuutena.

28 Siltä osin kuin on kyse De Cuyperille suoritetun avustuksen määrän vahvistamisesta, Belgian työvoimaviranomaisten käyttämä laskentaperuste on samanlainen kuin kaikkien muiden työttömien osalta käytetty laskuperuste, koska kyseinen avustus lasketaan 25.11.1991 annetun kuninkaan asetuksen 114 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä vahvistettujen sääntöjen mukaan. Näissä säännöissä säädetään perusmäärästä, joka on 40 prosenttia keskimääräisestä päiväpalkasta korotettuna mukautuslisällä, joka on 15 prosenttia mainitusta palkasta. Kyseisellä määrällä pyritään ottamaan huomioon työttömälle ominaiset henkilökohtaiset olosuhteet, jotka on määritelty ennalta laissa.

29 Lopuksi on huomautettava etuuden myöntämisedellytysten osalta, että kuten ONEM on suullisessa käsittelyssä korostanut, De Cuyperia koskevat samat edellytykset kuin muita työttömyysavustusta saavia työntekijöitä. Erityisesti on todettava, että jotta työntekijälle voidaan myöntää kyseinen avustus, hänen on sen lisäksi, että hän on menettänyt työnsä ja palkkansa hänen tahdostaan riippumattomien seikkojen vuoksi, näytettävä toteen 624 työpäivää tai työpäivään rinnastettavaa päivää hänen hakemustaan edeltäneiden 36 kuukauden ajalta ja hänen työnsä perusteella on pitänyt maksaa sosiaaliturvamaksuja, jotta se voidaan ottaa huomioon laskettaessa mainitun avustuksen määrää.

30 Lisäksi on huomautettava, että pääasiassa kyseessä oleva avustus on avustus, joka kuuluu työttömyysetuuksia koskevan Belgian oikeusjärjestelmän alaan. Sillä, että Cuyperin tilanteen kaltaisessa tilanteessa oleva työtön vapautetaan velvollisuudesta rekisteröityä työnhakijaksi ja näin ollen velvollisuudesta olla työmarkkinoiden käytettävissä, ei ole mitään vaikutusta avustuksen olennaispiirteisiin sellaisina kuin ne on esitetty tämän tuomion 27 ja 28 kohdassa.

31 Lisäksi tämän vapautuksen saaminen ei merkitse sitä, että työtön on vapautettu velvoitteesta olla työvoimatoimiston käytettävissä, sillä vaikka hänet on vapautettu velvollisuudesta rekisteröityä työnhakijaksi ja ottaa vastaan mitä tahansa sopivaa työtä, hänen on oltava koko ajan mainitun toimiston käytettävissä hänen ammatillisen tilanteensa ja perhetilanteensa tarkastamiseksi.

32 Komission näkemystä, jonka mukaan De Cuyperin saama avustus on edellä mainitussa asiassa Otte kyseessä ollutta etuutta vastaava varhaiseläke-etuus eli sui generis -etuus, ei näin ollen voida hyväksyä.

33 Edellä mainitussa asiassa Otte kyse oli näet sopeutumisrahasta, joka myönnettiin harkinnanvaraisena avustuksena ikääntyneille kaivostyöntekijöille, jotka olivat jääneet työttömiksi Saksan hiilikaivosteollisuuden uudelleenjärjestelyn seurauksena, heidän irtisanomisajankohdastaan alkaen siihen asti, kun he saavuttavat eläkkeeseen oikeuttavan iän, ja mainitun etuuden saaminen ei estänyt palkallisen toiminnan harjoittamista.

34 Näin ollen on pääteltävä, että De Cuyperin saaman kaltaista etuutta, jota ei myönnetä harkinnanvaraisesti ja jolla on tarkoitus kattaa vakuutustapahtuma, joka liittyy tahattomaan työpaikan menettämiseen avustuksensaajan ollessa edelleen työkykyinen, on pidettävä asetuksen N:o 1408/71 soveltamisalaan kuuluvana työttömyysavustuksena, vaikka avustuksensaaja on kansallisen toimenpiteen johdosta vapautettu velvollisuudesta rekisteröityä työnhakijaksi.

EY 18 artikla

35 EY 18 artiklan mukaan "jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei tässä sopimuksessa määrätyistä tai sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu".

36 Tämän sanamuodon mukaan EY 18 artiklassa jokaiselle unionin kansalaiselle suoraan tunnustettu oikeus oleskella jäsenvaltioiden alueella ei ole ehdoton. Se tunnustetaan vain, jollei perustamissopimuksessa määrätyistä sekä sen soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu (asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004, Kok. 2004, s. I-7573, 31 ja 32 kohta).

37 Tässä tarkoituksessa on aluksi tutkittava asetusta N:o 1408/71. Mainitun asetuksen 10 artiklan mukaan tilanne on se, että jollei asetuksessa toisin säädetä, "työkyvyttömyys-, vanhuus- tai jälkeenjääneiden rahaetuuksia, työtapaturma- tai ammattitautieläkkeitä ja kuolemantapauksen johdosta annettavia avustuksia, joihin on saavutettu oikeus yhden tai useamman jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, ei saa vähentää, muuttaa, keskeyttää, peruuttaa tai takavarikoida sen vuoksi, että etuuden

saaja asuu muun jäsenvaltion alueella kuin sen, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee". Kyseisessä artiklassa olevassa luettelossa ei ole mainittu työttömyysetuuksia. Tästä seuraa, ettei kyseisessä säännöksessä kielletä sitä, että jäsenvaltion lainsäädännön mukaan työttömyysavustuksen saamisen ehtona on asuminen kyseisen valtion alueella.

38 Tältä osin asetuksessa N:o 1408/71 säädetään yksinomaan kahdesta tilanteesta, joissa toimivaltainen jäsenvaltio on velvollinen antamaan työttömyysavustuksen saajille mahdollisuuden asua toisen jäsenvaltion alueella säilyttämällä samalla oikeutensa mainittuun etuun. Yhtäältä kyseisen asetuksen 69 artiklassa säädetty tilanne, jonka perusteella työntekijät, jotka lähtevät muuhun jäsenvaltioon kuin toimivaltaiseen valtioon "hakeakseen siellä työtä", säilyttävät oikeutensa työttömyysetuuteen. Toisaalta mainitun asetuksen 71 artiklassa tarkoitettu tilanne, joka koskee työttömiä, jotka viimeisen työskentelynsä aikana asuivat muun jäsenvaltion kuin toimivaltaisen valtion alueella. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee selvästi, että De Cuyperin tilanteen kaltainen tilanne ei kuulu kummankaan artiklan soveltamisalaan.

39 On selvää, että esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jolla tietyt oman maan kansalaiset asetetaan huonompaan asemaan pelkästään sen vuoksi, että he ovat käyttäneet vapauttaan liikkua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa, on EY 18 artiklassa jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettuja vapauksia koskeva rajoitus (ks. vastaavasti asia C-224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6191, 31 kohta ja asia C-224/02, Pusa, tuomio 29.4.2004, Kok. 2004, s. I-5763, 19 kohta).

40 Tällainen rajoitus voi olla yhteisön oikeuden perusteella oikeutettu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumat-

tomiin syihin ja se on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.

41 Tässä tapauksessa asumista koskevan ehdon laatimisella vastataan tarpeeseen valvoa työttömien ammatillista tilannetta ja perhetilannetta. Mainitun ehdon avulla ONEM:n valvontaviranomaiset voivat tarkastaa, ettei työttömyysavustuksen saajan tilanne ole muuttunut tavalla, jolla voi olla vaikutusta myönnettyyn etuuteen. Tämä perustelu perustuu näin ollen objektiivisiin ja kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin syihin.

42 Toimenpide on oikeasuhteinen, kun sillä voidaan toteuttaa tavoiteltu päämäärä ja kun sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

43 Belgian viranomaiset ovat esillä olevassa asiassa perustelleet asumista koskevan ehdon olemassaoloa ONEM:n valvontaviranomaisten tarpeella valvoa työttömyysavustusta koskevan oikeuden säilymiselle laissa asetettujen edellytysten noudattamista. Mainittujen viranomaisten on näin ollen voitava sen avulla etenkin tarkastaa, ettei yksineläjäksi ja työttömäksi itsensä ilmoittaneen henkilön tilanne ole muuttunut tavalla, jolla voi olla vaikutusta myönnettyyn etuuteen.

44 Siltä osin kuin on kyse sitä, onko pääasiassa mahdollisesti olemassa säännöksiä, jotka sisältävät De Cuyperin vetoaman kaltaisia vähemmän pakottavia valvontatoimenpiteitä, on todettava, ettei ole osoitettu, että kyseisillä toimenpiteillä olisi voitu toteuttaa tavoiteltu päämäärä.

45 Tämän vuoksi sellaisten valvontamenetelmien osalta, joilla pyritään, kuten esillä olevassa asiassa käyttöön otetuilla valvontamenetelmillä, tarkastamaan asianomaisen työttömän perhetilanne ja se, onko mahdollisesti olemassa tulonlähteitä, joita asianomainen ei ole ilmoittanut, on todettava, että kyseisten menetelmien tehokkuus perustuu suurelta osin valvonnan odottamattomuuteen ja siihen mahdollisuuteen, että valvonta voidaan suorittaa paikan päällä, koska toimivaltaisten viranomaisten on voitava tarkastaa työttömän antamien tietojen ja todellisuuteen perustuvien tietojen yhtäpitävyys. Tältä osin on huomautettava, että työttömyysavustusten osalta suoritettavaan valvontaan liittyy erityispiirre, joka oikeuttaa sellaisten menetelmien käyttöönottamisen, jotka ovat pakottavampia kuin muiden etuuksien valvonnassa käytetyt menetelmät.

46 Tästä seuraa, että asiakirjojen tai todistusten esittämisen kaltaisten vähemmän pakottavien toimenpiteiden johdosta valvonta ei olisi enää odottamatonta ja se olisi näin ollen tehottomampaa.

47 Tämän perusteella on katsottava, että velvollisuus asua siinä jäsenvaltiossa, jossa maksamisesta vastuussa oleva laitos sijaitsee ja jota perustellaan kansallisessa lainsäädännössä sen valvonnan vaatimuksella, joka koskee työttömille maksettavia korvauksia koskevien ja lainsäädännössä asetettujen edellytysten noudattamista, on suhteellisuusperiaatteen vaatimuksen mukainen.

48 Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat, kysymykseen on vastattava, että jokaiselle unionin kansalaiselle EY 18 artiklassa tunnustettu oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ei ole esteenä sellaiselle pääasiassa sovelletun kaltaiselle asumisehdolle, joka on asetettu yli 50-vuotiaalle työttömälle, joka on vapautettu velvoitteesta osoittaa, että hän on työmarkkinoiden käytettävissä, hänen työttömyysavustusta koskevan oikeutensa säilymisen edellytykseksi.

Oikeudenkäyntikulut

49 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen 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 yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Jokaiselle Euroopan unionin kansalaiselle EY 18 artiklassa tunnustettu oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ei ole esteenä sellaiselle pääasiassa sovelletun kaltaiselle asumisehdolle, joka on asetettu yli 50-vuotiaalle työttömälle, joka on vapautettu velvoitteesta osoittaa, että hän on työmarkkinoiden käytettävissä, hänen työttömyysavustusta koskevan oikeutensa säilymisen edellytykseksi.

Allekirjoitukset