Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

21 päivänä tammikuuta 2016*

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen — Henkilöiden vapaa liikkuvuus — Työntekijät — SEUT 45 ja SEUT 48 artikla — Vanhuusetuudet — Ikään perustuva erilainen kohtelu — Alle 45-vuotiaat jäsenvaltion virkamiehet, jotka lähtevät kyseisestä jäsenvaltiosta työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa tai Euroopan unionin toimielimessä

Asiassa C-515/14,

jossa on kyse SEUT 258 artiklaan perustuvasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta kanteesta, joka on nostettu 14.11.2014,

Euroopan komissio, asiamiehinään H. Tserepa-Lacombe ja D. Martin, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Kyproksen tasavalta, asiamiehinään N. Ioannou ja D. Kalli,

vastaajana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja R. Silva de Lapuerta (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin ja E. Regan,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Komissio vaatii kannekirjelmässään unionin tuomioistuinta toteamaan, ettei Kyproksen tasavalta ole noudattanut SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan eikä SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole poistanut 1.5.2004 alkavin taannehtivin vaikutuksin eläkelain 97 (I)/1997 27 §:ään

* Oikeudenkäyntikieli: kreikka.

sisältyvää ikää koskevaa edellytystä, joka vähentää työntekijöiden halukkuutta muuttaa kotijäsenvaltiostaan työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa tai Euroopan unionin toimielimen tai muun kansainvälisen järjestön palveluksessa ja josta aiheutuu, että siirtotyöläisiä, unionin toimielinten tai muun kansainvälisen järjestön palveluksessa olevat työntekijät mukaan luettuina, kohdellaan eri tavalla kuin virkamiehiä, jotka ovat työskennelleet Kyproksella.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

2 Lain 97 (I)/1997 24 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kun virkamies jättää virkansa siirtyäkseen sellaiseen toiseen virkaan, joka ei sovellu yhteen hänen aikaisemman virkansa tai toimensa kanssa, hänelle maksetaan kussakin tapauksessa palveluksestaan

(a) 8 §:ään perustuva eläke (eläkekerroin ja kiinteämääräinen summa) ottamatta huomioon viiden vuoden pituista palvelussuhdetta koskevaa edellytystä ja

(b) ministerineuvoston oikeudenmukaiseksi ja kohtuulliseksi katsoma lisäeläke.”

3 Kyseisen lain 25 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos virkamiehelle, joka on eläkkeeseen oikeuttavassa virassa, myönnetään lupa lähteä kyseisestä virasta, jotta hänet voitaisiin välittömästi nimittää muun elimen palvelukseen, Kyproksen tasavallan hallitus maksaa kyseiselle elimelle virkamiehen lähtöajankohtana kiinteämääräisen summan, joka vastaa yhtä kahdestoistaosaa kyseisen virkamiehen lähtöajankohtanaan saamasta, eläkkeeseen oikeuttavasta kuukausipalkasta kultakin täyttyneeltä palveluskuukaudelta, ja summan, joka vastaa niitä sosiaaliturvamaksuja, jotka virkamies on maksanut eläkkeen siirtämisestä leskelleen ja lapsilleen, lisättynä koroilla, joiden määrä lasketaan valtiovarainministerin vahvistaman tason mukaisesti. Mainittu elin ottaa tällöin huomioon kyseisen virkamiehen palvelussuhteen julkishallinnossa, kun se laskee kyseiselle virkamiehelle myönnettävien etujen perusteena olevan palvelusajan pituutta ja lähtökorvauksia, jotka tällä on oikeus saada mainitulta elimeltä siinä voimassa olevan sellaisen lähtökorvausjärjestelmän perusteella, joka on samankaltainen hallituksen eläkejärjestelmän kanssa.”

4 Lain 97 (I)/1997 27 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”a) Kun iältään vähintään 45-vuotias virkamies, joka on eläkkeeseen oikeuttavassa virassa ja jonka palvelussuhde on kestänyt vähintään viisi vuotta – – esittää palvelussuhteen ennenaikaista päättämistä koskevan hakemuksen, jonka toimivaltainen elin hyväksyy, hänelle maksetaan välittömästi se kiinteämääräinen summa, johon hänellä on palvelussuhteensa nojalla oikeus, mutta hänen eläkkeensä vahvistetaan ja maksetaan, kun hän täyttää 55 vuotta – –. Eläkkeen ja kiinteämääräisen summan laskenta perustuu 8 §:n mukaisesti (eläkekerroin ja kiinteämääräinen summa) eläkkeeseen oikeuttavaan virkamiehen palkkaan ennenaikaisena päättymisajankohtana. Eläkettä, joka maksetaan siitä lähtien, kun asianomainen saavuttaa 55 vuoden iän, korotetaan sillä suhteellisella määrällä, jonka eläkkeet mahdollisesti ovat nousseet kyseisen virkamiehen lähtöajankohdan ja eläkkeen maksuajankohdan välisenä aikana – –

b) Kun virkamies, joka on eläkkeeseen oikeuttavassa virassa, ei täytä tämän momentin a kohdassa säädettyjä muita edellytyksiä mutta hänen eläkkeeseen oikeuttava palvelussuhteensa on kestänyt vähintään kolme vuotta, eroaa toimivaltaisen elimen luvalla virastaan, hänelle maksetaan välittömästi eron jälkeen kiinteämääräinen summa, joka vastaa yhtä kahdestoistaosaa kyseisen virkamiehen eläkkeeseen oikeuttavasta kuukausipalkasta kultakin täyttyneeltä palveluskuukaudelta.”

5 Eläkkeistä annetun (muutos)lain 31 (I)/2012 26A §:ssä säädetään, että virkamiehillä, jotka ovat eläkkeeseen oikeuttavassa virassa julkishallinnossa ja jotka lähtevät virastaan työskennelläkseen virkamiehenä unionin toimielimessä, on oikeus siihen, että Kyproksen hallitus maksaa unionille määrän, joka vastaa heidän virkamiesten eläkejärjestelmän nojalla saavuttamiensa etujen pääoma-arvoa, tosiasialliseen siirtoajankohtaan asti tarkistettuna. Mainitun lain 26B §:ssä säädetään vastaavasta oikeudesta siirtää eläkeoikeudet unionin eläkejärjestelmästä kansallisen julkishallinnon eläkejärjestelmään, kun eläkeoikeuksia saavuttanut unionin virkamies nimitetään eläkkeeseen oikeuttavaan julkishallinnon virkaan. Nämä säännökset, joilla muutettiin lain 97 (I)/1997 säännöksiä, tulivat voimaan taannehtivin vaikutuksin 1.5.2004 lähtien.

6 Virkamiesten ja laajassa mielessä ymmärretyn julkisen sektorin, myös paikallisten yhteisöjen, toimihenkilöiden eläke-etuuksista (yleiset soveltamissäännökset) annetussa laissa 113 (I)/2011 säädetään, että uusiin eli kyseisen lain voimaantulon ts. 1.10.2011 jälkeen nimitettyihin virkamiehiin sovelletaan toista eläkejärjestelmää, jolla ei aiheuteta ikään perustuvaa erilaista kohtelua.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

7 Sen jälkeen kun komissio oli esittänyt Kyproksen tasavallalle virallisen huomautuksen, jossa se pyysi tätä esittämään huomautuksensa, se osoitti tälle 26.3.2012 perustellun lausunnon, jossa se moitti tätä siitä, ettei tämä ollut kumonnut 1.5.2004 lähtien Kyproksen eläkelainsäädännön ikään liittyviä säännöksiä ja että tämä oli näin jättänyt noudattamatta SEUT 45 ja SEUT 48 artiklaan sekä SEU 4 artiklan 3 kohtaan, luettuna yhdessä Euroopan unionin virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen liitteessä VIII olevan 11 artiklan 2 kohdan kanssa, perustuvia velvoitteitaan. Komissio kehotti kyseistä jäsenvaltiota toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet perustellun lausunnon noudattamiseksi kahden kuukauden kuluessa lausunnon vastaanottamisesta.

8 Kyproksen tasavalta väitti perusteltuun lausuntoon 28.5.2012 antamassaan vastauksessa, että koska se oli muuttanut lainsäädäntöä suodakseen mahdollisuuden siihen, että mainitun jäsenvaltion jättävät virkamiehet voisivat siirtää eläkeoikeutensa siirtyessään unionin toimielimen palvelukseen, mainittujen unionin oikeuden määräysten ja säännösten kaikki mahdolliset rikkomiset oli korjattu.

9 Koska komissio katsoi, ettei vastaus ollut tyydyttävä, se nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen.

Tutkittavaksi ottaminen

10 Kyproksen tasavalta väittää, ettei kannetta voida ottaa tutkittavaksi, koska muuhun kansainväliseen järjestöön kuin unionin toimielimiin toisessa jäsenvaltiossa nimitettyjä virkamiehiä koskevat perustelut esitetään ensimmäistä kertaa vasta kannekirjelmässä, joten komissio laajentaa näin oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä rajattua oikeudenkäynnin kohdetta.

11 Lisäksi Kyproksen tasavalta katsoo, ettei siirtotyöläisiä koskevia väitteitä yleensäkään voida ottaa tutkittaviksi siitä syystä, etteivät ne ole riittävän täsmällisiä ja että virallinen huomautus ja perusteltu lausunto koskevat pelkästään unionin virkamiehiä siirtotyöläisinä.

12 On syytä muistuttaa vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetun, että vaikka onkin totta, että SEUT 258 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde rajataan kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä ja että komission perustellun lausunnon ja kanteen on tästä syystä perustuttava yhdenmukaisiin väitteisiin, tämä vaatimus ei kuitenkaan voi merkitä sitä, että niiden pitäisi aina olla täysin samalla tavalla muotoiltuja, kunhan oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu (ks. mm. tuomio komissio v. Saksa, C-433/03, EU:C:2005:462, 28 kohta; tuomio komissio v. Suomi, C-195/04, EU:C:2007:248, 18 kohta ja tuomio komissio v. Alankomaat, C-576/10, EU:C:2013:510, 34 kohta).

13 Komissio voi näin ollen täsmentää kannekirjelmässään alkuperäisiä väitteitään edellyttäen kuitenkin, ettei se muuta oikeudenkäynnin kohdetta (ks. tuomio komissio v. Suomi, C-195/04, EU:C:2007:248, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

14 Komissio ei ole nyt käsiteltävänä olevassa asiassa laajentanut eikä muuttanut oikeudenkäynnin kohdetta siitä, millaiseksi se oli rajattu oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä.

15 Yhtäältä on todettava – kuten komissio on vastauksessaan esittänyt –, ettei muussa jäsenvaltiossa kuin Kyproksen tasavallassa sijaitsevan muun kansainvälisen järjestön kuin unionin palvelukseen nimitettyjen virkamiesten tilanteeseen tehdyllä viittauksella ollut tarkoitus laajentaa oikeudenkäynnin kohdetta vaan yksinomaan kuvata SEUT 45 artiklan soveltamista vanhuuseläkeoikeuden syntymisen kannalta katsoen sellaisen unionin kansalaisen tilanteessa, jolla on työskentelyjaksoja tällaisen jäsenvaltion alueelle sijoittautuneessa kansainvälisessä järjestössä.

16 Tässä suhteessa on todettava, että komissio on sekä virallisessa huomautuksessaan että perustellussa lausunnossaan ja kanteessaan vedonnut siihen, että SEUT 45 artiklaan perustuvia jäsenyysvelvoitteita ei ollut noudatettu siitä syystä, että siirtotyöläisten, joihin kyseiset virkamiehet kuuluvat, vapaata liikkuvuutta rajoitetaan.

17 Toisaalta vaikka komission virallisessa huomautuksessa, perustellussa lausunnossa ja kanteessa esitetään unionin toimielinten palveluksessa olevien siirtotyöläisten erityistä asemaa koskevia kehitelmiä, komissio on kuitenkin niin oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä kuin kanteessaankin väittänyt, että Kyproksen lainsäädännöstä aiheutui siirtotyöläisten – sanan yleisessä merkityksessä – vapaan liikkuvuuden este, eikä komissio rajoittanut väitettään pelkästään niihin siirtotyöläisiin, jotka jättävät Kyproksen työskennelläkseen unionin toimielimissä.

18 Komission kanne voidaan näin ollen ottaa kokonaisuudessaan tutkittavaksi.

Kanne

Asianosaisten lausumat

19 Komissio väittää, että koska lain 97 (I)/1997 27 §:n 1 momentin mukaan alle 45-vuotiaalle virkamiehelle, joka eroaa Kyproksen julkishallinnon palveluksesta työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa kuin Kyproksen tasavallassa tai unionin toimielimen taikka muun kansainvälisen järjestön palveluksesta, maksetaan pelkästään kiinteämääräinen summa, ja hän menettää tulevat eläkeoikeutensa, kun taas virkamies, joka jatkaa työskentelyään Kyproksella tai joka jättää tehtävänsä mainitun jäsenvaltion julkishallinnossa hoitaakseen tiettyjä julkisia tehtäviä samassa jäsenvaltiossa tai joka otetaan jonkin Kyproksen julkisoikeudellisen elimen palvelukseen, säilyttää nämä oikeudet, mainitulla säännöksellä asetetaan kyseiset siirtotyöläiset pelkästään Kyproksella työskenteleviä henkilöitä epäedullisempaan asemaan.

20 Komission mukaan kyseisellä säännöksellä kohdellaan työntekijöitä, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, eri tavoin kuin siirtotyöläisiä viimeksi mainittujen vahingoksi, sillä ainoastaan ne työntekijät, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, menettävät eläkeoikeutensa.

21 Vaikka kyseistä säännöstä sovelletaan erotuksetta, se on omiaan vähentämään työtekijöiden halukkuutta jättää kotijäsenvaltionsa työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa tai unionin toimielimessä, ja näin ollen se on SEUT 45 artiklassa kielletty työntekijöiden vapaan liikkuvuuden este.

22 Samoin komissio katsoo, että lain 97 (I)/1997 27 §:n 1 momentilla evätään siirtotyöläiseltä mahdollisuus siihen, että hänen kaikki vakuutuskautensa laskettaisiin yhteen, eikä sillä taata kyseisen työntekijän työuran yhtenäisyyttä sosiaaliturvan alalla siten kuin SEUT 48 artiklassa määrätään.

23 Komissio toteaa, ettei lain 113 (I)/2011 antaminen vaikuta siihen, että mainittua 27 §:n 1 momenttia sovelletaan edelleen niihin virkamiehiin, jotka tulivat virkaansa ennen 1.10.2011, jolloin mainittu laki tuli voimaan.

24 Lisäksi komissio katsoo, että lain 97 (I)/1997 27 §:ssä säädetty ikään liittyvä edellytys on omiaan saamaan kyproslaiset virkamiehet, ennen kuin nämä saavuttavat 45 vuoden iän, luopumaan jättämästä kansallista julkishallintoa työskennelläkseen unionin toimielimessä, sillä jos he ottaisivat vastaan toimen tällaisesta toimielimestä, he menettäisivät mahdollisuuden saada kansallisesta sosiaaliturvajärjestelmästä maksettavan eläke-etuuden, johon heillä olisi ollut oikeus, elleivät he olisi ottaneet kyseistä tointa vastaan, mitä SEUT 45 artikla ja SEU 4 artiklan 3 kohta huomioon ottaen ei voida hyväksyä.

25 Lopuksi komissio väittää, että Kyproksen tasavallan esittämällä perustelulla ei ole suoraa yhteyttä nyt esillä olevassa asiassa kyseessä olevaan, ikään perustuvaan syrjintään, ettei mainittu jäsenvaltio ole esittänyt minkäänlaisia väitettään tukevia seikkoja ja etteivät puhtaasti taloudellisluonteiset perustelut voi olla sellaisia yleisen edun mukaisia pakottavia syitä, jotka olisivat omiaan oikeuttamaan EUT-sopimuksessa taatun perustavanlaatuisen vapauden rajoittamisen.

26 Kyproksen tasavalta väittää, ettei SEUT 48 artiklaa voida soveltaa ja ettei komission kannetta voida perustaa siihen siitä syystä, että – vaikka mainittu artikla onkin oikeudellinen perusta sellaisten toimien toteuttamiselle, joilla säännellään kaikkien eri jäsenvaltioissa täyttyneiden vakuutuskausien huomioon ottamista – sillä ei sellaisenaan anneta oikeutta siihen, että nämä kaudet otettaisiin huomioon.

27 Kyseisen jäsenvaltion mukaan lain 97 (I)/1997 27 §:ssä säädettyä ikään liittyvää edellytystä ei enää 1.5.2004 taannehtivasti voimaan tulleen lain 31 (I)/2012 antamisesta lähtien sovelleta tilanteessa, jossa kansallinen virkamies lähtee virkamieheksi unionin toimielimeen tai palaa sieltä kansalliseksi virkamieheksi.

28 Kyproksen tasavalta katsoo, ettei virkamiestä, joka jättää Kyproksen julkishallinnon työskennelläkseen unionin toimielimessä, suinkaan kohdella eri tavoin, vaan päinvastoin kyseistä virkamiestä kohdellaan edullisemmin kuin virkamiestä, joka jättää Kyproksen julkishallinnon toimen työskennelläkseen toisen työnantajan palveluksessa Kyproksella, koska viimeksi mainitulla virkamiehellä ei ole mahdollisuutta siirtää eläkeoikeuksiaan.

29 Kyseinen jäsenvaltio väittää lisäksi, että lain 97 (I)/1997 27 §:ää sovelletaan erotuksetta sekä työntekijöihin, jotka ovat työskennelleet koko työuransa ajan kansallisella alueella, että työntekijöihin, jotka ovat halunneet lähteä työhön toiseen jäsenvaltioon, näiden kansallisuudesta riippumatta.

30 Kyproksen tasavallan mukaan kyseisen säännöksen aiheuttama edun menetys ei perustu vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiseen, vaan se johtuu työntekijän päätöksestä erota kansallisen julkishallinnon palveluksesta ja jättää vastaava ammatillinen sosiaaliturvajärjestelmä.

31 Kyproksen tasavalta katsoo lopuksi, että sosiaaliturvaetujen myöntämisedellytysten vaihtelut voisivat vaarantaa Kyproksen järjestelmän tasapainon, joten vaikka katsottaisiinkin, että kyseisellä säännöksellä otetaan käyttöön työntekijöiden vapaan liikkuvuuden este, tällainen este on perusteltu, koska sillä pyritään takaamaan virkamiesten ammatillisen järjestelmän tasapaino suhteellisuusperiaatetta noudattaen.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

32 Heti aluksi on hylättävä Kyproksen tasavallan väite, jonka mukaan SEUT 48 artikla ei voisi olla komission kanteen perustana.

33 Toisin kuin mainittu jäsenvaltio väittää, se seikka, että kyseinen artikla on oikeudellinen perusta toimenpiteille, joilla pyritään toteuttamaan työntekijöiden vapaa liikkuvuus muun muassa ottamalla käyttöön järjestelmä, joka mahdollistaa sen varmistamisen, että työntekijöiden eri jäsenvaltioissa täyttyneet kaikki vakuutuskaudet otetaan huomioon, ei nimittäin tarkoita sitä, ettei kyseiseen artiklaan vetoamisella olisi merkitystä nyt esillä olevassa asiassa.

34 Unionin tuomioistuin on jo katsonut, että SEUT 48 artikla, jonka tavoitteena on edistää siirtotyöläisten vapaan liikkuvuuden mahdollisimman täysimääräistä toteutumista (ks. tuomio da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), merkitsee erityisesti sitä, etteivät siirtotyöläiset saa menettää oikeuksia sosiaaliturvaetuuksiin ja ettei näiden etuuksien määrä saa vähentyä sen vuoksi, että he ovat käyttäneet heille perussopimuksessa myönnettyä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen (ks. tuomio Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, 38 kohta ja tuomio Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, 39 kohta).

35 Lisäksi oikeuskäytännössä on katsottu, että yhteenlaskemista koskeva hakemus voidaan hyväksyä suoraan SEUT 45–SEUT 48 artiklan perusteella neuvoston viimeksi mainitun artiklan mukaisesti antamiin yhteensovittamissääntöihin turvautumatta (ks. vastaavasti tuomio Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, 36 kohta).

36 Lisäksi on syytä todeta, ettei komission kanne perustu yksinomaan, pääasiallisesti tai ratkaisevasti SEUT 48 artiklaan vaan SEUT 45 artiklassa, luettuna yhdessä SEUT 48 artiklan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan kanssa, määrätyn työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden loukkaamiseen.

37 Näin ollen on tutkittava, soveltuuko komission kanteen kohteena oleva Kyproksen lainsäädäntö yhteen näiden kolmen määräyksen kanssa.

38 Vaikka jäsenvaltiot säilyttävätkin toimivaltansa sosiaaliturvajärjestelmiensä sisällön määrittämisen osalta, niiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti perussopimuksen työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisvapautta koskevia määräyksiä (ks. tuomio Gouvernement de la Communauté française ja gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, 43 kohta).

39 Tältä osin on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevien kaikkien perussopimuksen määräysten tarkoituksena on helpottaa unionin kansalaisten kaikenlaisen ansiotyön tekemistä unionin alueella ja että ne ovat esteenä toimenpiteille, joilla voi olla epäsuotuisa vaikutus näihin kansalaisiin, kun nämä haluavat harjoittaa taloudellista toimintaa toisen jäsenvaltion alueella. Tässä suhteessa jäsenvaltioiden kansalaisilla on suoraan perussopimukseen perustuva oikeus varsinkin lähteä kotijäsenvaltiostaan siirtyäkseen toisen jäsenvaltion alueelle ja oleskellakseen siellä taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi (ks. mm. tuomio Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, 94 ja 95 kohta; tuomio Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, 33 kohta; tuomio Gouvernement de la Communauté française ja gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, 44 kohta; tuomio Casteels C-379/09, EU:C:2011:131, 21 kohta ja tuomio Las, C-202/11, EU:C:2013:239, 19 kohta).

40 Vaikka unionin primaarioikeudella ei tosin voidakaan taata vakuutetulle, että muuttaminen toiseen jäsenvaltioon olisi sosiaaliturvan ja erityisesti sairaus- ja vanhuusetuuksien kannalta neutraalia, koska tällainen muutto, kun otetaan huomioon alaa koskevien jäsenvaltioiden järjestelmien ja lainsäädäntöjen välillä vallitsevat erot, voi sosiaalisen suojelun osalta tapauskohtaisesti olla asianomaiselle henkilölle enemmän tai vähemmän edullinen tai epäedullinen, hyvin vakiintuneesta

oikeuskäytännöstä ilmenee, että tilanteessa, jossa kansallisen lainsäädännön soveltaminen on vähemmän edullista, kyseinen kansallinen lainsäädäntö on unionin oikeuden mukainen ainoastaan, jos sillä ei saateta kyseistä työntekijää pelkästään siinä jäsenvaltiossa, jossa kyseistä lainsäädäntöä sovelletaan, koko työuransa ajan työskennelleitä henkilöitä epäedullisempaan asemaan ja jos sen vaikutuksena ei ole pelkästään sosiaaliturvamaksujen maksaminen, ilman että niistä koituu asianomaisille mitään etua (ks. tuomio Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Oikeuskäytännössä on toistuvasti katsottu, että SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan tavoitetta ei saavuteta, jos oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävät siirtotyöläiset tästä syystä menettäisivät heille pelkästään tietyn jäsenvaltion lainsäädännössä taatut sosiaaliturvaedut (ks. mm. tuomio Gouvernement de la Communauté française ja gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, 46 kohta; tuomio da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, 74 kohta ja tuomio Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, 46 kohta).

42 Lisäksi oikeuskäytännön mukaan SEUT 45–SEUT 48 artiklan tarkoituksena on muun muassa välttää se, että työntekijää, joka käyttämällä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen on työskennellyt useammassa jäsenvaltiossa, kohdeltaisiin ilman objektiivisia perusteita epäedullisemmin kuin sellaista työntekijää, joka on työskennellyt koko työuransa ajan ainoastaan yhdessä jäsenvaltiossa (ks. tuomio da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, 76 kohta).

43 Unionin tuomioistuimelle nyt käsiteltävässä asiassa jätetystä asiakirja-aineistosta ilmenee, että alle 45 vuoden ikäiselle virkamiehelle, joka eroaa Kyproksen julkishallinnon palveluksesta työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa, unionin toimielimessä tai muussa kansainvälisessä järjestössä, maksetaan lain 97 (I)/1997 27 §:n 1 momentin, luettuna yhdessä saman lain 24 ja 25 §:n kanssa, perusteella välittömästi kiinteämääräinen summa, ja hän menettää oikeuden saada eläkkeensä vahvistetuksi, myönnetyksi ja maksetuksi täyttäessään 55 vuotta, kun taas virkamies, joka jatkaa virkansa hoitamista tai joka jättää sen hoitaakseen muita julkisia virkoja Kyproksella, saa välittömästi kyseisen summan mainitun oikeuden säilyttäen.

44 Vaikka laissa 113 (I)/2011 säädetäänkin tältä osin, että ”uusiin”, toisin sanoen 1.10.2011 jälkeen nimitettyihin ”virkamiehiin” sovelletaan toista eläkejärjestelmää, jolla ei enää aiheuteta tällaista erilaista kohtelua, tämä ei vaikuta siihen, että – kuten komissio on Kyproksen tasavallan sitä tältä osin kiistämättä väittänyt – aikaisempaa eli lailla 97 (I)/1997 säädettyä järjestelmää sovelletaan edelleen ennen kyseistä ajankohtaa nimitettyihin virkamiehiin, myös niihin viimeksi mainituista, jotka ovat jo eronneet virastaan.

45 Tästä seuraa, että nyt esillä olevassa asiassa kyseessä oleva Kyproksen lainsäädäntö saattaa haitata asianomaisten kyproslaisten virkamiesten oikeutta käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen tai tehdä siitä vähemmän kiinnostavan. Kyseinen lainsäädäntö saattaa näet vähentää näiden halukkuutta jättää kotijäsenvaltionsa julkishallinnon virka työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa, unionin toimielimessä tai muussa kansainvälisessä järjestössä, joten kyseinen lainsäädäntö on näin ollen SEUT 45 artiklassa lähtökohtaisesti kielletty työntekijöiden vapaan liikkuvuuden este.

46 Kyproksen tasavallan väitteestä, jonka mukaan nyt kyseessä oleva lainsäädäntö ei vaikuta epäedullisesti siirtotyöläisiin sen vuoksi, että sitä sovelletaan erotuksetta kaikkiin niihin työntekijöihin, jotka haluavat jättää Kyproksen julkishallinnon työskennelläkseen kotijäsenvaltiossaan tai muussa jäsenvaltiossa, on syytä muistuttaa, että jotta toimenpiteellä voitaisiin katsoa rajoitettavan vapaata liikkuvuutta, ei ole välttämätöntä, että se perustuu kyseisten henkilöiden kansalaisuuteen eikä edes että sillä suosittaisiin kaikkia kotimaisia työntekijöitä tai että sillä asetettaisiin epäedulliseen asemaan ainoastaan toisten jäsenvaltioiden kansalaiset mutta ei kotimaisia työntekijöitä. Riittää, että edullinen toimenpide hyödyttää tiettyjä henkilöryhmiä, jotka tekevät työtä kyseisessä jäsenvaltiossa (ks. tuomio Gouvernement de la Communauté française ja gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Vaikka onkin totta, että nyt kyseessä olevaa lainsäädäntöä sovelletaan sekä niihin Kyproksen virkamiehiin, jotka ovat halunneet erota työskennelläkseen kotijäsenvaltionsa yksityisellä sektorilla, että niihin, jotka eroavat ja jättävät kyseisen jäsenvaltion työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa, unionin toimielimessä tai muussa kansainvälisessä järjestössä, on kuitenkin niin, että kyseisellä lainsäädännöllä saatetaan rajoittaa viimeksi mainittuun ryhmään kuuluvien virkamiesten vapaata liikkuvuutta estämällä näitä jättämästä kotijäsenvaltiotaan tai saada heidät luopumaan lähtemästä sieltä ottaakseen vastaan työtä toisesta jäsenvaltiosta, unionin toimielimestä taikka muusta kansainvälisestä järjestöstä. Tällainen lainsäädäntö vaikuttaa suoraan Kyproksen virkamiesten pääsyyn muiden jäsenvaltioiden kuin Kyproksen tasavallan työmarkkinoille, ja sillä voidaan siten rajoittaa työntekijöiden vapaata liikkuvuutta (ks. vastaavasti tuomio Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, 98–100 ja 103 kohta).

48 Lailla 31 (I)/2012 lakiin 97 (I)/1997 tehdyillä muutoksilla, jotka tulivat voimaan taannehtivasti 1.5.2004 lukien ja joissa muun muassa säädetään, että virkamiehillä, joilla on eläkkeeseen oikeuttava virka Kyproksen julkishallinnossa ja jotka jättävät virkansa työskennelläkseen virkamiehenä unionin toimielimessä, on oikeus siihen, että Kyproksen hallitus maksaa unionille määrän, joka vastaa heidän virkamiesten eläkejärjestelmän nojalla saavuttamiensa etujen pääoma-arvoa, ei poisteta kaikkia asianomaisten virkamiesten vapaan liikkuvuuden esteitä, sillä ne eivät koske viimeksi mainituista virkamiehistä niiden tilannetta, jotka eivät halua siirtää eläkeoikeuksiaan. Jos nämä virkamiehet näet eroavat tai ovat eronneet Kyproksen julkishallinnon palvelussuhteesta ennen kuin he ovat täyttäneet 45 vuotta, he menettävät eläkeoikeutensa.

49 Kyproksen tasavallan esittämällä perustelulla, jonka mukaan kyseiset virkamiehet voivat lain 97 (I)/1997 nojalla maksettavan kiinteämääräisen summan ohella saada sosiaaliturvalakiin 59 (I)/2010 perustuvan eläkkeen, jos he täyttävät kyseisessä laissa asetetut edellytykset, ei voida asettaa kyseenalaiseksi tämän tuomion edellisessä kohdassa yksilöidyn esteen olemassaoloa.

50 Komissio on nimittäin vastauksessaan todennut, että – toisin kuin virkamiehellä, joka eroaa 45 vuotta täytettyään ja jolla on sekä lakiin 97 (I)/1997 että lakiin 59 (I)/2010 perustuva eläkeoikeus – virkamiehellä, joka on eläkkeeseen oikeuttavassa palvelussuhteessa Kyproksen julkishallinnossa ja joka päättää jättää toimensa ennen 45 vuoden ikää työskennelläkseen unionin toimielimessä eläkeoikeuksiaan siirtämättä, ei ole lakiin 97 (I)/1997 perustuvaa eläkeoikeutta.

51 Kyproksen lainsäädäntö saattaa vähentää viimeksi mainitun virkamiesryhmän halukkuutta lähteä Kyprokselta työskennelläkseen unionin toimielimessä, sillä ottamalla vastaan toimen tällaisesta toimielimestä nämä virkamiehet menettävät mahdollisuutensa saada kansallisen sairausvakuutusjärjestelmän perusteella maksettavan vanhuusetuuden, johon heillä olisi ollut oikeus, elleivät he olisi ottaneet kyseistä tointa vastaan (ks. vastaavasti tuomio My, C-293/03, EU:C:2004:821, 47 kohta; tuomio Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, 19 kohta ja tuomio Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, 16 kohta).

52 Sen lisäksi, että tällainen seuraus on SEUT 45 artiklalla kielletty este, sitä ei voida hyväksyä, kun otetaan huomioon, että jäsenvaltioilla on suhteissaan unioniin velvollisuus vilpittömään yhteistyöhön ja avunantoon, mikä ilmaistaan SEU 4 artiklan 3 kohdassa niille asetetulla velvoitteella helpottaa unionin päämäärän toteuttamista (ks. vastaavasti tuomio My, C-293/03, EU:C:2004:821, 48 kohta).

53 Kyproksen tasavallan perustelusta, jonka mukaan lain 97 (I)/1997 27 §:n säännöksistä aiheutuvaa työntekijöiden vapaan liikkuvuuden estettä voidaan perustella sillä, että sosiaaliturvaetujen myöntämisedellytysten vaihtelut voisivat vaarantaa järjestelmän tasapainon ja että kyseisillä säännöksillä pyritään tämän tasapainon takaamiseen suhteellisuusperiaatetta noudattaen, on syytä muistuttaa, että vaikka puhtaasti taloudellisia syitä ei voida pitää sellaisena yleisen edun mukaisena pakottavana syynä, jolla voitaisiin perustella perussopimuksella taatun perustuvanlaatuisen vapauden rajoittamista (ks. tuomio Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, 48 kohta; tuomio Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, 34 kohta ja tuomio Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, 43 kohta), perustavanlaatuisen vapauden rajoittaminen kansallisella lainsäädännöllä voi kuitenkin olla perusteltua,

jos sen antamisen sanelevat yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen liittyvät taloudelliset syyt (ks. tuomio Essent ym., C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 52 kohta). Näin ei voida sulkea pois, että sosiaaliturvajärjestelmän taloudellisen tasapainon vakavan järkkymisen vaara saattaa olla sellainen yleisen edun mukainen pakottava syy, jonka vuoksi työntekijöiden vapaata liikkumisoikeutta koskevien perussopimuksen määräysten vaarantamista voidaan pitää perusteltuna (ks. vastaavasti tuomio Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, 41 kohta).

54 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten viranomaisten on kuitenkin unionin oikeudessa vahvistetuista periaatteista poikkeavia toimenpiteitä toteuttaessaan näytettävä kussakin yksittäistapauksessa toteen, että kyseinen toimenpide on omiaan takaamaan tavoitteen, johon on vedottu, toteutumisen ja ettei sillä mennä pidemmälle kuin tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen. Niiden oikeuttamisperusteiden tueksi, joihin jäsenvaltio voi vedota, on näin ollen esitettävä asianmukaisia todisteita tai kyseisen jäsenvaltion toteuttaman rajoittavan toimenpiteen soveltuvuutta ja oikeasuhteisuutta koskeva analyysi sekä täsmällisiä tietoja, joilla sen väitteitä voidaan tukea. Tällaisen objektiivisen, yksityiskohtaisen ja lukuja sisältävän analyysin on luotettavien, samansuuntaisten ja vakuuttavien tietojen avulla osoitettava, että sosiaaliturvajärjestelmän tasapaino on todellakin vaarantunut (ks. mm. tuomio komissio v. Belgia, C-254/05, EU:C:2007:319, 36 kohta ja tuomio Bressol ym., C-73/08, EU:C:2010:181, 71 kohta).

55 On todettava, ettei nyt esillä olevassa asiassa ole esitetty tällaista analyysiä. Kyproksen hallitus nimittäin tyytyy viittaamaan sosiaaliturvajärjestelmän tasapainon vaarantumiseen ja toteamaan, että kyseinen lainsäädäntö täyttää tämän tuomion edellisessä kohdassa tarkoitetun oikeasuhteisuutta koskevan edellytyksen.

56 Nyt esillä olevassa asiassa tarkoitettu vapaan liikkuvuuden este ei näin ollen ole oikeutettu.

57 Komission kanne on tämän vuoksi todettava perustelluksi.

58 Näin ollen on todettava, ettei Kyproksen tasavalta ole noudattanut SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan eikä SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole poistanut 1.5.2004 alkavin taannehtivin vaikutuksin lain 97 (I)/1997 27 §:ään sisältyvää ikää koskevaa edellytystä, joka vähentää työntekijöiden halukkuutta muuttaa kotijäsenvaltiostaan työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa tai unionin toimielimen taikka muun kansainvälisen järjestön palveluksessa ja josta aiheutuu, että siirtotyöläisiä, unionin toimielimen tai muun kansainvälisen järjestön palveluksessa olevat työntekijät mukaan luettuina, kohdellaan eri tavalla kuin virkamiehiä, jotka ovat työskennelleet Kyproksella.

Oikeudenkäyntikulut

59 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut, että Kyproksen tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

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

1) Kyproksen tasavalta ei ole noudattanut SEUT 45 ja SEUT 48 artiklan eikä SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole poistanut 1.5.2004 alkavin taannehtivin vaikutuksin eläkelain 97 (I)/1997 27 §:ään sisältyvää ikää koskevaa edellytystä, joka vähentää työntekijöiden halukkuutta muuttaa kotijäsenvaltiostaan työskennelläkseen toisessa jäsenvaltiossa tai Euroopan unionin toimielimen taikka muun kansainvälisen järjestön palveluksessa ja josta aiheutuu, että siirtotyöläisiä, Euroopan unionin toimielimen tai muun kansainvälisen järjestön palveluksessa olevat työntekijät mukaan luettuina, kohdellaan eri tavalla kuin virkamiehiä, jotka ovat työskennelleet Kyproksella.

2) Kyproksen tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset