Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

21. siječnja 2016.*

„Povreda obveze države članice – Slobodno kretanje osoba – Radnici – Članci 45. i 48. UFEU-a – Davanja za slučaj starosti – Razlika u postupanju vezana za dob – Službenici neke države članice koji su napunili 45 godina i koji tu državu članicu napuštaju radi obavljanja profesionalne djelatnosti u drugoj državi članici ili u okviru neke institucije Europske unije“

U predmetu C-515/14,

povodom tužbe zbog povrede obveze države članice podnesene 14. studenoga 2014. na temelju članka 258. UFEU-a,

Europska komisija, koju zastupaju H. Tserepa-Lacombe i D. Martin, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu,

tužitelj,

protiv

Republike Cipra, koju zastupaju N. Ioannou i D. Kalli, u svojstvu agenata,

tuženik,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta (izvjestiteljica), predsjednica vijeća, A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin i E. Regan, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: grčki

Presudu

1 Europska komisija svojom tužbom zahtijeva od Suda da utvrdi da je Republika Cipar povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 45. i 48. UFEU-a kao i članka 4. stavka 3. UFEU-a zato što nije s retroaktivnim učinkom od 1. svibnja 2004. opozvala kriterij vezan za dob koji se nalazi u članku 27. Zakona 97 (I)/1997 o mirovinama a koji odvraća radnike od toga da napuste svoju državu članicu podrijetla radi obavljanja djelatnosti u drugoj državi ili u okviru institucije Europske unije ili druge međunarodne organizacije i koji za posljedicu ima uspostavljanje nejednakog postupanja prema, s jedne strane, radnicima migrantima, uključujući one koji rade u institucijama Unije ili nekoj drugoj međunarodnoj organizaciji te, s druge strane, službenika koji su obavljali svoju djelatnost na Cipru.

Pravni okvir

2 U skladu s člankom 24. stavkom 1. Zakona 97 (I)/1997:

„Kada službeniku prestane zaposlenje zbog obavljanja javne funkcije koja je nespojiva s prethodnom funkcijom ili radnim mjestom, u svim slučajevima za svoju službu prima:

(a) mirovinu na temelju članka 8. (koeficijent mirovine i paušalni iznos) bez obzira na uvjet o pet godina službe, i

(b) dodatnu mirovinu u iznosu koji ministarsko vijeće ocijeni pravednim i razumnim.“

3 Članak 25. stavak 1. tog zakona glasi kako slijedi:

„Ako službenik koji je zaposlen na radnom mjestu koje daje pravo na mirovinu ima odobrenje za napuštanje tog radnog mjesta radi njegova izvjesnog imenovanja na radno mjesto u neko tijelo, vlada Republike Cipra u trenutku kada službenik napušta javnu službu tom tijelu isplaćuje paušalni iznos koji je jednak jednoj dvanaestini njegove mjesečne plaće koja u trenutku njegova odlaska daje pravo na mirovinu s obzirom na broj mjeseci provedenih u službi i iznos koji je jednak iznosima koje je službenik uplatio radi prijenosa mirovine svojoj udovici i svojoj djeci, uvećanima za kamate izračunane prema stopi koju utvrdi ministarstvo financija. U tom slučaju tijelo uzima u obzir njegov rad u javnoj službi radi izračuna trajanja službe koja mu daje pravo na povlastice i radi izračuna povlastica u slučaju odlaska koje će imati pravo primiti od tijela na osnovi sustava povlastica u slučaju odlaska koji je na snazi u tijelu a koji je sličan vladinom sustavu mirovina.“

4 Članak 27. stavak 1. Zakona 97 (I)/1997 određuje:

„a) Kada službenik koji ima barem četrdeset i pet godina, koji je zaposlen na radnom mjestu koje daje pravo na mirovinu i koji je u službi proveo pet ili više godina [...], podnese zahtjev za prijevremeni odlazak iz službe a koji nadležno tijelo prihvati, odmah prima paušalni iznos na koji zbog svoje službe ima pravo, kao što se i njegovu mirovinu konsolidira, a zatim i isplaćuje kada navrši četrdeset pet godina [...]. Mirovina i paušalni iznos izračunavaju se u skladu s člankom 8. (koeficijent mirovine i paušalni iznos) na osnovi njegove plaće koja daje pravo na mirovinu u trenutku njegova prijevremena odlaska. Mirovina, koja će biti isplaćena u trenutku kada predmetna osoba navrši četrdeset pet godina, uvećat će se za postotak za koji su mirovine eventualno porasle od trenutka njegova odlaska do datuma isplate mirovine [...]

b) Kada službenik, koji je zaposlen na radnom mjestu koje daje pravo na mirovinu a ne ispunjava druge uvjete navedene u točki (a) ovog stavka, ali je proveo barem tri godine u službi koja daje pravo na mirovinu, da otkaz na radnom mjestu uz odobrenje nadležnog tijela, odmah nakon što je dao otkaz prima paušalni iznos koji je jednak jednoj dvanaestini njegove mjesečne plaće koja daje pravo na mirovinu s obzirom na broj mjeseci provedenih u službi.“

5 Članak 26.A Zakona (izmijenjenog) 31 (I)/2012 o mirovinama predviđa da službenici zaposleni u javnoj službi na radnom mjestu koje daje pravo na mirovinu i koje napuste to radno mjesto radi obavljanja funkcije na mjestu imenovanog dužnosnika u instituciji Unije imaju pravo od ciparske vlade tražiti da isplati Uniji iznos koji odgovara kapitaliziranoj vrijednosti povlastica koje su stekli na temelju primjene sustava mirovina za službenike, aktualiziranoj na datum stvarnog prijenosa. Članak 26.B tog zakona predviđa analogno pravo kada je riječ o prijenosu mirovinskih prava iz mirovinskog sustava Unije u nacionalni mirovinski sustav javne službe u slučaju kada je dužnosnik Unije koji je stekao prava na mirovinu imenovan na radno mjesto u okviru javne službe koje daje pravo na mirovinu. Te odredbe, koje mijenjaju one iz Zakona 97 (I)/1997, stupile su na snagu s retroaktivnim učinkom od 1. svibnja 2004.

6 Zakon 113 (I)/2011 o mirovinskim povlasticama službenika i agenata u širem javnom sektoru, uključujući lokalne zajednice (odredbe opće primjene) predviđa da su novi službenici, dakle oni imenovani nakon stupanja na snagu tog zakona, to jest 1. listopada 2011., dio drugog mirovinskog sustava u kojem nema razlike u postupanju s obzirom na dob.

Predsudski postupak

7 Komisija je, nakon što je od Republike Cipra zatražila da se očituje, istoj 26. ožujka 2012. uputila obrazloženo mišljenje kojim joj prigovara da od 1. svibnja 2004. nije ukinula odredbe vezane za dob sadržane u ciparskom propisu o mirovinama te da je stoga povrijedila svoje obveze koje ima na temelju članaka 45. i 48. UFEU-a kao i članka 4. stavka 3. UEU-a u vezi s člankom 11. stavkom 2. Priloga VIII. Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europske unije. Komisija je tu državu članicu pozvala da poduzme mjere potrebne za usklađivanje s tim obrazloženim mišljenjem u roku od dva mjeseca od njegova primitka.

8 Republika Cipar je u svojem odgovoru od 28. svibnja 2012. na spomenuto obrazloženo mišljenje istaknula da s obzirom na to da je zakonodavna izmjena donesena kako bi se omogućio prijenos mirovinskih prava službenika koji napuštaju tu državu članicu da bi stupili u službu neke institucije Unije, ona ni na koji način ne može kršiti te odredbe prava Unije.

9 Budući da taj odgovor nije bio u potpunosti zadovoljavajući, Komisija je odlučila podnijeti ovu tužbu.

Dopuštenost

10 Republika Cipar tvrdi da je tužba nedopuštena zbog toga što je u njoj proširen predmet spora koji je određen u predsudskom postupku i to na način da se tek u tužbi po prvi put navode argumenti koji se odnose na situaciju službenika koji su u drugoj državi članici imenovani u međunarodnu organizaciju koja nije institucija Unije.

11 Usto, Republika Cipar smatra da su prigovori koji se odnose na radnike migrante općenito nedopušteni jer nisu dovoljno precizni i jer se pismo opomene kao i obrazloženo mišljenje odnose samo na dužnosnike Unije koji su dužnosnici migranti.

12 Valja podsjetiti da iako je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda predmet tužbe podnesene sukladno članku 258. UFEU-a određen u predsudskom postupku koji je tom odredbom predviđen pa se Komisijino obrazloženo mišljenje i tužba moraju temeljiti na istovjetnim prigovorima, taj zahtjev ne može ići dotle da u svakom slučaju mora postojati savršeno podudaranje između izlaganja prigovora, ako nije došlo do proširenja ili izmjene predmeta spora (vidjeti osobito presude Komisija/Njemačka, C-433/03, EU:C:2005:462, t. 28.; Komisija/Finska, C-195/04, EU:C:2007:248, t. 18., i Komisija/Nizozemska, C-576/10, EU:C:2013:510, t. 34.).

13 Dakle, Komisija može precizirati svoje prigovore koje je prvotno navela u tužbi, ali pod uvjetom da ne izmijeni predmet spora (vidjeti presudu Komisija/Finska, C-195/04, EU:C:2007:248, t. 18. i navedenu sudsku praksu).

14 U ovom slučaju Komisija nije ni proširila ni izmijenila predmet tužbe kako je određen u predsudskom postupku.

15 Naime, s jedne strane, kao što je Komisija navela u svojoj replici, navođenje situacije službenika imenovanih u okviru međunarodne organizacije koja nije Unija a koja se nalazi u drugoj državi članici, a ne u Republici Cipru, nije imalo za cilj proširiti predmet tužbe, već samo objasniti primjenjivost članka 45. UFEU-a na situaciju u kojoj je državljanin Unije bio određeno razdoblje zaposlen u međunarodnoj organizaciji sa sjedištem na područje takve države članice radi ostvarivanja prava na starosnu mirovinu.

16 U tom pogledu je nužno utvrditi da je Komisija i u svojem pismu opomene i u svojem obrazloženom mišljenju te u svojoj tužbi navela povredu članka 45. UFEU-a zbog prepreke slobodnom kretanju radnika migranata u koje spadaju i spomenuti službenici.

17 S druge strane, premda to pismo opomene, obrazloženo mišljenje i tužba sadržavaju dijelove koji se odnose na posebnu situaciju radnika migranata zaposlenih u institucijama Unije, i dalje stoji činjenica da je Komisija i u predsudskom postupku i u žalbi tvrdila da ciparski propis ima za posljedicu to da priječi slobodu kretanja radnika kako ih se općenito smatra, a da pritom nije ograničila svoju tužbu samo na radnike migrante koji su napustili Cipar kako bi išli raditi u institucije Unije.

18 U tim okolnostima je tužba Komisije u cijelosti dopuštena.

O tužbi

Argumentacija stranaka

19 Komisija tvrdi da – s obzirom na to da primjenom članka 27. stavka 1. Zakona 97 (I)/1997 službenik koji ima manje od 45 godina i koji dâ otkaz na radno mjesto u ciparskoj javnoj službi radi obavljanja profesionalne djelatnosti u državi članici koja nije Cipar ili funkcije u okviru institucije Unije ili neke druge međunarodne organizacije prima samo paušalni iznos i gubi svoja buduća prava na mirovinu, dok službenik koji nastavlja obavljati profesionalnu djelatnost na Cipru ili koji napusti svoje zaposlenje u javnoj službi te države članice radi obavljanja određene javne službe u toj istoj državi članici ili kojega zaposli neko ciparsko javnopravno tijelo zadržava ta prava – navedena odredba stavlja radnike migrante u nepovoljniji položaj u odnosu na one koji svoju profesionalnu djelatnost obavljaju samo na Cipru.

20 Prema Komisiji, spomenuta odredba uvodi razliku u postupanju prema radnicima koji nisu koristili svoje pravo na slobodno kretanje u odnosu na radnike migrante, pri čemu su potonji u nepovoljnijem položaju, zato što gubitak mirovinskih prava utječe samo na radnike koji su koristili svoje pravo na slobodno kretanje.

21 Iako se takva odredba primjenjuje bez razlike, ona može odvratiti radnike od toga da napuste svoju državu članicu podrijetla radi obavljanja gospodarske djelatnosti u drugoj državi članici ili u okviru institucije Unije te je stoga prepreka slobodi kretanja radnika unutar Unije, zabranjena člankom 45. UFEU-a.

22 Isto tako Komisija smatra da članak 27. stavak 1. Zakona 97 (I)/1997 onemogućuje radniku migrantu da iskoristi cjelokupno razdoblje osiguranja teistom radniku ne jamči karijeru u pogledu socijalne sigurnosti kao što je to propisano člankom 48. UFEU-a.

23 Komisija tvrdi da donošenje Zakona113 (I)/2011 ne utječe na činjenicu da se spomenuti članak 27. stavak 1. nastavlja primjenjivati na službenike koji su u službu stupili prije 1. listopada 2011. kada je taj zakon stupio na snagu.

24 Usto, Komisija smatra da uvjet vezan za dob predviđen člankom 27. Zakona 97 (I)/1997 može odvratiti ciparske službenike od toga da prije nego što navrše 45 godina napuste nacionalnu javnu službu radi obavljanja gospodarske djelatnosti u okviru institucije Unije zbog toga što bi, kada bi prihvatili zaposlenje u takvoj instituciji, na temelju nacionalnog sustava socijalnog osiguranja izgubili pravo na mirovinsko primanje na koje bi imali pravo kada ne bi prihvatili to zaposlenje, a što se ne može prihvatiti s obzirom na članak 45. UFEU-a i članak 4. stavak 3. UEU-a.

25 Komisija ističe da sud koji je uputio zahtjev navodi da Republika Cipar nema izravne veze s diskriminacijom na temelju dobi o kojoj je riječ u ovom slučaju, da ta država članica nije dostavila nijedan dokaz koji bi mogao dopustiti proširenje njezinih navoda i, osim toga, da razlozi isključivo gospodarske prirode ne mogu biti važni razlozi u općem interesu koji bi mogli opravdati ograničenje temeljne slobode zajamčene Ugovorom o FEU.

26 Republika Cipar tvrdi da članak 48. UFEU-a nije primjenjiv i da Komisija ne može na njemu temeljiti svoju tužbu jer, u biti, iako je taj članak pravna osnova koja omogućava donošenje mjera kojima se uređuje uzimanje u obzir svih razdoblja osiguranja ostvarenih u različitim državama članicama, on ipak kao takav ne stvara pravo uzimanja u obzir tih razdoblja.

27 Prema toj državi članici, uvjet vezan za dob predviđen člankom 27. Zakona 97 (I)/1997 se od donošenja Zakona 31 (I)/2012, koji je s retroaktivnim učinkom stupio na snagu 1. svibnja 2004., više ne primjenjuje u slučaju kada nacionalni službenik odlazi radi zapošljavanja na mjesto službenika u instituciji Unije i obrnuto.

28 Republika Cipar smatra ne samo da se sa službenikom koji napušta ciparsku javnu službu radi zaposlenja u instituciji Unije ne postupa različito već, naprotiv, da se prema tom službeniku postupa manje povoljno nego prema službeniku koji napušta ciparsku javnu službu radi obavljanja profesionalne djelatnosti kod drugog poslodavca na Cipru zato što potonji službenik nema mogućnost prenijeti svoja mirovinska prava.

29 Usto, ta država članica ističe da se članak 27. Zakona 97 (I)/1997 bez razlike primjenjuje na radnike koji su čitavu profesionalnu karijeru odradili na nacionalnom teritoriju i na radnike koji su odlučili raditi u drugoj državi članici, bez obzira na njihovo državljanstvo.

30 Prema Republici Cipru, taj članak podrazumijeva gubitak povlastice ne zbog korištenja prava na slobodu kretanja, već zbog odluke radnika da da otkaz u nacionalnoj javnoj službi i da napusti odgovarajući strukovni sustav socijalne sigurnosti.

31 Naposljetku, Republika Cipar smatra da razlike u uvjetima dodjele povlastica socijalne sigurnosti mogu dovesti u opasnost ravnotežu ciparskog sustava, zbog čega je, čak i da se pretpostavi da spomenuti članak uvodi prepreku slobodi kretanja radnika, takva prepreka opravdana jer joj je cilj jamčiti uravnoteženost profesionalnog sustava službenika uz poštovanje načela proporcionalnosti.

Ocjena Suda

32 Najprije valja odbiti argument Republike Cipra prema kojem se tužba Komisije ne može temeljiti na članku 48. UFEU-a.

33 Naime, suprotno onomu što ta država članica tvrdi, okolnost da je taj članak pravna osnova donošenja mjera čija je svrha uspostavljanje slobode kretanje radnika, među ostalim provođenjem sustava koji radnicima omogućava da im se uzmu u obzir sva razdoblja osiguranja ostvarena u različitim državama članicama, ne znači da pozivanje na spomenuti članak nije relevantno u okviru ove tužbe.

34 Sud je već presudio da članak 48. UFEU-a, čiji je cilj pridonijeti što sveobuhvatnijem uspostavljanju slobode kretanja radnika (vidjeti osobito presudu Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, t. 70. i navedenu sudsku praksu) podrazumijeva, među ostalim, da radnici migranti ne smiju gubiti prava na davanja iz socijalnog osiguranja niti im se njihov iznos smije smanjiti zbog činjenice da su se koristili svojim pravom na slobodno kretanje koje im dodjeljuje Ugovor (vidjeti osobito presude Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, t. 38., i Bosmann, C-114/13, EU:C:2015:81, t. 39.).

35 Usto je Sud također presudio da se zahtjev za potpunošću može izravno zadovoljiti primjenom članaka 45. i 48. UFEU-a, a da se pritom ne mora posezati za pravilima o usklađivanju koje u skladu s potonjim člankom usvoji Vijeće (vidjeti u tom smislu presudu Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, t. 36.).

36 Osim toga valja utvrditi da temelj Komisijine tužbe nije samo niti uglavnom ili pretežno članak 48. UFEU-a, već povreda prava na slobodno kretanje radnika predviđeno člankom 45. UFEU-a, u vezi s člankom 45. UFEU-a i 4. stavkom 3. UEU-a.

37 Posljedično valja ispitati je li ciparski propis kojime se Komisijina tužba bavi u skladu s tim trima odredbama.

38 Premda države članice zadržavaju nadležnost za uređenje vlastitih sustava socijalne sigurnosti, one ipak u izvršavanju te nadležnosti moraju poštovati pravo Unije, a osobito odredbe Ugovora o slobodi kretanja radnika i pravu slobodnog poslovnog nastana (vidjeti osobito presudu Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, t. 43.).

39 U tom pogledu valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda cilj svih odredaba Ugovora o slobodnom kretanju državljana Unije olakšati na području Unije obavljanje profesionalnih djelatnosti svih vrsta i da su im protivne mjere koje te državljane mogu staviti u nepovoljniji položaj kada žele obavljati gospodarsku djelatnost na području neke druge države članice. U tom kontekstu državljani država članica osobito imaju pravo, izravno na temelju Ugovora, napustiti državu članicu podrijetla kako bi otišli na područje druge države članice i tamo boravili s ciljem da tamo obavljaju gospodarsku djelatnost (vidjeti osobito presudeBosman, C 415/93, EU:C:1995:463, t. 94. i 95., Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, t. 33.; Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, t. 44.; Casteels C-379/09, EU:C:2011:131, t. 21., kao i Las, C-202/11, EU:C:2013:239, t. 19.).

40 Iako doduše primarno pravo Unije ne može osiguraniku jamčiti da mu odlazak u drugu državu članicu neće utjecati na socijalnu sigurnost, osobito u pogledu davanja za slučaj bolesti i starosnih mirovina, s obzirom na to da takvo premještanje, vodeći osobito računa o postojećim razlikama između sustava i zakonodavstava država članica, može, ovisno o slučaju, za dotičnu osobu biti manje ili više povoljno ili nepovoljno u pogledu socijalne zaštite, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da u slučaju kada je primjena nekog nacionalnog propisa manje povoljna, taj je nacionalni propis u skladu s pravom Unije samo ako, među ostalim, ne stavlja dotičnog radnika u nepovoljniji položaj u odnosu na one koji sve svoje djelatnosti obavljaju u državi članici u kojoj se on primjenjuje i ako ne dovodi do toga da se socijalni doprinosi samo jednostavno uplate u izgubljene fondove (vidjeti presudu Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

41 Također, Sud je opetovano presudio da se svrha članaka 45. i 48. UFEU-a ne može ostvariti ako radnici migranti, nakon što koriste svoje pravo na slobodno kretanje, gube povlastice socijalnog osiguranja koje im jamči samo zakonodavstvo države članice (vidjeti osobito presude Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, t. 46.; da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, t. 74., kao i Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, t. 46.).

42 Osim toga, prema sudskoj praksi Suda, članci 45. i 48. UFEU-a imaju osobito za cilj izbjeći to da se, bez objektivnog opravdanja, prema radniku koji je korištenjem svojeg prava na slobodno kretanje bio zaposlen u više od jedne države članice postupa nepovoljnije nego prema onomu koji je čitavu svoju karijeru ostvario u samo jednoj državi članici (vidjeti presudu da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, t. 76.).

43 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da primjenom članka 27. stavka 1. Zakona 97 (I)/1997, u vezi s člancima 24. i 25. tog zakona, službenik koji ima manje od 45 godina i koji da otkaz na radnom mjestu u okviru ciparske javne službe radi obavljanja profesionalne djelatnosti u drugoj državi članici, u okviru institucije Unije ili neke druge međunarodne organizacije, odmah prima paušalni iznos i gubi pravo na to da mu se mirovina konsolidira, unovči i isplati kada napuni 55 godina, dok službenik koji ostane na tom radnom mjestu ili koji ga napusti radi obavljanja drugih javnih funkcija na Cipru odmah prima spomenuti iznos i zadržava to pravo.

44 S obzirom na to, iako Zakon 113 (I)/2011 predviđa da „novi službenici“, to jest oni imenovani nakon 1. listopada 2011., potpadaju pod drugi mirovinski sustav koji više ne sadržava takvu razliku u postupanju, ipak preostaje činjenica da se, kao što je istaknula Komisija a da joj u pogledu toga Republika Cipar nije prigovorila, prethodni sustav to jest onaj predviđen Zakonom 97 (I)/1997 nastavlja primjenjivati na službenike imenovane prije tog datuma uključujući u njih i one koji su već dali otkaz.

45 Iz toga proizlazi da ciparski propis o kojemu je riječ može spriječiti ili učiniti dotičnim ciparskim službenicima manje privlačnim korištenje njihovih prava na slobodu kretanja. Naime taj propis ih može odvratiti od toga da napuste svoje zaposlenje u okviru javne službe njihove države članice podrijetla radi obavljanja profesionalne djelatnosti na području druge države članice ili u okviru institucije Unije ili neke druge međunarodne organizacije te stoga čini prepreku slobodi kretanja radnika unutar Unije koja je načelno zabranjena člankom 45. UFEU-a.

46 Što se tiče argumenta Republike Cipra prema kojem propis o kojemu je riječ ne stavlja radnike migrante u nepovoljniji položaj jer se bez razlike primjenjuje na sve radnike koji se odluče napustiti ciparsku javnu službu radi toga da bi radili u svojoj državi članici podrijetla ili nekoj drugoj državi članici, valja podsjetiti da, kako bi neka mjera ograničila slobodno kretanje, nije nužno da se ona temelji na državljanstvu osoba u pitanju kao niti da ima za učinak da stavlja u povoljniji položaj sve nacionalne radnike kao niti da u nepovoljniji položaj stavlja samo državljane drugih država članica, a ne i nacionalne radnike. Dovoljno je da od te mjere koja donosi prednost koristi imaju samo određene osobe koje obavljaju profesionalnu djelatnost u državi članici u pitanju (vidjeti presudu Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

47 Iako je točno da se propis o kojemu je riječ u ovom slučaju primjenjuje i na ciparske službenike koji su odlučili dati otkaz kako bi otišli raditi u privatni sektor u svojoj državi članici podrijetla kao i na one koji su dali otkaz i otišli iz te države članice kako bi radili u drugoj državi članici, u okviru institucije Unije ili neke druge međunarodne organizacije, i dalje ostaje činjenica da taj propis može ograničiti slobodu kretanja potonje kategorije službenika sprečavajući ih ili odvraćajući ih od toga da napuste svoju državu članicu podrijetla kako bi prihvatili zaposlenje u drugoj državi članici, u okviru institucije Unije ili neke druge međunarodne organizacije. Takav propis izravno uvjetuje ciparskim službenicima

pristup tržištu rada u državama članicama koje nisu Republika Cipar i stoga može spriječiti slobodno kretanje radnika (vidjeti u tom smislu presudu Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, t. 98. do 100. i 103.).

48 Usto, izmjene koje su Zakonom 31 (I)/2012 učinjene Zakonu 97 (I)/1997 a koje su s retroaktivnim učinkom stupile na snagu 1. svibnja 2004., premda među ostalim predviđaju da službenici zaposleni u ciparskoj javnoj službi na radnom mjestu koje daje pravo na mirovinu i koji su to mjesto napustili kako bi se zaposlili na radnom mjestu dužnosnika u instituciji Unije imaju pravo tražiti od ciparske vlade isplatu iznosa koji odgovara kapitaliziranoj vrijednosti povlastica koje su stekli primjenom mirovinskog sustava za službenike, one ipak ne uklanjaju sve prepreke slobodi kretanja dotičnih službenika, zato što ne obuhvaćaju situaciju onih, među potonjima, koji odluče ne prenijeti svoja mirovinska prava. Naime, ako ti službenici daju otkaz ili su dali otkaz u ciparskoj javnoj službi prije nego što su napunili 45 godina, gube svoja prava na mirovinu.

49 U tom pogledu, okolnost na koju se pozvala Republika Cipar, prema kojoj spomenuti službenici mogu, osim primitka paušalnog iznosa na temelju Zakona 97 (I)/1997, imati pravo na mirovinu na temelju Zakona 59 (I)/2010 o socijalnoj sigurnosti ako ispunjavaju uvjete predviđene tim zakonom, nije takva da dovodi u pitanje postojanje prepreke utvrđene u prethodnoj točki ove presude.

50 Naime, Komisija je u svojoj replici, a da joj Republika Cipar u tom pogledu nije prigovorila, navela da za razliku od službenika koji da otkaz nakon što je napunio 45 godina i koji ima pravo na mirovinu i na temelju Zakona 97 (I)/1997 i Zakona 59 (I)/2010, službenik zaposlen u ciparskoj javnoj službi na radnom mjestu koje daje pravo na mirovinu i koji to mjesto odluči napustiti prije nego što dosegne tu dob kako bi obavljao funkciju u okviru institucije Unije, a koji ne zatraži prijenos svojih mirovinskih prava, nema pravo na mirovinu na temelju Zakona 97 (I)/1997.

51 Stoga ciparski propis može tu potonju kategoriju službenika odvratiti od toga da napuste Cipar radi obavljanja profesionalne djelatnosti u okviru institucije Unije zbog toga što bi oni, kada bi prihvatili zaposlenje u takvoj instituciji, na temelju nacionalnog sustava socijalnog osiguranja izgubili pravo na mirovinsko primanje na koje bi imali pravo kada ne bi prihvatili to zaposlenje (vidjeti u tom smislu presude My, C-293/03, EU:C:2004:821, t. 47.; Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, t. 19., i Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, t. 16.).

52 Osim što je takva posljedica prepreka zabranjena člankom 45. UFEU-a, nju se ne može prihvatiti ni sa stajališta obveze lojalne suradnje i pomoći koja tereti države članice s obzirom na Uniju i koja je izražena u obvezi predviđenoj člankom 4. stavkom 3. UEU-a olakšavanja Uniji ispunjenje njezine misije (vidjeti u tom smislu presudu My, C-293/03, EU:C:2004:821, t. 48.).

53 Što se tiče argumenta koji je istaknula Republika Cipar prema kojem je prepreka slobodi kretanja radnika koja proizlazi iz odredaba članka 27. Zakona 97 (I)/1997 opravdana činjenicom da bi razlike u uvjetima dodjele povlastica socijalne sigurnosti mogle dovesti u pitanje ravnotežu sustava a da je cilj tih odredaba jamčiti tu ravnotežu, uz poštovanje načela proporcionalnosti, valja podsjetiti da premda razlozi isključivo ekonomske prirode ne mogu biti važan razlog u općem interesu koji bi mogao opravdati ograničenje temeljne slobode zajamčene Ugovorom (vidjeti presude Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, t. 48.; Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, t. 34., i Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, t. 43.), nacionalni propis ipak može biti opravdana prepreka temeljnoj slobodi ako takvu prepreku nalažu motivi ekonomskog poretka koji slijede cilj od općeg interesa (vidjeti presuduEssent i dr., C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, t. 52.). Ne može se isključiti da opasnost od ozbiljne štete financijskoj ravnoteži sustava socijalne sigurnosti može biti važan razlog u općem interesu koji može opravdati zanemarivanje odredaba Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje radnika (vidjeti u tom smislu presudu Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, t. 41.).

54 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, na nacionalnim je nadležnim tijelima da, kada donesu mjeru koja odstupa od načela zaštićenog pravom Unije, u svakom pojedinom slučaju dokažu da je spomenuta mjera prikladna za ostvarenje navedenog cilja i da ne prelazi ono što je nužno za njegovo postizanje. Opravdavajući razlozi koje država članica može navesti moraju stoga biti poduprijeti prikladnim dokazima ili analizom prikladnosti i proporcionalnosti mjere ograničavanja koju je ta država članica donijela, kao i preciznim dokazima koji omogućuju proširenje njezine argumentacije. Takva objektivna analiza poduprta okolnostima i brojkama mora biti u mogućnosti dokazati pomoću ozbiljnih, usklađenih i uvjerljivih dokaza da postoji stvarna opasnost za ravnotežu sustava socijalne sigurnosti (vidjeti osobito presude Komisija/Belgija, C-254/05, EU:C:2007:319, t. 36., kao i Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 71.).

55 Međutim, u ovom slučaju je potrebno utvrditi da takav dokaz nedostaje. Naime, ciparska vlada samo aludira na opasnost remećenja ravnoteže sustava socijalnog osiguranja i tvrdi da propis o kojemu je riječ ispunjava uvjet proporcionalnosti iz prethodne točke ove presude.

56 Posljedično, prepreka slobodi kretanja radnika o kojoj je riječ u ovom slučaju nije opravdana.

57 Stoga Komisijinu tužbu valja proglasiti osnovanom.

58 U tim okolnostima valja zaključiti da je Republika Cipar povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 45. i 48. UFEU-a kao i članka 4. stavka 3. UFEU-a zato što nije s retroaktivnim učinkom od 1. svibnja 2004. opozvala uvjet vezan za dob koji se nalazi u članku 27. Zakona 97 (I)/1997 a koji odvraća radnike od toga da napuste svoju državu članicu podrijetla radi obavljanja djelatnosti u drugoj državi ili u okviru institucije Unije ili druge međunarodne organizacije i koji za posljedicu ima uspostavljanje nejednakog postupanja prema, s jedne strane, radnicima migrantima, uključujući one koji rade u institucijama Unije ili nekoj drugoj međunarodnoj organizaciji u odnosu na, s druge strane, službenike koji su obavljali svoju djelatnost na Cipru.

Troškovi

59 Sukladno članku 138. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da Republika Cipar snosi troškove i da ista nije uspjela u svojem tužbenom zahtjevu, valja joj naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenoga, Sud (prvo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Republika Cipar je povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 45. i 48. UFEU-a kao i članka 4. stavka 3. UFEU-a zato što nije s retroaktivnim učinkom od 1. svibnja 2004. opozvala uvjet vezan za dob koji se nalazi u članku 27. Zakona 97 (I)/1997 o mirovinama a koji odvraća radnike od toga da napuste svoju državu članicu podrijetla radi obavljanja djelatnosti u drugoj državi ili u okviru institucije Europske unije ili druge međunarodne organizacije i koji za posljedicu ima uspostavljanje nejednakog postupanja prema, s jedne strane, radnicima migrantima, uključujući one koji rade u institucijama Europske unije ili nekoj drugoj međunarodnoj organizaciji u odnosu na, s druge strane, službenike koji su obavljali svoju djelatnost na Cipru.**

2. **Republici Cipru nalaže se snošenje troškova.**

Potpisi