A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2016. január 21.*

„Tagállami kötelezettségszegés — Személyek szabad mozgása — Munkavállalók — Az EUMSZ 45. cikk és az EUMSZ 48. cikk — Öregségi ellátások — Életkoron alapuló eltérő bánásmód — Valamely tagállam 45. életévüket be nem töltött köztisztviselői, akik ezen államot elhagyják a célból, hogy más tagállamban vagy valamely európai uniós intézményénél folytassanak szakmai tevékenységet”

A C-515/14. sz. ügyben,

az EUMSZ 258. cikk alapján kötelezettségszegés megállapítása iránt a Bírósághoz 2014. november 24-én

az **Európai Bizottság** (képviselik: H. Tserepa-Lacombe és D. Martin, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

felperesnek

a **Ciprusi Köztársaság** (képviselik: N. Ioannou és D. Kalli, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

benyújtott keresete tárgyában,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: R. Silva de Lapuerta tanácselnök (előadó), A. Arabadjiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin és E. Regan bírák,

főtanácsnok: E. Sharpston,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

tekintettel az írásbeli szakaszra,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

meghozta a következő

* Az eljárás nyelve: görög.

Ítéletet

1 Keresetlevelében az Európai Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Ciprusi Köztársaság nem teljesítette az EUMSZ 45. cikkből és az EUMSZ 48. cikkből, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel nem szüntette meg 2004. május 1-jére visszamenőleges hatállyal a nyugellátásról szóló 97 (I)/1997 törvény 27. cikkében foglalt, életkorra vonatkozó feltételt, amely eltántorítja a munkavállalókat attól, hogy elhagyják származási tagállamukat a célból, hogy valamely más tagállamban vagy valamely európai uniós intézménynél, illetve egyéb nemzetközi szervezetnél folytassanak keresőtevékenységet, és amely eltérő bánásmódot valósít meg egyrészt a migráns - köztük az uniós intézmény vagy egyéb nemzetközi szervezet alkalmazásában álló – munkavállalók, másrészt azon köztisztviselők között, akik tevékenységüket Cipruson folytatták.

Jogi háttér

2 A 97 (I)/1997 törvény 24. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„Ha a köztisztviselő állásából a célból lép ki, hogy olyan közszolgálati tevékenységet lásson el, amely nem egyeztethető össze az általa korábban ellátott feladattal, illetve az általa korábban betöltött álláshellyel, számára a szolgálatára tekintettel minden esetben jár

(a) a 8. cikk (nyugdíj-együttható és átalányösszeg) szerinti nyugellátás az öt éves szolgálati jogviszonyra vonatkozó feltétel figyelmen kívül hagyásával, továbbá

(b) a miniszteri tanács által méltányosnak és észszerűnek ítélt összegű kiegészítő nyugellátás.”

3 E törvény 25. cikkének (1) bekezdése a következőképpen szól:

„Ha a nyugdíjra jogosító állást betöltő köztisztviselő részére engedélyezik, hogy ebből az állásból kilépjen a célból, hogy azt követően valamely szervezetnél tisztviselőnek nevezzék ki, a Ciprusi Köztársaság kormánya, amint a köztisztviselő elhagyja a közszolgálatot, a szervezet részére a szolgálatban töltött hónapok után átalányösszeget fizet, melynek mértéke a köztisztviselő kilépése napján érvényes, nyugdíjjogosultságot meglapozó havi díjazásának egy tizenketted része, valamint a köztisztviselő által a nyugdíjnak az özvegye és gyermekei részére történő kifizetése érdekében fizetett járulék összegének megfelelő, a pénzügyminiszter által meghatározott mértékű kamattal növelt összeget fizet. Ebben az esetben a közszolgálatban töltött szolgálati idejét a szervezet figyelembe veszi az őt előnyökre jogosító szolgálati idő hosszának, valamint annak a távozási díjnak a kiszámításához, amire a távozáskor járó előnyökre vonatkozó, az adott szervezetnél hatályos, a kormányzati nyugdíjrendszerhez hasonló rendszernek megfelelően a szervezettől jogosult.”

4 A 97 (I)/1997 törvény 27. cikkének (1) bekezdése következőképpen rendelkezik:

„a) Ha a legalább negyvenötödik életévét betöltött köztisztviselő, aki nyugdíjra jogosító állást tölt be és legalább öt év szolgálati idővel rendelkezik [...], a szolgálati jogviszonya idő előtti megszüntetését kérelmezi, és az illetékes szerv e kérelemnek eleget tesz, haladéktalanul megkapja a szolgálati idejére tekintettel számára járó átalányösszeget, míg nyugdíjának kiszámítására és megállapítására akkor kerül sor, ha a köztisztviselő betölti ötvenötödik életévét [...]. A nyugdíj és az átalányösszeg kiszámítása a 8. cikk (nyugdíj-együttható és átalányösszeg) értelmében az idő előtti távozásának napján érvényes, nyugdíjjogosultságot megalapozó díjazása alapján történik. Az érintett számára az ötvenötödik életévének betöltése napjától folyósított nyugdíj a nyugdíjaknak a köztisztviselő távozása és nyugdíjának folyósítása közötti időszakban esetlegesen bekövetkező nyugdíjemelés százalékos mértékének megfelelően emelkedik [...]

b) Ha a nyugdíjra jogosító állást betöltő köztisztviselő, aki nem teljesíti a jelen bekezdés a) pontja szerinti feltételeket, de három év nyugdíjra jogosító szolgálati időt szerzett, az illetékes szerv engedélyével lemond állásáról, lemondását követően haladéktalanul megkapja a szolgálatban töltött hónapok után a havi díjazása egy tizenketted részének megfelelő átalányösszeget.”

5 A nyugellátásokról szóló 31 (I)/2012 (módosító) törvény 26A. cikke előírja, hogy a közszolgálati nyugdíjra jogosító állást betöltő köztisztviselők, akik ezen állásból kilépnek a célból, hogy valamely uniós intézményben kinevezett tisztviselőként végezzenek tevékenységet, jogosultak arra, hogy a ciprusi kormány átutalja az Uniónak azon előnyöknek az átvitel tényleges időpontjáig naprakésszé tett tőkeértékét, amelyekre a köztisztviselői nyugdíjrendszerben jogosultságot szereztek. E törvény 26B. cikke hasonló jogot tartalmaz a nyugdíjjogosultságoknak az uniós nyugdíjrendszerből a nemzeti közszolgálati nyugdíjrendszerbe való átvitelét illetően, ha a nyugdíjjogosultságot szerző uniós tisztviselőt nyugdíjra jogosító közszolgálati állásba nevezik ki. A 97 (I)/1997 törvény rendelkezéseit módosító ezen rendelkezések 2004. május 1-jére visszamenőlegesen léptek hatályba.

6 Az állami tisztviselőket és a kiterjedtebb közszolgálat – ideértve a helyhatóságokat is – alkalmazottait megillető nyugellátási kedvezményekről szóló 113 (I)/2011 törvény (általános végrehajtási rendelkezések) előírja, hogy az új köztisztviselőkre, vagyis a törvény hatálybalépése – azaz 2011. október 1-je – után kinevezett köztisztviselőkre más nyugdíjrendszer vonatkozik, amely nem valósít meg életkoron alapuló eltérő bánásmódot.

A pert megelőző eljárás

7 A Bizottság, miután felszólította a Ciprusi Köztársaságot észrevételeinek előterjesztésére, 2012. március 26-án indokolással ellátott véleményt intézett hozzá, amelyben felrótta neki, hogy 2004. május 1-jétől nem helyezte hatályon kívül a nyugellátásokról szóló ciprusi szabályozásban előírt, életkorral kapcsolatos rendelkezéseket, és így megszegte az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzata VIII. melléklete 11. cikkének (2) bekezdésével együttesen értelmezett EUMSZ 45. cikk és az EUMSZ 48. cikk, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése alapján őt terhelő kötelezettségeket. A Bizottság felhívta e tagállamot, hogy az indokolással ellátott vélemény kézbesítésétől számított két hónapos határidőn belül tegye meg a kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

8 A Ciprusi Köztársaság az említett indokolással ellátott véleményre adott 2012. május 28-i válaszában úgy érvelt, hogy mivel a jogszabály módosult annak érdekében, hogy lehetővé tegye az e tagállamot a valamely uniós intézményénél történő szolgálatba lépés céljából elhagyó köztisztviselők nyugdíjjogosultságainak átvitelét, az orvosolta az uniós jog e rendelkezéseinek bármilyen esetleges megsértését.

9 Mivel úgy ítélte meg, hogy e válasz nem teljesen kielégítő, a Bizottság a jelen kereset benyújtása mellett döntött.

Az elfogadhatóságról

10 A Ciprusi Köztársaság azt állítja, hogy a kereset elfogadhatatlan, mivel a keresetlevél benyújtásakor hoz fel első alkalommal a más tagállamban az uniós intézményektől eltérő nemzetközi szervezetnél kinevezett tisztviselők helyzetével kapcsolatos érveket, és ezzel kiterjeszti a jogvita pert megelőző eljárásban körülhatárolt tárgyát.

11 Egyébiránt a Ciprusi Köztársaság úgy véli, hogy a migráns munkavállalókkal kapcsolatos kifogások általánosságban elfogadhatatlanok, tekintve, hogy nem elég pontosak, továbbá a felszólító levél, valamint az indokolással ellátott vélemény csak azon uniós tisztviselőkre vonatkozik, akik migráns köztisztviselők.

12 Emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében, még ha igaz is, hogy az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott kereset tárgyát behatárolja az e rendelkezésben előírt, pert megelőző eljárás, és ennek következtében a Bizottság indokolással ellátott véleményét és a keresetet ugyanazokra a kifogásokra kell alapítani, e követelmény nem terjedhet odáig, hogy az említett iratokat minden esetben teljesen egybehangzóan kelljen megfogalmazni, amennyiben a jogvita tárgyát nem terjesztették ki vagy nem változtatták meg (lásd különösen: Bizottság kontra Németország ítélet, C-433/03, EU:C:2005:462, 28. pont; Bizottság kontra Finnország ítélet, C-195/04, EU:C:2007:248, 18. pont; Bizottság kontra Hollandia ítélet, C-576/10, EU:C:2013:510, 34. pont).

13 Ily módon a Bizottság a keresetlevelében részletesen is kifejtheti eredeti kifogásait, feltéve hogy a jogvita tárgyát nem módosítja (lásd: Bizottság kontra Finnország ítélet, C-195/04, EU:C:2007:248, 18. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

14 Jelen esetben a Bizottság a kereset pert megelőző eljárásban körülhatárolt tárgyát nem terjesztette ki és nem is módosította.

15 Ugyanis, egyrészt, amint a Bizottság válaszában rámutatott, a Ciprusi Köztársaságtól eltérő tagállamban működő, az Uniótól eltérő nemzetközi szervezetnél kinevezett tisztviselő helyzetére tett utalás nem a kereset tárgyának kiterjesztésére, hanem kizárólag arra irányult, hogy az EUMSZ 45. cikkének azon uniós polgár helyzetére való alkalmazhatóságát szemléltesse, aki ilyen tagállam területén található nemzetközi szervezetnél szerzett szolgálati időt az öregségi nyugdíjra való jogosultság érdekében.

16 Márpedig e tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bizottság mind a felszólító levelében, mind az indokolással ellátott véleményében, mind pedig keresetében az EUMSZ 45. cikknek a migráns munkavállalók – köztük az említett tisztviselők – szabad mozgásának akadályozása miatti megsértésére hivatkozott.

17 Másrészt, noha kétségtelen, hogy e felszólító levél, ezen indokolással ellátott vélemény, valamint e kereset az uniós intézményeknél alkalmazott migráns munkavállalók különös helyzetére vonatkozó fejtegetéseket tartalmaz, ez nem változtat azon, hogy a Bizottság mind a pert megelőző eljárás során, mind a keresetében azt képviselte, hogy a ciprusi szabályozás akadályozta az általános értelemben vett migráns munkavállalók szabad mozgását, és kifogását nem korlátozta kizárólag azon migráns munkavállalók helyzetére, akik a célból hagyják el Ciprust, hogy az uniós intézményekben végezzenek munkát.

18 E körülmények között a Bizottság keresete teljes egészében elfogadható.

A keresetről

A felek érvei

19 A Bizottság úgy érvel, hogy mivel a 97 (I)/1997 törvény 27. cikkének (1) bekezdése értelmében a 45. életévét be nem töltött köztisztviselő, aki ciprusi közszolgálati állásáról lemond a célból, hogy a Ciprusi Köztársaságtól eltérő tagállamban végezzen kereső tevékenységet vagy valamely uniós intézményben vagy egyéb nemzetközi szervezetnél lásson el feladatokat, csak átalányösszegben részesül, és elveszíti a jövőbeni nyugdíjjogosultságait, míg az a köztisztviselő, aki szakmai tevékenységét továbbra is Cipruson végzi, vagy aki ezen tagállam közszolgálatában betöltött állását a célból hagyja el, hogy ugyanezen tagállamban lásson el bizonyos közszolgálati feladatokat, vagy akit valamely ciprusi közjogi intézmény vesz fel, megtartja jogosultságait, e rendelkezés hátrányosan érinti a migráns munkavállalókat azon munkavállalókkal szemben, akik kereső tevékenységüket kizárólag Cipruson végzik.

20 A Bizottság szerint az említett rendelkezés eltérő bánásmódot vezet be a szabad mozgáshoz való jogukkal nem élő, valamint a migráns munkavállalók között az utóbbiak hátrányára, mivel a nyugdíjjogosultságok elvesztése csak azon munkavállalókat érinti, akik a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolták.

21 Az ilyen rendelkezés – még ha azt megkülönböztetésmentesen is kell alkalmazni – alkalmas arra, hogy eltántorítsa a munkavállalókat attól, hogy származási tagállamukat a célból hagyják el, hogy valamely más tagállamban vagy valamely uniós intézménynél végezzenek gazdasági tevékenységet, és így e munkavállalók szabad mozgásának az EUMSZ 45. cikk által tiltott akadályát képezi.

22 A Bizottság hasonlóképpen úgy véli, hogy a 97 (I)/1997 törvény 27. cikkének (1) bekezdése a migráns munkavállalót megfosztja attól a lehetőségtől, hogy az összes biztosítási időszakát összesítsék, és nem biztosítja e munkavállaló számára az egységes szolgálati időt a szociális biztonság szempontjából az EUMSZ 48. cikk előírása szerint.

23 A Bizottság rámutat, hogy a 113 (I)/2011 törvény elfogadása nem befolyásolja azt a tényt, hogy az említett 27. cikk (1) bekezdése továbbra is alkalmazandó a 2011. október 1-jét – e törvény hatálybalépését – megelőzően szolgálatba lépett köztisztviselőkre.

24 Egyébiránt a Bizottság úgy véli, hogy a 97 (I)/1997 törvény 27. cikke szerinti, életkoron alapuló feltétel alkalmas arra, hogy a ciprusi köztisztviselőket eltántorítsa attól, hogy a 45. életévük elérése előtt elhagyják a nemzeti közszolgálatot a célból, hogy valamely uniós intézményben folytassanak szakmai tevékenységet, mivel azáltal, hogy elfogadják az ilyen intézmény állásajánlatát, elveszítik azt a lehetőséget, hogy a nemzeti szociális biztonsági rendszer alapján olyan nyugellátásban részesüljenek, amelyre jogosultak lettek volna, ha ezen állást nem fogadták volna el, ami az EUMSZ 45. cikk és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szempontjából megengedhetetlen lenne.

25 Végül a Bizottság úgy érvel, hogy a Ciprusi Köztársaság által hivatkozott igazolás nem áll közvetlen kapcsolatban a jelen ügyben szóban forgó, életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetéssel, és e tagállam semmilyen olyan bizonyítékot nem szolgáltat, amely alá tudná támasztani állítását, továbbá ezen kívül a tisztán gazdasági jellegű megfontolások nem képezhetnek olyan közérdeken alapuló nyomós indokot, amely igazolhatná az EUM-Szerződés által biztosított valamely alapvető szabadság korlátozását.

26 A Ciprusi Köztársaság azt állítja, hogy az EUMSZ 48. cikk nem alkalmazandó, és a Bizottság nem alapíthatja arra keresetét, mivel noha lényegében e cikk képezi a különböző tagállamokban szerzett összes biztosítási időszak figyelembevételét szabályozó intézkedések elfogadását lehetővé tevő jogalapot, önmagában azonban nem keletkeztet jogosultságot ezen időszakok figyelembevételére.

27 E tagállam szerint a visszamenőlegesen 2004. május 1-jétől hatályos 31 (I)/2012 törvény elfogadásától nem alkalmazható a 97 (I)/1997 törvény 27. cikke szerinti, életkoron alapuló feltétel abban az esetben, ha valamely tagállami köztisztviselő a célból távozik, hogy valamely uniós intézménynél töltsön be tisztviselői állást, és fordítva.

28 A Ciprusi Köztársaság úgy véli, hogy a ciprusi közszolgálatot az uniós intézményeken belüli állás betöltése céljából elhagyó köztisztviselőt nemhogy nem érinti hátrányosan eltérő bánásmód, hanem ellenkezőleg, kedvezőbb bánásmódban részesül ahhoz képest, ami a ciprusi közszolgálatot a szakmai tevékenység Cipruson, más munkáltatónál történő végzése céljából elhagyó köztisztviselőt illeti, mivel ez utóbbi köztisztviselőnek nincs lehetősége nyugdíjjogosultságainak átvitelére.

29 Egyébiránt e tagállam úgy érvel, hogy a 97 (I)/1997 törvény 27. cikke állampolgárságuktól függetlenül egyaránt alkalmazandó azon munkavállalókra, akik teljes szakmai pályafutásukat belföldön töltötték, és azon munkavállalókra, akik más tagállamban való munkavégzés mellett döntöttek.

30 A Ciprusi Köztársaság szerint e cikk az előny elvesztését nem a szabad mozgáshoz való jog gyakorlása, hanem a munkavállaló azon döntése okán vonja maga után, hogy lemond a nemzeti közszolgálati jogviszonyról és elhagyja az ahhoz kapcsolódó szociális biztonsági rendszert.

31 Végül a Ciprusi Köztársaság úgy véli, hogy a szociális biztonsági előnyök nyújtási feltételeinek változásai oly módon veszélyeztethetik a ciprusi rendszer egyensúlyát, hogy, még ha feltételezzük is, hogy az említett cikk a munkavállalók szabad mozgásának akadályozását valósítja meg, az ilyen akadályozás indokolt, mert az arányosság elvének tiszteletben tartva a köztisztviselői szakmai rendszer egyensúlyának biztosítására irányul.

A Bíróság álláspontja

32 Elöljáróban el kell vetni a Ciprusi Köztársaság azon érvét, amely szerint az EUMSZ 48. cikk nem képezheti a Bizottság keresetének alapját.

33 Ugyanis, ellentétben azzal, amit e tagállam állít, az a körülmény, hogy e cikk képezi – többek között a munkavállalók számára a különböző tagállamokban szerzett összes biztosítási időszak figyelembevételét biztosító rendszer létrehozása által – a munkavállalók szabad mozgásának megalapozására irányuló intézkedések elfogadásának jogalapját, nem jelenti azt, hogy az említett cikkre való hivatkozás a jelen kereset keretében ne lenne releváns.

34 A Bíróság korábban már kimondta, hogy az EUMSZ 48. cikk, amelynek célja a migráns munkavállalók szabad mozgásának lehető legteljesebb megvalósításához való hozzájárulás (lásd: da Silva Martins ítélet, C-388/09, EU:C:2011:439, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), többek között azt jelenti, hogy a migráns munkavállalók a szabad mozgáshoz a Szerződésben biztosított joguk gyakorlása folytán sem a szociális biztonsági ellátásra való jogosultságot nem veszíthetik el, sem az ilyen ellátás összegének csökkenését nem szenvedhetik el (lásd: Nemec-ítélet, C-205/05, EU:C:2006:705, 38. pont; Bouman-ítélet, C-114/13, EU:C:2015:81, 39. pont).

35 Egyébiránt a Bíróság azt is kimondta, hogy az összesítés iránti kérelemnek az EUMSZ 45.cikk-EUMSZ 48. cikk közvetlen alkalmazásával is meg lehet felelni, anélkül, hogy az ez utóbbi cikk alapján a Tanács által elfogadott koordinációs szabályokat kelljen alkalmazni (lásd ebben az értelemben: Vougioukas-ítélet, C-443/93, EU:C:1995:394, 36. pont).

36 Ezenkívül hangsúlyozni kell, hogy a Bizottság keresete nem kizárólagosan, elsődlegesen és döntően az EUMSZ 48. cikkre, hanem inkább a munkavállalók szabad mozgáshoz való, az EUMSZ 48. cikkel és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUMSZ 45. cikk által előírt jogának megsértésére támaszkodik.

37 Következésképpen azt kell megvizsgálni, hogy azon ciprusi szabályozás, amelyre a Bizottság keresete vonatkozik, összeegyeztethető-e e három rendelkezéssel.

38 Bár a tagállamok továbbra is fenntartják szociális biztonsági rendszereik kialakítására vonatkozó hatáskörüket, ennek gyakorlása során kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, különös tekintettel a Szerződésnek a munkavállalók szabad mozgására és a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezéseire (lásd: Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ítélet, C-212/06, EU:C:2008:178, 43. pont).

39 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében a Szerződés személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek összessége általánosságban annak megkönnyítését szolgálja, hogy az uniós polgárok az Unió egész területén bármilyen kereső tevékenységet folytathassanak, és azzal ellentétesek az olyan intézkedések, amely ezeket az uniós polgárokat hátrányosan érinthetik, amennyiben másik tagállam területén kívánnak gazdasági

tevékenységet folytatni. Ebben az összefüggésben a tagállamok állampolgárait megilleti különösen az a közvetlenül a Szerződésből eredő jog, hogy származási tagállamukat elhagyva másik tagállam területén tartózkodjanak abból a célból, hogy ott gazdasági tevékenységet folytassanak (lásd különösen: Bosman -ítélet, C-415/93, EU:C:1995:463, 94. és 95. pont; Ritter-Coulais-ítélet, C-152/03, EU:C:2006:123, 33. pont; Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ítélet, C-212/06, EU:C:2008:178, 44. pont; Casteels-ítélet C-379/09, EU:C:2011:131, 21. pont; Las-ítélet, C-202/11, EU:C:2013:239, 19. pont).

40 Kétségtelen, hogy bár az Unió elsődleges joga nem garantálhatja a biztosított számára, hogy a valamely más tagállamba történő áttelepülés szociális biztonsági szempontból semleges lesz, különösen a betegségi ellátások és az öregségi nyugdíjak terén, tekintettel a tagállamok szociális biztonsági rendszerei és jogszabályai közötti eltérésekre, az ilyen áttelepülés a szociális védelem terén az esettől függően többé vagy kevésbé kedvező vagy kedvezőtlen lehet az érintett személy számára, az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében a nemzeti szabályozás, abban az esetben, ha alkalmazása kevésbé kedvező, kizárólag akkor felel meg az uniós jognak, ha ezen nemzeti jogszabály alapján az érintett munkavállaló nem kerül kedvezőtlenebb helyzetbe azokkal szemben, akik valamennyi tevékenységüket abban az egyetlen tagállamban végzik, ahol e jogszabály hatályos, és ha a jogszabály nem vezet olyan szociális biztonsági járulékok megfizetéséhez, amelyek alapján nem nyílik igény ellenszolgáltatásra (lásd: Mulders-ítélet, C-548/11, EU:C:2013:249, 45. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

41 Így a Bíróság több alkalommal megállapította, hogy az EUMSZ 45. cikk és az EUMSZ 48. cikk célja nem valósulna meg, ha a migráns munkavállalók a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlása miatt elveszítenék a nekik valamely tagállam jogszabályai által biztosított szociális előnyöket (lásd különösen: Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ítélet, C-212/06, EU:C:2008:178, 46. pont; da Silva Martins ítélet, C-388/09, EU:C:2011:439, 74. pont; Mulders-ítélet, C-548/11, EU:C:2013:249, 46. pont).

42 Ezenkívül a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében az EUMSZ 45. cikk–EUMSZ 48. cikk célja annak elkerülése, hogy az a munkavállaló, aki a szabad mozgáshoz való jogával élve több tagállamban állt alkalmazásban, objektív igazolás hiányában ne kerüljön kedvezőtlenebb helyzetbe azzal szemben, aki teljes pályafutását egyetlen tagállamban töltötte (lásd: da Silva Martins ítélet, C-388/09, EU:C:2011:439, 76. pont).

43 A jelen ügyben a Bíróság elé terjesztett iratokból kitűnik, hogy a 97 (I)/1997 törvény 24. és 25. cikkével együttesen értelmezett 27. cikkének (1) bekezdése értelmében a 45. életévét be nem töltött köztisztviselő, aki a ciprusi közszolgálatban betöltött állásáról lemond a célból, hogy valamely más tagállamban vagy valamely uniós intézményben, illetve egyéb nemzetközi szervezetnél végezzen szakmai tevékenységet, haladéktalanul átalányösszegben részesül, és elveszíti a jogosultságot arra, hogy az ötvenötödik életévének betöltésekor nyugdíját megállapítsák, kiszámítsák és folyósítsák, míg az a köztisztviselő, aki továbbra is ezt az állást tölti be, vagy azt a célból hagyja el, hogy Cipruson más közszolgálati feladatokat lásson el, az említett összeget haladéktalanul megkapja és fenntartja e jogosultságot.

44 E tekintetben, még ha a 113 (I)/2011 törvény azt is írja elő, hogy az „új tisztviselők”, azaz a 2011. október 1-jét követően kinevezett tisztviselők más nyugdíjrendszerbe tartoznak, amely már nem alkalmaz ilyen eltérő bánásmódot, ez – amint arra a Bizottság hivatkozik anélkül, hogy a Ciprusi Köztársaság ezt vitatná – nem változtat azon, hogy a korábbi, vagyis a 97 (I)/1997 törvény által előírt rendszer továbbra is alkalmazandó az ezen időpontot megelőzően kinevezett köztisztviselőkre, ideértve azokat is, akik közülük már e jogviszonyukról lemondtak.

45 Ebből következően a jelen ügyben szóban forgó ciprusi szabályozás alkalmas arra, hogy akadályozza vagy kevésbé vonzóvá tegye a szabad mozgáshoz való joguknak az érintett ciprusi köztisztviselők általi gyakorlását. E szabályozás ugyanis eltántoríthatja őket attól, hogy a célból lépjenek ki a származási

tagállamuk közszolgálatában betöltött állásukból, hogy más tagállamban vagy valamely uniós intézményben vagy egyéb nemzetközi szervezetnél végezzenek szakmai tevékenységet, és ezáltal a munkavállalók szabad mozgásának az EUMSZ 45. cikk által főszabály szerint tiltott korlátozását valósítja meg.

46 A Ciprusi Köztársaság azon érvét illetően, amely szerint a jelen ügyben szóban forgó szabályozás nem hozza hátrányosabb helyzetbe a migráns munkavállalókat, mivel az egyaránt alkalmazandó azon munkavállalókra, akik úgy döntenek, hogy a ciprusi közszolgálatból a célból lépnek ki, hogy a származási tagállamukban vagy valamely más tagállamban végezzenek munkát, emlékeztetni kell arra, hogy ahhoz, hogy valamely intézkedés korlátozza a szabad mozgást, nem szükséges, hogy az az érintett személyek állampolgárságán alapuljon, vagy hogy valamennyi belföldi állampolgárt előnyben részesítse vagy hogy a belföldiek kizárásával csak más tagállamok állampolgárait részesítse hátrányban. Elegendő, ha az előnyös intézkedés a szóban forgó tagállam területén szakmai tevékenységet folytató személyek bizonyos kategóriáit részesíti előnyben (lásd: Gouvernement de la Communauté française és Gouvernement wallon ítélet, C-212/06, EU:C:2008:178, 50. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

47 Még ha igaz is, hogy a jelen ügyben szóban forgó szabályozás alkalmazandó mind azokra a ciprusi köztisztviselőkre, akik úgy döntenek, hogy lemondanak a célból, hogy a származási tagállamukban a magánszektorban végezzenek munkát, mind pedig azokra, akik lemondanak és elhagyják e tagállamot a célból, hogy valamely más tagállamban, valamely uniós intézménynél vagy egyéb nemzetközi szervezetnél végezzenek munkát, ez nem változtat azon, hogy e szabályozás alkalmas a köztisztviselők ez utóbbi kategóriája szabad mozgásának korlátozására, mivel megakadályozza őket abban, avagy eltántorítja őket attól, hogy elhagyják származási tagállamukat a célból, hogy állásajánlatot fogadjanak el valamely más tagállamban, uniós intézménynél vagy egyéb nemzetközi szervezetnél. Az ilyen szabályozás a ciprusi köztisztviselőknek a Ciprusi Köztársaságtól eltérő tagállamok munkaerőpiacához való hozzáférését közvetlen feltételhez köti, és ezáltal alkalmas a munkavállalók szabad mozgásának korlátozására (lásd ebben az értelemben: Bosman-ítélet, C-415/93, EU:C:1995:463, 98–100. és 103. pont).

48 Egyébiránt a 97 (I)/1997 törvényben a 31 (I)/2012 törvény által bevezetett és visszamenőlegesen, 2004. május 1-jétől hatályos módosítások, amelyek többek között előírják, hogy a közszolgálati nyugdíjra jogosító állást betöltő köztisztviselők, akik ezen állásból kilépnek a célból, hogy valamely uniós intézményben kinevezett tisztviselőként végezzenek tevékenységet, jogosultak arra, hogy a ciprusi kormány átutalja az Uniónak azon előnyök tőkeértékét, amelyekre a köztisztviselői nyugdíjrendszerben jogosultságot szereztek, nem szüntetik meg az érintett köztisztviselők szabad mozgásának összes akadályát, mivel nem vonatkoznak e köztisztviselők közül azoknak a helyzetére, akik úgy döntenek, hogy nem viszik át nyugdíjjogosultságaikat. Ugyanis ha e köztisztviselők 45. életévük betöltése előtt lemondanak vagy már lemondtak a ciprusi közszolgálati jogviszonyukról, elvesztik nyugdíjjogosultságaikat.

49 E tekintetben a Ciprusi Köztársaság által hivatkozott azon körülmény, amely szerint e köztisztviselők a 97 (I)/1997 törvény szerinti átalányösszeg felvételén túlmenően a társadalombiztosításról szóló 59 (I)/2010 törvény értelmében nyugdíjban részesülhetnek, amennyiben eleget tesznek az e törvény által előírt feltételeknek, nem vonhatja kétségbe a jelen ítélet előző pontjában meghatározott akadály fennállását.

50 A Bizottság ugyanis a válaszában rámutatott, és ezt a Ciprusi Köztársaság nem vitatta, hogy eltérően attól a köztisztviselőtől, aki a 45. életévének betöltését követően lemond és a 97 (I)/1997 törvény, valamint az 59 (I)/2010 törvény alapján egyaránt nyugdíjra jogosult, a 97 (I)/1997 törvény értelmében nem jogosult nyugdíjra a ciprusi közszolgálatban nyugdíjra jogosító állást betöltő köztisztviselő, aki úgy dönt, hogy ezen életkor betöltését követően elhagyja a ciprusi közszolgálatot a célból, hogy valamely uniós intézményben lásson el feladatokat anélkül, hogy nyugdíjjogosultságait átvinné.

51 Ezáltal a ciprusi szabályozás elriaszthatja az ez utóbbi kategóriába tartozó köztisztviselőket attól, hogy Ciprust valamely uniós intézményben való szakmai tevékenység végzése céljából elhagyják, hiszen amennyiben egy ilyen intézmény állásajánlatát elfogadják, elveszítik a nemzeti társadalombiztosítási rendszer alapján nekik járó öregségi ellátás igénybevételének lehetőségét, amelyre jogosultak lettek volna, ha ezt az állásajánlatot nem fogadták volna el (lásd ebben az értelemben: My-ítélet, C-293/03, EU:C:2004:821, 47. pont; Rockler-ítélet, C-137/04, EU:C:2006:106, 19. pont; Öberg-ítélet, C-185/04, EU:C:2006:107, 16. pont).

52 Márpedig az ilyen következmény azon kívül, hogy az EUMSZ 45. cikk által tiltott korlátozásnak minősül, megengedhetetlen lenne, figyelemmel a tagállamokat az Unióval szemben terhelő – és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében a tagállam számára az Unió feladatai teljesítésének elősegítését előíró kötelezettségben megnyilvánuló – jóhiszemű együttműködés és segítségnyújtás kötelességére (lásd ebben az értelemben: My-ítélet, C-293/03, EU:C:2004:821, 48. pont).

53 A Ciprusi Köztársaság által felhozott azon érvet illetően, miszerint a munkavállalók szabad mozgásának a 97 (I)/1997 törvény 27. cikkéből eredő akadályozását igazolja az, hogy a szociális biztonsági előnyök nyújtási feltételeinek változásai veszélyeztethetik a rendszer egyensúlyát és e rendelkezések ezen egyensúly biztosítására irányulnak az arányosság elvének tiszteletben tartásával, emlékeztetni kell arra, hogy bár a pusztán gazdasági természetű indokok nem képezhetnek olyan közérdeken alapuló nyomós indokot, amely igazolhatná a Szerződés által biztosított alapszabadság korlátozását (lásd: Verkooijen -ítélet, C-35/98, EU:C:2000:294, 48. pont; Kranemann-ítélet, C-109/04, EU:C:2005:187, 34. pont; Thiele Meneses ítélet, C-220/12, EU:C:2013:683, 43. pont), a nemzeti szabályozás valamely alapszabadság igazolt akadályozásának minősülhet, ha gazdasági közérdek indokolta (lásd: Essent és társai ítélet, C-105/12–C-107/12, EU:C:2013:677, 52. pont). Így nem kizárható, hogy a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlya súlyos sérelmének veszélye olyan közérdeken alapuló nyomós indoknak minősülhet, amely igazolhatja a Szerződés munkavállalók szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseinek megsértését (lásd ebben az értelemben: Kohll-ítélet, C-158/96, EU:C:1998:171, 41. pont).

54 Ugyanakkor a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmében az illetékes nemzeti hatóságoknak, ha az uniós jog által elismert elvtől eltérést engedő intézkedést fogadnak el, minden konkrét esetben bizonyítaniuk kell, hogy az említett intézkedés alkalmas-e a hivatkozott cél elérésének a biztosítására, és nem haladja-e meg az e cél eléréséhez szükséges mértéket. A tagállamnak tehát az általa felhozható igazoló okok mellett ismertetnie kell az ezen állam által elfogadott intézkedés megfelelőségére és arányosságára vonatkozó elemzést, valamint az érvelését alátámasztó konkrét adatokat. Fontos, hogy ez az objektív, részletes és számszerűsített elemzés alkalmas legyen annak valós, egybehangzó és meggyőző adatokkal való bizonyítására, hogy a szociális biztonsági rendszer egyensúlyát érintő kockázatok ténylegesen fennállnak (lásd különösen: Bizottság kontra Belgium ítélet, C-254/05, EU:C:2007:319, 36. pont; Bressol és társai ítélet, C-73/08, EU:C:2010:181, 71. pont).

55 Márpedig meg kell állapítani, hogy jelen esetben az ilyen bizonyítás hiányzik. A ciprusi kormány ugyanis csupán a szociális biztonsági rendszer egyensúlya hiányának kockázatára való utalásra és annak kijelentésére szorítkozik, hogy a szóban forgó szabályozás megfelel a jelen ítélet előző pontjában szereplő arányossági feltételnek.

56 Következésképpen a munkavállalók szabad mozgásának jelen esetben szóban forgó akadályozása nem indokolt.

57 Ennélfogva a Bizottság keresetét alaposnak kell minősíteni.

58 E körülmények között meg kell állapítani, hogy a Ciprusi Köztársaság nem teljesítette az EUMSZ 45. cikkből és az EUMSZ 48. cikkből, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel nem szüntette meg 2004. május 1-jére visszamenőleges hatállyal a nyugellátásról szóló 97 (I)/1997 törvény 27. cikkében foglalt, életkorra vonatkozó feltételt, amely

eltántorítja a munkavállalókat attól, hogy elhagyják származási tagállamukat a célból, hogy valamely más tagállamban vagy valamely uniós intézményénél, illetve egyéb nemzetközi szervezetnél folytassanak szakmai tevékenységet, és amely eltérő bánásmódot valósít meg egyrészt a migráns - köztük az uniós intézmény vagy egyéb nemzetközi szervezet alkalmazásában álló – munkavállalók, másrészt azon köztisztviselők között, akik tevékenységüket Cipruson folytatták.

A költségekről

59 A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Ciprusi Köztársaságot, mivel az általa felhozott jogalapok többsége tekintetében pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján, a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

1) **A Ciprusi Köztársaság nem teljesítette az EUMSZ 45. cikkből és az EUMSZ 48. cikkből, valamint az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, mivel nem szüntette meg 2004. május 1-jére visszamenőleges hatállyal a nyugellátásról szóló 97 (I)/1997 törvény 27. cikkében foglalt, életkorra vonatkozó feltételt, amely eltántorítja a munkavállalókat attól, hogy elhagyják származási tagállamukat a célból, hogy valamely más tagállamban vagy valamely európai uniós intézményénél vagy egyéb nemzetközi szervezetnél folytassanak szakmai tevékenységet, és amely eltérő bánásmódot valósít meg egyrészt a migráns - köztük az uniós intézmény vagy egyéb nemzetközi szervezet alkalmazásában álló – munkavállalók, másrészt azon köztisztviselők között, akik tevékenységüket Cipruson folytatták.**

2) **A Bíróság a Ciprusi Köztársaságot kötelezi a költségek viselésére.**

Aláírások