Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 21. januarja 2016*

„Neizpolnitev obveznosti države — Prosto gibanje oseb — Delavci — Člena 45 PDEU in 48 PDEU — Dajatve za starost — Različno obravnavanje glede na starost — Javni uslužbenci države članice, mlajši od 45 let, ki to državo članico zapustijo, da bi opravljali poklicno dejavnost v drugi državi članici ali v instituciji Evropske unije“

V zadevi C-515/14,

zaradi tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU, vložene 14. novembra 2014,

Evropska komisija, ki jo zastopata H. Tserepa-Lacombe in D. Martin, agenta, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožeča stranka,

proti

Republiki Ciper, ki jo zastopata N. Ioannou in D. Kalli, agentki,

tožena stranka,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, A. Arabadžiev, J.-C. Bonichot, S. Rodin in E. Regan, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalne pravobranilke, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: grščina.

Sodbo

1 Evropska komisija s tožbo Sodišču predlaga, naj ugotovi, da Republika Ciper s tem, da ni z retroaktivnim učinkom od 1. maja 2004 odpravila merila glede starosti iz člena 27 zakona 97 (I)/1997 o pokojninah, ki odvrača delavce od tega, da zapustijo svojo državo članico izvora, da bi opravljali poklicno dejavnost v drugi državi članici ali v instituciji Evropske unije ali v drugi mednarodni organizaciji, in ki vzpostavlja različno obravnavanje delavcev migrantov, vključno s tistimi, ki so zaposleni v institucijah Unije ali v drugi mednarodni organizaciji, na eni strani in javnih uslužbencev, ki so bili zaposleni na Cipru, na drugi strani, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 45 PDEU in 48 PDEU ter člena 4(3) PEU.

Pravni okvir

2 Člen 24(1) zakona 97 (I)/1997 določa:

„Kadar javni uslužbenec odpove pogodbo o zaposlitvi, da bi opravljal javno funkcijo, ki je nezdružljiva s funkcijo ali delom, ki ga je opravljal pred tem, za svoje delo vedno prejme:

(a) pokojnino iz člena 8 (koeficient pokojnine in pavšalni znesek), pri čemer se ne upošteva pogoj glede petih let opravljanja službe, in

(b) dodatno pokojnino v znesku, za kateri svet ministrov meni, da je pravičen in primeren.“

3 Člen 25(1) tega zakona določa:

„Kadar je javnemu uslužbencu, ki je zaposlen na delovnem mestu, na podlagi katerega je upravičen do pokojnine, dovoljeno zapustiti to delovno mesto zaradi pričakovanega imenovanja na delovno mesto v organizaciji, vlada Republike Ciper organizaciji, ko javni uslužbenec preneha opravljati delo v javnem sektorju, izplača pavšalni znesek, enak dvanajstini njegove mesečne plače – na podlagi katere ima pravico do pokojnine – na dan njegovega odhoda za vsak dopolnjeni mesec dela in znesek, enak znesku prispevkov, ki jih je javni uslužbenec vplačal za prenos pokojnine na svojo vdovo in njune otroke, povečanemu za obresti, izračunane po stopnji, ki jo določi minister za finance. V takem primeru njegovo opravljanje dela v javnem sektorju organizacija upošteva za izračun časa opravljanja dela, ki mu daje pravico do ugodnosti, in za izračun ugodnosti ob odhodu, ki jih ima pravico prejeti od organizacije na podlagi sistema ugodnosti ob odhodu, ki se uporablja v organizaciji in je podoben vladnemu pokojninskemu sistemu.“

4 Člen 27(1) zakona 97 (I)/1997 določa:

„(a) Kadar javni uslužbenec, starejši od petinštirideset let, ki je zaposlen na delovnem mestu, na podlagi katerega ima pravico do pokojnine, in je zaposlen že pet let ali več […], predlaga predčasno prenehanje pogodbe o zaposlitvi, kar pristojni organ sprejme, takoj prejme pavšalni znesek, do katerega je upravičen na podlagi svojega delovnega mesta, njegova pokojnina pa se konsolidira in nato izplača, ko dopolni petinpetdeset let […]. Pokojnina in pavšalni znesek se izračunata v skladu s členom 8 (koeficient pokojnine in pavšalni znesek) na podlagi njegove plače – na podlagi katere ima pravico do pokojnine – na dan njegovega predčasnega odhoda. Pokojnina, ki se izplačuje od dneva, ko zadevna oseba dopolni petinpetdeset let, se poveča za odstotek, za kateri so pokojnine morebiti zrasle od dneva njenega odhoda in dneva izplačila pokojnine […]

(b) Kadar javni uslužbenec, ki je zaposlen na delovnem mestu, na podlagi katerega ima pravico do pokojnine, in ki ne izpolnjuje drugih pogojev iz točke (a) tega odstavka, je pa bil na delovnem mestu, na podlagi katerega je upravičen do pokojnine, zaposlen vsaj tri leta, z dovoljenjem

pristojnega organa odpove pogodbo o zaposlitvi, takoj po svoji odpovedi prejme pavšalni znesek, enak dvanajstini svoje mesečne plače – na podlagi katere ima pravico do pokojnine – za vsak dopolnjeni mesec dela.“

5 Člen 26A zakona 31 (I)/2012 (o spremembi zakona) o pokojninah določa, da imajo javni uslužbenci, ki so v javnem sektorju zaposleni na delovnem mestu, na podlagi katerega imajo pravico do pokojnine, in ki odpovejo pogodbo o zaposlitvi za to delovno mesto, da bi se zaposlili kot uradniki v instituciji Unije, pravico, da ciprska vlada Uniji izplača znesek, ki pomeni kapitalizirano vrednost ugodnosti, ki so jih pridobili na podlagi pokojninskega sistema javnih uslužbencev, ažurirano na dan dejanskega prenosa. Člen 26B tega zakona določa podobno pravico v zvezi s prenosom pokojninskih pravic iz pokojninskega sistema Unije v pokojninski sistem nacionalnega javnega sektorja, kadar se uradnik Unije, ki je pridobil pravico do pokojnine, zaposli na delovnem mestu v nacionalnem javnem sektorju, na podlagi katerega ima pravico do pokojnine. Te določbe, ki spreminjajo določbe 97 (I)/1997, so začele veljati retroaktivno od 1. maja 2004.

6 Zakon 113 (I)/2011 o pokojninskih ugodnostih javnih uslužbencev in drugih uslužbencev v javnem sektorju v širšem pomenu, vključno z lokalnimi skupnostmi (splošne določbe) določa, da se za nove javne uslužbence, to je za tiste, ki so se zaposlili po začetku veljavnosti tega zakona, to je po 1. oktobru 2011, uporablja drug pokojninski sistem, ki ne vsebuje različnega obravnavanja na podlagi starosti.

Predhodni postopek

7 Komisija je – potem ko je Republiko Ciper uradno opomnila, naj predloži svoje pripombe – 26. marca 2012 nanjo naslovila obrazloženo mnenje, v katerem ji je očitala, da s 1. majem 2004 ni razveljavila določb v zvezi s starostjo iz ciprske pokojninske zakonodaje in da tako ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 45 PDEU in 48 PDEU ter člena 4(3) PEU v povezavi s členom 11(2) Priloge VIII Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije. Komisija je to državo članico pozvala, naj sprejme ukrepe, ki so potrebni za uskladitev s tem obrazloženim mnenjem, v dveh mesecih od njegovega prejema.

8 Republika Ciper je v svojem odgovoru z dne 28. maja 2012 na to obrazloženo mnenje navedla, da je bila opravljena sprememba zakonodaje – da bi se omogočil prenos pokojninskih pravic javnih uslužbencev, ki zapustijo to državo članico, da bi začeli opravljati delo v instituciji Unije – s katero so bile odpravljene vse morebitne kršitve teh določb prava Unije.

9 Komisija, ki je menila, da ta odgovor ni popolnoma zadovoljiv, se je odločila, da vloži to tožbo.

Dopustnost

10 Republika Ciper meni, da tožba ni dopustna, ker se z njo s tem, da so prvič v fazi tožbe navedeni argumenti v zvezi s položajem javnih uslužbencev, ki se zaposlijo v drugih državah članicah na delovnih mestih v drugi mednarodni organizaciji, kot so institucije Unije, razširja predmet spora, opredeljen v predhodnem postopku.

11 Poleg tega Republika Ciper meni, da očitki, v splošnem navedeni v zvezi z delavci migranti, niso dopustni, ker niso dovolj natančni in ker se tako uradni opomin kot tudi obrazloženo mnenje nanašata zgolj na uradnike Unije kot javne uslužbence migrante.

12 Navesti je treba, da je iz ustaljene sodne prakse Sodišča razvidno, da je predmet tožbe, vložene na podlagi člena 258 PDEU, sicer omejen s predhodnim postopkom, določenim v tej določbi, in da morata zato obrazloženo mnenje Komisije in tožba temeljiti na istih očitkih, vendar se s to zahtevo ne

more naložiti popolne skladnosti njunih besedil v vsakem primeru, če se predmet spora ni razširil ali spremenil (glej zlasti sodbe Komisija/Nemčija, C-433/03, EU:C:2005:462, točka 28; Komisija/Finska, C-195/04, EU:C:2007:248, točka 18, in Komisija/Nizozemska, C-576/10, EU:C:2013:510, točka 34).

13 Tako lahko Komisija v tožbi svoje prvotne očitke natančno pojasni, če ne spremeni predmeta spora (glej sodbo Komisija/Finska, C-195/04, EU:C:2007:248, točka 18 in navedena sodna praksa).

14 V obravnavani zadevi ni Komisija niti razširila niti spremenila predmeta spora, ki je bil opredeljen v predhodnem postopku.

15 Prvič, kot je namreč Komisija navedla v repliki, namen sklicevanja na položaj javnih uslužbencev, ki se zaposlijo na delovna mesta v mednarodni organizaciji, ki ni Unija in ki je v državi članici, ki ni Republika Ciper, ni bil razširiti predmeta spora, temveč zgolj ponazoriti, da se člen 45 PDEU uporablja za položaj državljana Unije, ki je dopolnil delovno dobo pri mednarodni organizaciji s sedežem na ozemlju take države članice, kar zadeva nastanek pravice do starostne pokojnine.

16 V zvezi s tem pa je treba navesti, da se je Komisija tako v uradnem opominu kot tudi v obrazloženem mnenju in v tožbi sklicevala na kršitev člena 45 PDEU zaradi omejitve prostega gibanja delavcev migrantov, med katere spadajo navedeni javni uslužbenci.

17 Drugič, čeprav ta uradni opomin, to obrazloženo mnenje in ta tožba res vsebujejo navedbe v zvezi s posebnim položajem delavcev migrantov, zaposlenih v institucijah Unije, je Komisija kljub temu tako v predhodnem postopku kot v tožbi navajala, da je posledica ciprske ureditve omejitev prostega gibanja delavcev migrantov na splošno, ne da bi omejila svoj očitek na položaj zgolj tistih delavcev migrantov, ki zapustijo Ciper, da bi delali v institucijah Unije.

18 V teh okoliščinah je tožba Komisije v celoti dopustna.

Tožba

Trditve strank

19 Komisija trdi, da ker na podlagi člena 27(1) zakona 97 (I)/1997 javni uslužbenec, mlajši od 45, ki odpove pogodbo o zaposlitvi v ciprskem javnem sektorju, da bi opravljal poklicno dejavnost v drugi državi članici, kot je Republika Ciper, ali funkcijo v instituciji Unije ali v drugi mednarodni organizaciji, prejme zgolj pavšalni znesek in izgubi svojo prihodnjo pravico do pokojnine, medtem ko javni uslužbenec, ki nato opravlja poklicno dejavnost na Cipru ali ki odpove pogodbo o zaposlitvi v javnem sektorju te države članice, da bi opravljal nekatere javne funkcije v tej državi članici, ali ki se zaposli v ciprski organizaciji javnega prava, to pravico ohrani, ta določba delavce migrante postavlja v slabši položaj v primerjavi z delavci, ki svojo poklicno dejavnost opravljajo zgolj na Cipru.

20 Po mnenju Komisije navedena določba uvaja razliko v obravnavanju med delavci, ki niso uveljavili svoje pravice do prostega gibanja, in delavci migranti v škodo zadnjenavedenih, saj pravico do pokojnine izgubijo le delavci, ki so uveljavljali svojo pravico do prostega gibanja.

21 Čeprav naj bi se uporabljala brez razlikovanja, naj bi taka določba lahko delavce odvračala od tega, da bi zapustili svojo državo članico izvora, da bi opravljali gospodarsko dejavnost v drugi državi članici ali v instituciji Unije, in naj bi zato pomenila omejitev prostega gibanja teh delavcev, prepovedano s členom 45 PDEU.

22 Komisija tudi meni, da člen 27(1) zakona 97 (I)/1997 delavcu migrantu odvzema možnost biti upravičen do seštevanja vseh zavarovalnih dob in ne zagotavlja enotnosti kariere tega delavca na področju socialne varnosti, kot zahteva člen 48 PDEU.

23 Komisija navaja, da sprejetje zakona 113 (I)/2011 ne vpliva na dejstvo, da se navedeni člen 27(1) še naprej uporablja za javne uslužbence, ki so začeli delati pred 1. oktobrom 2011, ko je ta zakon začel veljati.

24 Komisija poleg tega meni, da lahko pogoj v zvezi s starostjo, določen v členu 27 zakona 97 (I)/1997, ciprske javne uslužbence odvrača od tega, da bi pred dopolnitvijo 45 let prenehali delati v nacionalnem javnem sektorju, da bi začeli opravljati poklicno dejavnost v instituciji Unije, saj bi z zaposlitvijo v taki instituciji izgubili možnost, da bi bili na podlagi nacionalnega sistema socialne varnosti upravičeni do starostne pokojnine, do katere pa bi bili upravičeni, če take zaposlitve ne bi sprejeli, kar naj bi bilo prepovedano s členoma 45 PDEU in 4(3) PEU.

25 Komisija nazadnje trdi, da utemeljitev, na katero se sklicuje Republika Ciper, ni neposredno povezana z zadevno diskriminacijo na podlagi starosti iz obravnavanega primera, da ta država članica ni predložila nobenega elementa, ki bi podkrepil njeno trditev, in da poleg tega razlogi, ki so zgolj ekonomski, ne morejo pomeniti nujnih razlogov v splošnem interesu, ki lahko upravičujejo omejitev temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo DEU.

26 Republika Ciper trdi, da se člen 48 PDEU ne uporablja in da ne more biti podlaga za tožbo Komisije, kar v bistvu utemeljuje s tem, da naj bi ta člen sicer bil pravna podlaga, ki omogoča sprejetje ukrepov, ki urejajo upoštevanje vseh zavarovalnih dob, dopolnjenih v različnih državah članicah, vendar pa ne ustvarja pravice do upoštevanja teh dob.

27 Po mnenju te države članice se od sprejetja zakona 31 (I)/2012, ki je začel veljati retroaktivno od 1. maja 2004, pogoj v zvezi s starostjo, določen v členu 27 zakona 97 (I)/1997, ne uporablja več za primer, da nacionalni javni uslužbenec odpove pogodbo o zaposlitvi, da bi začel opravljati delo uradnika v instituciji Unije, in obratno.

28 Republika Ciper meni, da ne le, da javni uslužbenec, ki preneha opravljati delo v ciprskem javnem sektorju, da bi se zaposlil na delovnem mestu v institucijah Unije, ni različno obravnavan, temveč je ta uslužbenec nasprotno ugodneje obravnavan kot javni uslužbenec, ki preneha opravljati delo v ciprskem javnem sektorju, da bi opravljal poklicno dejavnost pri drugem delodajalcu na Cipru, saj ta drugi javni uslužbenec nima možnosti prenesti svojih pokojninskih pravic.

29 Poleg tega ta država članica trdi, da se člen 27 zakona 97 (I)/1997 uporablja brez razlikovanja za delavce, ki so celotno poklicno kariero opravili na nacionalnem ozemlju, in za delavce, ki so se odločili delo opravljati v drugi državi članici, ne glede na njihovo nacionalnost.

30 Po mnenju Republike Ciper ta člen pomeni izgubo ugodnosti ne zaradi uveljavljanja pravice do prostega gibanja, temveč zaradi odločitve delavca, da odpove pogodbo o zaposlitvi v nacionalnem javnem sektorju in da zapusti s tem sektorjem povezan poklicni sistem socialne varnosti.

31 Republika Ciper nazadnje meni, da bi razlike v pogojih za dodelitev ugodnosti socialne varnosti lahko ogrozile ravnotežje ciprskega sistema, tako da bi bila, celo če bi navedeni člen pomenil oviro za prosto gibanje delavcev, taka ovira upravičena, saj bi zagotavljala ravnotežje poklicnega sistema javnih uslužbencev ob upoštevanju načela sorazmernosti.

Presoja Sodišča

32 Najprej je treba zavrniti argument Republike Ciper, da člen 48 PDEU ne more biti podlaga za tožbo Komisije.

33 V nasprotju s trditvami te države članice namreč okoliščina, da ta člen pomeni pravno podlago za sprejetje ukrepov, katerih namen je vzpostaviti prosto gibanje delavcev, zlasti z uvedbo sistema, ki omogoča delavcem zagotoviti, da se bodo upoštevale vse zavarovalne dobe, dopolnjene v različnih državah članicah, ne pomeni, da sklicevanje na navedeni člen v okviru te tožbe ni upoštevno.

34 Sodišče je že razsodilo, da člen 48 PDEU, katerega namen je prispevati k vzpostavitvi čim bolj obsežnega prostega gibanja delavcev migrantov (glej sodbo da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, točka 70 in navedena sodna praksa), zlasti pomeni, da delavci migranti ne smejo niti izgubiti pravic do dajatev socialne varnosti niti se jim ne sme znižati znesek teh dajatev, zato ker izvajajo pravico do prostega gibanja, ki jim jo podeljuje Pogodba (glej sodbi Nemec, C-205/05, EU:C:2006:705, točka 38, in Bouman, C-114/13, EU:C:2015:81, točka 39).

35 Poleg tega je Sodišče presodilo tudi, da je zahtevo po seštevanju vseh dob mogoče izpolniti neposredno na podlagi členov od 45 PDEU do 48 PDEU, ne da bi bilo treba uporabiti koordinacijska pravila, ki jih Svet sprejme na podlagi člena 48 PDEU (glej v tem smislu sodbo Vougioukas, C-443/93, EU:C:1995:394, točka 36).

36 Poleg tega je treba navesti, da tožba Komisije ne temelji izključno, primarno ali pretežno na členu 48 PDEU, temveč na kršitvi pravice do prostega gibanja delavcev, določeni v členu 45 PDEU v povezavi s členoma 48 PDEU in 4(3) PEU.

37 Zato je treba preučiti združljivost ciprske ureditve, na katero se nanaša tožba Komisije, s temi tremi določbami.

38 Čeprav države članice obdržijo svojo pristojnost glede ureditve svojih sistemov socialne varnosti, morajo kljub temu pri izvajanju te pristojnosti spoštovati pravo Unije in zlasti določbe Pogodbe v zvezi s prostim gibanjem delavcev in pravico ustanavljanja (glej sodbo Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, točka 43).

39 Glede tega je treba navesti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča namen vseh določb Pogodbe o prostem gibanju oseb državljanom Unije olajšati opravljanje poklicnih dejavnosti vseh vrst na ozemlju Unije in da te določbe nasprotujejo ukrepom, ki bi lahko te državljane postavili v slabši položaj, kadar bi želeli opravljati gospodarsko dejavnost na ozemlju druge države članice. V takih okoliščinah imajo državljani držav članic neposredno na podlagi Pogodbe zlasti pravico, da zapustijo državo članico izvora in gredo na ozemlje druge države članice ter na njem prebivajo, da bi opravljali gospodarsko dejavnost (glej zlasti sodbe Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, točki 94 in 95, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, točka 33; Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, točka 44; Casteels C-379/09, EU:C:2011:131, točka 21, ter Las, C-202/11, EU:C:2013:239, točka 19).

40 Čeprav primarno pravo Unije zavarovancu ne more zagotoviti, da bo preselitev v drugo državo članico nevtralna z vidika socialne varnosti, zlasti na področju zdravstvenih dajatev in starostnih pokojnin, ker je takšna preselitev ob upoštevanju razlik med sistemi in zakonodajami držav članic za zadevno osebo, odvisno od primera, v okviru socialne varnosti lahko bolj ali manj ugodna, pa iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je nacionalna ureditev v primeru, da je njena uporaba manj ugodna, v skladu s pravom Unije, le če zadevnega delavca med drugim ne obravnava manj ugodno od delavcev, ki vse dejavnosti opravljajo v državi članici, v kateri se ureditev uporablja, in če ne vodi le do vplačevanja socialnih prispevkov, ne da bi v zameno obstajala pravica do dajatev ali storitev (glej sodbo Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, točka 45 in navedena sodna praksa).

41 Tako je Sodišče že večkrat presodilo, da namen členov 45 PDEU in 48 PDEU ne bi bil dosežen, če bi delavci migranti zaradi izvrševanja pravice do prostega gibanja izgubili ugodnosti socialne varnosti, ki jim jih zagotavlja samo zakonodaja ene države članice (glej zlasti sodbe Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, točka 46; da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, točka 74, in Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, točka 46).

42 Poleg tega je v skladu s sodno prakso Sodišča namen členov od 45 PDEU do 48 PDEU zlasti preprečiti, da bi bil delavec, ki je uveljavil pravico do prostega gibanja in je bil zaposlen v več kot eni državi članici, brez objektivne utemeljitve obravnavan manj ugodno kot delavec, ki je bil vso kariero zaposlen v samo eni državi članici (glej sodbo da Silva Martins, C-388/09, EU:C:2011:439, točka 76).

43 V obravnavani zadevi je iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, razvidno, da na podlagi člena 27(1) zakona 97 (I)/1997 v povezavi s členoma 24 in 25 tega zakona javni uslužbenec, ki ima manj kot 45 let in ki odpove pogodbo o zaposlitvi v ciprskem javnem sektorju, da bi opravljal poklicno dejavnost v drugi državi članici, v instituciji Unije ali v drugi mednarodni organizaciji, takoj prejme pavšalni znesek in izgubi pravico do tega, da bi bila njegova pokojnina konsolidirana, obračunana in izplačana, ko bi dopolnil petinpetdeset let, medtem ko javni uslužbenec, ki to delo še naprej opravlja ali ga preneha opravljati, da bi opravljal druge javne funkcije na Cipru, navedeni znesek prejme takoj in to pravico ohrani.

44 Glede tega, čeprav zakon 113 (I)/2011 določa, da se za „nove javne uslužbence“, to je tiste, ki so se zaposlili po 1. oktobru 2011, uporablja drug pokojninski sistem, ki ne vsebuje več takega različnega obravnavanja, pa se kljub temu – kot navaja Komisija, ne da bi ji Republika Ciper v zvezi s tem nasprotovala – prejšnji sistem, to je sistem, določen v zakonu 97 (I)/1997, še naprej uporablja za javne uslužbence, ki so se zaposlili pred tem dnem, vključno s tistimi od teh, ki so že odpovedali pogodbo o zaposlitvi.

45 Iz tega sledi, da zadevna ciprska ureditev lahko za zadevne ciprske javne uslužbence omejuje izvrševanje njihove pravice do prostega gibanja ali ga napravi za manj privlačno. Ta ureditev jih namreč lahko odvrača od odpovedi pogodbe o zaposlitvi v javnem sektorju njihove države članice izvora, da bi opravljali poklicno dejavnost na ozemlju druge države članice, v instituciji Unije ali v drugi mednarodni organizaciji, in zato pomeni oviro za prosto gibanje delavcev, ki je s členom 45 PDEU načeloma prepovedana.

46 Kar zadeva argument Republike Ciper, da zadevna ureditev iz obravnavanega primera delavcev migrantov ne postavlja v slabši položaj, ker se uporablja brez razlikovanja za vse delavce, ki se odločijo odpovedati pogodbo o zaposlitvi v ciprskem javnem sektorju, da bi delali v svoji državi članici izvora ali v drugi državi članici, zadošča navesti, da za to, da neki ukrep pomeni oviro za prosto gibanje, ni potrebno, da temelji na državljanstvu zadevnih oseb ali da daje prednost vsem domačim delavcem oziroma da v slabši položaj postavlja le državljane drugih držav članic, razen domačih delavcev. Zadošča, da ukrep, ki daje ugodnosti, te daje le določenim skupinam oseb, ki opravljajo poklicno dejavnost v zadevni državi članici (glej sodbo Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, EU:C:2008:178, točka 50 in navedena sodna praksa).

47 Čeprav se zadevna ureditev uporablja tako za ciprske javne uslužbence, ki se odločijo odpovedati pogodbo o zaposlitvi, da bi delali v privatnem sektorju v svoji državi članici izvora, kot tudi za tiste, ki odpovejo pogodbo o zaposlitvi in to državo članico zapustijo, da bi delali v drugi državi članici, v instituciji Unije ali v drugi mednarodni organizaciji, pa kljub temu ta ureditev lahko omejuje prosto gibanje te zadnje kategorije javnih uslužbencev, saj jih ovira ali odvrača od tega, da bi zapustili svojo državo članico izvora, da bi sprejeli zaposlitev v drugi državi članici, v instituciji Unije ali v drugi mednarodni organizaciji. Taka ureditev neposredno pogojuje dostop ciprskih javnih uslužbencev do trga dela v državah članicah, ki niso Republika Ciper, in tako lahko ovira prosto gibanje delavcev (glej v tem smislu sodbo Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, točke od 98 do 100 in 103).

48 Poleg tega spremembe zakona 97 (I)/1997 – uvedene z zakonom 31 (I)/2012, ki so začele retroaktivno veljati od 1. maja 2004, in ki zlasti določajo, da imajo javni uslužbenci, ki so zaposleni na delovnem mestu v ciprskem javnem sektorju, na podlagi katerega imajo pravico do pokojnine, in ki odpovejo pogodbo o zaposlitvi za to delovno mesto, da bi se zaposlili kot uradniki v instituciji Unije, pravico, da ciprska vlada Uniji izplača znesek, ki pomeni kapitalizirano vrednost ugodnosti, ki so jih pridobili v pokojninskem sistemu za javne uslužbence – ne odpravljajo vseh oblik ovir prostega gibanja zadevnih javnih uslužbencev, ker se ne nanašajo na položaj tistih javnih uslužbencev, ki se odločijo, da svojih pokojninskih pravic ne bodo prenesli. Kadar namreč ti javni uslužbenci odpovejo ali so odpovedali pogodbo o zaposlitvi v ciprskem javnem sektorju, preden dopolnijo ali so dopolnili starost 45 let, svojo pravico do pokojnine izgubijo.

49 V zvezi s tem okoliščina, na katero se sklicuje Republika Ciper, in sicer, da so navedeni javni uslužbenci poleg pavšalnega zneska na podlagi zakona 97 (I)/1997 upravičeni tudi do pokojnine na podlagi zakona 59 (I)/2010 o socialni varnosti, če izpolnijo pogoje, določene v tem zakonu, ne more odpraviti obstoja ovire, opredeljene v prejšnji točki te sodbe.

50 Komisija je namreč v repliki navedla – ne da bi ji glede tega Republika Ciper nasprotovala – da drugače od javnega uslužbenca, ki pogodbo o zaposlitvi odpove, ko je že dopolnil 45 let, in ki ima pravico do pokojnine na podlagi zakonov 97 (I)/1997 in 59 (I)/2010, javni uslužbenec, ki je zaposlen na delovnem mestu v ciprskem javnem sektorju, na podlagi katerega ima pravico do pokojnine, in ki se odloči odpovedati pogodbo o zaposlitvi za to delovno mesto, preden je dopolnil to starost, da bi opravljal delo v instituciji Unije, na podlagi zakona 97 (I)/1997 nima pravice do pokojnine, ne da bi prenesel svoje pokojninske pravice.

51 Tako lahko ciprska zakonodaja to drugo kategorijo javnih uslužbencev odvrača od tega, da zapustijo Ciper, da bi opravljali poklicno dejavnost v instituciji Unije, saj s sprejetjem zaposlitve pri taki instituciji izgubijo možnost, da bi bili v nacionalnem sistemu socialne varnosti upravičeni do starostne pokojnine, do katere pa bi bili upravičeni, če te zaposlitve ne bi sprejeli (glej v tem smislu sodbe My, C-293/03, EU:C:2004:821, točka 47; Rockler, C-137/04, EU:C:2006:106, točka 19, in Öberg, C-185/04, EU:C:2006:107, točka 16).

52 Poleg tega, da pomeni oviro, ki je prepovedana s členom 45 PDEU, pa take posledice ni mogoče dopustiti tudi glede na obveznost lojalnega sodelovanja in pomoči, ki jo imajo države članice do Unije in ki je izražena v obveznosti, določeni v členu 4(3) PEU, podpirati jo pri izpolnjevanju njenih nalog (glej v tem smislu sodbo My, C-293/03, EU:C:2004:821, točka 48).

53 Kar zadeva argument Republike Ciper, da je ovira za prosto gibanje delavcev, ki je posledica določb člena 27 zakona 97 (I)/1997, upravičena, ker bi sicer razlike v pogojih za dodelitev ugodnosti socialne varnosti lahko ogrozile ravnotežje sistema, in da je namen teh določb to ravnotežje ohraniti ob upoštevanju načela sorazmernosti, je treba navesti, da razlogi, ki so zgolj gospodarski, sicer ne morejo pomeniti nujnega razloga v splošnem interesu, ki bi lahko upravičil omejitev temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo (glej sodbe Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, točka 48; Kranemann, C-109/04, EU:C:2005:187, točka 34, in Thiele Meneses, C-220/12, EU:C:2013:683, točka 43), vendar pa nacionalna ureditev lahko pomeni upravičeno omejitev temeljne svoboščine, če temelji na gospodarskih razlogih, s katerimi se uresničuje cilj v splošnem interesu (glej sodbo Essent in drugi, od C-105/12 do C-107/12, EU:C:2013:677, točka 52). Tako ni mogoče izključiti, da nevarnost resne škode za finančno ravnotežje sistema socialne varnosti lahko pomeni nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko utemelji neupoštevanje določb Pogodbe v zvezi s pravico delavcev do prostega gibanja (glej v tem smislu sodbo Kohll, C-158/96, EU:C:1998:171, točka 41).

54 Vendar morajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pristojni nacionalni organi, kadar sprejmejo ukrep, ki odstopa od načela, ki ga določa pravo Unije, v vsakem posameznem primeru dokazati, da je navedeni ukrep primeren za zagotovitev uresničitve cilja, na kateri se sklicuje, in da ne presega tega, kar je potrebno, da se ta cilj doseže. Utemeljitvene razloge, na katere se lahko država članica sklicuje,

je torej treba podpreti z ustreznimi dokazi ali z analizo primernosti in sorazmernosti omejevalnega ukrepa, ki ga je sprejela ta država, ter z natančnimi elementi, ki podkrepljujejo njeno argumentacijo. Taka objektivna, podrobna in s številkami prikazana analiza mora biti takšna, da je mogoče z verodostojnimi, sovpadajočimi in dokazljivimi podatki dokazati, da dejansko obstaja nevarnost za ravnotežje sistema socialne varnosti (glej zlasti sodbe Komisija/Belgija, C-254/05, EU:C:2007:319, točka 36, ter Bressol in drugi, C-73/08, EU:C:2010:181, točka 71).

55 Ugotoviti pa je treba, da v tem primeru take raziskave ni. Ciprska vlada se namreč zgolj sklicuje na nevarnost neravnotežja sistema socialne varnosti in navaja, da zadevna ureditev izpolnjuje pogoj sorazmernosti iz prejšnje točke te sodbe.

56 Tako zadevna ovira za prosto gibanje delavcev v obravnavanem primeru ni upravičena.

57 Zato je treba ugotoviti, da je tožba Komisije utemeljena.

58 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da Republika Ciper s tem, da ni z retroaktivnim učinkom od 1. maja 2004 odpravila pogoja glede starosti iz člena 27 zakona 97 (I)/1997, ki odvrača delavce od tega, da zapustijo svojo državo članico izvora, da bi opravljali poklicno dejavnost v drugi državi članici ali v instituciji Unije ali v drugi mednarodni organizaciji, in ki vzpostavlja različno obravnavanje delavcev migrantov, vključno s tistimi, ki so zaposleni v institucijah Unije ali v drugi mednarodni organizaciji, na eni strani in javnih uslužbencev, ki so bili zaposleni na Cipru, na drugi strani, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 45 PDEU in 48 PDEU ter člena 4(3) PEU.

Stroški

59 Člen 138(1) Poslovnika Sodišča določa, da se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. Ker je Komisija predlagala, naj se Republiki Ciper naloži plačilo stroškov, in ker ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. **Republika Ciper s tem, da ni z retroaktivnim učinkom od 1. maja 2004 odpravila pogoja glede starosti iz člena 27 zakona 97 (I)/1997 o pokojninah, ki odvrača delavce od tega, da zapustijo svojo državo članico izvora, da bi opravljali poklicno dejavnost v drugi državi članici ali v instituciji Evropske unije ali v drugi mednarodni organizaciji, in ki vzpostavlja različno obravnavanje delavcev migrantov, vključno s tistimi, ki so zaposleni v institucijah Evropske unije ali v drugi mednarodni organizaciji, na eni strani in javnih uslužbencev, ki so bili zaposleni na Cipru, na drugi strani, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 45 PDEU in 48 PDEU ter člena 4(3) PEU.**

2. **Republiki Ciper se naloži plačilo stroškov.**

Podpisi