



Vastuvõtmise kuupäev : 03/02/2026

Kohtuasi C-761/25*

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

26. november 2025

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Administrativen sad Varna (Varna halduskohus, Bulgaaria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

26. november 2025

Kaebaja:

Yu. M

Vastustaja:

Direktor na Direktsia „Sotsialno podpomagane“ Varna

Põhikohtuasja ese

Kohtumenetlus, mille ese on halduse üksikakti vaidlustamine, millega keelduti andmast Bulgaaria kodanike perekondadele ette nähtud ühekordset peretoetust Bulgaarias koolis käiva kaheksanda klassi nimekirja kantud lapse eest põhjusel, et sellise toetuse saamise võimalust ei ole sõnaselgelt ette nähtud ei üheski teises seaduses ega rahvusvahelises lepingus, mis on Bulgaaria Vabariigile osalisriigina siduv, seejuures on asjaomasele lapsele ja tema emale antud Bulgaarias direktiivi 2001/55/EÜ alusel ajutine kaitse.

Eelotsusetaotluse ese ja valdkond

Nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 1, artikli 3 lõike 2, artikli 13 lõike 2 ja artikli 14 lõike 1 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklite 21, 24 ja 34 tõlgendamine

* Kohtumenetluse keel: bulgaaria.

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2001/55/EÜ artikli 3 lõiget 2, artikli 13 lõiget 2 ja artikli 14 lõiget 1 tuleb koostoimes direktiivi põhjendusega 16 ja direktiivi artiklis 1 nimetatud eesmärgiga tõlgendada nii, et liikmesriik, kes võimaldab alla 18-aastastele ajutise kaitse saanud isikutele juurdepääsu oma haridussüsteemile, on kohustatud tagama ka nende perekondadele võimaluse saada ühekordseid laste eest antavaid peretoetusi – sealhulgas ZSPD (laste eest antavate peretoetuste seaduse (Zakon za semeynite pomoshti za detsa)) artikli 10b lõikes 1 ette nähtud toetust, mille eesmärk on soodustada koolihariduse jätkamist – isegi kui sellist õigust ei ole sõnaselgelt ette nähtud üheski teises seaduses ega rahvusvahelises lepingus?
2. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 21 lõikeid 1 ja 2, artikli 24 lõikeid 1 ja 2 ning artikli 34 lõikeid 1 ja 2 koostoimes direktiivi 2001/55/EÜ artikli 13 lõikega 2 ja artikli 14 lõikega 1 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus sellised riigisisised õigusnormid, nagu ZSPD artikli 3 punkt 5, millega piiratakse ajutise kaitse saanud kolmandate riikide kodanike õigust saada laste eest antavat peretoetust ZSPD artikli 10b lõike 1 alusel, kui sellist toetust ei ole ette nähtud ei üheski teises seaduses ega rahvusvahelises lepingus, mis on Bulgaaria Vabariigile osalisriigina siduv?

Viidatud õigusnormid

Riigisisised õigusnormid

1. Bulgaaria Vabariigi põhiseadus (Konstitutsia na Republika Bulgaria, edaspidi „põhiseadus“), eelkõige artikli 5 lõige 4, artikkel 14, artikli 26 lõige 2 ja artikli 47 lõige 1

Põhiseaduse artikli 26 lõikes 2 on sätestatud: „Bulgaaria Vabariigis elavatel välismaalastel on kõik käesolevas põhiseaduses sätestatud õigused ja kohustused, välja arvatud õigused ja kohustused, mille teostamiseks on põhiseaduse ja seaduste kohaselt vajalik Bulgaaria kodakondsus.“

2. Laste eest antavate peretoetuste seadus (Zakon za semeynite pomoshti za detsa, edaspidi „ZSPD“), eelkõige artiklid 1, 1a, 2, 3, 10 ja 10b

ZSPD artikkel 2:

„(1) Käesoleva seaduse kohased peretoetused on ühekordsed toetused ja igakuised toetused.

(2) Ühekordsed peretoetused on:

[...]

8. ühekordne toetus kaheksandas klassis õppiva lapse eest. “

ZSPD artikkel 3:

„Artikkel 3 Õigus laste eest antavatele peretoetustele on:

[...]

2. *Bulgaaria kodanike perekondadel – Bulgaarias hooldatavate laste eest;*

[...]

5. *[...]välisriigi kodanike perekondadel, kellel on alaline elamisõigus ja kes hooldavad oma lapsi Bulgaarias, tingimusel et selliste toetuste saamine on ette nähtud mõne muu seadusega või rahvusvahelise lepinguga, mis on Bulgaaria Vabariigile osalisriigina siduv.*

ZSPD artikkel 10b:

„Artikkel 10b (1) Perekonnad, kelle lapsed on kantud kooli kaheksanda klassi nimekirja, saavad ühekordse toetuse õppeaasta alguse kulutuste osaliseks katmiseks, tingimusel et lapsed elavad riigis alaliselt ega ole suunatud asendushooldusele väljaspool sünniperekonda [...]

(2) Lõikes 1 nimetatud toetust antakse sõltumata perekonna sissetulekust.“

3. Sotsiaalabi seadus (Zakon za sotsialnoto podpomagane, edaspidi „ZSP“), eelkõige artiklid 2, 11, 12 ja sama seaduse rakendusmäärus, eelkõige artikkel 16

4. Varjupaiga- ja pagulaste seadus (Zakon za ubezhishteto i bezhantsite; edaspidi „ZUB“, eelkõige artiklid 1 ja 39. Viimati nimetatud säte on sõnastatud järgmiselt:

„Artikkel 39 Välismaalastel, kellele on antud ajutine kaitse, on õigus: [...]

4. sotsiaalabile; [...].“

5. Lastekaitse seadus (Zakon za zakrila na deteto), eelkõige artiklid 1 ja 10

6. Koolieelse hariduse ja koolihariduse seadus (Zakon za preduchilishtnoto i uchilishtnoto obrazovanie), eelkõige artikli 38 lõige 1

Liidu õigusnormid

1. Põhiõiguste harta (edaspidi „harta“), eelkõige artikli 14, 21, 24, 34

2. Nõukogu 20. juuli 2001. aasta direktiiv 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (edaspidi „direktiiv“), eelkõige põhjendused 7, 8, 12, 15 ja 16 ning artikli 1 kuni 3, 13 lõige 2 ja 14 lõige 1

3. Nõukogu 4. märtsi 2022. aasta rakendusotsus (EL) 2022/382, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse, eelkõige põhjendused 11, 16 ja 17 ning artikkel 2.

Rahvusvahelise õiguse normid

1. Lapse õiguste konventsioon, eelkõige artiklid 2, 3, 27 ja 28
2. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, eelkõige I osa punkt 16, II osa artikkel 16 ja V osa artikkel F
3. Bulgaaria Vabariigi ja Ukraina vaheline sotsiaalkindlustusleping, jõustunud 1. aprillil 2003

Eelnimetatud lepingu artikli 2 lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

„Käesolev leping hõlmab järgmisi sotsiaalkindlustuse valdkondi:

1. *Bulgaaria Vabariigis:*
 - *ajutise töövõimetuse hüvitis ning sünnitushüvitis;*
 - *vanaduspension;*
 - *haigusest tingitud püsiva töövõimetuse pension;*
 - *tööõnnetusest ja kutsehaigusest tingitud püsiva töövõimetuse pension;*
 - *toitjakaotuspensionid; – töötushüvitis;*
 - *matusetootus.*“

Viidatud kohtupraktika

Riigisisene kohtupraktika

1. Administrativen sad Burgase (Burgase halduskohus, Bulgaaria) 22. oktoobri 2025. aasta kohtuotsus nr 9028, milles on märgitud, et *„kuna laste eest makstavad peretoetused on osa sotsiaalabist, tuleb asuda seisukohale, et ZSPD artikli 3 punktis 5 sätestatud piirangut ei kohaldata välismaalaste suhtes, kellele on antud kaitse ZUBi alusel“.*
2. Administrativen sad Dobrichi (Dobrichi halduskohus, Bulgaaria) 12. juuli 2023. aasta kohtuotsus nr 311, milles täpsustati järgmist:

„ZSPD kohased laste eest antavad peretoetused [...] on laste ülalpidamiskulude katteks ja need väljendavad riigi sotsiaalset funktsiooni, mille kohaselt riik on kohustatud

toetama laste hooldamist perekeskkonnas vanemate ja hooldajate poolt [...] ning tagama nende heaolu [...]. [...] Ajutise kaitse saanud lapsed ei tohi sattuda ebasoodsamasse olukorda võrreldes teiste lastega (Bulgaaria Vabariigi kodanikud, humanitaarse seisundi või pagulasseisundi saanud välismaalased; Bulgaaria Vabariigi pikaajalise või alalise elamisloaga välismaalased; varjupaiga saanud välismaalased ning isikud, kelle suhtes on see ette nähtud rahvusvahelise lepinguga, mis on Bulgaaria Vabariigi jaoks osalisriigina siduv). Peretoetused kuuluvad põhitoetuste hulka, mis tagavad lastele nende heaolu tagamiseks õiguse piisavale elatustasemele, ning seega ei tohi nende perekondi ja/või neid hooldavaid isikuid ZSPD artikli 3 punktis 5 nimetatud toetusesaajate hulgast välja jätta. Selles kontekstis ei ole ZSPD artikli 3 punktis 5 ette nähtud piirangud [...], mille kohaselt on ajutise kaitse saanud välismaalastel õigus üksnes ZSP kohastele sotsiaaltoetustele, kuid mitte ZSPD-s ette nähtud peretoetustele, kooskõlas ei põhiseaduse, lapse õiguste konventsiooni ega direktiiviga, mistõttu tuleb need põhiseaduse artikli 5 lõigete 1 ja 4 ning liidu õiguse esimuse tõttu kohaldamata jätta.“

3. Administrativen sad Plovdivi (Plovdivi halduskohus, Bulgaaria) 17. jaanuari 2025. aasta kohtuotsus nr 553 ja Administrativen sad Varna (Varna halduskohus, Bulgaaria) 7. aprilli 2025. aasta kohtuotsus nr 3850

Liidu kohtupraktika

13. märtsi 2019. aasta kohtuotsus C-635/17, EU:C:2019:192, punkt 54

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebaja Yu. M. sündis 13. oktoobril 1984 Ukrainas. Ta on Ukraina kodanik ja talle on Bulgaarias antud ajutine kaitse, mis kehtib kuni 4. märtsini 2026 ning mille andis talle Darzahnva Agentsia za bezhantsite pri Ministerski savet (ministrite nõukogu juures asuv riigi pagulasamet, Bulgaaria) kooskõlas direktiiviga 2001/55/EÜ ja rakendusotsusega (EL) 2022/382. Temaga on kaasas tema alaealine tütar E. M.
- 2 Õppeaastal 2025/26 oli E. M. kantud Varna (Bulgaaria) kutsekeskkooli kaheksanda klassi nimekirja, milline asjaolu oli nõuetekohaselt tõendatud.
- 3 17. juulil 2025 esitas Yu. M. ZSPD artikli 10b alusel Direktor na direksia „Sotsialno podpomagane“ – Varnale (Varna sotsiaalkindlustusameti direktor, Bulgaaria, edaspidi „direktor“) taotluse kaheksanda klassi nimekirja kantud õpilastele ette nähtud ühekordse toetuse saamiseks. 24. juuli 2025. aasta otsusega keeldus vastustaja seda ühekordset peretoetust maksmast põhjendusega, et pereliikmetel on Ukraina kodakondsus ning et ei ole ühtegi muud seadust ega rahvusvahelist lepingut, mis oleks Bulgaaria Vabariigile osalisriigina siduv, ja mis näeks ette sellise toetuse maksmise. Yu. M. esitas taotluse rahuldamata jätmise otsuse peale tühistamiskaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 4 **Kaebaja** väidab, et ZSPD artikli 10b alusel tehtud otsus ühekordse toetuse andmisest keeldumise kohta on õigusvastane, kuna see rikub materiaa lõigust ja on vastuolus selle eesmärgiga. ZSPD artikli 3 punktil 5 põhinev keeldumine on otseses vastuolus lapse õiguste konventsiooni artiklitega 2, 3 ja 27. Seetõttu tuleb lapse õiguste konventsiooni vastavalt põhiseaduse artikli 5 lõikele 4 kohaldada vahetult ja ZSPD artikli 3 punkt 5 tuleb jätta kohaldamata. Kaebaja palub vaidlustatud keeldumise otsus tühistada ja suunata kohtuasi tagasi koos siduva juhisega taotletud ühekordse toetuse andmiseks.
- 5 **Vastustaja** vaidleb kaebusele vastu, esitades järgmised argumendid. Keeldumine põhines õigesti ZSPD artikli 3 punktil 5, mille kohaselt on välisriigi kodanikel ja nende perekondadel õigus laste eest antavatele peretoetustele, kui on täidetud kaks kumulatiivset tingimust: (i) alaline elamine ja laste hooldamine Bulgaarias, (ii) selliste toetuste saamine on ette nähtud mõne muu seadusega või rahvusvahelise lepinguga, mis on Bulgaaria Vabariigile osalisriigina siduv. Direktori arvates ei ole kahe riigi vahel praegu ühtegi lepingut, mis näeks ette selliste toetuste andmise. Kuigi direktiiv 2001/55 võimaldab Ukraina kodanikel, kes sisenevad Euroopa Liidu liikmesriikide territooriumile, saada kohest abi ja toetust sõnaselgelt sätestatud juhtudel, ei ole käesoleval juhul tegemist sellise olukorraga. ZSPD artikli 3 punktiga 5 ei reguleerita humanitaarse seisundi või pagulasseisundi andmist, vaid sellega sätestatakse välismaalaste õigused vastastikuse tunnustamise põhimõttel, kui nii on ette nähtud rahvusvahelises lepingus või muus seaduses. Seetõttu palub vastustaja riigisisel kohtul vaidlustatud keeldumise hindamisel arvesse võtta viitenormi puudumist. Puudub riigiasutuse asjaomane õigusakt, mis täpsustaks selle konkreetset liiki toetuse andmist ja võiks olla õiguslik alus taotletud ühekordse peretoetuse andmiseks sotsiaalkindlustusasutuste poolt, keda ei ole volitatud seadust tõlgendama ja kes tegutsevad piiratud pädevuse raames.

Eelotsusetaotluse põhjendused

- 6 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tõdeb kõigepealt, et vaidlust ei ole selles, et kaebaja ja tema alaealine laps E. M. on Ukraina kodanikud ja seetõttu on neile antud direktiivi 2001/55/EÜ alusel ajutine kaitse.
- 7 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuletab samuti meelde, et selle direktiivi artikli 13 lõike 2 kohaselt peavad liikmesriigid võtma vajalikud meetmed tagamaks ajutist kaitset saavate isikute jaoks vajaliku abi sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste kujul, kui neil ei ole piisavaid vahendeid. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et ZUBi artikli 39 lõike 1 punkti 4 kohaselt on ajutise kaitse saanud välismaalastel õigus sotsiaalabile.
- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on poolte vahel vaidlus selle üle, kas ZSPD kohased toetused, eelkõige ZSPD artiklis 10b ette nähtud toetused kuuluvad sotsiaabisüsteemi, millele ajutise kaitse saanud isikutel on juurdepääs. Eelotsusetaotluse esitanud kohus vastab sellele küsimusele jaatavalt – isikutel, kellele on antud ajutine kaitse direktiivi 2001/55/EÜ alusel, peab olema õigus saada ka ZSPD

kohaseid laste eest antavaid peretoetusi, täpsemalt ZSPD artikli 10b lõike 1 alusel antavat ühekordset toetust kaheksanda klassi õpilastele.

- 9 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et arvestades Bulgaaria riigi poolt võetud direktiivi 2001/55/EÜ artikli 1, artikli 3 lõike 2, artikli 13 lõike 2 ja artikli 14 lõike 1 kohaseid kohustusi, harta artiklis 14 sätestatud õigust haridusele, harta artikli 21 lõikes 2 sätestatud diskrimineerimiskeelu põhimõtet ning harta artiklis 34 sätestatud õigust sotsiaalkindlustusele ja sotsiaalabile, tuleb ZSPD artikli 3 punkti 5 tõlgendada ja kohaldada viisil, mis tagab täielikult kõnealuse direktiivi eesmärkide saavutamise ning selle artikli 13 lõike 2 ja artikli 14 lõike 1 rakendamise. Riiklike sotsiaalsüsteemide ja -meetmete kohaldamisel, sealhulgas laste eest antavate peretoetuste maksmisel ei tohi liikmesriik kohelda ajutise kaitse saanud isikuid oma kodanikega võrreldes ebasoodsamalt. Lisaks ei kuulu õigus haridusele ja õigus sotsiaalabile nende õiguste hulka, mille saamise eeldus on põhiseaduse ja riigisiseste õigusaktide kohaselt Bulgaaria kodakondsus. Kuna ajutise kaitse saanud Ukraina kodakondsusega lapsed võetakse haridussüsteemi vastu ja nad selles tegelikult ka osalevad, st on kantud asjaomase klassi nimekirja, peaks nii neil lastel kui ka nende perekondadel olema diskrimineerimiskeelu põhimõtte raames õigus haridust toetavatele sotsiaaltoetustele.
- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et ZSPD kohased peretoetused on rahalised ja/või mitterahalised hüvitised, mis toetavad laste eest hoolitsemist perekeskkonnas vanemate või hooldajate poolt. ZSPD kohaselt antakse 12 erinevat toetust, millest igäühe kohta on kehtestatud piiritlemiskriteerium, mis vastab asjaomase peretoetuse eesmärgile. ZSPD artikli 10b lõike 1 kohane toetus – ühekordne toetus peredele, kelle lapsed on kantud kaheksanda klassi nimekirja – on toetus, mida antakse sissetulekut kontrollimata õppeaasta alguse kulutuste katmiseks, ja üksnes juhul, kui lapsed elavad riigis alaliselt ega ole suunatud asendushooldusele väljaspool perekonda. ZSPD artikli 10b lõigete 6 ja 7 kohaselt makstakse see toetus välja kahes osas: 50% summast makstakse välja pärast toetuse andmise otsuse jõustumist ja ülejäänu õppeaasta teise poole alguses, kui laps jätkab koolis käimist. Toetus tuleb tagasi maksta, kui laps ei hakka koolis käima või kui ta ei jätku teisel poolaastal koolis käimist kuni kaheksanda klassi lõpetamiseni, välja arvatud juhul, kui see on tingitud tervislikest põhjustest.
- 11 Arvestades riigisiseste õigusnormide eripärasid võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates põhjendatult asuda seisukohale, et see ühekordne toetus on mõeldud õpilastele stiimulina koolihariduse jätkamiseks, toetades vanemaid keskkooli alguses tekkivate märkimisväärsede kulutuste kandmisel. Selles kontekstis võib ZSPD artiklis 10b ette nähtud toetust käsitada haridusele suunatud meetmena, nimelt kooli poolelijätmise vähendamise vahendina. Kuna toetust antakse sõltumata perekonna sissetulekust, võib seda põhjendatult käsitada meetmena, mis pakub stiimulit koolihariduse jätkamiseks.
- 12 Neid normatiivseid eripärasid arvestades leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kõnealust ühekordset toetust võib käsitleda nii seoses õigusega sotsiaalabile (vanemate puhul) kui ka õigusega haridusele (laste puhul, kes on õpilaste nimekirja kantud). Seetõttu leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kõnealust toetust võib käsitada üldise sotsiaalsüsteemi osana ja tõlgendada nii, et see kuulub osalisriikide võetud kohustuste hulka, mis on sätestatud lapse õiguste konventsiooni artikli 27 lõikes 3 ja artikli 28

lõikes 1, või liikmesriikide kohustuste hulka, mis tulenevad direktiivi 2001/55/EÜ artikli 13 lõikest 2 ja artikli 14 lõikest 1.

- 13 Vaatamata niisugusele halduskohtute seisukohale kohaldab Agentsia po sotsialno podpomagane (sotsiaalhoolekandeamet, Bulgaaria) jätkuvalt ZSPD artikli 3 punkti 5 sõna-sõnalt ja keeldub igal aastal andmast ühekordseid toetusi ajutise kaitse saanud Ukraina kodanikest õpilastele. Ka käesoleval juhul leiavad haldusasutused, et Bulgaaria õiguses puudub viitenorm, st riigiasutuse asjaomane õigusakt, mis täpsustaks konkreetset liiki toetuse andmist ja mis võiks olla toetuse andmise õiguslik alus. See süstemaatiline vastuolu kohtupraktika ja halduspraktika vahel tekitab õiguskindlusetust ning raskendab liidu õiguse tõhusat kohaldamist, mistõttu on vaja, et Euroopa Kohus seda tõlgendaks.