



Брюксел, 13 август 2026 г.
(OR. en)

12395/26

PROCIV 165
CONAFA 69
COJUR 45

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа Martine DEPREZ, директор
Дата на получаване:	27 юли 2026 г.
До:	Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз
№ док. Ком.:	COM(2026) 401 final
Относно:	Препоръка за РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА за упълномощаване на Европейската комисия да участва от името на Европейския съюз в преговорите по международно споразумение за защита на лицата при бедствия в рамките на Организацията на обединените нации

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2026) 401 final.

Приложение: COM(2026) 401 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 28.7.2026 г.
COM(2026) 401 final

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на Европейската комисия да участва от името на Европейския съюз в преговорите по международно споразумение за защита на лицата при бедствия в рамките на Организацията на обединените нации

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

С настоящата препоръка Комисията иска разрешение от Съвета да участва от името на Европейския съюз (ЕС) в преговорите по многостранно споразумение за защита на лицата при бедствия в рамките на Организацията на обединените нации.

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

През 2016 г. Комисията на Организацията на обединените нации (ООН) по международно право (КМП) прие проекта на разпоредбите относно защитата на лицата при бедствия („проектът на разпоредбите“).¹ През декември 2024 г. Общото събрание на ООН (ОСООН) прие Резолюция 79/128, с която реши да разработи и сключи многостранна конвенция за защита на лицата при бедствия преди края на 2027 г.², като се има предвид, че понастоящем не съществува всеобхватен международен правен инструмент по този въпрос.

ЕС допринесе активно за работата на КМП по проекта на разпоредбите от 2011 г. насам и приветства приемането на проекта на разпоредбите през 2016 г., както и Резолюция 79/128 на ОСООН, в която се изразява необходимостта от всеобхватен глобален правен режим за по-ефективно осигуряване на защитата на лицата при бедствия и се отбелязва възможността за изготвяне на международна конвенция в това отношение.

В отговор на поканата на генералния секретар на ООН ЕС внесе предложение за изменения в проекта на разпоредбите на КМП през декември 2025 г.³. Освен ЕС двадесет и шест държави, включително 8 държави — членки на ЕС⁴, внесоха предложения за изменение на проекта на разпоредбите.

Тези предложения бяха събрани от ООН в консолидиран текст след възобновената сесия на Шестия комитет на Общото събрание на ООН, проведена в периода 6—10 април 2026 г. в Ню Йорк. Консолидираният текст ще послужи като основа за официалните преговори, които са насрочени да се проведат в продължение на три седмици в периода 25 януари—12 февруари 2027 г. в Манила, а при необходимост — и за още две седмици през август 2027 г.⁵.

В интерес на ЕС би било да участва официално в преговорите по конвенцията, за да се гарантира съгласуваност с действащата правна рамка на ЕС в областта на гражданската защита и хуманитарната помощ. Поради това Комисията препоръчва Съветът да приеме решение в този смисъл и да определи Комисията за преговарящ от името на Съюза съгласно член 218, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

¹ Вж. [Проект на разпоредби на КМП относно защитата на лицата при бедствия](#).

² [Резолюция 79/128 на Общото събрание на ООН](#), параграф 4.

³ Вж. [Резолюция 79/128 на Общото събрание на ООН](#), параграф 7, и [предложението за изменения](#) на ЕС, внесено през декември 2025 г.

⁴ Генералният секретар на ООН получи становища от Германия, Франция, Ирландия, Словения и Италия и съвместно становище от скандинавските държави, включително Дания, Швеция и Финландия. Списъкът с всички получени становища може да бъде намерен [тук](#).

⁵ Вж. [Резолюция 80/L.14 на Шестия комитет на Общото събрание на ООН](#).

- **Съгласуваност с действащите разпоредби в тази област на политиката**

Участието на ЕС в преговорите по бъдещото многостранно споразумение е в съответствие с неговата компетентност в областта на гражданската защита и хуманитарната помощ.

В съответствие с член 196 от ДФЕС ЕС подкрепя действията на държавите членки относно предотвратяването, готовността и реакцията при бедствия на територията на Съюза и насърчава съгласуваността на действията, предприемани на международно равнище в областта на гражданската защита. Тази компетентност е упражнена с приемането на Решение № 1313/2013/ЕС относно Механизъм за гражданска защита на Съюза (МГЗС)⁶. Всяка държава в света може да задейства МГЗС, за да поиска помощ за справяне с последиците от дадено бедствие. По отношение на хуманитарната помощ член 214 от ДФЕС дава възможност на ЕС да оказва помощ на хора в нужда в държави и региони, изправени пред природни или причинени от човека бедствия. Дейността на ЕС в областта на хуманитарната помощ се урежда от Регламент (ЕО) № 1257/96 на Съвета⁷ (Регламентът относно хуманитарната помощ). Въз основа на този регламент в Съвместното съобщение от 27 май 2026 г.⁸ се излага стратегия за повишаване на ефективността и устойчивостта на европейската хуманитарна помощ.

В съответствие с водещите си принципи за зачитане на демокрацията, върховенството на закона, правата на човека, правилата и принципите на Устава на Организацията на обединените нации и международното право ЕС приветства проекта на разпоредбите на КМП, приет през 2016 г., като важен принос към международното право в областта на бедствията⁹.

По-конкретно ЕС счита, че наличието на международна конвенция за защита на лицата при бедствия има потенциал да допълни действащите механизми и дейности на ЕС в областта на гражданската защита и хуманитарната помощ. В тази връзка участието на ЕС в официалните преговори е необходимо, за да се гарантира, че текстът на бъдещия инструмент е в съответствие със действащото законодателство на ЕС, по-специално с Решение 1313/2013/ЕС относно МГЗС и Регламент (ЕО) № 1257/96 относно хуманитарната помощ, както и за да се предостави информация за бъдещото решение на Съвета относно това дали Съюзът в крайна сметка следва да се присъедини към него. По-конкретно проектът на разпоредбите на КМП има за цел да се въведе задължение за сътрудничество между държавите и между държавите и другите оказващи помощ участници с цел подпомагане на хора в нужда и да се определят задълженията както за държавите, засегнати от бедствие, така и за оказващите помощ участници. Следователно бъдещата конвенция ще взаимодейства с Решение № 1313/2013/ЕС относно МГЗС, с което се определя рамка за сътрудничество между държавите членки за предотвратяване, подготвеност и реагиране при бедствия. Правилата на бъдещата конвенция също така ще са във взаимодействие с начина, по който ЕС предоставя хуманитарна помощ на трети държави съгласно Регламент (ЕО)

⁶ Решение № 1313/2013/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 17 декември 2013 г. относно Механизъм за гражданска защита на Съюза (ОВ L 347, 20.12.2013 г., стр. 924).

⁷ Регламент (ЕО) № 1257/96 на Съвета от 20 юни 1996 г. [относно хуманитарната помощ](#) (ОВ L 163, 2.7.1996 г., стр. 1).

⁸ [Съвместно съобщение до Европейския парламент и Съвета](#), Защита на ценностите, насърчаване на реформите, постигане на въздействие: хуманитарната дейност на ЕС в условията на променяния се световен ред, JOIN(2026)25 final, 27 май 2026 г.

⁹ Вж. [Декларация от името на Европейския съюз и неговите държави членки относно защита на лицата при бедствия, Шести комитет на Общото събрание на ООН, 4 октомври 2023 г.](#)

№ 1257/96. На този фон е важно да се потърси — чрез участието в преговорите — съгласуваност между тези дългогодишни инструменти за управление при бедствия и разпоредбите на бъдещата конвенция.

- **Съгласуваност с други политики на Съюза**

Въпреки че преговорите по дадена конвенция за защита на лицата при бедствия засягат предимно гражданската защита и хуманитарната помощ, бъдещият инструмент може да засегне и други политики на ЕС, чрез които се осигурява финансиране с цел предоставяне на помощ и реакция при бедствия. Преговорите могат да бъдат от значение за следните програми за финансиране и техните приемници¹⁰: Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа¹¹, политиката на сближаване¹², по линия на която могат да се финансират дейности по предотвратяването и управлението на риска от бедствия на национално равнище, програмата LIFE¹³, „Хоризонт Европа“¹⁴, програмата „Цифрова Европа“¹⁵, Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони¹⁶ и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури¹⁷.

¹⁰ Комисията прие следните предложения за регламенти: COM/2025/555 final Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Европейски фонд за конкурентоспособност (ЕФК), включващ специфична програма за научноизследователски и иновационни дейности в областта на отбраната, за отмяна на регламенти (ЕС) 2021/522, (ЕС) 2021/694, (ЕС) 2021/697 и (ЕС) 2021/783 и за изменение на регламенти (ЕС) 2021/696, (ЕС) 2023/588 и (ЕС) [ПЕОП]; COM (2025) 543 final Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“ за периода 2028—2034 г., за определяне на нейните правила за участие и разпространение на резултатите и за отмяна на Регламент (ЕС) 2021/695; COM/2025/565 final Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване за периода 2028—2034 г. на Европейски фонд за икономическо, социално и териториално сближаване, за селското стопанство и селските райони, за рибарството и морското дело и за просперитета и сигурността, както и за изменение на регламенти (ЕС) 2023/955 и (ЕС, Евратом) 2024/2509; COM(2025) 559 final Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на условията за предоставяне на подкрепа от Съюза за Общата политика в областта на рибарството, за Европейския пакт за океана и за морската политика и политиката в областта на аквакултурата на Съюза като част от Фонда за националните и регионалните партньорства, установен в Регламент (ЕС) [...] [Фонд за НРП] за периода 2028—2034 г.

¹¹ Регламент (ЕС) 2021/947 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юни 2021 г. за създаване на Инструмента за съседство, сътрудничество за развитие и международно сътрудничество — Глобална Европа, за изменение и отмяна на Решение № 466/2014/ЕС на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Регламент (ЕС) 2017/1601 на Европейския парламент и на Съвета и на Регламент (ЕО, Евратом) № 480/2009 на Съвета (ОВ L 209, 14.6.2021 г., стр. 1—78).

¹² Регламент (ЕС) 2021/1058 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. относно Европейския фонд за регионално развитие и относно Кохезионния фонд (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 60—93).

¹³ Регламент (ЕС) 2021/783 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 г. за създаване на Програма за околната среда и действията по климата (LIFE) и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1293/2013 (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 172, 17.5.2021 г., стр. 53—78).

¹⁴ Регламент (ЕС) 2021/695 на Европейския парламент и на Съвета от 28 април 2021 г. за създаване на Рамковата програма за научни изследвания и иновации „Хоризонт Европа“, за определяне на нейните правила за участие и разпространение на резултатите и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1290/2013 и (ЕС) № 1291/2013 (ОВ L 170, 12.5.2021 г., стр. 1—68).

¹⁵ Регламент (ЕС) 2021/694 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2021 г. за създаване на програмата „Цифрова Европа“ и за отмяна на Решение (ЕС) 2015/2240, стр. 1—34.

¹⁶ Регламент (ЕС) 2021/2115 на Европейския парламент и на Съвета от 2 декември 2021 г. за установяване на правила за подпомагане за стратегическите планове, които трябва да бъдат изготвени от държавите членки по линия на общата селскостопанска политика (стратегически планове по ОСП) и финансирани от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) и

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Материалноправно основание

Членове 196 и 214 от ДФЕС представляват материалноправните основания за настоящата препоръка, тъй като предвидените разпоредби на бъдещата конвенция засягат както гражданската защита, така и хуманитарната помощ. Член 196 от ДФЕС предоставя правно основание за действията на ЕС в областта на гражданската защита. По-конкретно той предоставя възможност на ЕС, като действа в съответствие с обикновената законодателна процедура, да установи мерки за насърчаване на сътрудничеството между държавите членки с цел засилване на ефективността на системите за предотвратяване и защита от природни или предизвикани от човека бедствия. По отношение на хуманитарната помощ член 214, параграф 4 от ДФЕС дава възможност на ЕС да оказва в отделни случаи съдействие и помощ на населението на трети страни, жертва на природни или предизвикани от човека бедствия, за да се посрещнат нуждите в хуманитарната област, и да сключва с трети страни и с компетентните международни организации всяко споразумение за оказване на помощ на хора в нужда.

• Процесуалноправно основание

В член 218, параграф 3 от ДФЕС се предвижда, че когато предвиденото споразумение не се отнася изключително или предимно до общата външна политика и политика на сигурност, Комисията представя препоръки на Съвета. Съветът приема решение, с което разрешава започването на преговорите и назначава преговарящ или ръководител на преговарящия екип на Съюза.

В член 218, параграф 4 от ДФЕС се предвижда, че Съветът може да дава указания до преговарящия и да определи специален комитет, като преговорите трябва да се водят в консултация с този комитет.

Комисията препоръчва Съюзът да участва в преговорите за международно споразумение за защита на лицата при бедствия под егидата на Организацията на обединените нации. Комисията трябва да бъде определена за преговарящ.

Процесуалноправното основание за предложеното решение за разрешаване на започването на преговори по предвиденото споразумение е член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС.

• Избор на преговарящ

С оглед на факта, че предвиденото споразумение обхваща изключително въпроси, различни от общата външна политика и политика на сигурност, Комисията следва да бъде определена за преговарящ съгласно член 218, параграф 3 от ДФЕС.

• Компетентност на Съюза

Международна конвенция за защита на лицата при бедствия, основана на текста на проекта на разпоредбите на КМП, би попаднала в обхвата на компетентността на ЕС в

от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР), и за отмяна на регламенти (ЕС) № 1305/2013 и (ЕС) № 1307/2013, стр. 1—86.

¹⁷ Регламент (ЕС) 2021/1139 на Европейския парламент и на Съвета от 7 юли 2021 г. за създаване на Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури и за изменение на Регламент (ЕС) 2017/1004 ОВ L 247, (13.7.2021 г., стр. 1—49).

областта на гражданската защита и хуманитарната помощ.¹⁸ В член 6, буква е) от ДФЕС „гражданска защита“ изрично се определя като подкрепяща, координираща или допълваща компетентност на ЕС. На практика ЕС създаде МГЗС — координационен механизъм, чиято цел е да се подпомагат действията на държавите членки в областта на гражданската защита. По отношение на хуманитарната помощ член 4, параграф 4 от ДФЕС предвижда, че ЕС разполага с паралелна компетентност в областта на хуманитарната помощ, което означава, че компетентността на ЕС в областта на хуманитарната помощ не възпрепятства държавите членки да продължат да упражняват своята компетентност в тази област (член 4, параграф 4 от ДФЕС).

- **Субсидиарност (при неизключителна компетентност)**

Природните и причинените от човека бедствия често имат пагубни трансгранични последици, нарушават функционирането на обществото и на вътрешния пазар и налагат предприемането координирани мерки за гражданска защита, както и хуманитарна помощ на европейско равнище за подпомагане на хора в нужда в трети държави. Както е предвидено в Договорите, ЕС развива активна дейност в областта на гражданската защита и хуманитарната помощ. По отношение на предходното чрез Механизма за гражданска защита на Съюза са създадени общи рамки за сътрудничество и оперативна координация между държавите членки и участващите държави. Конвенция, чиято цел е да определи правила за международно сътрудничество и помощ при реакцията при бедствия, би била в пряко взаимодействие с действащото законодателство и политиките на ЕС в областта на гражданската защита и хуманитарната помощ.

Участието на ЕС ще гарантира последователна международна и европейска правна рамка за реакцията при бедствия, за да се избегне подкопаването на съгласуваността и единното прилагане на действащите мерки на Съюза. Важно е да се отбележи, че участието на Комисията в преговорите би укрепило колективната способност на ЕС да определи облика на текста на конвенцията в съответствие с принципите и законодателството на ЕС. Накрая, с официалното участие в преговорите ще е налице възможност за ЕС да сподели добри практики и извлечени поуки от своя уникален опит като организация за регионална интеграция, разполагаща с една от най-развитите рамки за сътрудничество в областта на гражданската защита, както и от позицията си на един от водещите донори в областта на хуманитарната помощ. Следователно официалното участие на ЕС в преговорите по международна конвенция за защита на лицата при бедствия би било по-ефективно от действията, предприемани изключително на национално равнище.

- **Пропорционалност**

Участието на Комисията в официалните преговори по международна конвенция за защита на лицата при бедствия е най-подходящият начин за утвърждаване на принципите на международното сътрудничество, хуманитарната помощ, зачитането на правата на човека и принципа за солидарност, които ЕС се стреми да насърчава както в рамките на Съюза, така и извън него. С участието също така би се гарантирала единна позиция на ЕС и би се осигурила съгласуваност на бъдещата конвенция с достиженията на правото на ЕС в областта на гражданската защита и хуманитарната помощ.

- **Избор на инструмент**

Настоящата препоръка за решение на Съвета се представя в съответствие с член 218, параграфи 3 и 4 от ДФЕС, в които се предвижда Съветът да приеме решение за

¹⁸ Член 4, параграф 4, член 6, буква е), членове 196 и 214 от ДФЕС.

разрешаване на Съюза да участва в преговори и за назначаване на преговарящ на Съюза. Съветът може също така да дава указания за водене на преговорите до преговарящия. Не съществува друг правен инструмент, който би могъл да се използва за постигане на целта, изложена в настоящата препоръка.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

Не се прилага.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Не се прилага.

- **Събиране и използване на експертни становища**

Не се прилага.

- **Оценка на въздействието**

Не се прилага.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Не се прилага.

- **Основни права**

Целта на международната конвенция е да се насърчи международното сътрудничество с цел защита на лицата при бедствия, като същевременно се отговори на техните нужди и се защитават техните основни права, както са признати в Договорите и в Устава на Организацията на обединените нации.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

Не се прилага. Решението няма никакво отражение върху бюджета. Всяко увеличение на работното натоварване ще трябва да се компенсира чрез преразпределение в рамките на службите. Всяко финансиране следва да се осигурява чрез преразпределения в рамките на съществуващите бюджетни пакети на текущите програми.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизми за мониторинг, оценка и докладване**

Не се прилага.

- **Обяснителни документи (за директивите)**

Не се прилага.

- **Подробно разяснение на конкретните разпоредби на предложението**

Не се прилага.

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

за упълномощаване на Европейската комисия да участва от името на Европейския съюз в преговорите по международно споразумение за защита на лицата при бедствия в рамките на Организацията на обединените нации

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 196 и член 214, параграф 4 във връзка с член 218, параграфи 3 и 4 от него,

като взе предвид препоръката на Комисията,

като има предвид, че:

- (1) През декември 2024 г. Общото събрание на Организацията на обединените нации взе решение да изготви и сключи, преди края на 2027 г., многостранно споразумение за защита на лицата при бедствия въз основа на проекта на разпоредбите, приет от Комисията на ООН по международно право през 2016 г.
- (2) Проектът на разпоредбите засяга гражданската защита и хуманитарната помощ — две области, в които Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) предоставя компетентност на Съюза.
- (3) Предвид факта, че към момента не съществува всеобхватен международен правен инструмент по този въпрос, целта на международното споразумение е да се насърчи международното сътрудничество с цел защита на лицата при бедствия, като същевременно се удовлетворяват техните нужди и се защитават техните основни права, както са признати в Договорите и в Устава на Организацията на обединените нации.
- (4) От 2011 г. насам Съюзът активно представя своите становища пред Комисията на ООН по международно право по време на разработването на проекта на разпоредбите относно защитата на лицата при бедствия и приветства неговото приемане.
- (5) Съюзът следва да участва в преговорите по международно споразумение относно защитата на лицата при бедствия,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Разрешава се участието в преговорите по международно споразумение за защита на лицата при бедствия под егидата на Организацията на обединените нации.

Член 2

За преговарящ от името на Съюза се определя Комисията.

Член 3

Адресат на указанията за водене на преговори, посочени в допълнението към настоящото решение, е Комисията.

Член 4

Преговорите се водят в консултация с работна група „Международно публично право“ (COJUR) на Съвета, която се определя за специален комитет, както е предвидено в член 218, параграф 4 от ДФЕС.

Член 5

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на година.

За Съвета
Председател