

Bruxelles, 13. kolovoza 2026.
(OR. en)

12395/26

PROCIV 165
COHAFA 69
COJUR 45

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	27. srpnja 2026.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2026) 401 final
Predmet:	Preporuka za ODLUKU VIJEĆA o ovlašćivanju Europske komisije da u ime Europske unije sudjeluje u pregovorima u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda o međunarodnom sporazumu o zaštiti osoba u slučaju katastrofa

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2026) 401 final.

Priloženo: COM(2026) 401 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.7.2026.
COM(2026) 401 final

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

o ovlašćivanju Europske komisije da u ime Europske unije sudjeluje u pregovorima u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda o međunarodnom sporazumu o zaštiti osoba u slučaju katastrofa

OBRAZLOŽENJE

Ovom preporukom Komisija traži od Vijeća da je ovlasti za sudjelovanje u pregovorima o multilateralnom sporazumu o zaštiti osoba u slučaju katastrofa, u ime Europske unije (EU), u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda.

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Komisija Ujedinjenih naroda (UN) za međunarodno pravo (ILC) donijela je 2016. Nacrt članaka o zaštiti osoba u slučaju katastrofa (Nacrt članaka)¹. U prosincu 2024. Opća skupština UN-a donijela je Rezoluciju 79/128, u kojoj je odlučila sastaviti i sklopiti multilateralnu konvenciju o zaštiti osoba u slučaju katastrofa do kraja 2027.² s obzirom na to da sveobuhvatan međunarodni pravni instrument u tom području još ne postoji.

EU od 2011. aktivno doprinosi radu ILC-a na Nacrtu članaka, pohvalio je donošenje Nacrta članaka 2016. i Rezolucije Opće skupštine UN-a 79/128, u kojima je izražena potreba za sveobuhvatnim globalnim pravnim režimom radi bolje zaštite osoba u slučaju katastrofa, i istaknuo da je sastavljanje međunarodne konvencije u tom području izvedivo.

Na poziv glavnog tajnika UN-a EU je u prosincu 2025. podnio prijedlog izmjena Nacrta članaka Komisije za međunarodno pravo³. Prijedloge izmjena Nacrta članaka osim EU-a dalo je dvadeset i šest država, među kojima i osam država članica EU-a⁴.

UN je skupio te prijedloge u pročišćenom tekstu nakon nastavka sjednice Šestog odbora Opće skupštine UN-a od 6. do 10. travnja 2026. u New Yorku. Pročišćeni tekst poslužit će kao osnova za formalne pregovore koji će trajati tri tjedna, od 25. siječnja do 12. veljače 2027. u Manili, i, prema potrebi, još dva tjedna u kolovozu 2027.⁵

Bilo bi u interesu EU-a da formalno sudjeluje u pregovorima o konvenciji kako bi se osigurala dosljednost s postojećim pravnim okvirom EU-a u području civilne zaštite i humanitarne pomoći. Stoga Komisija preporučuje da Vijeće donese odluku u tu svrhu i imenuje Komisiju pregovaračem EU-a na temelju članka 218. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

• Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području

Sudjelovanje EU-a u pregovorima o budućem multilateralnom sporazumu u skladu je s njegovim nadležnostima u području civilne zaštite i humanitarne pomoći.

U skladu s člankom 196. UFEU-a EU podupire djelovanje država članica u području prevencije, pripravnosti i odgovora na katastrofe unutar Unije i promiče dosljednost civilne zaštite na međunarodnoj razini. Tu je nadležnost izvršio donošenjem Odluke br.

¹ Vidjeti [Nacrt članaka Komisije za međunarodno pravo o zaštiti osoba u slučaju katastrofa](#).

² [Rezolucija Opće skupštine UN-a 79/128](#), stavak 4.

³ Vidjeti [Rezoluciju Opće skupštine UN-a 79/128](#), stavak 7. i [EU-ov prijedlog izmjena](#) podnesen u prosincu 2025.

⁴ Glavni tajnik UN-a primio je podneske od DE, FR, IE, SI i IT te zajednički podnesak nordijskih zemalja, uključujući DK, SE i FI. Popis svih primljenih podnesaka dostupan je [ovdje](#).

⁵ Vidjeti [Rezoluciju 80/L.14 Šestog odbora Opće skupštine UN-a](#).

1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu⁶. Bilo koja zemlja u svijetu može aktivirati Mehanizam i tako zatražiti pomoć potrebnu za suočavanje s posljedicama katastrofe. Kad je riječ o humanitarnoj pomoći, članak 214. UFEU-a omogućuje EU-u da pomogne potrebitim ljudima u zemljama i regijama koje se suočavaju s prirodnim katastrofama ili katastrofama uzrokovanim ljudskim djelovanjem. Djelovanje EU-a u području humanitarne pomoći uređeno je Uredbom Vijeća (EZ) br. 1257/96⁷ (Uredba o humanitarnoj pomoći). Na temelju te uredbe u Zajedničkoj komunikaciji od 27. svibnja 2026.⁸ utvrđena je strategija za povećanje učinkovitosti i otpornosti europske humanitarne pomoći.

U skladu sa svojim vodećim načelima poštovanja demokracije, vladavine prava, ljudskih prava, pravila i načela Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava EU je pohvalio Nacrt članka Međunarodne konferencije rada donesen 2016. kao važan doprinos međunarodnom pravu o katastrofama⁹.

Konkretnije, EU smatra da bi međunarodna konvencija o zaštiti osoba u slučaju katastrofa mogla dopuniti postojeće mehanizme i aktivnosti EU-a u području civilne zaštite i humanitarne pomoći. U tom je pogledu sudjelovanje EU-a u formalnim pregovorima potrebno kako bi se osiguralo da tekst budućeg instrumenta bude u skladu s postojećim zakonodavstvom EU-a, posebno s Odlukom 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu i Uredbom o humanitarnoj pomoći 1257/96, te kako bi se prikupile informacije za buduću odluku Vijeća o tome treba li mu Unija u konačnici pristupiti. Konkretno, cilj Nacrta članka ILC-a je uvesti dužnost suradnje među državama, kao i između država i drugih aktera, kako bi se ljudima pružila pomoć koja im je potrebna i utvrdile obveze država pogođenih katastrofom i svih aktera koji pružaju pomoć. Buduća konvencija stoga bi bila u interakciji s Odlukom 1313/2013/EU o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu, kojom je zadan okvir za suradnju među državama članicama u sprečavanju katastrofa te pripremi i odgovoru na njih. Pravila buduće konvencije bila bi u interakciji i s time kako EU pruža humanitarnu pomoć trećim zemljama na temelju Uredbe 1257/96. U tom je kontekstu važno da se sudjelovanjem u pregovorima nastoji osigurati usklađenost tih dugogodišnjih instrumenata za upravljanje katastrofama s pravilima buduće konvencije.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Iako se pregovori o konvenciji o zaštiti osoba u slučaju katastrofa uglavnom odnose na civilnu zaštitu i humanitarnu pomoć, budući instrument mogao bi utjecati i na druge politike EU-a na temelju kojih se osiguravaju financijska sredstva za otpornost i odgovor na katastrofe. Pregovori bi mogli biti važni za sljedeće programe financiranja i njihove nasljednike¹⁰:

⁶ Odluka br. 1313/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Mehanizmu Unije za civilnu zaštitu (SL L 347, 20.12.2013., str. 924.).

⁷ Uredba Vijeća (EZ) br. 1257/96 od 20. lipnja 1996. [o humanitarnoj pomoći](#) (SL L 163, 2.7.1996., str. 1.).

⁸ [Zajednička komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću](#), Obrana vrijednosti, poticanje reformi, postizanje učinka: humanitarno djelovanje EU-a u promjenjivom globalnom poretku, JOIN(2026) 25 final, 27. svibnja 2026.

⁹ Vidjeti [izjavu u ime Europske unije i njezinih država članica, Zaštita osoba u slučaju katastrofa, Šesti odbor, 4. listopada 2023.](#)

¹⁰ Komisija je donijela sljedeće prijedloge uređaba: COM(2025) 555 final Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za konkurentnost („ECF”), uključujući posebni program za istraživačke i inovacijske aktivnosti u području obrane, o stavljanju izvan snage uređaba (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697 i (EU) 2021/783, stavljanju izvan snage odredaba uređaba (EU) 2021/696 i (EU) 2023/588 i o izmjeni Uredbe (EU) [EDIP], COM(2025) 543 final Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa za razdoblje 2028. – 2034., o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i diseminaciju

Instrument Globalna Europa¹¹, Kohezijska politika¹², na temelju koje bi se mogle financirati nacionalne aktivnosti prevencije i upravljanja rizicima od katastrofe, program LIFE¹³, Obzor Europa¹⁴, Program Digitalna Europa¹⁵, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj¹⁶ i Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu¹⁷.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

• Materijalna pravna osnova

Materijalnopravnu osnovu za ovu preporuku čine članci 196. i 214. UFEU-a jer se predviđene odredbe buduće konvencije odnose i na civilnu zaštitu i na humanitarnu pomoć. Članak 196. UFEU-a pravna je osnova za aktivnosti EU-a u području civilne zaštite. Konkretnije, on EU-u omogućuje da u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom uspostavi mjere za poticanje suradnje među državama članicama kako bi se poboljšala učinkovitost sustava za sprečavanje i zaštitu od prirodnih katastrofa i katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem. Kad je riječ o humanitarnoj pomoći, članak 214. stavak 4. UFEU-a EU-u omogućuje da pruži *ad hoc* pomoć, potporu i zaštitu ljudima u trećim zemljama koji su žrtve prirodnih katastrofa ili katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem kako bi se ispunile iz toga proizišle humanitarne potrebe te da s trećim zemljama i nadležnim međunarodnim organizacijama sklopi bilo kakav sporazum koji bi pridonio pružanju takve pomoći.

• Postupovna pravna osnova

Člankom 218. stavkom 3. UFEU-a propisano je da, ako se predviđeni sporazum ne odnosi isključivo ili uglavnom na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Komisija daje preporuke

njegovih rezultata te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2021/695, COM(2025) 565 final Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Europskog fonda za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ruralni razvoj, ribarstvo i pomorstvo, prosperitet i sigurnost za razdoblje 2028. – 2034. i izmjeni Uredbe (EU) 2023/955 i Uredbe (EU, Euratom) 2024/2509, COM(2025) 559 final Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju uvjeta za provedbu potpore Unije zajedničkoj ribarstvenoj politici, Europskom paktu o oceanima i politici Unije u području pomorstva i akvakulture u okviru Nacionalnog i regionalnog partnerskog fonda utvrđenog u Uredbi (EU) [NRP fond] za razdoblje od 2028. do 2034.

¹¹ Uredba (EU) 2021/947 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. lipnja 2021. o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, izmjeni i stavljanju izvan snage Odluke br. 466/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća te stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2017/1601 Europskog parlamenta i Vijeća i Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 480/2009, SL L 209, 14.6.2021., str. 1.

¹² Uredba (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, SL L 231, 30.6.2021., str. 60.

¹³ Uredba (EU) 2021/783 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi Programa za okoliš i djelovanje u području klime (LIFE) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1293/2013 (Tekst značajan za EGP), SL L 172, 17.5.2021., str. 53.

¹⁴ Uredba (EU) 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa, o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i širenje rezultata te o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1290/2013 i (EU) br. 1291/2013, SL L 170, 12.5.2021., str. 1.

¹⁵ Uredba (EU) 2021/694 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2021. o uspostavi programa Digitalna Europa te o stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2015/2240, str. 1.

¹⁶ Uredba (EU) 2021/2115 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. prosinca 2021. o utvrđivanju pravila o potpori za strateške planove koje izrađuju države članice u okviru zajedničke poljoprivredne politike (strateški planovi u okviru ZPP-a) i koji se financiraju iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) te o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1305/2013 i (EU) br. 1307/2013, str. 1.

¹⁷ Uredba (EU) 2021/1139 Europskog parlamenta i Vijeća od 7. srpnja 2021. o uspostavi Europskog fonda za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu i izmjeni Uredbe (EU) 2017/1004, SL L 247, 13.7.2021., str. 1.

Vijeću. Vijeće donosi odluku o odobravanju otvaranja pregovora i imenovanju pregovarača Unije ili voditelja pregovaračkog tima Unije.

Člankom 218. stavkom 4. UFEU-a propisano je da Vijeće pregovaraču može uputiti pregovaračke smjernice i odrediti poseban odbor s kojim se pregovarač mora savjetovati.

Komisija preporučuje da Unija sudjeluje u pregovorima o međunarodnom sporazumu pod pokroviteljstvom Ujedinjenih naroda o zaštiti osoba u slučaju katastrofa. Komisija treba biti imenovana pregovaračem.

Postupovna pravna osnova za predloženu odluku o odobravanju otvaranja pregovora o predviđenom sporazumu je članak 218. stavci 3. i 4. UFEU-a.

- **Odabir pregovarača**

Budući da se predviđeni sporazum ne odnosi na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, nego isključivo na druga pitanja, pregovaračem bi u skladu s člankom 218. stavkom 3. UFEU-a trebala biti imenovana Komisija.

- **Nadležnost Unije**

Međunarodna konvencija o zaštiti osoba u slučaju katastrofa na temelju teksta Nacrta članaka Komisije za međunarodno pravo bila bi u nadležnosti EU-a u području civilne zaštite i humanitarne pomoći¹⁸. U članku 6. točki (f) UFEU-a „civilna zaštita” izričito se navodi kao jedna od potpornih, koordinacijskih ili komplementarnih nadležnosti EU-a. U praksi je EU uspostavio Mehanizam Unije za civilnu zaštitu, koordinacijski mehanizam za potporu mjerama država članica u području civilne zaštite. U članku 4. stavku 4. UFEU-a utvrđuje se da EU ima paralelnu nadležnost u području humanitarne pomoći, što znači da nadležnost EU-a u području humanitarne pomoći ne sprečava države članice da nastave izvršavati svoju nadležnost u tom području.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Prirodne katastrofe i katastrofe uzrokovane ljudskim djelovanjem često imaju štetne prekogranične učinke, narušavaju funkcioniranje društva i unutarnjeg tržišta te iziskuju koordinirane odgovore civilne zaštite, kao i humanitarnu pomoć na europskoj razini kako bi se pomoglo potrebitim ljudima u trećim zemljama. Kako je predviđeno Ugovorima, EU je aktivan u području civilne zaštite i humanitarne pomoći. U prvom je području uspostavio zajedničke okvire za suradnju i operativnu koordinaciju među državama članicama i državama sudionicama putem Mehanizma Unije za civilnu zaštitu. Konvencija namijenjena utvrđivanju pravila o međunarodnoj suradnji i pomoći u odgovoru na katastrofe bila bi u izravnoj interakciji s postojećim zakonodavstvom i politikama EU-a o civilnoj zaštiti i humanitarnoj pomoći.

Sudjelovanje EU-a osigurat će dosljednost između međunarodnog i europskog pravnog okvira za odgovor na katastrofe, čime bi se izbjeglo ugrožavanje usklađenosti i ujednačene primjene postojećih mjera EU-a. Važno je napomenuti da bi sudjelovanje Komisije u pregovorima ojačalo kolektivnu sposobnost EU-a da oblikuje tekst konvencije u skladu sa svojim načelima i zakonodavstvom. Naposljetku, formalno sudjelovanje u pregovorima omogućilo bi EU-u da razmjenjuje dobru praksu i primjere iz svojeg jedinstvenog iskustva kao organizacije za regionalnu integraciju s jednim od najrazvijenijih okvira za suradnju u području civilne zaštite i jednog od vodećih humanitarnih donatora. Stoga bi formalno sudjelovanje EU-a u

¹⁸ Članak 4. stavak 4., članak 6. točka (f), članci 196. i 214. UFEU-a.

pregovorima o međunarodnoj konvenciji o zaštiti osoba u slučaju katastrofa bilo učinkovitije od poduzimanja mjera isključivo na nacionalnoj razini.

- **Proporcionalnost**

Sudjelovanje Komisije u formalnim pregovorima o međunarodnoj konvenciji o zaštiti osoba u slučaju katastrofa najprikladniji je način promicanja načela međunarodne suradnje, humanitarne pomoći, poštovanja ljudskih prava i načela solidarnosti, koje EU nastoji promicati unutar i izvan Unije. Sudjelovanje bi također osiguralo jedinstvenost stajališta EU-a i zaštitilo usklađenost buduće konvencije s pravnom stečevinom EU-a u području civilne zaštite i humanitarne pomoći.

- **Odabir instrumenta**

Ova Preporuka za odluku Vijeća podnosi se u skladu s člankom 218. stavcima 3. i 4. UFEU-a, kojima je predviđeno da Vijeće donosi odluku o odobravanju sudjelovanja Unije u pregovorima i imenovanju pregovarača Unije. Vijeće također može pregovaraču uputiti pregovaračke smjernice. Ne postoji drugi pravni instrument koji bi mogao postići cilj naveden u ovoj Preporuci.

3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

- ***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Nije primjenjivo.

- **Savjetovanja s dionicima**

Nije primjenjivo.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Nije primjenjivo.

- **Procjena učinka**

Nije primjenjivo.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

Nije primjenjivo.

- **Temeljna prava**

Cilj međunarodne konvencije je promicanje međunarodne suradnje radi zaštite osoba u slučaju katastrofa i istodobno ispunjavanje njihovih potreba i zaštitu njihovih temeljnih prava, kako su priznata u Ugovorima i u Povelji Ujedinjenih naroda.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Nije primjenjivo. Prijedlog ne utječe na proračun. Svako povećanje radnog opterećenja trebat će se riješiti novom dodjelom ili preraspodjelom unutar službi. Sve financiranje trebalo bi osigurati preraspodjelom unutar postojećih proračunskih omotnica trenutačnih programa.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Nije primjenjivo.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Nije primjenjivo.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

Nije primjenjivo.

Preporuka za

ODLUKU VIJEĆA

o ovlašćivanju Europske komisije da u ime Europske unije sudjeluje u pregovorima u okviru Organizacije Ujedinjenih naroda o međunarodnom sporazumu o zaštiti osoba u slučaju katastrofa

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 196. i članak 214. stavak 4. u vezi s člankom 218. stavcima 3. i 4.,

uzimajući u obzir preporuku Komisije,

budući da:

- (1) U prosincu 2024. Opća skupština Ujedinjenih naroda odlučila je prije 2027. sastaviti i sklopiti multilateralni ugovor o zaštiti osoba u slučaju katastrofa na temelju Nacrta članaka koji je 2016. donijela Komisija za međunarodno pravo.
- (2) Nacrt članaka odnosi se na civilnu zaštitu i humanitarnu pomoć, dva područja u kojima Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Uniji daje nadležnost.
- (3) S obzirom na to da u tom području još ne postoji sveobuhvatan međunarodni pravni instrument, cilj tog međunarodnog sporazuma je promicanje međunarodne suradnje u zaštiti osoba u slučaju katastrofa i istodobno ispunjavanje njihovih potreba i zaštita njihovih temeljnih prava, kako su priznata u Ugovorima i Povelji Ujedinjenih naroda.
- (4) Unija, koja od 2011. daje aktivan doprinos iskazujući svoja stajališta Komisiji za međunarodno pravo tijekom izrade Nacrta članaka o zaštiti osoba u slučaju katastrofa, pohvalila je njegovo donošenje.
- (5) Unija bi trebala sudjelovati u pregovorima o međunarodnom sporazumu o zaštiti osoba u slučaju katastrofa,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Odobrava se sudjelovanje u pregovorima o međunarodnom sporazumu pod pokroviteljstvom Ujedinjenih naroda o zaštiti osoba u slučaju katastrofa.

Članak 2.

Komisija se imenuje pregovaračem Europske unije.

Članak 3.

Pregovaračke smjernice u dopuni ovoj Odluci upućuju se Komisiji.

Članak 4.

Pregovori se vode uz savjetovanje s Radnom skupinom Vijeća za međunarodno javno pravo, koja se imenuje posebnim odborom predviđenim u članku 218. stavku 4. UFEU-a.

Članak 5.

Ova je Odluka upućena Komisiji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*