



БЮЛЕТИН

бр.3/2025

„ЛЕГИТИМНОСТ И ОТЧЕТНОСТ ЗА ПО-ДОБРА ЗАЩИТА НА ЛИЦАТА, ПОДАВАЩИ СИГНАЛИ ЗА НАРУШЕНИЯ“ (ЛЕО)



В този брой ще прочетете:

Страница 2-5: Защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения в България: дефицити и необходимост от спешни промени

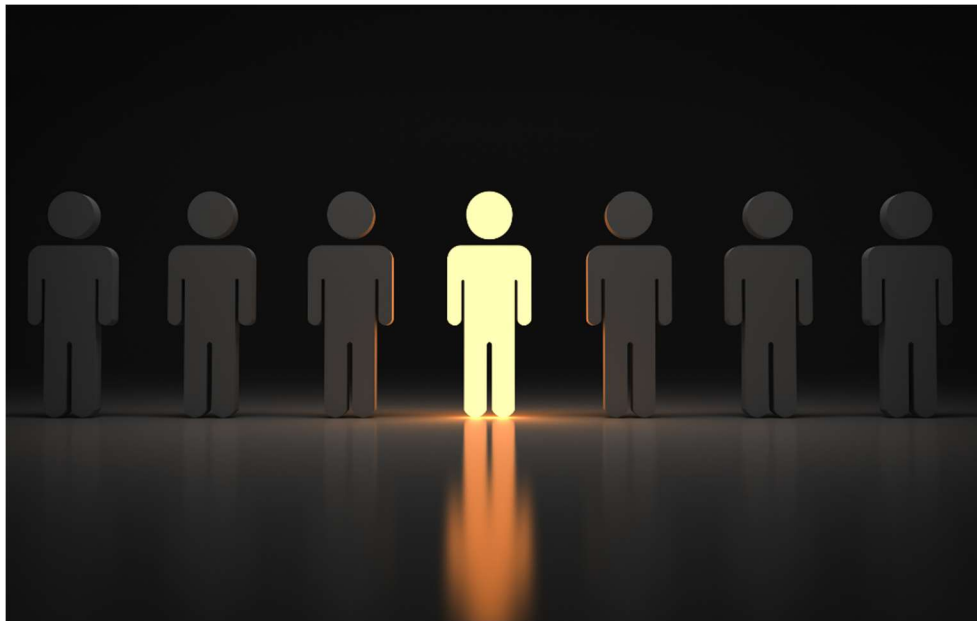
Страница 6-8: Конвенцията на ООН за противодействие на корупцията и защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения - как се справят правителствата по света?

Страница 9-12: Корупцията през очите на българските граждани: какво показват данните от Евробарометър 2025

Страница 13-14: Европейската комисия алармира: България изостава в защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения и борбата с корупцията.

Страница 15-16: За проекта „Легитимност и отчетност за по-добра защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения

Защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения в България: дефицити и необходимост от спешни промени.



Какво откри Одитът на Омбудсмана?

Подаването на сигнали за нарушения е сред най-важните инструменти за разкриване на злоупотреби и нарушения на обществения интерес.

Въпреки приетото законодателство, България все още не гарантира ефективна и навременна защита на лицата, които подават сигнали за нарушения. Настоящата статия разглежда основните слабости в прилагането на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, които са [открити от институцията на Омбудсмана след външен одит](#) на Комисията за защита на личните данни. Акцентът е поставен върху нуждата от нормативни и институционални промени, които да възстановят доверието при подаването на сигналите и да осигурят реална защита за гражданите, които имат смелостта да говорят.

Законът за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСИПОИН) е в сила в България от 2023 г. и въпреки ключовото му значение за укрепването на правовата държава и отчетността, неговото прилагане среща сериозни предизвикателства.

Последният външен одит, извършен от институцията на Омбудсмана и публикуван през месец март 2025 г. върху работата на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) - централният орган за външно подаване на сигнали (т.нар. външен канал) разкри съществени системни пропуски, които ограничават ефективната защита на сигнализиращите лица.



Основни проблеми:

1. Формален подход към защитата на самоличността

Въпреки че законът предвижда автоматична защита на самоличността от момента на подаване на сигнал, на практика КЗЛД я предоставя само при изрично искане. В редица случаи е изисквано разкриване на самоличността, което противоречи, както на духа на закона, така и на разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 година относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза (Директива 2019/1937 или Директивата).

2. Липса на конкретика относно коригиращите мерки

Законът не предвижда ясен механизъм за предприемане на коригиращи действия след получаване на сигнал. Това води до институционално объркване, забавяния и липса на адекватни отговори на нарушенията.



3. Недостатъчна подкрепа за сигнализиращите лица

Предоставяната информация е обща и често не отговаря на реалните нужди на хората, решили да подадат сигнал.

Процедурата за получаване на правна помощ е по общия ред на Закона за правната помощ, който не е подходящ за сигнализиращи лица, които не биха могли, в общия случай, да получат безплатна правна помощ. Още повече специализирана правна помощ.

4. Административни пречки и забавяния

Процесът на обработка на сигналите страда от продължителни срокове и ненужно усложнени административни изисквания, които могат да обезкуражат потенциалните лица, които желаят да подадат сигнали за нарушения и да компрометират защитата им.

Какво е необходимо да се промени?

- Ясно дефиниране на автоматична защита на самоличността, в съответствие с изискванията на ЕС.
- Въвеждане на конкретни и предвидими коригиращи мерки, които институциите да прилагат при сигнали за нарушения.
- Създаване на специализирани мерки за правна и психологическа подкрепа, гарантиращи реална защита на подателите на сигнали.
- Оптимизиране на административните процеси и срокове, за да се гарантира навременна реакция и доверие в системата.

Състоянието на системата за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения в България изисква не просто подобрения, а цялостна преценка на институционалния модел, гарантиращ ефективност, правна сигурност и доверие. Без това усилията за борба с корупцията и насърчаване на обществена ангажираност остават силно ограничени.



Новият Омбудсман на Република България е избран!

Асоциация „Прозрачност без граници“ приветства избора на нов национален Омбудсман, с което се възстановява дейността на институцията след повече от едногодишно прекъсване. На 18.07.2025 г. народните представители избраха г-жа Велислава Делчева с мнозинство от 123 гласа „за“.

Институцията на Омбудсмана играе ключова роля в защитата на правата на гражданите и в отстояването на принципите на доброто управление. Като независим орган, Омбудсманът е важен гарант срещу злоупотреби, административни произволи и нарушени човешки права, особено за уязвимите групи в обществото.

Особено значима е и ролята на Омбудсмана в изграждането и наблюдението на работеща система за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения. В контекста на европейските стандарти и ангажиментите на България по Плана за възстановяване и устойчивост, очакваме институцията да играе все по-активна роля в застъпничеството за ефективна, правна и институционална рамка, която да гарантира независимост и защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения.

Конвенцията на ООН срещу корупцията и защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения – как се справят правителствата по света?



Новият обобщаващ доклад за прилагането на Резолюция 10/8 на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) и чл. 33 от нея представя критична оценка на състоянието на системите за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения в 31 държави от пет региона на ООН. Анализът се базира на приноса на правни експерти и представители на гражданското общество и очертава ясно, както постижения, така и дефицити в глобален план.

Непоследователност в правната рамка и дефицит на защита

Въпреки международното признание за ролята на подаващите сигнали в борбата с корупцията, практическото прилагане на ангажиментите, произтичащи от Резолюция 10/8 остава неравномерно, често фрагментирано и недостатъчно ефективно. Само ограничен брой юрисдикции са приели всеобхватни закони, които предоставят на подаващите сигнали ясна, достъпна и приложима правна защита.



В повечето държави механизмите за докладване са множество, но некоординирани, липсват специализирани институции, на които да бъде възложена отговорността за разследване на жалби и предотвратяване на репресии; услугите за подкрепа (правна помощ, психологическа и финансова подкрепа) са ограничени или напълно отсъстват.

Репресиите - включително уволнения, клевети, съдебни дела (вкл. SLAPP - strategic litigation against public participation) и социален натиск - остават широко разпространени, а правната рамка в редица държави не осигурява минимални процесуални гаранции, включително прехвърляне на доказателствената тежест в случаи на действия срещу отмъщение.

Обществото не знае как и на кого да подаде сигнал

Докладът подчертава, че обществената осведоменост относно механизмите за подаване на сигнали е тревожно ниска. Липсват национални кампании, водени от правителствата, които да информират гражданите и работещите лица за техните права и защитени канали за подаване на сигнали. Съществуващите инструменти често са насочени към публичния сектор, като оставят извън обхвата големи групи - например служители на частни подизпълнители, бивши служители или независими консултанти.

Освен това, процедурите по обработка на сигнали често са бавни, непрозрачни и не осигуряват обратна връзка към лицата, подаващи сигнали за нарушения, което е един от основните фактори, водещи до загуба на доверие в институциите и отказ от участие в съобщаването на нарушения.

Институционални дефицити и липса на независимост

Държавите, в които съществува формално изградена рамка за защита, не винаги разполагат с независими институции с достатъчно ресурси и правомощия за разследване на случаи на репресии. Същевременно, в мнозинството от изследваните страни липсват средства или начини за редовен мониторинг и преглед на ефективността на системите за защита, което прави невъзможно своевременното им адаптиране към реалните предизвикателства.



Вместо да предлагат превенция чрез прозрачни, добре функциониращи и достъпни начини, политиките в много държави остават реактивни, с ограничен обхват, а в някои случаи - с нормативни вратички, позволяващи заобикаляне на закона чрез споразумения за неразкриване на информация или други договорни клаузи, които не следва да имат приоритет пред основни права и свободи.

Докладът подчертава, че без ясно дефинирани стандарти, политическа воля и междуинституционално сътрудничество - включително с гражданското общество и юристите или хората, работещи на терен, то напредъкът в прилагането на Резолюция 10/8 ще остане ограничен.

Правителствата следва да възприемат подход, който включва:

- надграждане на правната рамка чрез обхващане на всички форми на трудова и професионална заетост;
- създаване на независими органи с ясно определен мандат;
- разработване на сигурни и достоверни канали за подаване на сигнали;
- осигуряване на ресурси за правна и психологическа подкрепа;
- забрана на злоупотреби чрез SLAPP и други форми на репресивно съдебно преследване;
- оценка на ефективността на законите и политики въз основа на измерими резултати, включително предотвратени щети и намалени злоупотреби.

Може да се запознаете с пълния доклад: „[От принцип към практика: граждански поглед върху изпълнението на Резолюция 10/8 на английски език.](#)“



Корупцията през очите на българските граждани: какво показват данните от Евробарометър 2025



През юли 2025 г. Европейската комисия публикува специално [издание на Евробарометър](#), посветен на гражданските нагласи към корупцията в държавите членки на ЕС. Проучването очертава мащабна картина на възприятията, опита и очакванията на гражданите по отношение на корупцията в Европейския съюз.

Данните от специалното издание на Евробарометър за 2025 г. сочат, че в България възприятието за корупция остава високо, а доверието в способността на институциите да се справят с нея - слабо.

Ключови резултати:

България спрямо ЕС

Корупцията на високо ниво не се преследва достатъчно

ЕС: 80% съгласни

България: 77% съгласни

Повечето граждани в ЕС и България смятат, че корупцията по върховете на властта остава без последствия.

ЕС: 75% съгласни

България: 66% съгласни

Българите остават критични към бизнес средата, макар и в по-малка степен от европейските си съседи.





Корупцията и фаворизацията пречат на бизнеса

ЕС: 65% съгласни

България: 75% съгласни

В България усещането, че корупцията подкопава бизнеса, е значително по-силно от средното за ЕС. Това подчертава системното възприемане на политически зависимости като бариера пред икономическото развитие.

За да успееш в бизнеса, са нужни политически връзки:

ЕС: 70% съгласни

България: 51% съгласни

България се откроява с по-нисък дял на съгласие спрямо ЕС. Това може да показва или лек спад в възприеманата значимост на връзките, или приемането им за "нормална" част от бизнес средата, което само по себе си е индикатор за дълбока институционална и ценностна ерозия.

Изследването разкрива, че българските граждани възприемат корупцията като пречка за честна конкуренция и икономическо развитие, като в някои измерения те са дори по-критични от средното за ЕС. В други обаче изглеждат по-примирени - възможно отражение на хронично недоверие и адаптация към непроменяща се среда.

Данните подчертават нуждата от реални институционални механизми за отчетност, справедливо правоприлагане и по-силна защита на лицата, които сигнализират за нарушения - ключов инструмент за разкриване на вътрешна корупция.



Българското общество ясно заявява очакванията си за:

- ефективни санкции срещу корумпирани лица;
- защита за лицата, подаващи сигнали за нарушения (whistleblowers);
- прозрачност в обществени поръчки и публично финансиране;
- реална отчетност и независимост на съдебната система;
- активна роля на медиите и гражданския сектор.

Резултатите от Евробарометър са тревожен, но ясен сигнал:

- Корупцията в България не е абстрактно понятие, тя се преживява ежедневно от мнозинството.
- Доверието в националните институции е под минимума, необходим за стабилна демокрация.
- Гражданите искат действия - не кампании, а резултати.

Европейската Комисия алармира: България изостава в защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения и борбата с корупцията



В [Доклада за върховенството на закона за 2025 г.](#), Европейската комисия подчертава ограничения напредък в прилагането на антикорупционните политики в България и ясно заявява, че механизмите за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, не работят ефективно.

Макар Народното събрание да е приело допълнителни изменения в закона за защита на сигнализиращите лица на 30 април 2025 г., които се стремят да отстранят някои основни слабости - като тесния персонален обхват и давностния срок за нарушения, извършени повече от две години назад Европейската комисия посочва, че резултатите остават ограничени.

Въпреки законовата уредба, системата за подаване на сигнали, въведена през 2023 г., е генерирала малък брой сигнали, а част от гражданското общество открито поставя под съмнение дали Комисията за защита на личните данни е най-подходящият орган да отговаря за този механизъм.



Както спрямо националното законодателство, така и съгласно ангажиментите по Плана за възстановяване и устойчивост, България следва да гарантира изграждане на:

- вътрешни и външни канали за подаване и приемане на сигнали;
- механизми за проверка;
- мерки за защита и подкрепа на лицата, които подават сигнали за нарушения;
- публичност на резултатите от проверките.

Неефективна антикорупционна стратегия

Паралелно с това, Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021-2027 г.) не се изпълнява систематично, показва докладът. Няма годишни доклади за 2023 и 2024 г., а предложенията за междинен преглед, обсъдени през октомври 2023 г., не са последвани от действия. Националният съвет по антикорупционни политики не е заседавал от октомври 2023 г.

Асоциация „Прозрачност без граници“ продължава да предупреждава за липсата на задълбочен, основан на данни анализ и видима ангажираност на правителството с изпълнението на стратегията.

Докладът на Комисията очертава тревожни тенденции, като например че законът за защита на лицата подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения съществува, но не работи, а Националната стратегия за противодействие и превенция на корупцията (2021 - 2027) буксува поради липса на реално изпълнение и политическа воля.

Този институционален застой създава климат на безнаказаност, в който гражданите не са стимулирани да подават сигнали, а корупционните практики продължават да се разпространяват.

Защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения и изпълнението на антикорупционната стратегия не са просто паралелни процеси, а са взаимно обвързани механизми в гарантирането на отчетност, прозрачност, почтеност и върховенство на закона.



Проектът ЛЕО се изпълнява от:

две организации на гражданското общество и двете част от движението на Transparency International - Transparency International Romania и Асоциация Прозрачност без граници.

Transparency International Romania и Асоциация “Прозрачност без граници” имат богат опит свързан с подаването на сигнали. И двете организации имат центрове за подаване на сигнали и предоставят безплатни правни консултации и препоръки на граждани, решени да сезират институциите относно случаи на корупция и да защитят законните си права. И двете неправителствени организации имат опит в насърчаването и защитата на лицата, подаващи сигнали нарушения.

От друга страна, предизвикателствата свързани с каналите за подаване на нарушения и възможната защита на лицата в Румъния и България са сходни. Следователно сътрудничеството между двете организации е взаимно полезно.

Съвместната работа между неправителствените организации и държавните институции ще засили правните рамки и стратегии, за да осигурят цялостна защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения.





Програма „Граждани, равенство, права и ценности“

Програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV) има за цел да защитава и насърчава правата и ценностите, заложи в Договорите на ЕС и Хартата на основните права, по-специално чрез подкрепа на активните организации на гражданското общество на местно, регионално, национално и транснационално ниво.

Програмата CERV се стреми да подкрепя и развива отворени, основани на права, демократични, равнопоставени и приобщаващи общества, чиято основа са принципите на върховенството на закона. Това включва наличието на активно и силно гражданско общество, което насърчава демократичното, гражданското и социалното участие на хората и развива богатото многообразие на европейското общество въз основа на нашите общи ценности, история и памет.

Програмата „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV) започна през 2021 г. и ще се изпълнява в продължение на седем години до 2027 г. Тя бе създадена заедно с програма „Правосъдие“ за периода 2021-2027 г. по линия на фонд „Правосъдие, права и ценности“.

Организациите на гражданското общество, действащи на местно, регионално, национално и транснационално равнище, както и други заинтересовани страни, могат да кандидатстват за финансиране по програмата за инициативи, които имат за цел насърчаване на ангажираността на гражданите, равенство за всички и защита и утвърждаване на ценностите на ЕС и на правата.

Проектът „Легитимност и отчетност за по-добра защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения“ (ЛЕО) е съфинансиран от Европейския съюз, чрез програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV).