



Whistleblower  
Empowerment  
& Support Initiative



Съфинансирано от  
Европейския съюз

# АНАЛИЗ НА НУЖДИТЕ

Оценка на предизвикателствата пред защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения

Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)





Инициатива за подкрепа и  
ославяване на лицата,  
поддаващи сигнали



Съфинансирано от  
Европейския Съюз



# АНАЛИЗ НА НУЖДИТЕ

Номер на споразумението:	101213588
Акроним на проекта:	VoiceGuard
Наименование на проекта:	VoiceGuard: Whistleblower Empowerment & Support Initiative
Покана за проекта:	CERV-2024-CHAR-LITI
Продължителност:	24 месеца
Начало на проекта:	01/06/2025

## ОТКАЗ ОТ ОТГОВОРНОСТ:

Финансирано от Европейския съюз. Възгледите и мненията, изразени в този документ, са само на автора(-ите) и не отразяват непременно тези на Европейския съюз. Нито Европейският съюз, нито предоставящият орган могат да бъдат държани отговорни за съдържанието.

**ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ:** Този документ съдържа оригинални непубликувани произведения, освен ако не е изрично посочено друго. Посочването на публикувани по-рано материали и на произведенията на други автори е направено чрез подходящо цитиране.

**АВТОРСКИ ПРАВА:** Този доклад е лицензиран от консорциума VoiceGuard под Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. За детайли вижте: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)



<b>1. Резюме</b>	<b>4</b>
<b>2. Въведение</b>	<b>6</b>
<b>3. Преглед на националните системи</b>	<b>8</b>
3.1. Чехия	8
3.2. България	8
3.3. Румъния	9
3.4. Испания	9
3.5. Гърция	10
3.6. Люксембург	10
<b>4. Методология</b>	<b>11</b>
4.1. Проектни проучвания и събиране на данни	11
4.2. Интервюта с лица, подаващи сигнали и условия за допустимост	11
4.3. Фокус групи	12
4.4. Защита на данните	12
4.5. Характеристики на извадката от участници	12
4.6. Подход за анализ на данните	13
4.7. Качество на данните и ограничения	14
4.8. Забележка относно анонимизирането на публичната версия	14
<b>5. Констатации и анализ</b>	<b>16</b>
5.1. Решението за подаване на сигнал: мотивация и подготовка	16
5.2. Реалността при процеса на подаване на сигнали	18
5.3. Отговорът: репресии и изолация	20
5.4. Последници и въздействие от подаването на сигнали за нарушения	22
5.5. Препоръки за лица, подаващи сигнали за нарушения, и експертни мнения	24
5.6. Анализ на данните от въпросника	26
<b>6. Заключение</b>	<b>29</b>
6.1. Разликата между законодателно намерение и „живата“ реалност	29
6.2. Таксономия на системните пропуски	31



## 1. Резюме

В рамките на Европейския съюз съществува съществено разминаване между декларираната защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, и реалния опит на онези, които действително разкриват нарушения. Нашето изследване очертава картина, която надхвърля отделни бюрократични пропуски. То разкрива устойчива тенденция на дълбоко институционално бездействие, често водещо до професионален срив и сериозни психологически последици. Съществуващите правни рамки нерядко създават само привиден механизъм за съответствие, който на практика е неефективен и не успява да предотврати необратимите вреди, преди те да са настъпили.

Нашите доказателства, събрани в шест държави - членки на ЕС, очертават три ключови проявления на системен провал. Първо, вътрешните канали за подаване на сигнали често функционират като фасада, създавайки привидно усещане за съответствие, при което сигналите потъват в „черна дупка“ на институционално мълчание. Тази процедурна враждебност не се изчерпва с пасивно пренебрегване, а представлява първи етап от по-широка и целенасочена стратегия за репресия. Второ, ответните действия рядко се свеждат до обикновено отхвърляне; те представляват пресметната стратегия, насочена към професионалното и психологическото дискредитиране и маргинализиране на подателя на сигнала. Както отбелязват експерти в областта, първоначалната реакция на организациите често не е да разследват твърденията, а да подронват доверието в подателя, като използват тактики, съобразени с неговия профил, с цел максимално увеличаване на уязвимостта му. Трето, цялостната система за защита е отслабена от съществен структурен дефицит: зависимостта от отложени във времето решения. Юристите подчертават сериозното разминаване между бързината на ответните действия и бавния ход на правосъдните процедури. Това забавяне води до ситуация, при която дори последващите съдебни успехи остават до голяма степен символични, тъй като настъпват значително след като вредите вече са причинени.

Този системен провал има тежка човешка цена. Личното въздействие върху лицата, подаващи сигнали за нарушения, се проявява чрез практики като социална изолация, мобинг и включване в неформални „черни списъци“, които разрушават професионалната им реализация. Психологическите последици са сериозни и често налагат специализирана психиатрична помощ. Изследвания, цитирани от експерти, показват, че психическият тормоз на работното място води до влошаване на когнитивните функции, а съществен дял от самоубийствата сред възрастните се свързва със системен натиск и враждебна работна среда. Този натиск често се използва като инструмент за въздействие, създавайки порочен кръг, при който засегнатите лица губят работата си и възможностите за професионална реализация. Тежестта на преживяното се задълбочава от специфичната травма на предателството - ситуация, в която именно системата, призвана да осигурява защита, се превръща в източник на вреда, подкопайвайки фундаменталното доверие в справедливостта.



Наличните доказателства подчертават спешната необходимост от фундаментална промяна както в концептуалната рамка, така и в практическото прилагане на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения. Макар че добрите практики и конкретните препоръки за политики ще бъдат разгледани в последващи изследвания в рамките на проекта VoiceGuard, вече е ясно, че преобладаващият модел, който разчита основно на последващи средства за защита, се е доказал като неефективен.

Този модел следва да бъде заменен с подход, който поставя акцент върху проактивни и превантивни мерки. Нараства подкрепата за въвеждането на ефективни предварителни съдебни механизми, включително обезпечителни мерки, насочени към предотвратяване на ответни действия. Една действително ефективна система следва да се опира и на два допълващи стълба: преодоляване на неравнопоставеността между страните чрез осигуряване на държавно подкрепена финансова помощ и предоставяне на интегрирана, специализирана психосоциална подкрепа, обхващаща етапите преди, по време и след подаването на сигнал. В крайна сметка, данните от юрисдикции с доказано висока ефективност, като Люксембург, показват, че реална защита е постижима. Широко разпространеният неуспех не произтича от непреодолими слабости в самия защитен мандат, а по-скоро от локални културни и институционални съпротиви срещу неговото прилагане.



## 2. Въведение

Лицата, подаващи сигнали за нередности, играят ключова роля в разкриването на корупция и други форми на неправомерно поведение, които застрашават обществения интерес. Чрез своите разкрития те допринасят както за опазването на човешки живот, така и за защитата на обществените ресурси. Въпреки това, тези лица често са изправени пред сериозни лични рискове, включително загуба на работа, тормоз на работното място, ограничаване на бъдещи професионални възможности и, в крайни случаи, заплахи за физическата им неприкосновеност.

Защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности, от несправедливи последици, включително репресии, дискриминация или други неблагоприятни действия, насърчава по-честото докладване на нарушения. Такава защита увеличава вероятността нарушенията да бъдат предотвратени, разкрити и санкционирани. Следователно, защитата на лицата, които докладват за нарушения, е от съществено значение за подобряване на спазването на законовите разпоредби.

Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които съобщават за нарушения на правото на Съюза (наричана по-долу „Директивата“), влезе в сила на 16 декември 2019 г., с краен срок за транспониране - 17 декември 2021 г. Въпреки че редица държави членки не спазиха този срок, процесът на прилагане се ускори през 2022 и 2023 г. вследствие на производства за установяване на нарушения, иницирани от Европейската комисия. До края на 2023 г. всички държави членки на ЕС бяха приели национално законодателство за транспониране на Директивата, макар че темпът и качеството на този процес се различаваха съществено. Съгласно принципа на директния ефект, задълженията по Директивата се прилагат спрямо субектите от публичния сектор от 17 декември 2021 г., докато за частния сектор те започват да действат в съответствие с националните режими във всяка държава членка.

Проектът VoiceGuard, финансиран по Програмата „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV), има за цел да подобри прилагането и ефективността на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения в Европейския съюз. Работен пакет 2 представлява аналитичното ядро на проекта и включва анализ на потребностите, оценка на уменията, преглед на добри практики и изготвяне на препоръки за политики. В съвкупност тези дейности формират цялостна доказателствена основа за идентифициране на пропуски, изграждане на капацитет и разработване на практически инструменти за подобряване на системите за защита.

Настоящият анализ на потребностите разглежда опита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, както и на специалистите, които ги подкрепят, за периода от влизането в сила на директния ефект на Директивата (17 декември 2021 г.) до октомври 2025 г.



Данните са събрани в шест държави членки на ЕС: Чехия, Испания, България, Румъния, Гърция и Люксембург. Анализът има за цел да идентифицира практическите предизвикателства, пред които са изправени лицата, подаващи сигнали за нарушения, включително по отношение на функционирането на каналите за подаване на сигнали, адекватността на защитните механизми, достъпа до услуги за подкрепа и ефективността на правната рамка в практиката.

Изследването се основава на задълбочени интервюта с лица, подаващи сигнали за нарушения, както и на фокус групи с професионалисти в подкрепа на тези лица - адвокати, държавни служители, психолози, представители на гражданския сектор и съдии. Чрез приоритизиране на гледните точки на пряко засегнатите, анализът идентифицира ключови разминавания между нормативната уредба и нейното реално прилагане. Констатациите са насочени към формулиране на основани на доказателства препоръки за подобряване на политиките, картографиране на добри практики, изграждане на капацитет и създаване на практически инструменти за по-ефективна подкрепа на лицата, подаващи сигнали за нередности в Европейския съюз.



## 3. Преглед на националните системи

### 3.1. Чехия

Чехия прие Закона за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, на 21 април 2023 г., като той влезе в сила на 1 август 2023 г. С това страната значително надхвърли крайния срок за транспониране на европейското законодателство (17 декември 2021 г.), приключвайки процеса с близо 18 месеца закъснение.

Съгласно закона работодателите с 50 или повече служители са задължени да въведат вътрешни канали за подаване на сигнали. За организациите с над 250 служители това изискване се прилага от 1 август 2023 г., докато за тези с между 50 и 249 служители беше предвиден преходен период до 15 декември 2023 г. Материалният обхват на закона включва и нарушения, наказуеми с глоба с максимален размер от най-малко 100 000 чешки крони. Същевременно чешкото законодателство не предвижда защита за анонимни сигнали, тъй като подаването им изисква идентифицираща информация, като име, фамилия и дата на раждане. Анонимните податели на сигнали получават защита срещу ответни действия едва след разкриване на самоличността им. Предвидените санкции могат да достигнат до 1 милион чешки крони, като лицата, отговорни за приемането и обработването на сигнали, подлежат на глоби до 100 000 чешки крони при неизпълнение на задълженията си.

Наред с нормативната рамка, Чехия се сблъсква и със съществени културни предизвикателства. Обществената осведоменост и доверието в механизмите за подаване на сигнали остават ниски, а скептицизмът към тях е широко разпространен. Тези нагласи ограничават ефективността на системата и подчертават необходимостта от последователни усилия за повишаване на информираността и насърчаване на културна промяна<sup>1</sup>.

### 3.2. България

България транспонира Директивата чрез Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, приет през февруари 2023 г. Работодателите с 250 или повече служители бяха задължени да приведат дейността си в съответствие с новите изисквания от 4 май 2023 г., докато за организациите с между 50 и 249 служители беше предвиден срок до 17 декември 2023 г. за създаване на вътрешни канали за подаване на сигнали. Българският законодател възприе по-широк подход, като разшири материалния обхват отвъд изискванията на правото на ЕС. В него се включват не само нарушения на правото на Съюза, но и на българското законодателство, престъпления от общ характер, както и нарушения на трудовото законодателство.

Въпреки че властите и работодателите не са законово задължени да разследват анонимни сигнали, всеки, който подаде сигнал за нередности, чиято самоличност бъде разкрита по-късно, има право на пълна правна защита срещу репресивни мерки. Законът въвежда система от санкции с административни глоби както за юридически, така и за физически

<sup>1</sup> Oživení, 'O existenci zákona o ochraně oznamovatelů ví málokdo' (Прес релийз, януари 2024); вж. също Behavior, достъпно на <https://oziveni.cz/2024/01/o-existenci-zakona-o-ochra-ne-oznamovatelu-vi-malokdo/>



лица, а административният контрол и цялостният надзор на законодателството за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения, е отговорност на Комисията за защита на личните данни, която е и националният канал за външно подаване на сигнали.

### 3.3. Румъния

Румъния транспонира Директивата чрез Закон № 361/2022 относно защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности в обществен интерес, който влезе в сила на 22 декември 2022 г. Законът изисква всички публични органи и частни субекти с 50 или повече служители да създадат вътрешни канали за подаване на сигнали. За големите организации задълженията се прилагат незабавно, докато за средните предприятия (50-249 служители) беше предвиден преходен период до 1 януари 2024 г.

Лицата, подаващи сигнали за нарушения могат да използват както вътрешни, така и външни канали, като Националната агенция за почтеност (ANI) изпълнява ролята на основен компетентен орган за външно подаване на сигнали и надзор върху спазването на закона. Агенцията има и задължение да предоставя годишни статистически отчети на Европейската комисия. Националното законодателство дефинира „нарушения“ като действия или бездействия, които са незаконни или противоречат на целта на закона. По отношение на обхвата, законът препраща към всички области, посочени в Директивата, но формулировката не е напълно ясна. Разпоредбата включва израза „като“, когато изброява съответните области, което предполага неизчерпателен характер на изброяването. Въпреки това липсата на яснота води до разнородна практика и различия в тълкуването между представителите на администрацията и съдебната власт. Макар законът да дава приоритет на сигналите с установена самоличност, анонимните сигнали следва да бъдат разглеждани, когато съдържат достатъчно данни за нарушение. В тези случаи лицата, подаващи сигнали за нарушения могат да се ползват от защита срещу ответни действия, ако самоличността им впоследствие бъде разкрита.

### 3.4. Испания

Испания транспонира Директивата чрез Закон 2/2023 от 20 февруари, който влезе в сила на 13 март 2023 г. Законът задължава всички публични органи и частни дружества с 50 или повече служители да създадат вътрешна информационна система (IIS) за подаване на сигнали. За организациите с над 250 служители срокът за съответствие беше до 13 юни 2023 г., докато за тези с 50-249 служители беше предвиден преходен период до 1 декември 2023 г.

Съществена особеност на испанската рамка е изричното изискване вътрешните системи да приемат и обработват анонимни сигнали, което засилва нивото на защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения. Законът предвижда строг санкционен режим, като административните глоби могат да достигнат до 1 000 000 евро за юридически лица и до 300 000 евро за физически лица при тежки нарушения, включително ответни действия или нарушаване на поверителността. Autoridad Independiente de Protección del Informante (AIPPI) изпълнява ролята на централен национален орган за външно подаване на сигнали и надзор. След официалното ѝ въвеждане в действие на 1 септември 2025 г., всички



задължени субекти бяха длъжни да регистрират определените от тях отговорни лица за управление на вътрешните системи в AIPI до 1 ноември 2025 г.

### 3.5. Гърция

Гърция транспонира Директивата чрез Закон 4990/2022, който влезе в сила на 11 ноември 2022 г. С него се въвежда задължение за всички публични органи и частни дружества с 50 или повече служители да определят отговорно лице за приемане и проследяване на подадените сигнали. За организациите с над 250 служители срокът за съответствие беше до 11 май 2023 г., а за тези с 50-249 служители до 17 декември 2023 г. Независимо от броя на персонала, субектите, опериращи във високорискови сектори като финансовите услуги, транспорта и околната среда, също са задължени да въведат такива механизми.

Гръцката правна рамка допуска подаването на анонимни сигнали, като задължението за тяхното разглеждане възниква при наличие на достатъчно данни за нарушение. В случай че впоследствие самоличността на лицето, подало сигнала за нарушение бъде установена, той се ползва от пълна защита срещу ответни действия, които са изрично забранени и подлежат на санкции. Административните глоби могат да достигнат до 500 000 евро, като в определени случаи се предвиждат и наказателни последици. Националният орган за прозрачност (NTA) изпълнява функциите на централен външен канал за подаване на сигнали.

### 3.6. Люксембург

Люксембург транспонира Директивата чрез Закона от 16 май 2023 г., влязъл в сила на 21 май 2023 г. Законодателството възприема широк подход, като разширява материалния обхват до нарушения на всички национални правни норми, а не само на тези, произтичащи от правото на ЕС.

Всички публични органи и частни организации с 50 или повече служители са задължени да създадат надеждни вътрешни канали за подаване на сигнали. За организациите с над 250 служители изискванията се прилагат от май 2023 г., докато за тези с 50-249 служители беше предвиден срок до 17 декември 2023 г. Създадена е специализирана Служба за подаване на сигнали за нередности (Office des signalements), която осъществява надзор и предоставя методическа подкрепа. Макар че работодателите не са изрично задължени да приемат анонимни сигнали, лицата, подаващи сигнали за нарушения, чиято самоличност бъде установена впоследствие, се ползват от защита срещу ответни действия.

При неспазване на задълженията, включително липса на вътрешни канали или предприемане на ответни действия, се предвиждат глоби в размер от 1 500 до 250 000 евро (с възможност за удвояване при повторно нарушение), както и санкции за физически лица до 25 000 евро.



## 4. Методология

### 4.1. Проектни проучвания и събиране на данни

Анализът на потребностите използва смесена качествена методология, комбинирайки полу структурирани интервюта с лица, подаващи сигнали за нарушения и дискусии във фокус групи с професионалисти, предоставящи подкрепа. Този двупластов подход имаше за цел да осигури цялостно разбиране на екосистемата за подаване на сигнали, като съчетае опита от първа ръка на лицата, подаващи сигнали за нарушения със системните перспективи на експертите, ангажирани в рамките за защита. За гарантиране на методическата точност през септември 2025 г. беше проведено пилотно тестване чрез фокус група в Румъния и интервю с лице, подало сигнал за нередности, в Испания. Пилотният етап идентифицира само незначителни проблеми и след корекции в протокола, фазата на основно събиране на данни се проведе между октомври и ноември 2025 г.

### 4.2. Интервюта с лица, подаващи сигнали за нарушения и условия за допустимост

Компонентът с интервюта се фокусира върху лица, които са направили защитени разкрития съгласно Директивата или съответното национално законодателство за нейното прилагане. Критериите за допустимост се определят от датата на подаване на сигнала: за лицата, подаващи сигнали за нарушения от публичния сектор се изисква сигналът да е подаден на или след 17 декември 2021 г., съгласно принципа на директното действие на Директивата, докато за лицата, подаващи сигнали от частния сектор се изисква сигналът да е подаден след влизането в сила на съответния национален закон за транспониране. Освен това участниците трябваше да са били наети или да пребивават в държава членка на ЕС към момента на подаване на сигнала.

Набирането на участници се извършваше чрез целенасочен подбор и метода „снежна топка“, като партньорите по проекта идентифицираха участниците посредством професионални мрежи, организации на гражданското общество и правни кантори. Полу структурираното ръководство за интервюта беше организирано в пет тематични области: произход и мотивация на лицето, сигнализиращо за нарушения; използваните канали за подаване на сигнали (вътрешни, външни или публично оповестяване); реакцията на организацията и непосредствената среда; осезаемите последици от разкриването; както и последващите нужди и препоръки към лицето. Интервютата се провеждаха предимно присъствено или чрез криптирани видеовръзки, като малка част от тях бяха попълнени писмено по искане на респондента. Всички сесии се провеждаха на родния език на участника от представители на партньорските организации в проекта VoiceGuard, които владеят свободно съответния език.

### 4.3. Фокус групи

За да се осигури триангулация на индивидуалните свидетелства, бяха проведени пет фокус групи в Чехия, Испания, България, Румъния и Гърция. Тези сесии с продължителност приблизително между два и три часа включваха между шест и осем участници, представляващи мултидисциплинарен спектър от професии, сред които адвокати, специализирани в случаи на лица, подаващи сигнали за нарушения, представители на антикорупционни неправителствени организации, психолози, лица, отговорни за приемането и обработката на сигнали, експерти по съответствие и съдии.

Протоколът за дискусия беше структуриран около шест основни аналитични направления: професионален опит и типични категории случаи; нуждите на лицата, подаващи сигнали за нарушения, през целия процес на подаване на сигнали; системни и психологически бариери пред подаването на сигнали; последиците от разкриването и ефективността на институционалните механизми; тенденции и законодателно развитие; както и заключителен раздел за общи наблюдения и нововъзникващи проблеми.

### 4.4. Защита на данните

Предвид уязвимостта на лицата, подаващи сигнали за нередности, гарантирането на безопасността и анонимността на участниците беше водещ етичен и правен приоритет. Всеки участник получи формуляр за информирано съгласие, който подробно описва целите на изследването, начина на обработка на данните и правото на отказ по всяко време. Аудиозаписът се извършваше само при изрично съгласие, с цел минимизиране на риска. В случаите, когато участниците изразяваха опасения относно сигурността, изследователите прибегваха до ръчно водене на бележки.

Всички записи бяха систематично анонимизирани в процеса на обработка, така че да се премахне всякаква идентифицираща информация. Проучването беше проведено в съответствие с Общия регламент относно защитата на данните (GDPR) на ЕС и приложимите национални рамки за защита на данните, като безопасността на респондентите беше поставена като централен приоритет през целия изследователски процес.

### 4.5. Характеристики на извадката от участници

Окончателната извадка от лица, подаващи сигнали за нарушения, включваше 16 участници (N=16) от Люксембург (n=5), Чехия (n=4), България (n=2), Гърция (n=2), Испания (n=2) и Румъния (n=1). Групата отразява разнообразни организационни контексти, с ясно изразено преобладаване на случаи от публичния сектор. В тези държави сигналите най-често се отнасяха до неправомерно управление на публични средства, държавни активи или европейски субсидии. Респондентите от частния и неправителствения сектор бяха съсредоточени основно в Румъния, Гърция и Люксембург. Докладваните нарушения обхващаха широк спектър от финансови измами и корупция до проблеми, свързани с безопасността на труда, нарушения на трудовите права, конкурентното право и киберсигурността.



Данните очертават ясно разминаване в стратегиите за подаване на сигнали. Респондентите от България (n=2), Испания (n=2) и по-голямата част от Чехия (n=3) са разчитали на външно или публично оповестяване поради липса на доверие във вътрешните механизми за сигнализиране. Всички респонденти от Люксембург (n=5) и Гърция (n=2) са използвали вътрешни канали, като един от гръцките участници го е направил по неформален начин, поради отсъствие на официална процедура за докладване. Към момента на провеждане на изследването много от случаите оставаха нерешени или бяха в процес на съдебно разглеждане.

В Люксембург бяха отчетени и отделни успешни случаи, докато респондентите в останалите държави често съобщаваха за сериозни репресивни последици. В допълнение към тези индивидуални свидетелства, експертната извадка (n=32) предостави мултидисциплинарна перспектива върху средата за подкрепа, като включваше мненията на адвокати, психолози, съдии, представители на гражданското общество, държавни служители и експерти по съответствие всички с пряк практически опит в защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности. Докато фокус групите бяха успешно проведени в повечето държави членки, опитите за организиране на такава в Люксембург останаха без успех, въпреки проведената широка информационна кампания.

#### 4.6. Подход за анализ на данните

Качествените данни бяха анализирани чрез структуриран тематичен анализ, базиран на рамков подход, който отразява предварително заложения методологичен дизайн на проекта и приложния характер на анализа на потребностите. Подходът съчетава дедуктивно структуриране с индуктивен тематичен синтез и беше последователно прилаган в шест тематични области, съответстващи на етапите от пътя на лицето, подаващо сигнал за нередности: (А) мотивация и подготовка, (В) процес на подаване на сигнала, (С) институционален и организационен отговор, (D) последици и въздействие, (Е) потребности и препоръки и (F) въпросник.

За всяка тематична област анализът следваше триетапна процедура.

На първия етап първичните данни от лицата, подаващи сигнали за нарушения, бяха обработени чрез специално разработени таблици в Excel, съответстващи на всяка тематична област. Отговорите бяха синтезирани чрез идентифициране на доминиращи наративи и повтарящи се модели, като се обръщаше внимание както на сходствата, така и на различията между отделните държави. Когато беше приложимо, резултатите се анализираха във връзка с предварително формулирани хипотези за съответната тематична област, съгласно матрицата на хипотезите на проекта. Въз основа на наличните емпирични данни всяка хипотеза беше оценена като потвърдена, отхвърлена или частично потвърдена.

На втория етап констатациите от интервютата с лицата, подаващи сигнали за нарушения, бяха съпоставени с данните от експертните фокус групи. Записите от фокус групите бяха анализирани в цялост, с цел да се идентифицират прозрения, свързани с темите, повдигнати от респондентите във всяка тематична област. Тази стъпка позволи



контекстуализиране на индивидуалния опит, формулиране на системни обяснения за наблюдаваните бариери и оценка дали установените проблеми отразяват по-широки структурни тенденции, а не единични случаи.

На последния етап констатациите бяха валидирани чрез анализ на структуриран въпросник, разработен с цел потвърждаване на качествените изводи от интервютата. Този етап интегрира количествени данни, за да се идентифицират статистически тенденции в участващите държави, включително възприятията на участниците относно доверие, процедурна справедливост и лична безопасност.

Целият аналитичен процес беше осъществен в Excel чрез използване на структурирани таблици, които свързват респондентите, тематичните области, хипотезите, експертните прозрения и илюстративните цитати. Този подход допринесе за прозрачността на анализа и позволи систематично сравнение както между отделните случаи, така и между държавите.

#### 4.7. Качество на данните и ограничения

Надеждността на анализа беше осигурена чрез систематично сравнение на различни случаи, прилагане на единна аналитична рамка във всички тематични области и триангулация между данни от лица, подаващи сигнали за нарушения, и източници с експертни оценки.

Следва обаче да бъдат отчетени някои ограничения. Качествената извадка не е статистически представителна и предполага риск от пристрастие при самоизбор, тъй като е по-вероятно да участват лица с негативен опит или нерешени казуси. Възможно е констатациите да са повлияни и от т.нар. пристрастие при припомняне, тъй като респондентите често описват събития, случили се в миналото. Когато това беше възможно, техните твърдения бяха съпоставяни с налична документация и анализирани в контекста на действащото законодателство към момента на изготвяне на доклада, както и с оглед на експертната оценка.

За да се гарантира съпоставимост на резултатите в различните правни и културни контексти на шестте участващи държави, беше разработен стандартизиран протокол за събиране на данни на английски език. Партньорските организации го преведоха на съответните национални езици и проведоха интервютата на място, с цел да осигурят по-голям комфорт за респондентите и по-висока точност на събраната информация. Впоследствие записите (или подробните резюмета) бяха преведени обратно на английски език за нуждите на общия тематичен анализ. Този децентрализиран процес на превод може да е довел до известна загуба на смислови нюанси, но същевременно събирането на данни беше осъществено от местни експерти с добро познаване на националния контекст.

#### 4.8. Забележка относно анонимизирането на публичната версия

За да бъдат гарантирани най-високите стандарти за етика в качествените изследвания и защита на данните, настоящата версия на Доклада за анализ на нуждите е преминала



през процес на анонимизация. Неговата цел е да защити самоличността, професионалния статус и личната сигурност на лицата, подаващи сигнали за нарушения, които споделиха чувствителни и често високорискови преживявания. Същият подход е приложен и спрямо участващите експерти, като са уважени изричните искания за поверителност на част от участниците във фокус групите.

На практика това означава, че са премахнати или обобщени географски маркери, конкретни национални юрисдикции, институционални принадлежности, точни времеви рамки и други детайли, които биха могли да доведат до идентифициране на участниците. По този начин текстът позволява на обществеността и политиците да се запознаят с установените системни проблеми, без да се компрометира безопасността на хората, които са ги разкрили. По същите съображения Техническото приложение към Доклада за анализ на нуждите не е публично достъпно.



## 5. Констатации и анализ

Тази глава представя консолидиран анализ на опита на 16 лица, подаващи сигнали за нарушения, и 32 професионалисти, които са ги подкрепяли, в шест държави членки на ЕС след прилагането на Директивата. Въз основа на задълбочени интервюта и експертни фокус групи, анализът проследява хронологично пътя на лицата, подаващи сигнали - от първоначалната мотивация до подаването на сигнал, както и последващите дългосрочни ефекти и неудовлетворени нужди. Чрез интегриране на качествени свидетелски показания с количествени данни от въпросници, тази глава идентифицира системни пропуски между законодателните намерения на Директивата и практическата реалност, като показва, че формалните защити често не успяват да осигурят истинска безопасност за тези, които действат в обществен интерес.

### 5.1. Решението за подаване на сигнал: мотивация и подготовка

Фазата на мотивация и подготовка представлява ключовата първа стъпка в процеса на подаване на сигнали за нарушения. Този етап определя дали лице ще предприеме потенциално разкриване на нередности. В този раздел се анализират вътрешните и външните фактори, които подтикват човек да обмисли подаване на сигнал на неправомерни действия, като се оценяват моралните, психологическите и информационните бариери, пред които той или тя се изправя, преди да направи официално разкриване. Разбирането на тези предварителни условия е от съществено значение за изграждането на системи, които насърчават, а не възпират, подаването на сигнали за нарушения.

#### Мотивиращи фактори за подаване на сигнал

Решението за разкриване на неправомерни действия рядко е рационално изчислено и рядко се взема в безопасна среда. За повечето респонденти това е било реакция, продиктувана от неизбежен морален или правен конфликт. Основните мотиви произлизат от чувство за почитеност, отказ да участват в незаконни дейности или стремеж да избегнат съучастие в системна измама. Лицата, подаващи сигнали за нередности, често описват ситуации, при които мълчанието е било невъзможно или неприемливо.

*„Това беше необходимост, защото мениджърът заемаше изключително силна позиция. (...) Страхувах се, че ако не изпълня неговите изисквания, ще ми отмъсти.“*

Това чувство за принуда беше споделено и от респондент, който се почувства принуден да действа едва след като многократно стана свидетел на бездействие от страна на властите, към които се обръщаше преди публичното оповестяване. Тази ситуация създаде усещане за институционално съучастие и сериозна липса на доверие:



*„Не се чувствах в безопасност да подам сигнал по вътрешния канал за подаване на сигнали на [държавна институция] и не вярвах, че хората или процедурите там ще ме подкрепят. Една от основните причини за това бе явната липса на действия... Тяжното бездействие създаде усещането, че дори институциите на по-високо ниво не желаят да се намесят.“*

## Основни пречки пред подаването на сигнали

Двете основни пречки, установени във фазата на подготовка, бяха дълбокият информационен вакуум и токсичната организационна среда. Респондентите последователно съобщаваха за липса на достъпна и разбираема информация относно техните права и правилните процедури за подаване на сигнали. Много от тях трябваше да разчитат на собствени източници, неофициални канали или опита на колеги, за да се ориентират как да действат, което допълнително усложняваше процеса и увеличаваше усещането за риск. Много от тях трябваше да разчитат на търсене в интернет или да се свържат с неправителствени организации, защото вътрешните правила и процедури не съществуват, бяха неясни или се възприемаха като капани<sup>2</sup>.

Широко разпространеното недоверие към лицата, отговорни за приемането и обработването на сигнали, се очерта като съществена бариера. Подателите на сигнали често възприемат тези длъжностни лица като свързани с управленските структури, отговорни за самите нарушения, което на практика обезсмисля използването на вътрешните канали. Тази културна враждебност функционира като силен възпиращ фактор:

*„Не, изобщо не се чувствах в безопасност. Още преди да проговоря, имах чувството, че ако повдигна тези въпроси, организацията ще ме възприеме по-скоро като проблем, отколкото като някой, който помага... Културата беше по-скоро за защита на организацията, отколкото за защита на човека, който подава сигнала.“*

## Хипотетичен анализ: предварителни условия за подаване на сигнал

Хипотезата, че наличието на надеждна, дискретна и независима среда е ключово предварително условие за подаване на сигнали, намира силно потвърждение, най-вече чрез последните от нейното отсъствие. Данните от различни юрисдикции показват, че липсата на такава среда действа като съществена психологическа бариера и възпиращ фактор. В ограничените случаи, в които респондентите са се чувствали защитени, това усещане за сигурност е било пряко свързано с наличието на ефективни механизми за анонимно подаване на сигнали и вътрешни системи, гарантиращи институционална независимост от управленските структури. Тези констатации до голяма степен опровергават наличието на реална култура на „споделяне“ в повечето организации, от които произхождат лицата, подаващи сигнали за нарушения. По-често респондентите описват среда на мълчание или култура, в която подаването на сигнали е стигматизирано. Липсата на подкрепяща организационна среда е пряко свързана с повишена несигурност

<sup>2</sup> По подобен начин, Transparency International посочва несигурността относно това как, къде и на кого да се подаде сигнал, както и страхът от последствия, като основни причини, поради които хората предпочитат да мълчат (Transparency International, 2018, *Ръководство за най-добри практики за законодателство в областта на подаването на сигнали за нередности*) <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>



и с тенденция за заобикаляне на вътрешните канали в полза на външно или публично разкриване.

Необходимостта от ясни правни познания и прозрачни процедури също е ясно потвърдена от данните. Около половината от респондентите посочват съществен дефицит на информацията относно своите права и процеса на подаване на сигнали. Тази липса на яснота често води до отлагане на докладването или до търсене на външна правна помощ. За разлика от това, среди с ясни и предвидими правила позволяват процесът да се възприема като управляемо процедурно действие, а не като рисков морален избор. Данните относно ролята на анонимността като предварително условие остават по-нюансирани и контекстуално зависими. За част от респондентите анонимността е ключов механизъм за защита срещу ответни действия. Други обаче посочват, че поради естеството на тяхната позиция или спецификата на информацията, разкриването на самоличността е практически неизбежно. В отделни случаи участниците съзнателно са избрали да се идентифицират, с цел повишаване на достоверността на подадените сигнали. Това показва, че макар анонимността да е значим фактор, тя не представлява универсално условие за подаване на сигнали.

Експерти от изследваните държави допълнително осветляват системните фактори, които пораждаят страх и недоверие сред лицата, подаващи сигнали за нередности. Те отбелязват, че потенциалните податели на сигнали често извършват прагматичен анализ на разходите и ползите и стигат до извода, че личните и професионалните рискове надвишават вероятността за реална институционална промяна. Експертните оценки потвърждават, че дори при наличие на формална правна рамка, нейното прилагане често остава повърхностно и не гарантира ефективна защита. Особено проблематичен е повтарящият се структурен дефицит, при който представители на ръководството са натоварени с приемането и разглеждането на сигнали - практика, която създава присъщ конфликт на интереси и подкопава независимостта на вътрешните канали за подаване на сигнали. В резултат се оформя съществено разминаване между нормативната цел за осигуряване на сигурен и структуриран процес на подаване на сигнали и реалността на организационни култури, белязани от страх и враждебност. Вътрешните канали, замислени като първа линия на защита, често се заобикалят именно поради липсата на доверие и опасенията от ответни действия, което превръща процеса на подаване на сигнали в източник на конфликти, а не в механизъм за тяхното разрешаване.

## 5.2. Реалността при процеса на подаване на сигнали

Този раздел премества фокуса от решението за подаване на сигнал към самия процес на сигнализиране, като изследва разминаването между формално установените процедури и реалността, с която се сблъскват лицата. Анализът разглежда как процедурни пропуски, комуникационни сривове и институционална враждебност трансформират процеса на сигнализиране в начален етап на ответни действия. Пътищата на сигнализиране, предприети от 16-те участници, се отличават с разнообразие и рядко следват линейна логика. Половината от тях са използвали многоканален подход - стратегия, продиктувана от необходимост. Това фрагментирано „движение“ между различни канали е резултат от неуспешни първоначални опити, които принуждават



лицата, подаващи сигнали да търсят институция, готова да реагира. Техните действия отразяват едновременно стремеж към разрешаване на проблема и необходимост от самозащита в среда, възприемана като неотзивчива или нефункционална.

Една от най-съществените пречки, очертани в данните, е феноменът на т.нар. „черна дупка“ – системен комуникационен провал, при който подадените сигнали попадат в среда на институционално мълчание. Повечето респонденти съобщават за липса на потвърждение за получаване или за отсъствие на последваща комуникация както от вътрешните, така и от външните канали, към които са се обърнали. Това институционално мълчание е широко разпространено и води до значително психологическо напрежение<sup>3</sup>. Този опит е илюстриран от следния разказ на участник:

*„Това, което ме впечатли най-силно, беше пълната липса на структура - подаваш сигнал за нещо сериозно, а след това всичко сякаш изчезва в „черна кутия“. От моя гледна точка последва единствено тишина.“*

В някои случаи това пасивно възпрепятстване ескалира в активна намеса. Друг респондент събщи, че достъпът му до информационните системи на организацията, включително имейл, е бил блокиран, за да му се попречи да документира и докладва за нарушенията допълнително.

### Ипотетичен анализ: предварителни условия за подаване на сигнала

Хипотезата, че постоянната обратна връзка подкрепя и поддържа доверието на лицата, подаващи сигнали за нарушения, е потвърдена в утвърдени институции. Връзката е най-очевидна в случаите, когато респондентите, които са били информирани, също са започнали с високо доверие в своята организация. Данните показват и модел на ерозия на доверието сред участниците, които първоначално са имали високо доверие, но по-късно са се сблъскали с липса на обратна връзка. Това е довело до чувство за предателство, когато организацията не е успяла да осигури очакваната прозрачност. Активната обратна връзка е необходима за поддържане на доверието в реално работещите системи.

Експерти от различни юрисдикции са единодушни, че рамките за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, често функционират като „театър на съответствието“ – системи, които съществуват формално, но на практика са лишени от реална ефективност. Това създава среда на процедурна враждебност, в която самият процес на подаване на сигнали се превръща в начален етап на ответни действия.

Тази формална култура на съответствие е описана от експертите с особена острота. По отношение на ефективността на вътрешните канали за подаване на сигнали, един от тях

<sup>3</sup> Въпреки че Директивата изисква предоставяне на обратна връзка към сигналподателя, нейното практическо прилагане се усложнява от разнообразието на националните институционални модели (например разграничението между разследващи органи и органи, приемащи сигнали). Това разнообразие създава структурни уязвимости както по отношение на защитата на самоличността, така и на ефективния обмен на информация. (Kovanič, M., 2025, февруари. Последващи действия по сигнали за нередности: сравнителен анализ на модели, възприети в избрани европейски държави.) <https://www.oznamovatelja.sk/wp-content/uploads/2025/03/Following-up-on-whistleblowing-reports.pdf>



отбелязва: „[Те] изобщо не функционират.“ Друг подчертава, че практическата приложимост на съществуващите механизми за защита е силно ограничена, включително поради липсата на достатъчна яснота в действащото законодателство. Проблемът не се ограничава до отделни държави, а се проявява като по-широк системен дефицит. Допълнителни експертни оценки потвърждават това разминаване между нормативната рамка и реалното ѝ прилагане: „Механизми за защита съществуват, но не винаги функционират ефективно на практика... прилагането често е недостатъчно.“ Тази широко разпространена липса на функционалност показва, че процедурната враждебност не е случаен ефект, а пряка последица от системи, които или са концептуално недоразвити, или системно пренебрегвани при прилагането им.

Съществува разлика между обещанието на Директивата за процедурна безопасност и реалността на процедурната враждебност. Законовите задължения за надеждни канали, навременно потвърждение и съществена обратна връзка често се пренебрегват. В резултат на това процесът на подаване на сигнали, предназначен да бъде безопасно пристанище, често се превръща в първия етап на отмъщение, което води до директни организационни и социални атаки, описани в следващия раздел.

### 5.3. Отговорът: репресии и изолация

Този раздел разглежда непосредствената реакция на организациите и професионалната среда спрямо лицата, подали сигнали за нередности, след разкриването. Констатациите очертават доминиращ модел на „организационно отхвърляне“, при който институциите и техните представители предприемат действия за неутрализиране, дискредитиране или отстраняване на подалия сигнал. Тази фаза показва, че формалните закони забрани срещу репресии често се оказват недостатъчни пред неформалните, но ефективни враждебни практики в професионалната и социалната среда.

#### Реакции на ръководството и колегите

Ръководството често реагира защитно и с елементи на ответни действия. Вместо да третира сигналите като основание за безпристрастна проверка, те нерядко ги възприемат като акт на нелоялност или предателство. Един респондент съобщава, че е получил аудиозаписи на свои ръководители, в които се обсъжда стратегия за неговото „смачкване“. В друг случай лице, спазващо нормативните изисквания, е било етикетирано като „твърде възискателно и строго“ - показателен пример за преобръщане на спазването на правилата в признак на неподчинение.

Реакциите на колегите често се изразяват в социална изолация, мотивирана от т.нар. „страх от заразяване“<sup>4</sup>. Бивши съмишленици и приятелски настроени колеги започват да избягват контакт с подалия сигнал, за да защитят собствената си позиция. Както отбелязва един от респондентите:

*„Когато ме видяха, те избягаха, за да не навредят на позицията си.“*

<sup>4</sup> Transparency International Ирландия потвърждава тази тенденция количествено, отбелязвайки, че страхът от изолация от страна на колегите остава постоянна пречка за докладване (посочен от 14% от анкетираните). „Трансперънси Интернешънъл Ирландия“. (3 ноември 2025 г.). Доклад „Спокойство“ 2025, <https://transparency.ie/content/speak-re-port-2025>



Това мълчаливо дистанциране задълбочава както професионалния натиск, така и личните последици от разкриването. Въпреки доминиращия наратив на враждебност, той не е универсален. Част от респондентите описват управленски подходи, които подкрепят прозрачността и възприемат подаването на сигнали като елемент от здрава организационна култура. Този контраст показва, че враждебният отговор не е неизбежен, а зависи от степента на институционална зрялост и реалния ангажимент към етично управление.

## Хипотетичен анализ: средата след подаване на сигнал

Хипотезата, че лицата, подаващи сигнали за нередности, се нуждаят от целенасочена подкрепа при завръщането си на работното място и от надеждна защита срещу изолация и тормоз, се потвърждава убедително от данните. Свидетелствата последователно показват отсъствие на подобни механизми именно в случаите, белязани от репресии. Тази липса ясно проличава в разказите на участниците: един респондент описва как е бил „напълно откъснат“ и е наблюдавал как колегите му „бягат“, за да не застрашат собствените си позиции; друг съобщава за пълна социална изолация след подаването на сигнал; трети говори за „адска“ работна среда, в която колега го отбягва, а ръководител се опитва да „унищожи“ професионалния му статус.

Експертните оценки потвърждават тези преживявания, подчертавайки, че стигмата, свързана с ролята на подател на сигнал, често води до „кариерна смърт“ и социално изключване - последици, с които действащите правни рамки трудно се справят. В рамките на фокус групите практики като „включване в черен списък“ и екипно отхвърляне бяха определени като типични форми на репресия. Същевременно се отбелязва, че съдебната практика рядко признава и компенсира моралните вреди от психологическия тормоз. Така настоящите системи остават неефективни срещу тежката социална изолация, тъй като се фокусират върху явни действия като уволнение, но пренебрегват по-фините, но също толкова разрушителни форми на отмъщение - изключване от работни процеси, разпространение на слухове и систематичен тормоз. При липса на превантивна защита в реално време, както отбелязват експертите, системата „губи смисъла си“, а подателят на сигнала остава сам да понесе продължително професионално и психологическо изтощение.

Допълнителният анализ разкрива, че отмъщението рядко е спонтанна реакция, а по-скоро целенасочена и многопластова стратегия. Обикновено тя започва с делегитимиране на подателя и впоследствие се насочва към неговите конкретни уязвимости, което ясно показва „абсолютното неравенство на средствата“ между индивида и организацията. Фокус групите подчертават, че институциите често приоритизират идентифицирането и неутрализирането на източника, вместо да разгледат съдържанието на сигнала. Както отбелязва един експерт:

*„...първата реакция е да се установи кой е подал сигнала, а не да се анализира съдържанието... целта е лицето да се дискредитира...“*

Тази първоначална дискредитация често е последвана от прецизно насочени действия.



Според експертите, тактиките за отмъщение се адаптират спрямо профила на лицето - включително пол, социален статус и възраст - с цел максимално увеличаване на натиска. Дискредитирането се очертава като основен инструмент за социална изолация, а в редица случаи процесът ескалира до прекратяване на трудовото правоотношение. Правната защита се оценява като недостатъчна, тъй като обикновено се задейства едва след настъпването на вредите.

В този контекст организациите често използват самите вътрешни системи като средство за натиск срещу подалите сигнали. Разпространени са фини, трудно доказуеми практики като целенасочен тормоз и целенасочена социална изолация. Именно тези неформални и психологически форми на отмъщение подкопават ефективността на формалните забрани и създават устойчива враждебна среда. Последниците за засегнатите лица са тежки и дълготрайни, обхващащи както професионалния им път, така и психичното им благополучие.

#### 5.4. Последници и въздействие от подаването на сигнали за нарушения

Този раздел надхвърля непосредствената организационна реакция, за да проследи дълбоките и често разрушителни дългосрочни последици от подаването на сигнали за нарушения върху професионалното, психологическото и финансовото състояние на засегнатите лица. Анализът показва, че действие, предприето в обществен интерес, нерядко води до тежки лични щети, разкривайки съществен дефицит в действащите механизми за защита.

За значителна част от респондентите подаването на сигнал бележи фактически край на професионалната им кариера. Уволнението често е съпътствано от систематичен натиск - включително дисциплинарни санкции, понижения в заплащането и клеветнически кампании. Някои участници описват многократни временни отстранявания и последващи уволнения, както и случаи на прекратяване на трудовото правоотношение въз основа на изфабрикувани нарушения. Допълнително, практики като неформално „включване в черни списъци“ възпрепятстват повторната им професионална реализация, дори при наличие на висока квалификация.

Психологическите последици са особено тежки и включват силен стрес, тревожност и, в някои случаи, обоснован страх за физическата безопасност. Респонденти съобщават за необходимост от психологическа и психиатрична помощ, продължителни болнични и започване на медикаментозно лечение. Описани са и крайни форми на сплашване - наблюдение, следене и увреждане на имущество, както и случаи на заплахи за живота вследствие на стигматизация в професионалната среда. Продължителният стрес води до влошаване и на физическото здраве, като този ефект се задълбочава от усещането за институционално изоставяне.

Експертният анализ подчертава, че психологическата болка може да има същата интензивност и въздействие като физическата. Отбелязва се съществуването на обществен двоен стандарт: докато физическото насилие би довело до незабавни санкции, тежките форми на психически тормоз често остават подценени или игнорирани. Данни от



общественото здраве сочат, че значителен дял от самоубийствата сред възрастни са свързани с тормоз на работното място, като лицата, подаващи сигнали за нарушения, се оказват особено уязвима група. Продължителното излагане на такъв натиск води до спад в когнитивните функции - засягайки паметта, концентрацията и способността за вземане на решения. Така се формира порочен кръг, при който влошеното представяне се използва от работодателя като основание за допълнителна дискредитация.

Финансовите последици също са значителни. Респондентите подчертават високата цена на правната защита, която често надхвърля възможностите им. Дори при успешно съдебно производство, присъдените разходи обикновено са ограничени до стандартни тарифи и не покриват реалните разходи, което води до нетна финансова загуба. В този смисъл подаването на сигнал се превръща не само в професионален и психологически риск, но и в сериозно финансово бреме.

### Хипотетичен анализ: необходимост от защитни мерки

Хипотезата, че предварителните защитни мерки представляват критична незадоволена нужда, е потвърдена от събраните данни.

Респондентите ясно посочват, че достъпът до такива механизми - например съдебна забрана за предотвратяване на уволнение по време на разследване, би „променил резултата изцяло“, като предотвратява незабавни финансови и професионални загуби.

Също така се потвърждава нуждата от целенасочена подкрепа при връщането на работното място. Свидетелствата показват, че липсват функциониращи системи за реинтеграция. Връщането често е невъзможно или се превръща в нова форма на репресия, например чрез физическа изолация или възлагане на „черна работа“.

Експертите подчертават, че дългосрочните последици често водят до професионално унищожение, което се дължи на рамки за защита, неспособни да осигурят навременни и ефективни мерки. Основният системен провал се крие в зависимостта на защитната рамка от действия след настъпване на щетата, вместо от превантивни механизми.

Фокус групите допълват, че отмъщението се случва незабавно, докато правосъдието се движи бавно. Това „времево несъответствие“ създава „абсолютно неравенство на страните“, при което професионалното изключване може да продължи години и ефективно да унищожи способността на лицето да възстанови живота си. Експертите описват типичната траектория без намеса като: „Всичко обикновено отива по дяволите.“ Дори при последваща правна победа, финансовите и психологическите щети вече са нанесени, което прави решението на съда пирова победа.

Специфични правни и процедурни пропуски допълнително увеличават уязвимостта. В някои юрисдикции служителите в частния сектор могат да поискат превантивна забрана в кратък срок, но държавните служители в публично правни отношения нямат достъп до еквивалентна защита. Това оставя служителите от публичния сектор без ефективни средства за блокиране на ответни административни действия, които могат да разрушат

професионалния им живот преди законът да се намеси.

В съчината си системният провал се състои в зависимостта на рамката от последващи, а не от превантивни защитни механизми. Лицата, подаващи сигнали за нередности, са принудени да жертват кариерата и благосъстоянието си в името на обществен интерес, като същевременно почти не съществува ефективно смекчаване на щетите. Тези тежки последици определят конкретните нужди и препоръки както от самите лица, така и от експертите, за изграждане на система, която реално защитава.

## 5.5. Препоръки за лица, подаващи сигнали за нарушения, и експертни мнения

Този раздел синтезира ретроспективните оценки на лицата, подаващи сигнали за нарушения, и мненията на експертите, които ги подкрепят. Той надхвърля анализа на неуспехите, за да идентифицира необходимите елементи за функционална и реално защитна система, превръщайки личния опит в приложими препоръки. Доминиращият наратив показва изоставяне от страна на институциите. Когато подкрепа е налична, тя идва основно от неформални мрежи: семейство, гражданското общество или професионални асоциации, а не от държавата. Идентифицирани са три основни пречки за постигане на удовлетворителен резултат:

### 5.5.1. Финансова уязвимост

Правните разходи за защита срещу добре финансирана организация са непосилни за средностатистическия гражданин, създавайки съществено неравенство. Един респондент отбеляза: *„трябва да си богат, за да можеш да плащаш на адвокати“*.

Хоризонтална тема в няколко национални фокус групи беше спешната нужда от финансова подкрепа за противодействие на това „неравенство“. Експертите предложиха създаването на държавен фонд, моделиран по стабилни системи в други юрисдикции, осигуряващ месечни стипендии за покриване на правни разходи и разходи за живот след уволнение. Подкрепата не се формулира като награда, а като начин за гарантиране на финансовото оцеляване на лицето, подаващо сигнал, докато отстоява правата си. Други експерти потвърдиха необходимостта от изрично включване на финансова помощ в законодателството.

### 5.5.2. Липса на психологическа безопасност

Цената за психичното здраве е значителна, но достъпът до професионална подкрепа е ограничен. Един респондент избягваше медицинска помощ от страх, че досиетата му могат да бъдат използвани от работодателя за дискредитиране или отнемане на квалификацията му.

Експертите подчертаха, че ефективната защита изисква проактивна и специализирана психологическа подкрепа. Консултирането не трябва да бъде реактивна мярка само след кризисен момент, а достъпно преди подаването на сигнал, за да се управляват очакванията и тревожността.



За да се надхвърлят общите услуги за психично здраве, беше предложено създаването на специален регистър или мрежа от акредитирани психолози, обучени в уникалния контекст на подаване на сигнали. Пример за това е Испания, където сътрудничеството между Службата за борба с измамите и Официалния колеж по психология създава професионална акредитация за работа с лицата, подаващи сигнали. Това гарантира, че предоставяната подкрепа е релевантна и интегрирана в по-широката защитна рамка.

### 5.5.3. Неефективност на държавните органи

Държавните органи често са възприемани като неотзивчиви, бюрократични или политически зависими и предлагачи минимална защита. Експертите определиха липсата на изпълнителни компетенции в рамките на органите, отговорни за защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения, като основен институционален провал. Те настояват за законодателна промяна, която да предоставя на органите правомощия за превантивни действия - например незабавни съдебни забрани срещу уволнения или обявяване на такива действия за нищожни без години чакане за съдебно решение. В някои юрисдикции централният орган може да дава указания срещу репресивни мерки, но не разполага с функция за надзор и санкциониране. За да се избегнат подобни пропуски, експертите предлагат проактивна защита, включваща изрична забрана за прекратяване на трудов договор за определен период след подаване на сигнал, което би прехвърлило тежестта от лицето към работодателя.

Горното мнение е широко споделено от експертите в повечето държави - обект на анализ. Без превантивна защита системата „губи смисъла си“, тъй като професионалните и финансовите щети често са необратими, преди съдът да се произнесе. Особена уязвимост се открива при държавните служители, които нямат достъп до предварителни съдебни мерки, достъпни за частния сектор, оставяйки ги незащитени до прекратяване на трудовото им правоотношение.

От друга страна, в рамките на проведените дискусии, се чува и критични гласове относно *ex-ante* системите. Примерът от Словакия (2017-2018) показва, че задължителната предварителна защита може да създаде значителна административна и финансова тежест, като принуждава организациите да задържат служители на щат години наред, докато се разреша искът, което може да възпрепятства управлението на персонала<sup>5</sup>.

Хипотезата относно критичната нужда от всеобхватна професионална подкрепа е категорично потвърдена. Системната липса на интегрирана правна, финансова и психологическа помощ е определена като основен провал на настоящата рамка за защита<sup>6</sup>. Експерт от публичния сектор категорично се застъпи за това държавата да

<sup>5</sup> Това се отнася до периода по силата на словашкия Закон № 307/2014 Сб., в който Националната инспекция по труда е имала правомощието за предварително съгласие. Поради административната криза и информационната асиметрия Словакия е приела нов закон, Закон № 54/2019 Сб. Тази реформа е създавала специализирана, независима Служба за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности (Úrad na ochranu oznámovateľov).

<sup>6</sup> Transparency International потвърждава тази празнина, като отбелязва, че само малка част от страните от ЕС предвиждат пълно обезщетение или възстановяване на работа, а много от тях не разполагат с разпоредби за правна/финансова подкрепа. Transparency International. (2023, .11). Колко добре страните от ЕС защитават лицата, подаващи сигнали за нередности? Оценка на транспонирането на Директивата на ЕС за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. <https://www.transparency.org/en/publications/how-well-do-eu-countries-protect-whistleblowers-speakup>

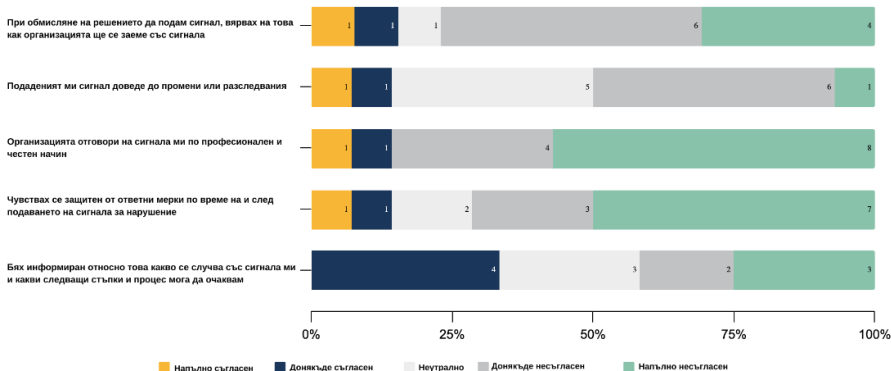


предоставя субсидии на организации с нестопанска цел, вместо да се изгражда нова държавна агенция, която да поеме ролята за тази подкрепа.

## 5.6. Анализ на данните от въпросника

Тази част представя количествен анализ от извадката (в диапазона от n=12 до 14) в пет различни европейски държави, за да потвърди предходните качествени констатации. За да се защити анонимността на респондентите в рамките на тази малка извадка, са обобщени специфични национални маркери. Данните разкриват три основни феномена: драматичното ерозиране на първоначалното доверие, рязкото разделение между юрисдикциите по отношение на резултатите и ключовата връзка между осезаемото въздействие и чувството за защита.

### В каква степен сте съгласни или несъгласни със следните твърдения:



### Преглед на отговорите от въпросника

#### 5.6.1. Крахът на първоначалното доверие

Доверието е ключово условие за подаването на сигнали. Въпреки че 54% от анкетираните (n=7) първоначално са изразили доверие в начина, по който организацията им ще обработи подадения сигнал, това доверие често и системно е било поддронвано. Значителна част от респондентите, започнали с високо ниво на доверие, впоследствие преживяват пълен обрат, като в крайна сметка се чувстват напълно незащитени от репресии. Това разочарование засяга дори онези, които първоначално са били скептични (38%, n=5), което потвърждава, че системата не успява нито да изгради доверие, нито да гарантира сигурност. Тази инверсия е съществен индикатор за „театър на съответствието“ – ситуация, при която системата създава привидност за откритост и възприемчивост, но не осигурява



реална защита. Както един респондент описва начина, по който организацията му е реагирала на разкритието:

*„Те не казаха нищо... Скриха ме и ме превърнаха в показност.“ (участник в проучването)*

## 5.6.2. Юрисдикционна дихотомия в защитата

За да се разбере системният характер на тези недостатъци, от съществено значение е да се направи съпоставка между резултатите в различни национални и институционални контексти. Данните показват, че положителните преживявания, отчетени в кохортата от Люксембург, представляват статистическо изключение спрямо преобладаващите негативни резултати в останалите изследвани държави членки. Налице е не просто разлика, а ясно изразено разминаване в опита на лицата, подаващи сигнали.

Докато 80% от участниците от Люксембург считат, че техният сигнал е бил обработен професионално, подобно мнение споделя само един респондент (12,5%) в останалите четири държави. Разликата е още по-осезаема по отношение на конкретните резултати: 100% от участниците в Люксембург съобщават, че сигналите им са довели до реални промени, спрямо едва 25% в другите държави. Най-същественото различие се наблюдава при усещането за защита - 60% от респондентите в Люксембург се чувстват защитени от репресивни действия, докато това усещане е споделено само от един участник (12,5%) извън тази кохорта.

Това ясно изразено географско разминаване показва, че системните провали, преживявани от множество подаващи сигнали, не са неизбежни. Напротив, те насочват към сериозни дефицити в местното прилагане, в националната и организационната култура, както и в институционалния ангажимент за осигуряване на реална, а не формална защита.

## 5.6.3. Обобщение на качествените данни

Провалът на институциите се проявява най-ясно в неспособността на системата да доведе до конкретни резултати. Данните показват силна статистическа връзка между наличието на реални последващи действия и усещането за защита. В рамките на извадката 57% (n=4) от респондентите, които са наблюдавали конкретни промени вследствие на сигнала си, също така се чувстват защитени от репресии.

Обратно, в кохортите, при които липсват осезаеми резултати, участниците съобщават за пълна уязвимост и високи нива на неудовлетвореност. Освен това, предоставянето на информация за хода на процеса, без реално настъпили промени, има ограничен ефект върху намаляването на разочарованието и често се възприема като поредна формална стъпка в рамките на процедурното съответствие.

В обобщение, количествените данни очертават последователна картина на системен разрыв между законодателните намерения и практическото им прилагане в повечето изследвани юрисдикции. Системата често функционира като капан: тя насърчава



Инициатива за подкрепа и  
овластяване на лицата,  
подаващи сигнали



Съфинансирано от  
Европейския Съюз



## АНАЛИЗ НА НУЖДИТЕ

подаването на сигнали, но не успява да гарантира обещаната защита или да доведе до съществени резултати. Този дисбаланс между политика и практика потвърждава предходни качествени изводи и показва, че съществуващите рамки за защита отговарят на очакванията на засегнатите лица само в ограничен брой контексти.

Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)



## 6. Заключение

Както качествените, така и количествените данни от лица, подаващи сигнали за нарушения, и специалисти по подкрепа в шест държави членки на ЕС очертават доминиращ и безпокоителен модел. За повечето от тях подаването на сигнали не представлява поредица от изолирани бюрократични пропуски. Напротив, налице е дълбок разрыв между законодателното обещание за защита и реалността, белязана от професионално сриване, психологическа травма и системно изоставяне.

Този провал често се проявява чрез т.нар. „театър на съответствието“ - формално изградена система за защита, която съществува на нормативно ниво, но не функционира ефективно на практика. С изключение на Люксембург, където функциониращите механизми изглежда ограничават най-тежките негативни последици, лицата, подаващи сигнали и изхождащи от първоначално доверие в системата, често се сблъскват с процедурна враждебност, прикрити форми на репресия и правна рамка, която предоставя недостатъчна защита срещу сериозни и често необратими вреди.

### 6.1. Разликата между законодателното намерение и „живата“ реалност

Този раздел предоставя тематичен синтез на най-важните пропуски, съобщени от лица, подаващи сигнали за нарушения и потвърдени от експертите, които оказват насоки и подкрепа. Констатациите разкриват повтарящи се модели на дисфункция, които уронват основните принципи на Директивата.

#### 6.1.1. Илюзията за процедурата

Ключова констатация е, че формалните канали за подаване на сигнали често функционират като фасада, създавайки илюзия за съответствие без реална ефективност или независимост. Експерти от няколко държави определят това явление като „театър на съответствието“ - система, която съществува нормативно, но на практика не функционира, независимо дали поради умишлено бездействие или институционална небрежност. В рамките на фокус групи експерти посочват, че националните механизми за защита „изобщо не функционират“, а други ги характеризират като „минимални“. Този анализ обяснява и т.нар. феномен на „черната дупка“, при който подадените сигнали изчезват в институционално мълчание. Това не следва да се разглежда като обикновено административно пренебрежение, а като форма на процедурна враждебност, при която мълчанието се използва като инструмент за деморализиране и възпиране на лицата, подаващи сигнали за нередности.

Един от респондентите описва последиците от подаването на сериозен сигнал по следния начин: „...Всичко изчезва в черна кутия... От моя гледна точка това беше пълно мълчание.“

Тази процедурна враждебност уронва и в крайна сметка разрушава всяко първоначално доверие, което подаващият сигнала може да е имал. Количествените данни потвърждават този модел на неработещи институции, като ясно показват значителен срив в доверието.

### 6.1.2. Анатомия на отмъщението

Отмъщението срещу лицата, подаващи сигнали за нарушения, рядко се изразява в директно уволнение. Вместо това то обикновено приема формата на сложна и многостепенна стратегия, насочена към тяхното професионално маргинализиране и психологическо изтощение. Данните показват, че репресиите значително надхвърлят рамките на формалните дисциплинарни мерки, включвайки фини, но дълбоко засягащи практики като социална изолация, системен тормоз, професионално дискредитиране и координирано блокиране на кариерното развитие чрез неформални „черни списъци“.

Експерти, участвали във фокус групи в различни юрисдикции, подчертават, че тези тактики често са целенасочено планирани, като репресивните действия се „адаптират към профила на лицето, подало сигнала“, с цел максимално увеличаване на неговата уязвимост. По думите на един експерт, първоначалната реакция на организацията не е да разследват сигнала, а да дискредитират подателя му. Личните последици от подобен тип стратегическо отмъщение са тежки и дълготрайни.

Този професионален натиск допълнително се усилва от социалното отхвърляне в работната среда, често мотивирано от т.нар. „страх от заразяване“. Продължителното излагане на подобни практики води до сериозни психологически последици. Позовавайки се на невронаучни изследвания, психическото насилие, характерно за тормоза на работното място, води до понижаване на когнитивните функции. Някои изследвания дори сочат, че до 20% от самоубийствата сред възрастното население могат да бъдат свързани с продължителен тормоз на работното място.

### 6.1.3. Неравенство на правните средства: финансова и правна асиметрия

Сблъсъкът между отделния подател на сигнал за нередности и неговата организация се характеризира с „абсолютно неравенство на ресурсите“. Този дисбаланс се проявява като война на изтощение, при която ограничените финансови и психологически възможности на индивида се противопоставят на значителния правен и финансов капацитет на институцията. Неравновесието е толкова изразено, че дори успешно приключило съдебно производство може да доведе до нетна финансова загуба за подателя на сигнала. Причината е, че присъдените съдебни разноски често остават значително под реалните пазарни разходи, което принуждава лицето да покрие разликата със собствени средства.

Тази констатация се подкрепя категорично от международен консенсус сред специалистите по подкрепа. Експерти във всички изследвани държави членки подчертават неотложната необходимост от държавна финансова подкрепа като ключово условие за функционираща система за защита. Според тях, при липса на механизми за покриване на съдебни разноски и разходи за издръжка след загуба на работа, подателите

на сигнали остават финансово уязвими. На практика това означава, че само лица със значителни собствени ресурси могат да си позволят да водят продължителна битка срещу мощни организации.

#### 6.1.4. Неуспехът на защитата след настъпване на фактите

Един от най-съществените недостатъци на действащата рамка за защита е нейната зависимост от последващи (ex post) мерки. Налице е критично времево разминаване, ясно очертано от правни експерти, между скоростта на репресивните действия и темпа на правораздаването. Репресивите настъпват незабавно и с институционална бързина, докато правната реакция е бавна и често закъсняла. Към момента на постановяване на съдебно решение – нерядко години по-късно – професионалните, финансовите и психологическите щети вече са настъпили и в много случаи са необратими. В този контекст дори успешният изход от съдебно производство остава до голяма степен символичен. Експертните оценки категорично показват, че този последващ подход е структурно неадекватен. Според специалистите, при липса на ефективна превантивна защита, цялостната система губи практическата си стойност. Самите лица, подаващи сигнали за нередности, също идентифицират това като критична точка на провал. Респонденти от различни държави недвусмислено посочват, че достъпът до предварителни защитни механизми – като например съдебни разпореждания за временно спиране на уволнение с репресивен характер – би „променил изцяло изхода“ от техните случаи. Повторяемостта на тези неуспехи в рамките на ex post модела не следва да се разглежда като съвкупност от изолирани случаи, а като проявление на системни дефицити в правната, психо социалната и институционалната архитектура на защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности.

#### 6.2. Таксономия на системните пропуски

След като бяха идентифицирани основните модели на неуспех в системата за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, този раздел преминава от диагностициране на проблемите към категоризиране на техните основни причини. Следната таксономия систематично картографира празнините между установените нужди на лицата, подаващи сигнали за нарушения, и защитата, предлагана понастоящем от правната и институционалната рамка. Чрез категоризиране на тези недостатъци можем да развием по-точно разбиране за това къде и защо системата се проваля.

##### 6.2.1. Правни и процедурни празноти

#### Липса на проактивни, превантивни мерки

По отношение на липсата на проактивни, превантивни мерки, една от най-съществените правни празноти е неспособността да се осигури действително ефективна защита ex ante (преди настъпването на неблагоприятните действия). Този проблем е особено изразен при служителите в публичния сектор в някои държави. Както подчертават правните експерти, държавните служители често нямат достъп до същите предварителни съдебни механизми като например временни обезпечителни мерки или съдебни забрани, които



са на разположение на техните колеги в частния сектор. Тази празнина създава своеобразен прозорец на безнаказаност за работодателите, позволявайки предприемането на необратими репресивни действия още преди да бъде задействана правната защита. Експертите допълнително отбелязват, че в публичния сектор строгата йерархична структура и тромавите административни процедури често правят вътрешните канали за подаване на сигнали неефективни. В резултат на това лицата, подаващи сигнали за нарушения, са принудени да прибегват до неформални подходи, като анонимни сигнали до медиите или използване на външни канали за подаване на сигнали.

## Недостатъчни санкции и правомощия за прилагане

Органите за защита често страдат от съществен дефицит на изпълнителни правомощия, както подчертават експерти от Испания. Неспособността им да налагат незабавни и обвързващи санкции, както и да отменят едностранно репресивни действия, прави ролята им в значителна степен формална. Българската система е показателен пример за този недостатък: централният орган може да издаде препоръка за въздържане от ответни действия, но не разполага с ефективни механизми за налагане на санкции при нейното неизпълнение от страна на работодателя.

## Финансови бариери пред правосъдието

Финансовите бариери представляват съществена пречка пред достъпа до правосъдие. Съществуващата правна рамка не успява да компенсира структурното неравенство между страните, което на практика поставя подателите на сигнали в икономически неизгодна позиция. В резултат достъпът до правосъдие често зависи не от основателността на претенцията, а от финансовите възможности на засегнатото лице. Експертите препоръчват преразглеждане на националните режими за правна помощ, така че лицата, подаващи сигнали за нарушения, да бъдат изрично признати като уязвима група и да им се гарантира достъп до държавно финансирана правна подкрепа.

## Процедурни празноти и институционално мълчание

Компетентните органи и вътрешните системи за подаване на сигнали често не изпълняват законовите си задължения за своевременно регистриране и разглеждане на сигналите. Допълнително, те нерядко не осигуряват активна комуникация и съдържателна обратна връзка към подателите. В определени случаи сигналите дори не се третират като защитени разкрития съгласно националното законодателство и приложимата европейска рамка.

Това поведение надхвърля рамките на административен пропуск и следва да се разглежда като форма на процедурна враждебност. Феноменът на „черната дупка“, при който сигналите изчезват без последваща реакция действа като силен възпиращ фактор за потенциални податели и създава значителен психологически натиск. Чрез лишаването на лицето от информация и институционално признание, системата трансформира предвидения като защитен процес в конфронтационен и рисков механизъм.



## 6.2.2. Психосоциални пропуски

### Липса на специализирана, превантивна и достъпна психологическа подкрепа

Съществен дефицит представлява липсата на специализирана, превантивна и леснодостъпна психологическа подкрепа. Настоящият модел е предимно реактивен и се задейства едва след настъпване на негативните последици. Експерти от различни юрисдикции подчертават необходимостта от въвеждане на психологическо консултиране още преди подаването на сигнал, с цел подпомагане на лицата при управление на очакваното напрежение и при информирана оценка на рисковете. Професионалистите открояват пример за добра практика в Испания, където национален орган за борба с измамите си сътрудничи с професионална психологическа асоциация за създаване на регистър на акредитирани специалисти. Инициативата цели да гарантира, че лицата, подаващи сигнали за нарушения, имат достъп до квалифицирана и надеждна психологическа подкрепа през всички етапи на процеса.

### Неспособност за справяне с „фините“ репресии и злоупотребата на работното място

Налице е съществен дефицит в способността на правната система да разпознава и адресира т.нар. „фини“ форми на репресия на работното място. Тя остава недостатъчно подготвена да обхване неформални психологически практики и тормоз на работното място, които често се използват като средства за натиск срещу подателите на сигнали. Тези прояви попадат в съществена законодателна „дупка“, което затруднява както тяхното доказване, така и ефективното им санкциониране. Експертите подчертават необходимостта от целенасочени изменения в трудовото законодателство, които ясно да дефинират и изрично да забранят подобни поведения.

### Нормализиране на „култура на мълчание“

Налице е изразено разминаване между законодателния стремеж за насърчаване на култура на открито подаване на сигнали и фактичката доминация на „култура на мълчание“. В рамките на фокус групи в различните държави членки експертите посочват, че подаването на сигнали за нарушения продължава да бъде силно стигматизирано и често се възприема като „доносничество“. Тази социална нагласа създава среда, в която разкриването на нередности се интерпретира като акт на нелоялност, а не като израз на гражданска отговорност, което съществено възпира потенциалните податели на сигнали.

## 6.2.3. Организационни и институционални пропуски

### Нарушена независимост на каналите за подаване на сигнали

Ограничената независимост на вътрешните канали за подаване на сигнали представлява сериозна структурна слабост. Архитектурата на тези механизми често е компрометирана от вътрешни противоречия. Широко разпространената практика да се възлагат функции по приемане на сигнали на ръководни служители уронва самата идея за независимост. Тази конструкция прави безпредметно очакването за безпристрастност и засилва възприятата



сред подателите на сигнали, че системата е създадена да защитава ръководството, а не да разкрива неправомерни действия.

## Липса на интегрирана, ръководена от държавата екосистема за подкрепа

Проблемът се задълбочава от отсъствието на координирана и ръководена от държавата екосистема за подкрепа. Налице е значителна институционална празнота по отношение на цялостната подкрепа, което принуждава подателите на сигнали да разчитат на фрагментирани, *ad hoc* решения, включително ограничено финансирани неправителствени организации и личната подкрепа на близки. Като прагматичен подход, експерти от публичния сектор предлагат държавата официално да признае и финансово да подпомага специализирани организации с нестопанска цел, с което да се изгради устойчива и ефективна система за подкрепа, без необходимост от създаване на нова административна структура.

## Дефицит на специализирани компетенции

Съществува и осезаем дефицит на специализирани знания и умения сред ключовите участници в системата за правоприлагане и контрол.

Липсата на целенасочено обучение възпрепятства правилното прилагане на нормативната рамка за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения. Правни експерти отбелязват, че в някои държави-членки съдилищата често прилагат общите правила на трудовото право при разглеждане на такива случаи, вместо специфичното транспониращо законодателство, което предвижда по-високо ниво на защита. Това води до неправилни правни изводи и до постановяване на несправедливи решения.



Whistleblower  
Empowerment  
& Support Initiative



Съфинансирано от  
Европейския съюз



Проектът е съфинансиран от Европейския Съюз през Европейската Комисия - програма „Граждани, равенство, права и ценности“ (CERV)

