



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



Expired certificate

X

---

ВЕЛИСЛАВА ДЕЛЧЕВА

ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Signed by: VELISLAVA DINEVA DELTCHEVA

**ДОКЛАД ОТ ИЗВЪРШЕН ВЪНШЕН ОДИТ НА ЦЕНТРАЛНИЯ  
ОРГАН ЗА ВЪНШНО ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ В  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

# СЪДЪРЖАНИЕ

|                                                                                                                                                                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>АБРЕВИАТУРИ, СЪКРАЩЕНИЯ, ПОЯСНЕНИЯ</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>5</b>  |
| <b>РЕЗЮМЕ</b>                                                                                                                                                                                                                                   | <b>7</b>  |
| <b>I. ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕПОРЪКИ ОТ ПРЕДХОДЕН ОДИТЕН ДОКЛАД</b>                                                                                                                                                                                  | <b>11</b> |
| <b>II. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ</b>                                                                                                                                                                                                                       | <b>19</b> |
| A. Изменения и допълнения на ЗЗЛПСПОИН                                                                                                                                                                                                          | 20        |
| B. Получени сигнали в КВПС                                                                                                                                                                                                                      | 23        |
| C. Точност на справките от КВПС                                                                                                                                                                                                                 | 25        |
| D. Промени в Правилата за КВПС                                                                                                                                                                                                                  | 25        |
| <b>III. КАПАЦИТЕТ</b>                                                                                                                                                                                                                           | <b>27</b> |
| <b>IV. ПРИЕМАНЕ И РЕГИСТРИРАНЕ НА СИГНАЛИ</b>                                                                                                                                                                                                   | <b>29</b> |
| A. Деловодство на КВПС                                                                                                                                                                                                                          | 29        |
| B. Проблеми в регистрирането на сигналите                                                                                                                                                                                                       | 30        |
| ➤ Препращане на сигнали по ЗЗЛПСПОИН от общото деловодство на служебната електронна поща на деловодителя на КВПС .....                                                                                                                          | 30        |
| ➤ Забавяне в регистрирането .....                                                                                                                                                                                                               | 30        |
| <b>V. ИЗВЪРШВАНЕ НА ПРОВЕРКА НА СИГНАЛИТЕ: преглед на процедурите и движението на сигналите; проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност /РДДП/, проверка на сроковете за обработка на сигналите и тяхното насочване</b> | <b>31</b> |
| A. Стереотипът за СЛ и ЗЛ според КВПС и констатациите от одитната проверка                                                                                                                                                                      | 31        |
| B. Редовност и допустимост                                                                                                                                                                                                                      | 34        |
| C. Достоверност и правдоподобност                                                                                                                                                                                                               | 36        |
| D. Работен контекст                                                                                                                                                                                                                             | 39        |
| E. Обществен интерес и трудовото законодателство                                                                                                                                                                                                | 41        |
| F. Обществен интерес при нарушения, касаещи лични данни                                                                                                                                                                                         | 43        |
| G. Забавяне на проверката от КВПС на РДДП, препращането към КО и забавяне на потвърждението на СЛ                                                                                                                                               | 45        |
| ➤ Забавяне на проверката на РДДП .....                                                                                                                                                                                                          | 45        |
| ➤ Забавяне на препращането към КО .....                                                                                                                                                                                                         | 46        |
| ➤ Забавяне с писмено потвърждение на СЛ.....                                                                                                                                                                                                    | 46        |
| <b>VI. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ: Оценка на ефективността на сътрудничеството и взаимодействието между Комисията и КО и организации по чл.20 от ЗЗЛПСПОИН, извършване на самостоятелни проверки по чл.24 от ЗЗЛПСПОИН</b>                                  | <b>46</b> |
| A. Хронология на одитните препоръки и институционалния подход към взаимодействието .....                                                                                                                                                        | 46        |
| B. Основни констатации                                                                                                                                                                                                                          | 48        |
| 1. Срокове .....                                                                                                                                                                                                                                | 48        |
| 2. Формално разглеждане без произнасяне по същество .....                                                                                                                                                                                       | 49        |
| 3. Ограничения в правомощията на КО и ефектът им върху защитата .....                                                                                                                                                                           | 49        |
| ➤ Неясноти относно мерките за защита и коригиращите мерки.....                                                                                                                                                                                  | 50        |
| 4. Роля и граници на указанията по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН при взаимодействието с КО ...                                                                                                                                                     | 50        |
| 5. Липса на КО в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН и обществени поръчки .....                                                                                                                                                                                 | 53        |
| ➤ АДФИ – нормативна празнота и срокове за финансова инспекция.....                                                                                                                                                                              | 53        |

|                                                                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ➤ КЗК и обществените поръчки .....                                                                                                                                                                  | 53 |
| ➤ КЗЛД и сигнали за защита на личните данни.....                                                                                                                                                    | 54 |
| 6. Взаимодействието между КЗЛД, КПК при сигнали за корупция и конфликт на интереси и взаимодействие с Прокуратурата на РБ - защита на СЛ .....                                                      | 54 |
| 7. Проблеми във взаимодействието между КЗЛД и вътрешните канали на задължените субекти по чл.12 от ЗЗЛПСПОИН .....                                                                                  | 55 |
| 8. Проблеми с актуализиране на информацията по ЗЗЛПСПОИН .....                                                                                                                                      | 55 |
| <b>VII. РЕГИСТЪР НА СИГНАЛИТЕ</b> .....                                                                                                                                                             | 56 |
| А. Промени спрямо предходния одитен период .....                                                                                                                                                    | 56 |
| В. Други промени спрямо предходния одитен период .....                                                                                                                                              | 57 |
| С. Констатации от справки, номенклатури и предоставени пояснения .....                                                                                                                              | 58 |
| Д. Съпоставка на справките спрямо законовите изисквания на регистъра по чл.18 от ЗЗЛПСПОИН .....                                                                                                    | 59 |
| Е. Съпоставка с констатации от предходната одитна проверка .....                                                                                                                                    | 60 |
| <b>VIII. МЕРКИ ЗА ПОДКРЕПА И ЗАЩИТА НА СЛ</b> .....                                                                                                                                                 | 62 |
| А. Мерки за подкрепа .....                                                                                                                                                                          | 62 |
| ➤ Правна помощ от НБПП .....                                                                                                                                                                        | 64 |
| ➤ Психологическа подкрепа .....                                                                                                                                                                     | 64 |
| В. Защита на СЛ .....                                                                                                                                                                               | 65 |
| ➤ Развитие на режима на защита през одитирания период .....                                                                                                                                         | 65 |
| ➤ Нов подход за предоставяне на защита на КЗЛД .....                                                                                                                                                | 65 |
| ➤ Основни констатации и проблемни зони в новия подход.....                                                                                                                                          | 66 |
| ➤ Ограничено прилагане на режима на защита.....                                                                                                                                                     | 68 |
| ➤ Липса на оценка на риска от ответни действия .....                                                                                                                                                | 70 |
| ➤ Разкриване на самоличността на СЛ – необходимост и пропорционалност (чл. 31 от ЗЗЛПСПОИН).....                                                                                                    | 71 |
| ➤ Защита при сигнали, изведени извън приложното поле на ЗЗЛПСПОИН.....                                                                                                                              | 71 |
| ➤ Защита след приключване на проверката от КО.....                                                                                                                                                  | 71 |
| ➤ Анализ на Правилата за защита на КВПС .....                                                                                                                                                       | 72 |
| С. Коригиращи и временни мерки като елементи на двойния защитен механизъм по ЗЗЛПСПОИН .....                                                                                                        | 74 |
| ➤ Коригиращи мерки по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН – законодателна рамка.....                                                                                                                                | 74 |
| ➤ Коригиращи мерки без реално прилагане .....                                                                                                                                                       | 74 |
| ➤ Липса на яснота относно правния акт за прилагане на коригиращите мерки .....                                                                                                                      | 75 |
| ➤ Ограничена координационна роля на КВПС.....                                                                                                                                                       | 75 |
| ➤ Проблематичност на указанията за коригиращи мерки в удостоверението за защита ....                                                                                                                | 75 |
| ➤ Анализ на коригиращите мерки спрямо българската правна доктрина .....                                                                                                                             | 76 |
| <b>IX. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОТ ОДИТА</b> .....                                                                                                                                                                | 77 |
| <b>X. ПРЕПОРЪКИ КЪМ КЗЛД</b> .....                                                                                                                                                                  | 79 |
| <b>XI. ПРОБЛЕМИ С ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЗЗЛПСПОИН</b> .....                                                                                                                                               | 80 |
| <b>XII. ПРЕПОРЪКИ КЪМ ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ВЛАСТ, ЧРЕЗ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА РБ, КАКТО И КЪМ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ ЧРЕЗ МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА РБ И МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО</b> ..... | 83 |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ №1: СТАНОВИЩЕ НА КЗЛД ПО ПРОЕКТ НА ДОКЛАД ОТ ИЗВЪРШЕН ВЪНШЕН ОДИТ НА ЦЕНТРАЛНИЯ ОРГАН ЗА ВЪНШНО ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ</b> .....                                    | 85 |



## АБРЕВИАТУРИ, СЪКРАЩЕНИЯ, ПОЯСНЕНИЯ

АДФИ – Агенция за държавна финансова инспекция

АПК - Административнопроцесуален кодекс

АУАН – акт за установяване на административно нарушение

БНБ - Българска народна банка

Булстат – регистър „Булстат“

ДАНС - Държавната агенция „Национална сигурност“

Директивата - Директива (ЕС) 2019/1937

ДР - допълнителни разпоредби

ДФЕС – Договор за функциониране на Европейския съюз

Държави-членки - държави-членки на Европейския съюз

ЕК - Европейска комисия

ЕС - Европейски съюз

ЕСПЧ – Европейски съд за правата на човека (към Съвета на Европа в Страсбург)

ЗДОИ - Закона за достъп до обществена информация

ЗДФИ – Закона за държавната финансова инспекция

ЗЗК – Закон за защита на конкуренцията

ЗЗЛД – Закон за защита на личните данни

ЗЗЛПСПОИН - Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

ЗЛ - засегнато лице (физическо или юридическо лице, което се посочва при подаването на сигнала или при публичното оповестяване на информация като лице, на което се приписва нарушението или с което това лице е свързано, съгласно § 1, т. 5 от ДР на ЗЗЛПСПОИН)

ЗОП - Закон за обществените поръчки

ИА ГИТ – Изпълнителна агенция – „Главна инспекция по труда“

КВПС - Канал за външно подаване на сигнали към КЗЛД (дирекция КВПС)

КЗК - Комисия за защита на конкуренцията

КЗЛД - Комисия за защита на личните данни (Комисията)

КО - компетентните органи съгласно чл. 20, ал. 1 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

КФН - Комисия за финансов надзор

МВР – АФКОС - Министерство на вътрешните работи, дирекция "Защита на финансовите интереси на Европейския съюз"

МЗ - Министерство на здравеопазването

НАП - Национална агенция за приходите

НБПП - Национално бюро за правна помощ

Общите въпроси – общи въпроси, касаещи целия обхват на одитната проверка, представени в деня на започване на одитната проверка

ОРЗД - Регламент (ЕС) 2016/679 - Общ регламент относно защитата на данните (General Data Protection Regulation - GDPR)

ПДКЗЛДНА - Правилник за дейността на Комисията и на нейната администрация (обнародван в ДВ, бр. 60 от 30 юли 2019 г., с последно изменение и допълнение, ДВ, бр. 38 от 28 април 2023 г.)

ППЗДФИ – Правилник за прилагане на Закона за държавната финансова инспекция

Правила за взаимодействие с КО (проект) - (проект на) Правила за взаимодействие на Комисия за защита на личните данни с компетентните органи, съгласно чл. 20, ал. 1 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения

Правила за защита - Правила за предоставяне на защита на лица, подали сигнал или публично оповестили информация за нарушения по реда на ЗЗЛПСПОИН

Правила за подкрепа - Правила за предоставяне на мерки за подкрепа на основание чл. 35, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗЗЛПСПОИН

Правила за КВПС - Правила за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в КЗЛД по канал за външно подаване на сигнали (КВПС) и последващите действия по тях, съгласно ЗЗЛПСПОИН

РДДП - проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност на сигнала, извършвана от КВПС

СЕОС - Среда за електронен обмен на съобщения

СЛ - сигнализиращо лице (лице, подаващо сигнал или публично оповестяващо информация за нарушения по смисъла на ЗЗЛПСПОИН)

СОРС – служител, отговарящ за разглеждане на сигнали в КВПС

ССЕВ - Система за сигурно електронно връчване, която поддържа услугата електронна препоръчана поща, предназначена за граждани и юридически лица, администрации, лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги

УИН - Уникален идентификационен номер

УРАПО - дирекция „Управление на ресурсите и административно-правно обслужване“ в Комисията за защита на личните данни

ХОПЕС - Харта на основните права на ЕС

## РЕЗЮМЕ

Докладът съдържа резултатите от планиран одит, за периода от 01.10.2024г. до 30.09.2025г. в Комисия за защита на личните данни (КЗЛД), в качеството ѝ на Централен орган за външно подаване на сигнали и орган за защита на лицата по отношение изпълнението на задълженията ѝ по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), както и коректната работа със сигналите и защитата на техните податели. Одитът е извършен от дирекция „Одит на дейността по работа със сигнали и защита на СЛ“ към институцията на омбудсмана на Република България.

В доклада се посочват констатации, свързани с дейността на дирекция „Канал за външно подаване на сигнали“ (КВПС) към КЗЛД, както и отправените препоръки към одитираната организация, с цел оптимизиране на процеса. Също така се посочват и препоръки към изпълнителната и законодателната власт.

Целта на проверката е да гарантира, че КЗЛД спазва законовите задължения, свързани с обработката на сигнали и защитата на сигнализиращите лица (СЛ) съгласно ЗЗЛПСПОИН.

Основна цел на ЗЗЛПСПОИН е осигуряване на защита на лицата в публичния и частния сектор, които подават сигнали или оповестяват публично информация за нарушения на българското законодателство или актове на ЕС. На равнището на ЕС, сигналите и публичните оповестявания от лица, сигнализиращи за нарушения са важен инструмент за прилагане правото и политиките на Съюза.

ЗЗЛПСПОИН отчита, че защита следва да се предоставя на широк кръг от лица, които могат да са обект на ответни действия във връзка с подаден сигнал, с оглед на съществуващия „дисбаланс на силите“ спрямо засегнатите лица (ЗЛ), които са предполагаеми извършители на нарушенията, предмет на тези сигнали. Защитата се изразява в забрана на ответни действия, които могат да бъдат под формата на уволнение, понижаване в длъжност, налагане на дисциплинарни мерки, предсрочно прекратяване, и др.

В резултат на одитната проверка са направени следните основни констатации:

- **Защита на СЛ:** В одитния период е налице развитие в практиката на КЗЛД по предоставяне на защита на сигнализиращите лица (СЛ), като е въведен нов подход за защита - писмо/удостоверение за защита, както и е ограничено разкриването на самоличността на СЛ. Тези положителни промени са в съответствие с целите на ЗЗЛПСПОИН и Директива (ЕС) 2019/1937 (директивата), доколкото защитата се дължи още от момента на подаване на сигнала. Въпреки това, установиха се и проблеми в прилагането на новия подход. Защитата е сведена основно до издаване на писмо/удостоверение, без изграден механизъм за оценка и проследяване на риска от ответни действия. КЗЛД не използва в пълнота координационните и контролните си правомощия по закона, както и правомощията си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН - взаимодействието с компетентните органи (КО) е сведено до изискване на информация за етапите на проверката от КО, като не се съдържат изрични указания за защитата на СЛ. КЗЛД не е разработила методология за оценка на риска от ответни действия, както и липсва механизъм за последващо проследяване на защитата след издаване на писмото/удостоверението и след приключване на проверките от КО. С оглед на гореизложеното, защитата често остава зависима от инициативата, информираността и правната култура на самото СЛ. Установи се също, че писмото/удостоверението за защита, не се предоставя на всички СЛ. Също така, до момента коригиращи мерки от КО не са прилагани по нито един сигнал. Въпреки нормативната рамка и въведения нов подход на КЗЛД, защитата се осъществява без необходимата свързаност между отделните етапи, което на практика я обезсмисля. **Казано образно – механизмът за защита е формално задвижен, но не води до реален защитен резултат.**
- **Коригиращи мерки:** Почти три години от влизане в сила на ЗЗЛПСПОИН, коригиращи мерки не са прилагани от компетентните органи (КО) по нито един сигнал. Това обстоятелство не може да бъде обяснено с отсъствие на ответни действия, а представлява

обективен индикатор за нефункциониране на предвидения от законодателя механизъм за административна защита. Причините за това са, че сред КО няма яснота относно вида на административния акт, с който се прилагат, процесуалния ред и механизма за взаимодействие и проследяване между КВПС, КО и сигнализиращите лица. В практиката на КВПС се констатира позоваване на законовата възможност за прилагане на коригиращи мерки, без даване на конкретни указания, без оценка на риска от ответни действия и без последващо проследяване. В резултат на писмото/ удостоверението за защита, СЛ се насочват към този механизъм за защита, който обаче на практика не се прилага, което води до привидна и неефективна защита и прехвърля тежестта за нея върху самото лице.

- **Мерки за подкрепа:** В ЗЗЛПСПОИН е разписано какви форми на подкрепа КЗЛД следва да предоставя на СЛ и какво целят те. Макар да не е пояснено в закона как точно да бъде постигната тази цел, КЗЛД все пак има законово задължение да я постигне, което изисква да предвиди подходящи за целта и ефективни процедури. Констатира се, че мерките за подкрепа не се предоставят на всички СЛ. Реализират се основно под формата на информационно уведомяване чрез стандартни писма и приложения, без последващо индивидуално насочване и актуализиране спрямо развитието на конкретния случай. Липсва механизъм за проследяване дали СЛ е разбрало и може ефективно да използва предвидените в закона инструменти за защита, включително при ескалация на риска от ответни действия. В резултат, подкрепата не функционира като активен елемент от защитния режим, а остава ограничена до административно информироване. В допълнение, правната помощ не е безплатна за СЛ, а психологическа подкрепа не е предвидена в ЗЗЛПСПОИН.
- **Взаимодействие:** В настоящата одитна проверка отново се установява колизия между сроковете за проверка по ЗЗЛПСПОИН и сроковете по специалните закони на някои КО, като не е разписано задължение на КО да се съобразят със ЗЗЛПСПОИН като специален закон. Някои КО считат, че имат други (по-дълги) срокове, без да отчитат, че сроковете по ЗЗЛПСПОИН следва да имат превес. Също така, Комисията никога не се е възползвала от правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН да дава указания за начина на извършване на проверката от КО, като единствено е прилагано изискване на информация за етапа ѝ, тъй като КЗЛД счита, че такива указания биха били намеса в компетенциите на друг орган. В ограничен брой случаи, при препращане на сигнал към КО, изрично се споменава защитата и/или възможността за прилагане на коригиращи мерки, като това се извършва само на ниво позоваване на хипотезата на чл. 33, ал. 2-5 от ЗЗЛПСПОИН. Не е установено да се дават изрични указания за прилагане на същите, както и указания за проследяването им. Според одитния екип, тези неясноти могат да се изяснят и чрез Правилник за прилагане на ЗЗЛПСПОИН. Освен това, КЗЛД счита, че липсва законово основание за приемане на Правила за взаимодействие с КО по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, споделен и от преобладаващата част от тях, които подчертават, че § 7 от ДР на закона (основанието за изготвяне на проекта на Правила за взаимодействие) не предоставя на Комисията правомощие за указания, координация и контрол спрямо тях, нито допуска намеса в специалните им законови режими. За одитния екип не е ясно защо, като основание за разработване на проекта на Правилата за взаимодействие е посочена тази разпоредба, тъй като тя предоставя правомощия на КЗЛД да дава указания и да упражнява контрол единствено спрямо задължените субекти по чл. 12 от закона, но не и спрямо КО по чл. 20, ал.1 от същия. Препоръката на омбудсмана да се продължат действията по изготвяне на методология/процедура за взаимодействие с КО не цели приемане на обвързващи правила или подзаконов нормативен акт за КО. Тя насочва към разработване и прилагане от КЗЛД на ясна процедура/методология за взаимодействие, чрез която Комисията да упражнява собствените си координационни и контролни правомощия, включително правомощието по чл. 20, ал. 4 от закона да дава указания за начина на извършване на проверките, без намеса в

същината на проверките на КО. Безспорно, трайното решение остава изрично законодателно уреждане (чрез законодателна промяна и/или Правилник за прилагане на закона), но до реализирането му, КЗЛД следва да прилага действащата нормативна рамка.

- **Капацитет:** През по-голямата част от одитния период, дирекция КВПС е функционирала с продължителен недостиг на персонал и значително текучество, като между половината и две трети от утвърдения щат е бил незаеят в рамките на поне седем месеца. Въпреки окомплектоване на дирекцията в края на одитния период, ограниченият човешки ресурс и загубата на институционална памет са оказали съществено влияние върху ефективността на дирекцията. Установено е, че служителите изпълняват едновременно широк кръг от дейности с различна сложност, като ключови функции са концентрирани в ограничен брой от тях, което създава зависимост от конкретни експерти и уязвимост на процесите.
- **Приемане и регистриране:** От извършеното проучване на процеса по приемане на сигнали, одитният екип установи, че като цяло приемането на сигнали се извършва в съответствие със ЗЗЛПСПОИН. Въпреки това има съществени аспекти, на които следва да се обърне внимание, а именно съвместната работа между деловодителя на КВПС и общо деловодство на КЗЛД.
- **Проверка по сигналите:** Законодателят затвърждава задължението на КВПС да разглежда сигналите и техните придружаващи документи в 7-дневен срок, тъй като СЛ е изключително уязвимо след подаване на сигнала. Случаите на забавяне в проверката на редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност (РДДП), при препращането към КО и писменото потвърждение на СЛ, са малко, което показва положителната промяна в действията на КВПС. Анализът потвърждава, че КВПС се справя с този срок. Повечето прекратени сигнали на етап проверка за РДДП формално се прекратяват от КЗЛД поради недопустимост - субективен критерий, свързан с наличие на обществен интерес, работен контекст и др. Одитната проверка констатира, че тези критерии са тясно тълкувани от КВПС, макар правото на ЕС да предвижда единствено СЛ да има основателно убеждение за верността на твърденията в сигнала и те да попадат в предметния обхват на нарушения, за които може да бъде подаден сигнал от обществен интерес. Констатира се, че КВПС прилага строго граматическо тълкуване на дефиницията за „работен контекст“ от ДР на закона, без отчитане на други видове работен контекст, предвидени в чл. 2 и чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН (описани подробно и в директивата). Комисията понякога разширява тълкуването на работен контекст, но понякога - не, което води до различно третиране на СЛ и до намаляване броя на сигналите, достигащи до проверка по същество по ЗЗЛПСПОИН. При едновременно наличие на индивидуален и обществен интерес, КВПС понякога предлага на Комисията сигналът да бъде прекратен, освен ако СЛ може да докаже обществен интерес. Одитната проверка констатира, че КВПС на практика изисква „категорично наличие на обществен интерес“ (вместо основателни данни за нарушение, съгласно ЗЗЛПСПОИН), като един от белезите за обществен интерес според КВПС е броят на СЛ или броят на свързаните с тях лица. Тук липсата на унифицирани критерии води до разнопосочност в действията по сигнали, касаещи трудовото законодателство или законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба. Независимо дали сигналът засяга личен или обществен интерес, резултатът е идентичен - сигналът (изцяло или в съответната част) се извежда от режима на ЗЗЛПСПОИН и се разглежда по общия ред (реда на Общия регламент за защита на данните и Закона за защита на личните данни - ОРЗД и ЗЗЛД), като самоличността на СЛ се разкрива, без да се прилага защитата и другите гаранции по закона. Така, без предварително съгласие, СЛ бива превърнато в жалбоподател с разкрита самоличност, какъвто вероятно не би станало доброволно. Това е проблем, тъй като чл.3, ал. 1, б. „к“ от ЗЗЛПСПОИН изрично включва нарушенията на защитата на личните данни в неговия обхват. КВПС често иска допълнителна информация и доказателства от СЛ, независимо от липсата на правно

основание за изискване на доказателства по ЗЗЛПСПОИН. Одитната проверка констатира субективни оценки от КВПС за мотивите на конкретно СЛ да подаде сигнал, както и за добросъвестността му (особено при ответни действия от трудово-правен характер). Това е в разрез с директивата и със закона. Ситуациите на СЛ са толкова различни, че не позволяват генерализации за естеството на сигналите, но наличието им пречи на защитата. Колкото по-добре работи защитата на СЛ, толкова по-приемлива би станала цената за здравето, личния живот и кариерата на СЛ. Също така, ЗЗЛПСПОИН използва терминологията сигнал „срещу“ ЗЛ, в разрез с предвиденото в директивата, като косвено приравнява сигнали за нарушения от обществен интерес на „доноси“ на някого „срещу“ някого, оставяйки нарушението на заден план. Вероятно премахването на тази езикова формулировка от закона и от практиката изисква време и широкообхватни разяснителни кампании.

- **Регистър на сигналите:** Има редица промени в позитивна насока относно регистъра на сигналите спрямо предходния одитен период: създадени са девет нови номенклатури в КВПС (като при прехвърляне на сигнали в някои от тях, сроковете по закона не се спазват); УИН номерата вече отразяват и поредността на генериран УИН от началото на годината. Въпреки това се констатира, че: някои от сигналите се препращат към КО само с частично заличени данни; има техническа възможност за изтриване на сигнал от регистъра на КВПС, като това се е случило веднъж в одитния период; не е ясно в какъв срок се предвижда събраните IP адреси да бъдат изтривани; както и дали датата и часа на регистриране на подаден сигнал в КВПС са точни.

**На базата на този одитен доклад са формулирани препоръки към КЗЛД, налични на стр. 79. Също така са формулирани препоръки към законодателната и изпълнителната власт, налични на стр. 83.**

## I. ПРОСЛЕДЯВАНЕ НА ПРЕПОРЪКИ ОТ ПРЕДХОДЕН ОДИТЕН ДОКЛАД

Одитната проверка има за цел и да установи съответствието между дадените препоръки в предходния одитен доклад и действително предприетите мерки и извършени действия за изпълнението им.

**По препоръка 1: Да се продължат предприетите действия за подобряване на числеността и материалното обезпечение на дирекция КВПС, съобразно направените констатации.**

КЗЛД посочва, че през 2024 г. са проведени общо 10 конкурса за общо 28 вакантни щатни бройки и 2 процедури по мобилност за общо 6 вакантни щатни бройки. От тях, през 2024 г. са назначени общо четирима служители. От началото на 2025 г. са назначени двама служители в дирекция КВПС, на длъжност, след проведени конкурси. През 2025 г. са обявени общо 3 конкурса за общо 9 вакантни позиции, които са приключили, като в резултат на проведените конкурси са встъпили в длъжност четирима нови служители. По отношение материалната обезпеченост и в отговор на констатациите в предходния одитен доклад, КЗЛД информира, че USB портове са налични на компютрите на служителите в дирекция КВПС, но поради завишените изисквания за поверителност при работата със сигнали, портовете са софтуерно забранени. Актуализацията на всички софтуерни приложения, вкл. операционна система и правен софтуер, се извършва автоматично през сървърите на домейн kzld.bg. По отношение на материално техническото осигуряване служителите в дирекция КВПС са обезпечени с всички необходими средства: компютри, телефони, мултифункционално устройство (в общия коридор) с възможност за принтиране и копиране на документи, както и шредер за унищожаване на документи.

Одитната проверка констатира, че числеността на дирекция КВПС се е увеличила на 10 служители, но все още не е достигнат нейният пълен капацитет. По отношение на материално техническото обезпечение, се установи, че дирекция КВПС все още разполага само с едно мултифункционално устройство (принтер, скенер и копир), което се използва от всички служители. Това няма как да обезпечава нуждите на служителите в КВПС. **Препоръката е частично изпълнена.**

**По препоръка 2: Да се предприемат подходящи мерки за оптимизиране на административния процес за приемане и регистриране на сигналите, съобразно направените констатации.**

Комисията посочва, че служителите на КВПС могат да използват всички функционалности на системата с цел отчитане на законоустановените срокове по ЗЗЛПСПОИН, като са отстранени неизправностите по системата „Сигнал”. Издадена е заповед (№ РД-15-49/14.02.2025 г.) от председателя, съгласно която следния имейл адрес - [whistleblowing@cpdp.bg](mailto:whistleblowing@cpdp.bg) следва да се използва за получаване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН, за осъществяване на кореспонденция със СЛ и за изпращане на кореспонденция, създадена по реда на закона до трети лица. Този имейл е упоменат и на интернет страницата на КЗЛД. Едновременно с горното се проучват възможностите за надграждане на функционалностите на системата „Сигнал”.

По отношение на административния процес за приемане и регистриране на сигналите, макар и рядко, все още се установяват забавяния в регистрирането на сигнали, най-често поради постъпването им в общото деловодство на КЗЛД. Причините са различни: общото деловодство препраща сигнала на служебната поща на деловодителя на КВПС, вместо на пощата на дирекцията [whistleblowing@cpdp.bg](mailto:whistleblowing@cpdp.bg); като има и констатирани случаи на забавяне в

препращането и насочването на сигнали от общото деловодство към КВПС. **Препоръката е частично изпълнена.**

**По препоръка 3: Да се въведат унифицирани критерии за оценка на достоверността и правдоподобността на сигналите, за да се избегнат непоследователни решения.**

*Според КЗЛД, преценката по тези индикатори се прави от Централния орган, тъй като тя е свързана с проверката на обективни критерии, приложими за всички сигнали в обхвата на чл. 3 от закона и не се изисква специална компетентност. За разлика от тях, индикаторите достоверност и правдоподобност са нови за българската правна система и за тях липсва легална дефиниция и не са част и от текста на Директива (ЕС) 2019/1937. Въпреки че формално са заложени като част от преценката по редовност на сигнала (чл. 15, ал. 6 от ЗЗЛПСПОИН), тяхното изследване на практика е свързано с анализ по съществуването на сигнала (неговия предмет по чл. 3), който не се извършва от КЗЛД, а от КО по чл. 20. КЗЛД коригира Правилата за КВПС<sup>1</sup> по отношение на проверката за достоверност и правдоподобност.*

Одитният екип констатира, че повечето прекратени сигнали на етап проверка за РДДП формално се оставят без разглеждане от КЗЛД поради недопустимост, но отразяват съмнения за достоверност и правдоподобност (на база на субективни критерии, свързани с наличие на обществен интерес, работен контекст и др.). Тези критерии продължават да са тясно тълкувани от КВПС, макар правото на ЕС да предвижда единствено СЛ да има основателно убеждение за верността на твърденията в сигнала и те да попадат в предметния обхват за нарушенията. Констатирани са и субективни оценки от КВПС за мотивите на конкретно СЛ да подаде сигнал, както и за добросъвестността му (особено при ответни действия от трудово-правен характер). Тъй като при липсата на унифицирани критерии в КВПС, продължава да се констатира разширяване обхвата на проверката за РДДП в някои аспекти, както и стесняване в други аспекти, одитният екип продължава да счита за необходимо изрично разписване на такива унифицирани критерии като част от Правилата за КВПС. За целта, следва да се вземе в предвид следното: да се създадат унифицирани критерии за всички аспекти от РДДП в КВПС, в т.ч. списък с изрично дефинирани непозволенни практики от КВПС, като: липсата на основание на взимане в предвид стереотипи и генерализации за СЛ, добросъвестността на СЛ, както и изискване на доказателства от СЛ на етап РДДП. Унифицираните критерии да се съобразят единствено с правото на ЕС (особено директивата) и транспониращият я ЗЗЛПСПОИН. **Препоръката не е изпълнена.**

**По препоръка 4: Да се осигури достъп до подходящи информационни портали и регистри.**

*КЗЛД разполага с възможност служителите в дирекция КВПС да имат достъп до информация в Търговския регистър и Регистър БУЛСТАТ. въз основа на взето единодушно решение на Комисията от проведено закрито заседание с Протокол № 11 - от 25 март 2025 г. по настоящата препоръка е прието на служителите в дирекция КВПС да им се осигури достъп до подходящи информационни портали и регистри на основание чл. 24, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН. Като е прието дирекцията да има достъп до системата Regix, както следва: Регистър на населението - Национална база данни и население; Справка за актуално състояние за всички вписани обстоятелства, Справка по физическо лице по участие в търговски дружества, Справка по код на БУЛСТАТ или по фирмено дело за актуално състояние на субект по БУЛСТАТ.*

Одитният екип потвърждава гореописаната информация от КЗЛД. **Препоръката е изпълнена.**

<sup>1</sup> Чл. 40, ал. 4 и чл. 40, ал. 5 от Правилата са изменени и допълнени чрез Протокол № 13WB от 08.04.2025 г.

**По препоръка 5:** Да се предприемат подходящи мерки, с цел преодоляване на констатираните несъответствия на Правилата за КВПС със ЗЗЛПСПОИН и директивата, особено с оглед срока за препращане към КО.

*КВПС посочва, че е извършена актуализация на Правилата за КВПС са изменение съобразно императивните срокове по ЗЗЛПСПОИН.*

Съгласно изм. и доп. на ЗЗЛПСПОИН (ДВ. бр.38 от 9 май 2025 г.), Комисията/ КВПС следва незабавно и при всички случаи в срок от 7 дни от получаването му да извърши проверка за РДДП, да потвърди сигнала на СЛ и да го препрати към КО. Установи се, че Правилата за КВПС са приведени в съответствие с императивните норми на ЗЗЛПСПОИН, касаещи сроковете. **Препоръката е изпълнена.**

**По препоръка 6:** Да се предвиди в Правилата за КВПС, че самоличността на сигнализиращото лице следва да остане неразкрита, освен по изключение и след като се извърши оценка на необходимост и пропорционалност за разкриването ѝ.

*КЗЛД посочва, че с изменения в Правилата за КВПС от м. април 2025 г. текстовете на чл. 15, ал. 3 и чл. 42, ал. 1 от Правилата са с нова редакция.*

Одитният екип установи, че въпросните изменения в Правилата за КВПС касаят: отпадане на изискването от КВПС за автоматично разкриване на самоличността още при потвърждаване на сигнала с оглед нуждите за извършване на проверката от КО, както и спрямо работодател (като ЗЛ); постъпилите сигнали в КЗЛД започват да се препращат към КО с частично заличени идентифициращи данни за СЛ; разкриване на информация за самоличността на СЛ се допуска само при изрично и мотивирано искане от страна на КО и само ако е необходимо за целите на извършваната проверка. Също така, КЗЛД все още не разполага с конкретни критерии за преценка за необходимостта и пропорционалността от разкриването на самоличността. Не са представени или констатирани и конкретни сигнали или документи, съдържащи такава преценка. Тоест, практиката по чл. 31 е сведена само до механизъм, в който КО иска разкриване на самоличността, а СЛ дава съгласие. Не се въвежда разграничение между информация, необходима за целите на проверката, и информация, която не е необходима, но води до пряко или косвено идентифициране на СЛ. Това кореспондира с установеното от прегледаните сигнали, че идентифициращи данни не винаги се заличават последователно при препращане към КО и/или в съпътстващи документи по преписката. От друга страна, одитният екип констатира сигнали, в които КО впоследствие изисква разкриване на СЛ, за да извърши проверка. Това не оправдава разкриване заедно със самоличността на СЛ, и на всяка друга информация, която не е от пряко значение за извършване на такава проверка- разкриване на цялата информация за СЛ го прави по-уязвимо. **Препоръката е частично изпълнена.**

**По препоръка 7:** Да се насърчи използването на по-ефективни методи за комуникация, като напр. телефонни обаждания или електронни средства, с цел ускоряване комуникацията със сигнализиращите лица, при зачитане правото на лицата да откажат такава форма на контакт.

КЗЛД посочва следното: *Всеки служител отговорен за разглеждане на сигнали (СОРС) в дирекция КВПС поддържа комуникация със СЛ, посредством електронна поща или телефонен номер, в случаи че такива са предоставени от лицата. При провеждане на телефонно обаждане от служител, същото е в присъствие на директора на дирекция КВПС или друг служител от дирекцията, като след осъществяване на разговора със СЛ се съставя протокол, който се завежда в деловодството и се прилага по преписката. Както е посочено по-горе в „препоръка 2”, лицата могат да осъществяват контакт с дирекцията и в писмена форма чрез имейл адрес: [whistleblowing@cpdp.bg](mailto:whistleblowing@cpdp.bg), който е специално създаден за сигнали по реда на ЗЗЛПСПОИН и общото деловодство нямат достъп до същия. Освен това, в Правилата е*

допълнена тази възможност Осъществяването на контакт с Дирекция КВПС по цитирания сигнал е в писмена форма чрез имейл адрес: [whistleblowing@cpdp.bg](mailto:whistleblowing@cpdp.bg), чрез изпращане на писмо чрез ССЕВ, на място в Деловодството на КЗЛД, чрез инициране на срещи със служителя отговарящ за сигнала или негов заместник, или по друг подходящ начин.

Одитният екип приема като позитивна констатация новата практика комуникацията със СЛ (по време и след проверката) да се води и по съвременни начини и канали. Също така, задължението за изпращане на решението и доклада на КЗЛД се осъществява и посредством Система за сигурно електронно връчване (ССЕВ). Установи се, че КВПС може да се свърже по телефон със СЛ, но СЛ не може да се свърже по телефон директно и поверително с КВПС (особено при необходимост от бърза реакция при ответни действия), тъй като въпреки разпоредбата на чл. 21, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН, все още няма публикуван телефонен номер за КВПС на интернет страницата на КЗЛД. Наличието на такъв, обаче, е задължително съгласно изм. и доп. на ЗЗЛПСПОИН (ДВ. бр.38 от 9 май 2025 г.), тъй като КВПС следва да може и да получава сигнали по телефон, като посочи дали телефонните разговори се записват (чл. 21, т.2 и чл. 15, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН). Констатиран са и няколко случая, в които КВПС се свързва със СЛ по време на проверката за РДДП, но разговорът се използва за подпомагане на КВПС в изпълнение на сроковете по закона, вместо за изясняване на сигнала. **Препоръката е частично изпълнена.**

**По препоръка 8: Да се публикува на страницата на КЗЛД информация за реда и начина за подаване на сигнали от пълномощници или представители на сигнализиращите лица.**

КЗЛД посочва, че в Рубриката „Често задавани въпроси“ в раздел „ЗЗЛПСПОИН“ на интернет страницата на КЗЛД е включен въпрос № 49 „Какви са критериите, на които следва да отговаря пълномощното, когато сигналът се подава от упълномощено лице или представител?“, като информацията в тази рубрика е предмет на постоянна актуализация.

Одитният екип потвърждава посоченото от КЗЛД относно рубриката „Често задавани въпроси“, като само част от информацията в нея е налична и в инструкциите за подаване на сигнал в секция „Подаване на сигнали за нарушения съгласно закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“. В инструкцията за подаване на сигнал трябва да се съдържа цялата налична информация от рубриката „Често задавани въпроси“. **Препоръката е частично изпълнена.**

**По препоръка 9: Да се изготвят процедури за бързо разрешаване на спорове за компетентност между КО, с цел намаляване на административните забавяния.**

КЗЛД счита, че тази препоръка е елемент от Препоръка № 3, за изготвяне методология / процедура, която да регламентира взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и спазване на предвидените от закона срокове. Според КЗЛД, изпълнението на тази препоръка е възможно само по линия на установяване на направления за взаимодействие, които са общо приложими за всички КО, като напр. канали за комуникация (СЕОС, ССЕВ, функционален имейл), дефиниране на критерии за квалифициране от страна на Централния орган на КО по чл. 20 съобразно предмета на сигнала (приложими при гранични хипотези — чл. 20, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН).

Одитният екип установи, че с цел преодоляване на спорове за компетентност, както и за по-бърза комуникация с КО, КЗЛД е изготвила частичен списък с контактни точки - т.е. с лице, представляващо КО и отговарящо за разглеждане на сигнали по закона. В настоящия одитен период не са констатирани сигнали със спорове за компетентност, но не са установени и процедури за бързо разрешаване на такива спорове. **Препоръката е частично изпълнена.**

**По препоръка 10: Да се извършва регулярен вътрешен мониторинг за изпълнението на сроковете и анализиране на причините за забавянията.**

През одитния период са очертани технически и организационни мерки за подобряване на вътрешния мониторинг по спазване на сроковете, чрез функции на поставяне на задачи на всеки служител, като за всяка поставена задача експертът получава имейл с известие и могат да се видят и в раздел „Задачи“. В случай на неизпълнена задача в срок (ако е поставен такъв), поставилият задачата получава известие по имейл. Имейл се получава и в случай на промяна състоянието на задачата.

Одитният екип установи, че проследяването на срокове зависи от ръчно поставяне на задача със срок от директора на дирекция КВПС. Установено е, че задачи от шаблони могат да се генерират само ако входящият документ е тип „сигнал“. Процесът не е автоматизиран. **Препоръката е частично изпълнена.**

**По препоръка 11: Да се продължат действията по изпълнение на препоръка № 5 от одитен доклад на институцията на омбудсмана №36-37#3/05.03.2024 г. (по-широка кампания за осведомяване на обществеността).**

Според КЗЛД, препоръката е с постоянен характер на изпълнение. Последната инициатива на КЗЛД в тази посока е публикуване на интернет страницата на разработено в рамките на съвместен проект с партньорски институции, Практическо ръководство за подаване на сигнали. Този документ обхваща 5 ключови за областта въпроси: Прозрачност и комуникация; Управление на вътрешните разследвания; Защита на личните данни; Подкрепа и защита на подаващите сигнали; Измерване и оценка на взаимодействието. КЗЛД също така споменава продължаващо обезпечаване на обученията за държавни служители по ЗЗЛПСПОИН в рамките на сътрудничество с Института по публична администрация, като са проведени две обучения с продължителност по 1,5 дни (м. юни). Комисията посочва, че на интернет страницата на КЗЛД са качени разяснителни материални по ЗЗЛПСПОИН, както и друга полезна информация, свързана със закона, която да е от полза на гражданите. В т.ч. е разработнена и „Пътна карта на механизма за защита и подкрепа на сигналподателя“, която разяснява по лесен и достъпен начин как, кога и къде гражданите могат да сигнализират по реда на ЗЗЛПСПОИН, как би им се предоставила защита и мерки за подкрепа, както и какви са резултатите от подаването на сигнали. Също така, служители от КВПС са взели участие в годишен карриерен форум в Софийски университет „Св. Климент Охридски“, със специално подготвени за целта материали за прилагане на закона.

Одитният екип констатира, че на 16.05.2025 г. е качена „Пътна карта на механизма за защита и подкрепа на сигналподателя“. От една страна, пътната карта спомага потенциалното СЛ да си представи отчасти как би могъл да се развие сигналът. От друга страна, информацията в нея е трудна за прочитане и принтиране и е непълна. Констатира се, че освен в пътната карта, и в други документи по ЗЗЛПСПОИН на интернет страницата на КЗЛД, съдържащата се информация не е актуализирана, като са налице съществени противоречия в съдържанието на тези документи. **Препоръката е частично изпълнена. Проследяването ѝ е с постоянен характер.**

**По препоръка 12: Да се продължат действията по изпълнение на препоръка №3 от одитен доклад на институцията на омбудсмана №36-37#3/05.03.2024 г. за изготвяне на методология/процедура, която да регламентира взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и спазване на предвидените в закона срокове.**

КЗЛД посочва, че препоръката е в процес на изпълнение. Според тях, изпълнението на препоръката е възможно само по линия на установяване на направления за взаимодействие, които са общо приложими за всички компетентни органи, като напр. канали за комуникация в

т.с.м. (СЕОС, ССЕВ, функционален имейл), дефиниране на критерии за квалифициране от страна на Централния орган на КО по чл. 20 съобразно предмета на сигнала (приложими при гранични хипотези- чл. 20, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН). КЗЛД в момента анализира приноса на КО по изготвения от нея първоначален проект на Правила за взаимодействие с КО в горепосочените общовалидни направления. Целесъобразно е, при изпълнението на тази препоръка, да се подходи в по-широк контекст, като в процеса на взаимодействие с КО да бъдат включени и органите на съдебната власт, имащи отношение към разглеждането на сигнали за извършени престъпления от общ характер, както и за подпомагане Централния орган при изпълнение на задълженията му за осигуряване на информация по чл. 35, касаещи мерките за защита по чл. 34а, ал. 1, т. 1 и т. 2 (условията за осигуряване на временни мерки срещу предприети ответни действия). КЗЛД е изготвила проект на „Правила за взаимодействие на КЗЛД с КО“, съгласно чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН. Същият е изпратен на горепосочените органи с искане за становище по проекта. Получени отговори само от някои органи, като са предоставени на Комисията предложения за редакции и допълнения на „Правилата“. На среща между КЗЛД и КО по ЗЗЛПСПОИН, проведена на 11.10.2024 г., участие са взели взеха 9 КО, с касателство по взаимодействието. Имайки предвид факта, че методологията/процедурата е за взаимодействие с всички КО по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, КЗЛД посочва, че комисията не може да изготви подобни правила при липса на сътрудничество от КО, дори и ако става дума само за даване на изрично съгласие с така изготвения проект.

Одитният екип установи, че в резултат на предприетите действия по изпълнение на многократно отправяната одитна препоръка за формализиране на взаимодействието с КО, на 25.02.2025 г. КЗЛД (в периода преди избора на нов председател на Комисията), е достигнала до извод за липса на законово основание за приемане на правила за взаимодействие с КО, споделен и от преобладаващата част от тях, които подчертават, че § 7 от ДР на закона (основанието за изготвяне на Проекта на правила за взаимодействие) не предоставя на Комисията правомощие за указания, координация и контрол спрямо тях, нито допуска намеса в специалните им законови режими. За одитния екип не е ясно защо, като основание за разработване на проекта на Правилата за взаимодействие е посочена тази разпоредба, тъй като тя предоставя правомощия на КЗЛД да дава указания и да упражнява контрол единствено спрямо задължените субекти по чл. 12 от закона, но не и спрямо КО. Препоръката на омбудсмана да се продължат действията по изготвяне на методология/процедура за взаимодействие с КО не цели приемане на обвързващи правила или подзаконов нормативен акт за КО. Тя насочва към разработване и прилагане от КЗЛД на ясна процедура/методология за взаимодействие, чрез която Комисията да упражнява собствените си координационни и контролни правомощия, вкл. правомощието по чл. 20, ал. 4 от закона да дава указания за начина на извършване на проверките, без намеса в същината на проверките на КО. **Препоръката не е изпълнена.**

**По препоръка 13: Да се предприемат подходящи действия да се съобразят Правилата за мерките за подкрепа с констатациите на одитния екип.**

КЗЛД посочва, че текущо се изготвя стандартен информационно-разяснителен текст, който не представлява самоцелно възпроизвеждане на законови текстове, а цели да разясни по достъпен начин смисълът и съдържанието на мерките за подкрепа, както и да посочи конкретните практически механизми за тяхното реализиране. Отново КЗЛД препраща към изразените от нея официални становища относно съществуващи проблеми при приложението на ЗЗЛПСПОИН.

В ЗЗЛПСПОИН е разписано какви форми на подкрепа КЗЛД следва да предоставя и какво целят те. Макар да не е описано как точно да бъде постигната тази цел, КЗЛД има законово задължение да я постигне, което изисква да предвиди подходящи за целта и ефективни процедури, каквито към момента не са разработени. Одитният екип констатира, че

разработените мерки за подкрепа все още са неясни, съдържат само позоваване на текстове от закона, и няма такива, които да се предоставят индивидуално и поверително, спрямо изискванията на закона. **Препоръката не е изпълнена.**

**По препоръка 14:** Да се предприемат подходящи мерки с цел преодоляване на констатираните несъответствия в системата „Сигнал“ и справките от нея.

*КЗЛД пояснява, че е идентифициран набор от работни процеси в системата „Сигнал“, подлежащи на оптимизиране (напр. осигуряване на техническа функционалност за преразпределение на сигнал от един служител към друг при напускане). Комисията посочва, че това предполага техническо време за изпълнение и тестване от външния изпълнител, който е разработил и поддържа системата. По този повод са проведени срещи за възможностите за подобрения на системата, както по сключения вече договор, така и за получаване на оферта относно новостите в системата.*

Одитният екип установява, че част от констатираните несъответствия в системата „Сигнал“ и справките от нея продължават и към настоящия одитен период, като се установяват и нови такива. **Препоръката не е изпълнена.**

**По препоръка 15:** Във формуляра за генериране на УИН по ЗЛПСПОИН или по друг подходящ начин, да се информират подаващите сигнали, че техните IP адреси ще бъдат събирани и обработвани от Комисията.

*КЗЛД посочва, че е актуализирано специалното уведомление за поверителност по линия на ЗЛПСПОИН, налично в секция „Политика за поверителност“ на интернет страницата на Комисията, както и на началния екран на системата „Сигнал“, от който лицата могат да подават или регистрират сигнали.*

Одитната проверка потвърждава гореописаното от Комисията. **Препоръката е изпълнена.**

**По препоръка 16:** Да се намери подходяща алтернатива, така че отговорността за обработката на документите в системата „Сигнал“ да не бъде съсредоточена само в един служител.

*КЗЛД посочва, че това е в процес на изпълнение.*

Към момента на започване на одитната проверка се констатира, че вече е предвиден посоченият от Комисията вътрешноадминистративен механизъм за осигуряване на екип от служители, които да изпълнява функциите на водещия деловодител към дирекция КВПС. Установява се, също така, че деловодителят на КВПС е преместен от друга дирекция на Комисията към дирекция КВПС. **Препоръката е изпълнена.**

**По препоръка 17:** Да се обмисли възможността мерките за киберсигурност да се облекчат, с оглед на констатациите на одитния екип.

*КЗЛД пояснява, че на дирекция КВПС е предоставен достъп до интернет за улесняване изпълнението на служебните задължения (като са ограничени всички видове социални мрежи, сайтове за запознанства, платформи за игри и забавления, електронни пощи, уеб приложения за електронна търговия и др. под.).*

Одитният екип потвърждава наличието на интернет връзка за служители в дирекция КВПС, като това е важна стъпка за улесняване изпълнението на служебните им задължения. **Препоръката е изпълнена.**

**По препоръка 18:** Да се предприемат мерки дефиницията на „работен контекст“ да се прилага в цялост в практиката на КВПС.

Комисията отбелязва приемане на препоръката за сведение. КЗЛД посочва, че §. 1, т. 4 от ДР на ЗЗЛПСПОИН съдържа легална дефиниция на „работен контекст“. Комисията счита, че стриктно се изпълнява процедурата, регламентирана в ЗЗЛПСПОИН, като за отчитане наличието на работен контекст се осъществява подробен преглед на съдържащата се в сигнала и приложенията информация, а при липса на такава се изпраща писмо до СЛ. КЗЛД посочва, че с писмото обикновено същото съдържа следния текст: „Моля да уточните в какво качество подавате сигнала, съгласно чл. 5, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН, а именно като работник или служител на действащо трудово правоотношение или на прекратено такова към момента на подаване на сигнала. В случай че трудовото Ви правоотношение е прекратено, моля да ни предоставите информация за датата на прекратяване, както и за основанията посочени в заповедта за прекратяване. При наличие на висящ съдебен процес по отношение прекратяване на трудовото Ви правоотношение, моля да посочите и този факт, номер на съдебно дело и пред кой съд се разглежда същото.“

Одитният екип установява, че в доклади на КВПС, дирекцията се позовава на горепосочената дефиниция от ДР, като се признават само два от общо петте вида работен контекст в ЗЗЛПСПОИН – „при“ изпълнение на трудовите задължения и „при“ изпълнение на служебните задължения. Така тази разпоредба се тълкува изолирано от чл. 2 и чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН. Въпреки това тясно тълкуване на КВПС, Комисията понякога разширява тълкуването на работен контекст. Това обаче не се прави последователно и понякога води до различно третиране на СЛ в сходно положение. **Препоръката не е изпълнена.**

**По препоръка 19:** Да се одобри списък с приложимите спрямо обхвата на ЗЗЛПСПОИН „компетентни[...] институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз с цел последващо разследване, когато това е предвидено в актовете на Европейския съюз“.

От КЗЛД са съставени два списъка. Единият назовава най-общо основните органи, институции и агенции на ЕС (от всякакъв вид). Другият съдържа списък с актове на ЕС, за повечето от които е посочен по един орган от изпълнителната власт (най-често ЕК, без да се споменава ресорната ѝ Главна дирекция по темата), заедно с подпомагащ я експертен комитет (със спомагателна функция). Макар ЕК да е органът, който съгласно чл. 258-260 от ДФЕС може да започне наказателна процедура при липса на прилагане на правото на ЕС или при неправилното му прилагане, този механизъм се задейства в случай на системни дефицити и не превръща ЕК в разследващ орган по смисъла на чл. 23, ал.1, т.3 от ЗЗЛПСПОИН. Двата списъка не съдържат „компетентните институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз“, които могат да предприемат действия с цел последващо разследване, а само тези, отговорни за изработване на законодателството на ЕС в даден аспект. Освен, че липсват органите на ЕС, извършващи последващо разследване, от документите не става ясно в кои хипотези КВПС/КЗЛД препраща на тези органи за последващо разследване и в кои не (съгласно чл. 23, ал.1, т.3 от ЗЗЛПСПОИН). **Препоръката не е изпълнена.**

## II. ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

### ОСНОВНИ ПАРАМЕТРИ НА ИЗВЪРШЕНИЯ ОДИТ

**ЦЕЛ:** Оценка на дейността на Външния канал за подаване на сигнали (дирекция „КВПС“/КВПС) в КЗЛД

**ОДИТИРАНА ОРГАНИЗАЦИЯ:** Комисия за защита на личните данни, гр. София 1592, бул. „Проф. Цветан Лазаров” № 2

**ЗАКОНОВО ОСНОВАНИЕ И НОМЕР НА ЗАПОВЕДТА ЗА ОДИТА:** чл.30, ал.2 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), във връзка с чл.19, ал.1, т.14 от Закона за омбудсмана, Заповед за проверка по ЗЗЛПСПОИН № ОДРСЗСЛ-2#1/12.09.2025 г. и Заповед за удължаване на одитна проверка по ЗЗЛПСПОИН № ОДРСЗСЛ-2#14/31.10.2025 г.

**ПЕРИОД НА ОДИТА:** Одитът се извърши в периода от 01.10.2025 г. до 14.11.2025 г., като обхванатият период на проверката е от 01.10.2024 г. до 30.09.2025 г.

### ОБХВАТ НА ОДИТА:

Външният одит обхваща всички ключови аспекти на дейността на КЗЛД като Централен орган за външно подаване на сигнали и за защита на лицата по реда на ЗЗЛПСПОИН. За извършване на анализ на движението на сигналите е приложен систематичен подход, който включва проучване на нормативните актове, приложими за разглеждане и обработка на сигнали. Извършен е анализ на вътрешните правила, които уреждат процесите по приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в КВПС. Проведени са анонимни интервюта със служители в КЗЛД, включително в дирекция КВПС, като въпросите са фокусирани върху ежедневните задължения, използваните методи за проверка и предизвикателствата при изпълнение на процесите. Особено внимание е отделено на проверка на методологията за извършване на проверка за РДДП, както и на режима на поверителност на подаващите сигнали. Прегледани са различни видове преписки: документация; сигнали; доклади до КЗЛД и др. Анализът е насочен към идентифициране на пропуски, непълноти или несъответствия в документацията с отражение върху предвиденото в ЗЗЛПСПОИН. Проучен е наличният ресурс в дирекция КВПС и съответствието му с нуждите на дирекцията. Този многостранен подход позволи да се събере детайлна информация за съществуващите практики, проблеми и ограничения, която е основата за направените констатации и изготвените препоръки. Одитната проверка включва преглед на процедурите и методите за приемане на сигнали, оценка на взаимодействието с КО, механизмите за предоставяне на защита, подкрепа и правна помощ на сигналорите, както и единната система за обработка на сигнали - „Сигнал“. Одитният екип провери наличието на документация и формални процедури по различните етапи от движението на сигнали, както и съответствието на дейността на КВПС със ЗЗЛПСПОИН и Директива (ЕС) 2019/1937 (директивата).

### ОТКРИВАЩА СРЕЩА:

На 01.10.2025 г. в КЗЛД се проведе откриваща среща в присъствието на представители на проверяваната организация - председателят на КЗЛД, и.ф. директор на дирекция „КВПС“, както и един главен експерт от дирекцията и представители на одитиращата организация - омбудсманът на РБ, директор на дирекция „Връзки с обществеността и протокол“, както и представителите на проверяващия екип.

Срещата послужи за представяне на предмета на проверка, начина на протичането ѝ, изискването за конфиденциалност, както и обстоятелствата по изготвяне и разпространение на доклада от извършения одит. Бяха уточнени и подробности по организацията на одитните дейности.

## А. Изменения и допълнения на ЗЗЛПСПОИН

Законът за защита на лицата, подаващи сигнали и публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) вмениява задължения на Комисията за защита на личните данни (КЗЛД или Комисията) да бъде *Централен орган за външно подаване на сигнали и за защита на лицата*, на които такава защита се предоставя по смисъла на посочения нормативен акт.

Комисията е колективен орган, който се състои от председател и четирима членове. Дейността на членовете ѝ е структурирана на основание Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) и ЗЗЛПСПОИН. Законодателят изменя и допълва ЗЗЛПСПОИН на 30.04.2025 г., като [измененията и допълненията са обнародвани в Държавен вестник на 09.05.2025 г.](#) На същата дата (9 май 2025 г.), Народното събрание избира нов председател и членове на Комисията. Относно законодателните изменения, на 16.05.2025 г. Комисията [публикува на интернет страницата си, че са в сила следните изменения и допълнения на ЗЗЛПСПОИН](#).<sup>2</sup>

- **„Разширен е обхвата на защитата по отношение на лица, упражняващи правна професия, като изключение от приложното поле на ЗЗЛПСПОИН в тази насока обхваща само поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти. В този смисъл е изменението на чл. 4, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН.**
- В чл. 5, ал. 2, т. 3 се прави доизясняване, че от защита на ЗЗЛПСПОИН могат да се ползват доброволци, както и платени и неплатени стажанти.
- Разширява се обхвата на защитата по отношение на лицата, като по този начин от защита ще могат да се ползват не само работниците и служителите, но и доставчиците на услуги – чл. 5, ал. 2, точки 6 и 7, а именно:
  - лице, чието трудово или служебно правоотношение предстои да започне, или лице, което предстои да сключи договор за предоставяне на всякакъв вид услуга, в случаите, в които информацията относно нарушенията е получена по време на процеса на подбор или други преддоговорни отношения;
  - работник или служител, както и всяко друго лице по т. 1 – 5 на чл. 5, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН, получило информацията в рамките на трудово, служебно или друго правоотношение в работен контекст, което е прекратено към момента на подаване на сигнала или на публичното оповестяване.
- **Остава предвидената в ЗЗЛПСПОИН забрана за образуване на производство по реда на ЗЗЛПСПОИН по анонимни сигнали.**
- **Отпада пречката за образуване на производство по този закон за сигнали, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години.**
- **Задължените субекти по чл. 12, ал. 1, т. 2 и т. 3 (работодателите в частния сектор с 50 и повече работници или служители; работодателите в частния сектор независимо от броя на работниците или служителите, ако осъществяваната от тях дейност попада в приложното поле на актовете на Европейския съюз, посочени в част I, буква „Б“ и част II от приложението към чл. 3, ал. 1 и 3) могат да възлагат функциите по приемане и регистриране на сигнали за нарушения и на друго физическо или юридическо лице извън своята структура, при спазване изискванията на ЗЗЛПСПОИН.**
- **Отпада възможността посочените задължени субекти да могат да използват канал за вътрешно подаване на сигнали, създаден от икономическата група, към която принадлежат, ако каналът отговаря на изискванията на този закон.**
- В разпоредбата на чл. 15, ал. 3 на закона е предвидено, че устният сигнал се документира чрез попълване на формуляр от служителя, отговарящ за разглеждането на сигнали, който предлага на подаващия сигнала да го провери, коригира и одобри, като го подпише. При изрично съгласие на лицето, подаващо сигнала, устният сигнал, подаден чрез телефонна линия или друга система за гласови съобщения или чрез лична среща, може

<sup>2</sup> [Информация за изменения и допълнения на ЗЗЛПСПОИН от интернет страницата на КЗЛД.](#)

да бъде документиран и посредством запис на траен носител, позволяващ неговото извличане.

- С оглед на установяването на общи правила при прекратяване на проверката по подаден сигнал както чрез външен, така и чрез вътрешен канал се предлага промяна в чл. 17, ал. 1, т. 3, буква „а“, като **проверката се прекратява, когато нарушението, за което е подаден сигналът, е маловажен случай и не налага предприемането на допълнителни последващи действия; когато по отношение на нарушението предвидените в съответния закон срокове за образуване на административнонаказателно или наказателно производство са изтекли, съответно административнонаказателната или наказателната отговорност е погасена поради изтичане на предвидената в съответния закон давност; приключването не засяга други задължения или приложими процедури във връзка с нарушението, за което е подаден сигнал, нито защитата по този закон по отношение на вътрешното или външното подаване на сигнали;**
- Въвежда се изрично задължението на служителите на звеното на КЗЛД (канала за външно подаване на сигнали) **да потвърдят незабавно и във всички случаи в рамките на седем дни от получаването на сигнала.**
- Изрично е посочено задължението на служителите на звеното на КЗЛД (канала за външно подаване на сигнали) **за своевременно предаване на информацията на съответните компетентни институции, но във всички случаи в рамките на седем дни от получаването на сигнала.**
- **Въвежда се имуществена санкция в размер от 1000 до 7000 лв. за задължен субект по чл. 12, ал. 1 – юридическо лице или едноличен търговец, който:**
  - възпрепятства или се опитва да възпрепятства подаването на сигнал, подаден в изпълнение на целта на този закон;
  - в законоустановения срок не предприеме необходимите последващи действия по чл. 17, ал. 1, т. 1 – 3 във връзка със сигнала или умишлено ги забави;
  - в законоустановения срок не предостави обратна информация за предприетите действия на лицето, подало сигнала, съгласно чл. 16, т. 4 от закона.

До последните изменения и допълнения на ЗЗЛПСПОИН беше предвидена санкция за нарушение, извършено само от физическо лице.

- **Въвежда се имуществена санкция в размер от 1000 до 7000 лв. за задължен субект по чл. 12, ал. 1 – юридическо лице или едноличен търговец, който наруши задълженията за поверителност, съгласно чл. 31 от ЗЗЛПСПОИН.**

До последните изменения и допълнения на ЗЗЛПСПОИН беше предвидена санкция за нарушение, извършено само от физическо лице.“

Според одитния екип, гореописаните промени в ЗЗЛПСПОИН са направени както с оглед препоръките на Европейската комисия за правилно транспониране на директивата (особено по повод на двугодишното ограничение за подаване на сигнали), така и за уточняване на аспекти от закона, които според КЗЛД не са били достатъчно ясни, в т.ч.: седемдневният срок от постъпване на сигнала във външния канал до препращането му до КО и потвърждението до СЛ; възможността КЗЛД да наложи санкции по чл. 42 и чл. 44 от ЗЗЛПСПОИН не само на физически лица, но и на юридически лица и еднолични търговци, като глобата за последните се повишава след промените в закона, както следва:

| Текст от Глава четвърта от ЗЗЛПСПОИН <u>преди</u> изм. и доп. ДВ. бр.38 от 9 май 2025 г.                                | Текст от Глава четвърта от ЗЗЛПСПОИН <u>след</u> изм. и доп. ДВ. бр.38 от 9 май 2025 г.                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Чл. 42.</b> Наказва се с глоба в размер от 400 до 4000 лв., освен ако не подлежи на по-тежко наказание, лице, което: | <b>Чл. 42.(1)</b> (Предишен текст на чл. 42 - ДВ, бр. 38 от 2025 г.) Наказва се с глоба в размер от 400 до 4000 лв., освен ако не подлежи на по-тежко наказание, лице, което: |
| 1. възпрепятства или се опитва да възпрепятства подаването на сигнал, подаден в изпълнение на целта на този закон;      | 1. възпрепятства или се опитва да възпрепятства подаването на сигнал, подаден в изпълнение на целта на този закон;                                                            |

|                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. в законоустановения срок не предприеме необходимите последващи действия по чл. 17, ал. 1, т. 1 – 3 във връзка със сигнала или умишлено ги забави;     | 2. в законоустановения срок не предприеме необходимите последващи действия по чл. 17, ал. 1, т. 1 – 3 във връзка със сигнала или умишлено ги забави;                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 3. в законоустановения срок не предостави информация за последващите действия на лицето, подало сигнала по чл. 16, т. 4.                                 | 3. в законоустановения срок не предостави информация за последващите действия на лицето, подало сигнала по чл. 16, т. 4.                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                          | (2) (Нова - ДВ, бр. 38 от 2025 г.) Когато нарушението по ал. 1, т. 2, предложение първо е извършено от юридическо лице или едноличен търговец, се налага имуществена санкция в размер от 1000 до 7000 лв.                                                                                                                                                                                                       |
| Чл. 44. Наказва се с глоба в размер от 400 до 4000 лв., освен ако не подлежи на по-тежко наказание, <b>лице</b> , което нарушава задълженията по чл. 31. | Чл. 44. (1) (Предишен текст на чл. 44 - ДВ, бр. 38 от 2025 г.) Наказва се с глоба в размер от 400 до 4000 лв., освен ако не подлежи на по-тежко наказание, <b>лице</b> , което нарушава задълженията по чл. 31.<br><br>(2) (Нова - ДВ, бр. 38 от 2025 г.) Когато нарушението по ал. 1 е извършено от <b>юридическо лице или едноличен търговец</b> , се налага имуществена санкция в размер от 1000 до 7000 лв. |

Освен ЗЗЛПСПОИН, има и редица вътрешни правила, които уреждат дейността на Комисията. Комисията урежда в правилник своята дейност, дейността на администрацията си и реда за разглеждане на производствата пред нея (*чл. 9, ал. 1 и ал. 3 от ЗЗЛД*). Правилникът за дейността на Комисията за защита на личните данни и на нейната администрация (ПДКЗЛДНА/ Правилника) е обнародван в ДВ., бр. 60 от 30 юли 2019 г., с последно изменение и допълнение - ДВ., бр. 38 от 28 април 2023 г., като се подготвя ново изменение и допълнение по предложение на КЗЛД с дата на публикуване за обществено обсъждане: 06.11.2025 г. В Правилника се определят и *правилата във връзка с разглеждане на сигнали или публично оповестена информация за нарушения на българското законодателство или на актове на ЕС, подадени пред Комисията като Канал за външно подаване на сигнали*, доколкото същите не са уредени в ЗЗЛПСПОИН, както и изпълнението на задълженията на КЗЛД като задължен субект по чл. 12 от този закон.

Дирекция „КВПС“ (КВПС/външен канал) е част от специализираната администрация на КЗЛД, за която е регламентирано да подпомага Комисията при осъществяването на правомощията ѝ на Централен орган за външно подаване на сигнали и за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Конкретните функционални задължения на КВПС са уредени в ЗЗЛПСПОИН и в чл. 25а от ПДКЗЛДНА. За външния канал е приложимо и регламентираното в Глава пета на ПДКЗЛДНА,<sup>3</sup> *както и разработените вътрешни правила и процедури за работа по ЗЗЛПСПОИН*, както следва:

- Правила за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в КЗЛД по канал за външно подаване на сигнали и последващите действия по тях съгласно ЗЗЛПСПОИН (*Правила за КВПС*);
- Правила за предоставяне на защита на лица, подали сигнал или публично оповестили информация за нарушения по реда на ЗЗЛПСПОИН (*Правила за мерки за защита*);<sup>4</sup>
- Правила за предоставяне на мерки за подкрепа на основание чл. 35, ал. 1, т. 1 и т. 2 от ЗЗЛПСПОИН (*Правила за мерки за подкрепа*).<sup>5</sup>

Дирекция КВПС докладва на закрито заседание на Комисията въпросите, по които КЗЛД следва да се произнесе с решение. В първата част от одитния период е констатирано, че на докладване подлежат докладни записки по нови сигнали, както докладни записки по

<sup>3</sup> Глава пета „Разглеждане на сигнали за нарушения по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“ от ПДКЗЛДНА.

<sup>4</sup> Отчасти се съдържат и в Правилата за КВПС.

<sup>5</sup> Отчасти се съдържат и в Правилата за КВПС.

прекръпяване или по приключване на сигнали. Във втората част на одитния период на докладване подлежат гореописаните, заедно с писма до КО, писма до СЛ, удостоверения за предоставяне на защита и др. За проведените разисквания и взетите решения по сигнали, се изготвя отделен протокол, който е достъпен само за председателя на Комисията, членовете ѝ и директора на дирекция КВПС.

## В. Получени сигнали в КВПС

Както при предходния одит, бяха изпратени въпроси до КВПС за броя на сигналите, като бяха поискани разбивки спрямо извода от проверката за РДДП, броя сигнали спрямо обхвата на закона, броя препратени до различни органи, както и по-специализирани въпроси.

КВПС посочва, че за периода от 01.10.2024 г. до 30.09.2025 г. са получени 71 броя сигнали по външен канал. Същевременно, в справката, предоставена на одитния екип за същия период броят на сигналите е 72, като следва да се има предвид, че 3 поредни номера липсват в нея: 1 е изтрит, а 2 други са сигнали. Т.е. сигналите за този период от справка КВПС-01 реално са най-малко 74-75. Същевременно, сигнали има и в КВПС-03 (поне 6 бр.), КВПС-04 (поне 4 бр.) и КВПС-10 (поне 1 бр.) - тези категории, различни от КВПС-01, са създадени в началото на 2025 г. за разделяне на сигнали от други документи, но на практика там също се завеждат сигнали с реквизити по смисъла на ЗЗЛПСПОИН, за които КВПС счита, че сроковете по ЗЗЛПСПОИН не важат. Макар одитният екип да не е прегледал всички сигнали, постъпили в КВПС за одитния период, е вероятно реалният брой на сигналите за периода да е поне 85 сигнала. Таблицата по-долу описва тази информация в повече детайли, изхождайки от предоставените данни от КВПС и от констатациите:

| Данни от КВПС за периода                                            | Данни от КВПС за брой през периода | Според тези данни на КВПС има                                   | Коментар на одитния екип                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| От създаване на КВПС <sup>6</sup> до 01.01.2024 г. (близо 5 месеца) | 36 сигнала по външен канал         | средно по 22 сигнала, получени по външен канал за тримесечие    | всички регистрирани с КВПС номер (тогава съществува само КВПС-01)                                                                                                                                                                                                                                            |
| От 01.01.2024 г. до 30.09.2024 г. (9 месеца)                        | 83 сигнала по външен канал         | средно по 27,67 сигнала, получени по външен канал за тримесечие | всички регистрирани с КВПС номер (тогава съществува само КВПС-01), с известно дублиране и прескачане на номера                                                                                                                                                                                               |
| От 01.10.2024 г. до 30.09.2025 г. (12 месеца)                       | 71 сигнала по външен канал         | средно по 17,75 сигнала, получени по външен канал за тримесечие | <b>само КВПС-01 номера (без 3 от тях) и без КВПС-03, КВПС-04 и КВПС-10 (някои се констатира, че са сигнали);</b><br>Тъй като са констатирани поне още 14 сигнала извън предоставената справка за КВПС-01, реалният брой сигнали за периода вероятно е над <b>21,25 сигнала по външен канал за тримесечие</b> |
| Общо от създаване на КВПС до 30.09.2025 г. (26 месеца)              | Общо 190 сигнала по външен канал   | средно по 22 сигнала, получени по външен канал за тримесечие    | -                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

В таблицата по-долу е описан броят преписки, проверени от одитния екип с характера на сигнали:<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Външното подаване на сигнали до КЗЛД (т.нар. „Външен канал“) е заложено да бъде достъпно след шестия месец от обнародването на ЗЗЛПСПОИН в „Държавен вестник“ – т.е. от 4 август 2023 г.

|                                                                                                                                                                          |                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Брой проверени сигнали (постъпили между 01.10.2024 г. и 30.09.2025 г.) <u>от КВПС-01</u>                                                                                 | 62 сигнала по външен канал        |
| Общ брой проверени сигнали (постъпили между 01.10.2024 г. и 30.09.2025 г. и свързани с тях сигнали извън периода), както и <u>от КВПС-01, КВПС-03, КВПС-04 и КВПС-10</u> | <b>73</b> сигнала по външен канал |
| Общ брой проверени сигнали (новопостъпили и проследени от предходен одит) от <u>КВПС-01, КВПС-03, КВПС-04 и КВПС-10</u>                                                  | 87 сигнала по външен канал        |

Гореописаното в таблиците потвърждава, че статистическите данни на КВПС за общия брой сигнали по външен канал вероятно са занижени.

От 71 сигнала (общия брой за одитния период според КВПС) се посочва, че има 24 сигнала (само от КВПС-01), които са прекратени на етап РДДП. Някои са посочени от КВПС по два пъти, тъй като са прекратени на две основания едновременно - нередовност и недопустимост. Така общият брой прекратени сигнали на етап РДДП за одитния период всъщност е 19 сигнала. От тях, КВПС посочва, че 2 сигнала са прекратени поради отказ от СЛ, макар одитната проверка да констатира 4 сигнала с отказ от СЛ. Таблицата по-долу онагледява това:

| Според данни на КВПС                                                        |                                            | Според други констатации на одитния екип                                                                                                                                                   |                                            | Допълнителна информация                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 71 сигнала за одитния период                                                |                                            | Поне 83 сигнала, постъпили за одитния период (в КВПС-01, КВПС-03, КВПС-04, КВПС-10) <sup>8</sup>                                                                                           |                                            |                                                                                                     |
| 24 сигнала не са РДДП, от които                                             | 2 сигнала са прекратени поради отказ от СЛ | 19 сигнала не са РДДП, от които                                                                                                                                                            | 4 сигнала са прекратени поради отказ от СЛ | Някои сигнали са дублирани, тъй като касаят две основания за прекратяване                           |
| 22-24 сигнала са препратени до КПК (има разминаване между отговори от КВПС) |                                            | В „Сигнал“ има информация за 17 от тях                                                                                                                                                     |                                            | В предходния одитен период 6 сигнала са били препратени до КПК (по данни от КВПС от предходен одит) |
| 2 сигнала са препратени до Прокуратурата на РБ                              |                                            | Общо 4. Два са препратени до Прокуратурата на РБ след проверка по същество, но в „Сигнал“ и прегледаните преписки има още два, които директно са препратени на Прокуратурата на РБ като КО |                                            |                                                                                                     |
| 1 сигнал е препратен до институции, органи, служби, или агенции на ЕС       |                                            | В „Сигнал“ има информация за още 3 сигнала, препратени до институции, органи, служби, или агенции на ЕС, макар да не е ясно на какъв етап са препратени                                    |                                            |                                                                                                     |

При сравнение на информацията от КВПС при предходната и от настоящата одитна проверка е видно, че съотношението *усреднен брой постъпили сигнали на месец към усреднен брой прекратени сигнали на етап РДДП на месец* се е променило от приблизително 3:2 на приблизително 3:1 - т.е. двойно по-малко са прекратените сигнали на етап РДДП. Според одитния екип това е **позитивна констатация**.

Докато при предходната одитна проверка от проверените сигнали е имало забавяне при около 69% в препращането към КО, при настоящата е констатирано такова забавяне в препращането към КО в 10% от прегледаните сигнали. Според одитния екип това е **позитивна констатация**.

<sup>8</sup> Макар не всички сигнали в КВПС-01 да са били прегледани от одитния екип.

Както за предходния, така и за настоящия одитен период, КВПС посочва **само един сигнал за нарушение, извършено преди повече от две години**. Следва да се отбележи, че двугодишното ограничение във времевия обхват на подадените сигнали отпада при гореописаното изменение и допълнение на ЗЗЛПСПОИН през месец май 2025 г. по препоръка на ЕК. Сигналът е отпреди гореописаното изменение и допълнение на закона.

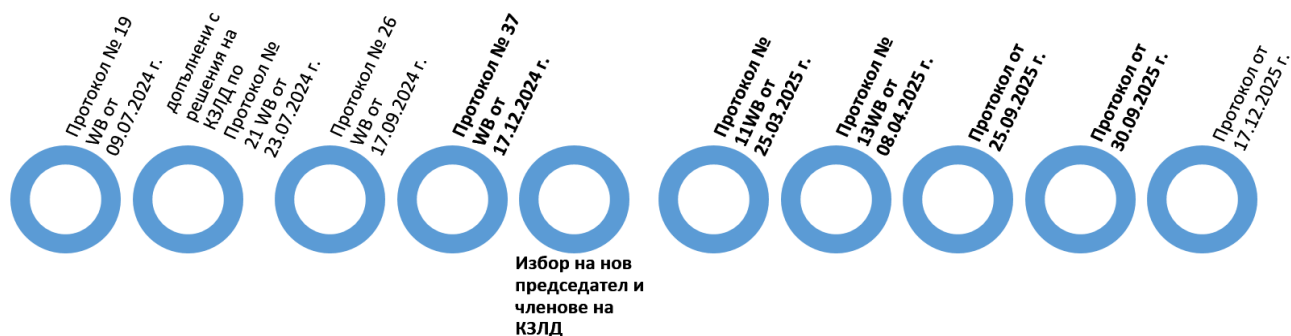
### С. Точност на справките от КВПС

Одитният екип не може да изрази сигурност до каква степен статистиката на КВПС за сигналите е пълна и точна. Съществуват множество примери за неточности в подадената от КВПС статистика, които водят до известни съмнения в тази насока. Това важи както за броя постъпили сигнали като цяло, така и за тематичния им обхват. Например, в таблици от КВПС, в които е поискан броя на сигналите по категория има завишаване с 20 сигнала над посочените от КВПС за общ брой за периода, тъй като някои сигнали се повтарят между 2 и 4 пъти. Поради това разминаване, одитният екип констатира, че предоставената статистическа информация по тип сигнали е неточна. При въпрос за посочване на сигналите по основен тип нарушение - без да се повтаря сигнал за няколко типа нарушение (такъв въпрос се задава ежегодно и от ЕК), в информацията от КВПС сигналите понякога се повтарят, а понякога - не. Т.е. понякога КВПС решава кое е водещото нарушение (като брой сигналът веднъж), а понякога не решава кое е водещото нарушение (като брой сигналът няколко пъти). Примери за това са онагледени в таблицата по-долу:

| Водещо нарушение според КВПС | Нарушения, описани в системата „Сигнал“ | Констатация                                                                                                                                  |
|------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 нарушение                  | Повече от 1 нарушение                   | КВПС брой един сигнал веднъж - ( <u>решава</u> кой е водещият тип нарушение в сигнала)                                                       |
| 2 нарушения                  | 2 нарушения                             | КВПС брой един сигнал два пъти - ( <u>не решава</u> кой е водещият тип нарушение в сигнала)                                                  |
| 3 нарушения                  | 3 нарушения                             | КВПС брой един сигнал три пъти - ( <u>не решава</u> кой е водещият тип нарушение в сигнала)                                                  |
| 3 нарушения                  | 4 нарушения                             | КВПС брой един сигнал три пъти - ( <u>не решава</u> кой е водещият тип нарушение в сигнала и посочва част от нарушенията за сметка на други) |
| 3 нарушения                  | 5 нарушения                             | КВПС брой един сигнал три пъти - ( <u>не решава</u> кой е водещият тип нарушение в сигнала и посочва част от нарушенията за сметка на други) |
| 1 нарушение                  | 1 нарушение                             | За едно и също нарушение от предметния обхват е посочен едновременно като преминал и непреминал проверката за РДП на това основание          |
| 1 нарушение                  | 1 нарушение                             | В преписката се вижда, че нарушенията са две. Сигналът е препратен на 2 различни органа за проверка по същество.                             |

### Д. Промени в Правилата за КВПС

ЗЗЛПСПОИН влиза в сила на 4 май 2023 г. Според наличната информация на интернет страницата на КЗЛД, Комисията приема Правила за КВПС за първи път на 09.07.2024 г. От 09.07.2024 г. до 30.09.2025 г. Правилата за КВПС са в осем различни варианта за близо петнадесет месеца, като към 17.12.2025 г. се изменят за девети път. Тази графика онагледява измененията на Правилата за КВПС, като са удебелени измененията в периода на настоящата одитна проверка 01.10.2024 г. - 30.09.2025 г.



Предходните версии на Правилата за КВПС се премахват при актуализациите.<sup>9</sup> По време на проверката, одитният екип поиска всички предходни Правила за КВПС, заедно със съответните Протоколи и пояснение какви са промените в последните два варианта на този документ - такива не бяха получени. Вместо това, на одитния екип беше предоставен документ, който по своя характер представлява работен документ (чернова) без разяснения. Прави впечатление, че номерата на протоколите от последните три версии на Правилата за КВПС вече не са упоменати.

Предходни версии на Правилата за КВПС са били предмет и на поискване от СЛ по Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ). СЛ подчертава, че Правилата за КВПС са допълнени два пъти от момента на подаване на сигнала (т.е. имат три различни варианта) без допълненията да са отразени или обяснени в текста на Правилата, качени на интернет страницата. СЛ желае да получи текста, който е бил в сила от момента на подаване на сигнала - информация, необходима да разбере дали КВПС първоначално е действала съобразно правилата си по сигнала. В отговор, СЛ получава кратко резюме на промените в последните два варианта на Правилата, без посочване кои формулировки са се променили и как, като не получава и поисканите Протоколи. КВПС пояснява, че Правилата се прилагат *ex nunc* (важат занапред от приемането им, без правни последици за минали действия), като „чрез промяна и публикуване се счита, че всички субекти са информирани, а принципът на публичност е спазен“. Пояснява се позицията, че „КЗЛД има задължение да приеме и публикува актуалните си правила към момента на подаване на сигнала на официалния си сайт. СЛ е необходимо да се запознаят с информацията, публикувана на официалния сайт [...], както и със своите права и задължения“. Пояснява се също, че Правилата за КВПС са „динамичен документ, който се изменя с цел уеднаквяване практиката“ на КЗЛД, а за изменението с Протокол № 26 WB от 19.09.2024 г. се цитират промени, свързани с „технически грешки и повтарящи се разпоредби“. При анализ на гореописаното, заедно с други констатации от одитната проверка, могат да се направят няколко възможни заключения:

- Практиката на КЗЛД се изменя по-често, отколкото се изменят Правилата за КВПС, понякога в разнородни посоки, или се действа по нов начин няколко месеца, но без промяна в Правилата за КВПС.
- Аргументът, че Протокол 26 от 19.09.2024 г. на КЗЛД цели извършени промени, свързани с технически грешки и повтарящи се разпоредби противоречи на аргумента на КЗЛД, че се изменят с оглед уеднаквяване на практиката. Правилата се изменят често, като фокусът изглежда е върху бързина за сметка на качество, яснота и кохезия в документа. Независимо че Правилата за КВПС са динамичен документ, който разбираемо подлежи на промени с времето, честотата на тези промени и впечатлението за „работа на парче“, които трудно могат да бъдат обяснени с уеднаквяване на практиката.
- Честата промяна в Правилата уронва правната предвидимост, затруднявайки не само СЛ, но и отговорните служители в КВПС. Така понякога в докладите на КВПС до Комисията от

<sup>9</sup> При една от тези промени, Правила за КВПС бяха премахнати от интернет страницата без да бъде ясно за СЛ кои правила са в сила към момента на подаване на сигнали. В праното поле на мястото на предходните Правила за КВПС бе поставено следното съобщение: „Правилата са в процес на актуализация.“

проверката за РДДП се цитират като основание Правила за КВПС, които вече не са релевантни за периода, тъй като същите към тази дата са изменени и допълнени.

Според одитния екип гореописаната практика създава множество проблеми и противоречи на Хартата на основните права на ЕС (ХОПЕС). От една страна, КВПС цитира принципа на публичност, а от друга - го ограничава чрез премахване на предходни версии на Правилата за КВПС и липсата на публично пояснение за естеството на измененията. Пълното приложение на принципите на публичност, прозрачност и добра администрация изискват от един административен орган да взима мотивирани и ясно проследими във времето решения (арг. от ХОПЕС). Това включва съхранението на предходните версии на Правилата за КВПС на интернет страницата с ясно пояснение кога са приети и публикувани (обикновено не на една и съща дата), както и ясни и лесно достъпни разяснения за направените промени. Тази информация е важна за всички заинтересовани страни, но е още по-важна за СЛ. Липсата ѝ ограничава правото на ефективни средства за защита и на справедлив процес (чл. 47 от ХОПЕС). СЛ има право да обжалва Решението на КЗЛД, касаещо (липса на) действия на Комисията в минал момент, но значително по-трудно би формулирало своя цялостен иск пред съда без СЛ да разполага с всички Правила за КВПС от момента на подаване на сигнала. Съгласно разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН, СЛ има легитимни очаквания не само за достъп до Правилата, но и до мерки за подкрепа от КВПС, включващи и такава информация относно процедурите, приложими за подаването на сигнали за нарушения (чл. 21 и чл. 35, ал. 1, т.1 от ЗЗЛПСПОИН). Ако една от целите на директивата е да създаде правна сигурност и предвидимост за СЛ, което да бъде подкрепено в процеса на сигнализиране за нарушения, то практиката на КЗЛД показва обратното. Тази непредвидимост вероятно е част от причината за липсата на доверие в процеса на подаване и разглеждане на сигнали (и отказите на СЛ след подаден сигнал до външен канал от разглеждане по реда на ЗЗЛПСПОИН).

Одитната проверка препоръчва да се обмисли цялостна ревизия на Правилата за КВПС с оглед констатациите на настоящия одит и оттам нататък Правилата за КВПС да се преразглеждат не повече от два пъти годишно, като ясно се упоменава какво е променено в тях. Препоръчва се също на всяка подстраница на КЗЛД, касаеща ЗЗЛПСПОИН ясно да се упоменават датите на последна актуализация, като предходната версия остане на разположение за справка. С оглед поясната проследимост на измененията на Правилата за КВПС, одитния екип счита за позитивно да се предприеме подходът същите да се изменят подобно на нормативната уредба.<sup>10</sup>

### III. КАПАЦИТЕТ

#### Констатации:

През одитния период в дирекция КВПС се наблюдава значително текучество на служителите, като дирекцията е функционирала продължително време при непълен състав, въпреки предприетите от страна на КЗЛД действия за обявяване на конкурси и попълване на утвърдените щатни бройки. По информация на КЗЛД *„свободните позиции се дължат на незаемост. Липсата на интерес за заемането им може да се обоснове с ниското заплащане, предвидено в бюджета на КЗЛД, както и отдалечеността на работното място. Явилите се кандидати, които не са били одобрени за част от обявените вакантни щатни бройки – не са покрили минималните изисквания за участие и/или заемане свободната позиция. Друг процент от явилите се – не са преминали успешно писмената или устната част на обявената конкурсна процедура. В частност по-горе изложеното се отнася и за явилите се кандидати за работа в КВПС.“*

<sup>10</sup> В началото на всеки член ясно се упоменава датата на изменение и допълнение, или отмяна на съответната разпоредба.

КЗЛД предостави месечна справка за числеността на служителите, от която се установи, че наличието на незапълнени щатни бройки е продължително и обхваща почти целия одитен период. Напредък в окомплектоването на дирекцията е постигнат едва в края на периода, с назначаването на служители към 01.10.2025 г. Въпреки това, тези действия не могат да компенсират ограничения човешки ресурс за предходните месеци, когато КВПС е изпълнявала пълния обем от законово възложените ѝ функции по ЗЗЛПСПОИН.

По данни на КВПС утвърдения щат на дирекцията през одитния период възлиза на 15 щатни бройки. Установи се, че през по-голямата част от периода дирекцията е функционирала със значителен процент незает щат, което е оказвало пряко влияние върху капацитета ѝ за изпълнение на възложените функции.

*Към м. октомври 2024 г. КВПС е разполагала с 6 заети щатни бройки или около 40 % човешки ресурс. През м.ноември и декември 2024 г. не е установена промяна. През м.януари 2025 г., въпреки наличието на едно постъпване и едно напускане, процентното съотношение на човешкия ресурс остава непроменено. През м.февруари 2025 г. се отчита леко подобрение, като броят на служителите в дирекцията нараства до 7. В периода на м. март-май 2025 г. не се установява трайно подобрение и дирекцията продължава да функционира с приблизително същия брой служители. През м. юни 2025 г. броят на заетите щатни бройки намалява до 5, при над две трети незапълнен щат. Това е периодът с най-ниска численост на служителите и с най-висок риск, като това се запазва и през м. юли и м. август 2025 г. Едва през м. септември 2025 г. се отчита по-съществено подобрение вследствие на нови назначения, а към 01.10.2025 г. са отчетени 10 заети щатни бройки. Макар това да показва реален напредък в окомплектоването на дирекцията, той е постигнат след продължителен период, в който между половината и две трети от щата на КВПС е бил незапълнен.*

Текущото на служителите води до загуба на институционална памет и допълнително натоварване на оставащите експерти, както и е налице проблем с реагиране своевременно и последователно, предвид кратките срокове по ЗЗЛПСПОИН.

На следващо място, се констатира, че служителите изпълняват едновременно множество дейности, описани в длъжностните им характеристики. Комбинацията от висока натовареност и сложност на сигналите затруднява ефективното разпределение на времето и създава предпоставки за неспазване на законово и вътрешно определените срокове.

По отношение на въпроса за извършване на анализ на капацитета при промени в състава на дирекцията, КЗЛД посочва, че такъв анализ се прави, чрез обявяването на конкурси и освобождаването на служители, които „не се справят“. Предоставената информация обаче не съдържа данни за наличие на анализ, който да съпоставя наличния брой и квалификация на служителите, ангажирани с разглеждането на сигнали, с реалната натовареност, обема и сложността на дейностите по ЗЗЛПСПОИН.

В отговор на въпроса относно разпределението на работното време на СОРС между отделните дейности на КВПС е представена таблица с процентни стойности, от която се установява, че разпределението на дейностите между служителите в дирекцията е неравномерно. Данните в таблицата показват, че за част от дейностите е ангажиран по-широк кръг от служители, докато други ключови функции се изпълняват от ограничен брой лица (понякога един или двама). Това са, например, предоставяне на правна защита на СЛ, процесуално представителство пред съдебните органи, разработване на нормативни актове и изготвяне на методически указания. Същевременно всички служители на дирекцията участват в поддържането на регистрите по ЗЗЛПСПОИН, като тази дейност съпътства изпълнението на основните функции по разглеждане на сигналите.

В обобщение, представената таблица показва, че длъжностната характеристика на СОРС обхваща широк спектър от функции, които на практика се реализират чрез вътрешно разпределение на труда, при което част от дейностите се изпълняват от всички служители, а други – от ограничен кръг служители и от директора.

КЗЛД посочва, че работата със сигналите се разпределя на случаен принцип чрез функционалностите на системата „Сигнал“. Това разпределение обхваща само дейностите по работа със сигналите, като по-голямата част от дейностите (анализи, нормативна дейност, обучения, статистика, методически указания, процесуално представителство и др.), не се разпределят чрез системата, като липсва информация за механизми за разпределение балансиране на останалите дейности.

На следващо място е констатиран организационно-технически пропуск при управлението на сигналите, свързан с неактуализиране на информацията за напуснали служители в специализираната система „Сигнал“.

**Пример:** Сигнал постъпил на 10.06.2025 г., е бил автоматично разпределен на служител, напуснал дирекцията 8 месеца по-рано, като причината е определена като „техническа грешка“. Грешката е установена и отстранена с протокол от 19.06.2025 г., т.е. 9 дни след постъпването на сигнала, чрез извършване на ново разпределение. В този период сигналът формално е бил възложен на лице, което не е част от дирекцията и не е могло да предприеме действия по него.

Този пример поставя съмнения относно начина, по който КВПС проследява спазването на установените срокове за първични действия по сигнала и се създава реален риск от неспазване на сроковете по ЗЗЛПСПОИН, забавяне на комуникацията със СЛ и компрометиране на началния етап на защитата. В отговор на въпроса по какъв начин се гарантира, че всички служители, включително новопостъпилите, получават редовни практически обучения, КЗЛД посочва, че всички служители, постъпващи за първи път на държавна служба, преминават задължителното обучение в регламентирания срок. В представената информация не е уточнено: дали обучението включва практически обучения по ЗЗЛПСПОИН, както и дали се провеждат надграждащи обучения за останалите служители. От представените данни се установи, че обученията са описани основно като въвеждащи за новоназначени служители в КЗЛД, без доказателства практически обучения, насочени към специфичните дейности по ЗЗЛПСПОИН.

## IV. ПРИЕМАНЕ И РЕГИСТРИРАНЕ НА СИГНАЛИ

### Критерии и законови изисквания:

чл. 23 от ЗЗЛПСПОИН, чл.15 от ЗЗЛПСПОИН, чл.16 от ЗЗЛПСПОИН, Раздел „Подаване на сигнал по външен канал“ и Раздел „Приемане и регистриране на сигнали“ от Правила за КВПС

### Констатации:

#### **A. Деловодство на КВПС**

На първо място, следва да се посочи една съществена промяна, направена през м. септември 2025 г. На свое редовно закрито заседание, КЗЛД взема решение Правилата за КВПС да бъдат изменени в частта, която урежда, че специално създадения деловоден регистър се завежда от определен служител на дирекция УРАПО. Изменението се състои в това, че считано от 30.09.2025 г. това задължение се изпълнява от служител на КВПС, т.е. досегашния служител за приемане и регистриране на сигнали по ЗЗЛПСПОИН от дирекция УРАПО се премества в дирекция КВПС.

На следващо място се установи, че с цел изпълнение на препоръките на омбудсмана от предходния одитен доклад, при отсъствие определеният деловодител на КВПС се замества от друг служител на дирекцията, със заповед за отпуск. По данни на КВПС, при отсъствие на определения деловодител на дирекцията, същият ще бъде заместван на ротационен принцип от другите служители на КВПС. По този начин максимално се запазва конфиденциалността на

сигналите по ЗЗЛПСПОИН, тъй като единствено служителите със специални правомощия, завеждат, разглеждат и водят кореспонденция по сигналите.

Въпреки новите добри практики, при проверка на 73 сигнала,<sup>11</sup> одитният екип констатира няколко несъответствия.

## **В. Проблеми в регистрирането на сигналите**

### **➤ Препращане на сигнали по ЗЗЛПСПОИН от общото деловодство на служебната електронна поща на деловодителя на КВПС**

Установено е, че когато СЛ изпраща сигнал на общата електронна поща на КЗЛД, [kzld@cpdp.bg](mailto:kzld@cpdp.bg), служителите от общото деловодство изпращат сигнала до служебната електронна поща на деловодителя на КВПС, а не на предвидената такава за КВПС - [whistleblowing@cpdp.bg](mailto:whistleblowing@cpdp.bg).

Тази практика създава предпоставки за забавяне в регистрирането на сигналите, включително поради отсъствие на деловодителя (отпуск, болничен, командировка или натовареност), както и поради липса на заместяемост и автоматично разпределение на входящата кореспонденция<sup>12</sup>. В резултат на това се повишава рискът от неспазване на законово установените срокове по ЗЗЛПСПОИН за регистриране, потвърждаване на получаването на сигнала и предприемане на действия по разглеждане на сигнала.

Наред с това, използването на служебната електронна поща на деловодителя, вместо централизирана функционална поща на КВПС, ограничава прозрачността и проследимостта на процеса по приемане на сигналите, затруднява вътрешния контрол и създава риск от пропуски при получаването и движението на същите. Практиката не гарантира равнопоставен и непрекъсваем достъп на всички оправомощени служители на КВПС до постъпилата информация и създава предпоставки за нееднакво третиране на сигналите.

В този смисъл, установеният подход не осигурява достатъчна организационна и техническа надеждност на процеса по приемане и регистриране на сигнали по ЗЗЛПСПОИН и не съответства на принципите за своевременност, последователност и ефективност при функционирането на външния канал за подаване на сигнали.

### **➤ Забавяне в регистрирането**

При настоящата одитна проверка се установиха забавяния в регистрирането на поне 8 сигнала, най-често поради постъпването им в общото деловодство на КЗЛД. Причините са разнородни, като освен, че общото деловодство препраща сигнала на служебната поща на деловодителя на КВПС, вместо на пощата на КВПС, има и констатирани случаи на забавяне в препращането и насочването на сигналите от общото деловодство към КВПС.

Близо три години от създаването на дирекция КВПС и работата ѝ по сигнали по ЗЗЛПСПОИН, общото деловодство на КЗЛД все още допуска грешки, с които компрометира важни аспекти от закона, а именно риск от разкриване на самоличността на СЛ, навременното извършване на РДДП, както и предоставянето на защита. Според одитния екип, една от възможните причини за постъпване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН на общата електронна поща на КЗЛД, [kzld@cpdp.bg](mailto:kzld@cpdp.bg), се дължи на грешната информация, налична на интернет страниците на част от задължените субекти по чл.12 и на част от КО по чл.20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН.

С цел повишаване на сигурността на данните в сигнала и самоличността на СЛ, както и преодоляване на констатираните забавяния, одитният екип продължава да счита за необходимо изграждането на отделна Среда за електронен обмен на съобщения (СЕОС) с КВПС, чрез съдействието на Министерството на електронното управление.

<sup>11</sup> Брой проверени сигнали (постъпили между 01.10.2024 г. и 30.09.2025 г. и свързани с тях сигнали извън периода), както и от КВПС-01, КВПС-03, КВПС-04 и КВПС-10.

<sup>12</sup> Автоматично стават достъпни за всички определени и оправомощени служители на КВПС, без да зависят от ръчно препращане от конкретно лице или от достъпа на един-единствен служител до пощенската кутия.

Констатираната липса на сигурен и отделен канал за комуникация с КО чрез СЕОС допринася както за забавянето, така и за сигурността на данните в сигнала и самоличността на СЛ.

**V. ИЗВЪРШВАНЕ НА ПРОВЕРКА НА СИГНАЛИТЕ:** преглед на процедурите и движението на сигналите; проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност /РДДП/, проверка на сроковете за обработка на сигналите и тяхното насочване

**Критерии и законови изисквания:**

чл. 23 от ЗЗЛПСПОИН, чл.15 от ЗЗЛПСПОИН, чл.24 от ЗЗЛПСПОИН, Раздел „Проверка за редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност“ от Правилата за КВПС

**Констатации:**

**A. Стереотипът за СЛ и ЗЛ според КВПС и констатациите от одитната проверка**

На предварително зададен въпрос: „Какви предизвикателства се срещат при приемане и регистриране на сигнали по ЗЗЛПСПОИН към 30.09.2025 г.?“, КЗЛД отговаря: „СЛ редовно сигнализируют за нарушения под формата на жалби, писма, имейли и много често без да конкретизират, че ги подават по реда на ЗЗЛПСПОИН, просто ги изпращат на имейл адреса - [whistleblowing@cpdp.bg](mailto:whistleblowing@cpdp.bg). Много често сигналите им се състоят в няколко изречения, без никаква конкретизация за засегнатото лице или за нарушенията, както и не прилагат доказателства за твърденията си. Това допринася за затруднения в попълване на изискуемата по закон информация, както и необходимата информация за регистъра в деловодната система.“

Съществуването и функционирането на по-сигурен и по-безопасен начин за сигнализиране за нарушения е важно за опазване на обществения интерес и разкриване на нередности, засягащи взаимосвързаните от триадата права на човека, върховенство на закона и демокрация. Повече защита за СЛ означава и повече доверие в този механизъм, съответно повече подадени сигнали и повече разкрити нарушения, засягащи обществения интерес. Освен уязвимостите и личните заплахи, пред които СЛ е изправено при и след сигнализиране за нарушение на обществения интерес, допълнителен утежняващ фактор са стереотипите и стигмата за СЛ.

Според КВПС типичното СЛ има конкретен профил: намира се в директно трудово/служебно правоотношение със ЗЛ - негов работодател, поражда се междуличностен конфликт от изцяло частно-правен характер и лицето подава сигнал „срещу“ работодателя си, за да си отмъсти (особено ако вече е уволнено), като често подава сигнала първоначално до множество органи по общия ред на Административнопроцесуален кодекс (АПК), а после иска защита. Според тази представа, 90% от сигналите са от трудово-правен характер и това е водещото в сигнала, независимо от конкретното нарушение от предметния обхват на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН.

Наличието на първоначален сигнал по общия ред на АПК нито изключва защитата, нито означава невъзможност да се направи преценка, кои от твърдените от СЛ нарушения на Кодекса на труда (КТ) или Закона за държавния служител (ЗДСл), касаещи предимно него е възможно да са предприети ответни действия по вече подадения сигнал по общия ред. Защитата по ЗЗЛПСПОИН е от момента на подаване на сигнал или публично оповестяване по този закон. Следователно, при продължаващо наличие на ответни действия спрямо СЛ и след подаване на сигнала в КВПС, няма пречка да се предостави защита срещу ответни действия, които са активни и към момента на подаване на сигнала по ЗЗЛПСПОИН.

**Това се потвърждава и от наличната съдебна практика по ЗЗЛПСПОИН. Така например:**

**Пример:** С Решение № 34075 от 17.10.2025 г., постановено по адм. д. № 7278/2025 г., I отделение, 5 състав, Административен съд София-град в своя анализ за причинно-следствена връзка по конкретен сигнал, потвърждава това, като приема, че временното отстраняване от работа на държавен служител представлява ответно действие, въпреки че сигналът за нарушения е бил подаден първоначално по общия ред на АПК, а не по външния канал по ЗЗЛПСПОИН. Съдът е установил, че само два дни след подаването на сигнала до различни държавни институции, срещу лицето са предприети дисциплинарни действия и е издадена заповед за временно отстраняване от работа. При преценка на фактите, съдът приема, че времевата близост, характерът на предприетите мерки и липсата на доказателства от страна на органа по назначаване, че действията не са свързани със сигнализирането, обосновават наличие на причинно-следствена връзка между подадения сигнал и неблагоприятните последици за лицето. Изрично е приложена разпоредбата на чл. 40, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН, като съдът подчертава, че тежестта за доказване, че предприетите действия не са ответни, лежи върху органа по назначаване, а при липса на такива доказателства се приема, че мерките са реакция на сигнализирането. Съдът квалифицира временното отстраняване като недействително ответно действие по чл. 33, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН и отменя административния акт.

Този съдебен подход потвърждава, че защитата на СЛ не може да бъде отказвана формално с аргумента за „неподаден сигнал по външния канал към момента на първите ответни действия“, когато от фактите е видно, че ответните действия са пряка реакция на сигнализирането и продължават и след подаването на сигнала по реда на ЗЗЛПСПОИН.

Важно е да се отбележи, че наличието на множество други и по-познати за обществеността механизми за подаване на сигнали за нарушения (наричани в някои професии и „рапорт“) са предпоставка за подаване към всички органи, които СЛ смята за компетентни, едновременно. В поне 15% от прегледаните сигнали е налице предходен сигнал по друг механизъм, изобличаващ СЛ и водещ до ответни действия, след наличието на които СЛ подава първоначалната информация за нарушения ведно с описание на ответните действия до КВПС. Независимо, че по този начин СЛ в някаква степен е разширило кръга от хора с информация за сигнала и самоличността си, ЗЗЛПСПОИН изрично указва, че дори и на публично оповестилите се лица се предоставя защита.

Според данните от анализ на сигналите, прегледани от одитния екип, историята на типичното СЛ е различна. От проверените сигнали се установи следното:

| <b>Разпределение по тип СЛ:</b>                                                                                                                                        |                                                                                                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| действащо правоотношение по смисъла на чл. 5, ал. 2, т.1                                                                                                               | Около 36% от прегледаните сигнали                                                                              |
| с прекратено правоотношение към момента на подаване                                                                                                                    | Около 35% от прегледаните сигнали, като при всеки трети сигнал измежду тях, причините са различни от уволнение |
| със статут на самостоятелно заето лице                                                                                                                                 | Около 10% от прегледаните сигнали                                                                              |
| вероятен съдружник, акционер, едноличен собственик на капитала, член на управителен или контролен орган на търговско дружество, член на одитния комитет на предприятие | Около 16% от прегледаните сигнали                                                                              |
| лице, което работи за ФЛ, ЮЛ, изпълнители, негови подизпълнители или доставчици                                                                                        | Около 3% от прегледаните сигнали                                                                               |

Следователно, в разрез с представата на КВПС, работен контекст извън този на действащо или прекратено трудово или служебно правоотношение има в поне 29% от сигналите.

СЛ посочва ответния действия в поне 25% от сигналите. Макар най-честите ответни действия в работен контекст (измежду изброените примери в чл. 33 от закона) да имат някакъв трудово-правен елемент, това не следва да се приема за липса на обществен интерес в сигнала или за насочващо към мотивите на СЛ. При разкриване на самоличността на СЛ преди подаване на сигнала в КВПС е крайно вероятно, към момента на регистриране в КВПС, вече да има ответни действия, които се описват от СЛ ведно с нарушенията. Това обаче не следва да се приема за

индикация, че водещото в сигнали е за нарушение от трудово-правен характер. Таблицата по-долу описва разпределението по тип ЗЛ сред сигналите:

| <b>Разпределение по тип ЗЛ:</b> |                                   |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| юридическо лице                 | Около 39% от прегледаните сигнали |
| държавен орган                  | Около 38% от прегледаните сигнали |
| общински орган                  | Около 16% от прегледаните сигнали |
| физическо лице                  | Около 7% от прегледаните сигнали  |

Макар КВПС да посочва, че повечето сигнали се подават в контекста работодател-служител (бивш/настоящ), при одитната проверка се констатира, че в поне 30% от прегледаните сигнали ЗЛ не е бивш или настоящ работодател на СЛ. Освен това, одитният екип констатира, че едва в 8% от проверените сигнали няма данни за никакъв работен контекст за подадената информация за нарушение.

**Анализът на сигналите не потвърждава битувашата генерализация в проверявания субект, че повечето сигнали са от трудово-правен характер.** Макар и безпочвен, този стереотип засилва и предразсъдъците за мотивацията на СЛ за подаване на сигнал, което влияе върху предложението на КВПС дали, как и каква част от твърденията в сигнала да се разглеждат по същество от КО. Предразсъдъците на КВПС водят и до случаи, където има няколко твърдения за нарушения, но КЗЛД се фокусира върху една част от сигнала, почти за сметка на друга. Например, сигнал с твърдения за три вида нарушения на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН е отбелязан в системата „Сигнал“ като касаещ единствено трудово законодателство (макар да е вероятно част от твърденията да са ответни действия от трудово-правен характер, във връзка с предходен сигнал по общия ред на АПК). Друг сигнал, отново съдържащ твърдения за няколко нарушения по чл.3 от ЗЗЛПСПОИН, е описан в системата „Сигнал“ и в последваща кореспонденция със СЛ, като касаещ единствено едно от нарушенията. Макар от директивата да става ясно, че сигнализирането за нередности не е въпрос, свързан предимно с трудовата заетост (дори част от ответни действия да са с трудово-правен характер), КВПС продължава да генерализира за типичните сигнали като такива, при които за водещо измежду няколко посочени нарушения се извежда такова от трудово-правен характер. Това виждане не само изкривява статистиката, но води до промяна в начина, по който КЗЛД процедира с конкретния сигнал, и понякога дали сигналът е допуснат за проверка по същество по всички посочени нарушения.

Това разминаване между стереотипа и реалността влияе, както на СЛ, така и на мнението за сигнализиране за нарушение от обществен интерес като цяло. Ако представата на части от обществото е, че СЛ е „доносник“, търсещ лична изгода при подаването на информация за нарушения без обществен интерес, това води до по-малко подкрепа за него. Затвърждаващ стигмата за СЛ като „доносник“ е езиковата формулировка - „сигнал на СЛ срещу ЗЛ“. Така се затвърждава често погрешната идея, че сигналът е преди всичко „срещу“ конкретно лице. Директивата внимателно избягва тази формулировка - сигналът е „срещу“ **нарушения, а не „срещу“ конкретни лица, които са засегнати от твърденията като потенциални извършители**, тъй като сигналът на първо място касае нарушението. Най-често думата „срещу“ в директивата е последвана от една от следните фрази: „нарушение“, „ответни действия“, а дори и „ответни действия с цел отмъщение или други увреждащи действия срещу сигнализиращи лица“. Презумпцията е, че сигналът на СЛ е „срещу“ нарушението, но ако има ответни действия - те са с цел отмъщение и поради това са „срещу“ СЛ.

ЗЗЛПСПОИН отчасти поддържа тази логика на директивата.<sup>13</sup> Законът описва също, че при сигнализиране задължително се посочва информация за твърдяната нередност, като става ясно, че информация за ЗЛ се посочва само ако тя е известна (чл. 15, ал. 2, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН). От разпоредбите, които са в унисон с директивата, може да се заключи, че при сигнал водещото е нарушението. За съжаление, ЗЗЛПСПОИН съдържа и непознати за директивата формулировки

<sup>13</sup> Например: „забранява се всяка форма на ответни действия спрямо лицата, посочени в чл. 5“ (чл. 33, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН); „Когато установи, че предприетите ответни действия срещу лицето по чл. 5 са във връзка с подадения сигнал“ (чл. 34а от ЗЗЛПСПОИН); „да вземат мерки срещу нарушението, за което е подаден сигнал“ (чл. 12, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН).

- например „в случай че сигналът е подаден срещу работодателя на сигнализиращото лице“, „общината, срещу която е подаден сигналът“ и др. Дори и в чл. 15, ал. 2, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН, езиковата формулировка акцентира върху „сигнал на СЛ срещу ЗЛ“, затвърждавайки стигмата за СЛ, която директивата изцяло избягва.

Презумпцията, че сигналът на СЛ е „срещу“ ЗЛ е видна и от практиката на КВПС, до степен до която в поне 18% от прегледаните сигнали, СЛ е попитано да поясни точно „срещу кого“ подава сигнала, макар посочване на ЗЛ да не е задължително (чл. 15, ал. 2, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН). Същото е видно и в документите по преписките - описано е, че проверката е по сигнал на СЛ „срещу ЗЛ“, а не за нарушение, потенциално извършено от ЗЛ. Така допълнително се затвърждава стигмата, че сигналът е в личен интерес, а не в обществен такъв. Това вероятно е свързано с констатираните от одитния екип сигнали с няколко нарушения от обхвата на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН, където в докладите към Комисията, КВПС споменава почти единствено оплакванията на СЛ като служител, без да се фокусира и върху другите нарушения (които не касаят така пряко СЛ, но има данни за сериозно нарушен обществен интерес). Ако КВПС счита, че сигналът е от СЛ срещу ЗЛ (основно поради наличие на междуличностен конфликт), тогава е по-вероятно КВПС да предложи сигнала за прекратяване поради спор от частно-правен характер.

Има и сигнали, които не са в унисон със смисъла и целите на ЗЗЛПСПОИН (приличат повече на информация срещу някого, отколкото на информация срещу нарушение). Това е нормално, особено предвид историческото минало, но не следва да използва като аргумент за рестриктивно тълкуване. Въвеждането на директивата и ЗЗЛПСПОИН е нерядък вид опит за промяна на обществени нрави и стереотипи чрез законодателство. Следва да се отчете, че това е процес, който отнема време, трудностите в него са предвидими и наличието им не означава, че процесът е опорочен в неговата цялост.

## **В. Редовност и допустимост**

При извършената проверка на сигнали, одитният екип констатира, че за всеки сигнал, приет за допустим и редовен се подготвя доклад от КВПС до КЗЛД - не само за сигналите, които са извън обхвата на ЗЗЛПСПОИН. В тези доклади се описва направеният анализ за РДДП на разглеждания сигнал. Ако КВПС счита, че е в обхвата на ЗЗЛПСПОИН, се предлага сигналът да бъде препратен за проверка към компетентен орган (КО) по реда на ЗЗЛПСПОИН. Ако счита, че не е РДДП, КВПС предлага сигналът да бъде оставен без разглеждане и производството по ЗЗЛПСПОИН да бъде прекратено, като сигналът понякога бива препратен по АПК без предварително съгласие от СЛ (без защита за СЛ и самоличността му, без подкрепа, коригиращи мерки и т.н.). От прегледаните доклади на КВПС се установи, че и през този одитен период продължава да се прави анализ само на редовност и допустимост, като няма анализ на достоверност и правдоподобност, макар и от прегледаните сигнали да има данни за прекратяване и поради тези основания.

Според информация, подадена от КВПС по предварително зададени въпроси, **прекратените сигнали са най-често по допустимост и по-рядко по редовност** (понякога - на двете основания едновременно). Повечето сигнали, са прекратени при проверката за РДДП поради критерия „допустимост“, тъй като Комисията приема, че са:

- без работен контекст и следователно са процесуално недопустими; понякога при прекратяване в КЗЛД, такива сигнали се препращат за проверка по АПК, тъй като все пак има данни за нарушения;
- сред изключенията по чл. 4 от ЗЗЛПСПОИН, като според КВПС в такъв случай следва, че няма работен контекст;
- от частно-правен характер, като според КВПС в такъв случай няма обществен интерес; понякога при прекратяване в КЗЛД, такива сигнали се препращат за проверка по АПК, тъй като все пак има данни за нарушения;
- оттеглени от СЛ;

- за нарушения, касаещи лични данни (GDPR/ОРЗД и ЗЗЛД по чл. 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН), като проверката по ЗЗЛПСПОИН се прекратява и сигналът се препраща към друга дирекция в КЗЛД (цитирайки чл.19, ал.3 от ЗЗЛПСПОИН).

Одитната проверка констатира искане за отстраняване на нередовности от следните видове:

- *Трите имена, адрес и телефон на подателя, както и електронен адрес, ако има такъв (чл. 15, ал. 2, т. 1 от ЗЗЛПСПОИН): в поне 7 сигнала - това са най-често искане за адрес за кореспонденция, освен посочената електронна поща или да посочи конкретно в коя от хипотезите в чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН попада;*
- *Имената на лицето, „срещу“ което се подава сигналът, и неговата месторабота, ако сигналът се подава „срещу“ конкретни лица и те са известни (чл. 15, ал. 2, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН): в поне 10 сигнала, като в поне 4 от тях КВПС иска имена на конкретно ЗЛ, а не само структура / фирма / отдел, където ЗЛ работи, или която представлява;*
- *Конкретни данни за нарушение или за реална опасност такова да бъде извършено, място и период на извършване на нарушението, ако такова е извършено, описание на деянието или обстановката и други обстоятелства, доколкото такива са известни на СЛ (чл. 15, ал. 2, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН): в поне 6 сигнала - прави впечатление, че конкретна информация често има, но това основание се изисква за получаване на допълнителна информация за твърдяното нарушение;*
- *Подпис, електронен подпис или друга идентификация на подателя (чл. 15, ал. 2, т. 5 от ЗЗЛПСПОИН): поне 3 сигнала - това е най-рядко констатираното основание за искане за отстраняване на нередовности.*

От констатираното от одитната проверка, значително по-рядко сигнали се прекратяват поради недопустимост, като такива сигнали са:

- с липсващ подпис от СЛ;
- искане да се уточни ЗЛ (макар това да не е задължителен реквизит по ЗЗЛПСПОИН).<sup>14</sup>

Накратко, **нередовен** е сигнал, който **няма всички необходими реквизити по чл. 15 от ЗЗЛПСПОИН**, а **недопустим** е такъв, който **ги има, но не се допуска до разглеждане** (Комисията преценява, че не може да се разглежда по реда на ЗЗЛПСПОИН). И в двата случая дирекция КВПС изготвя доклад по считаните от нея налични основания и предложение до КЗЛД за оставяне на сигнала без разглеждане или прекратяване.

|                              | Нередовен                                                                                                                                    | Недопустим                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Защо?                        | Няма всички необходими реквизити по чл. 15 от ЗЗЛПСПОИН.                                                                                     | Има всички необходими реквизити по чл. 15 от ЗЗЛПСПОИН, но не се допуска до разглеждане.                                                                                                                                                      |
| Правни основания             | чл. 15, ал. 2, т. 1-5 от ЗЗЛПСПОИН;<br>„Мотивирано решение за прекратяване“: чл. 15, ал. 5 от ЗЗЛПСПОИН във вр. с чл. 27, ал. 2, т. 5 от АПК | напр. чл. 4 от ЗЗЛПСПОИН; чл. 5, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН; чл. 27, ал. 2, т. 5 АПК; чл. 15, ал. 6 от ЗЗЛПСПОИН; „Мотивирано решение за оставяне без разглеждане като процесуално недопустим“: чл. 27, ал. 2, т. 6 от АПК; чл. 27, ал. 2, т.3 от АПК |
| Какво се случва със сигнала? | Връща на СЛ (ако не предостави исканата информация) и се прекратява.                                                                         | При данни за нарушения се препраща по АПК (с разкриване на самоличността, без защита, подкрепа, коригиращи мерки). На СЛ не се дава избор дали да се препрати по АПК.                                                                         |

В редки случаи, Комисията счита сигнал за едновременно нередовен и недопустим, като в поне два случая при прекратяване по ЗЗЛПСПОИН препраща за проверка по реда на АПК.

<sup>14</sup> Понякога липсата на конкретни имена на ЗЛ се посочва за аргумент както за нередовност, така и за недопустимост.

Има и сигнал, който според статистически данни от КВПС е нередовен, но има всички реквизити по чл. 15 от ЗЗЛПСПОИН. При преглед на преписката се установява, че сигналът *де факто* е счетен за недопустим, тъй като няма данни за работен контекст между СЛ и ЗЛ.

### С. Достоверност и правдоподобност

Според информация, подадена от КВПС по предварително зададени въпроси, сред прекратените сигнали няма такива, прекратени на основание достоверност и правдоподобност - КЗЛД прекратява най-често по допустимост и по-рядко по редовност (понякога на двете основания едновременно).

КЗЛД все още не е приела унифицирани критерии за достоверност и правдоподобност (предходна одитна препоръка) и към момента на одитната проверка поддържа тезата, че такива не са нужни. При липсата на единен подход, рискът от разнопосочност и неравно третиране на сигнали е по-голям - така всеки СОРС се води от вътрешните си убеждения, преценявайки кое е повод за съмнение и кое не е. Констатира се промяна в подхода на КВПС в посока на по-често искане на допълнителна информация от СЛ (извън задължителни реквизити по ЗЗЛПСПОИН) и искане на **доказателства** за твърденията в сигнала. При предходната одитна проверка доказателства искаше един служител на КВПС (посочено като проблем още тогава в предходния одитен доклад). В настоящия одитен период се наблюдава, че е по-често срещана практика в КВПС. Същевременно, искане на доказателства от СЛ за твърдяното нарушение не е предвидено при проверка за РДДП, нито в ЗЗЛПСПОИН, нито в директивата. Единственото споменаване на „доказателства“ в ЗЗЛПСПОИН е в чл. 16, т.8-10 от закона. След анализ на текста на тези разпоредби, на чл. 2 и чл. 6 от ЗЗЛПСПОИН, както и на текстовете от директивата, според одитния екип единственото възможно тълкуване, чрез което би могло да се избегне вътрешно противоречие в ЗЗЛПСПОИН би било „доказателства“ в чл. 16, т.8-10 от ЗЗЛПСПОИН да касае единствено доказателствени материали, събрани от КО в хода на проверката по същество на сигнала. Следователно, тези разпоредби не могат да послужат за обосноваване искането на доказателства от СЛ относно твърденията в сигнала още преди проверка по същество. За съжаление, одитната проверка установява именно такава практика в КВПС.

Одитният екип констатира около 3% от всички проверени сигнали, които изглеждат очевидно неправдоподобни или недостоверни. Макар други разпоредби от ЗЗЛПСПОИН да предвиждат, че сигналите се проверяват единствено за наличие на очевидно неверни твърдения, КВПС често изисква доказване, че същите са верни чрез събиране на доказателства още преди такива да бъдат събрани при проверка от КО. По предварително зададени въпроси, КЗЛД пояснява, че *„още с първото писмо до СЛ се изискват при необходимост или празнота в сигнала, допълнителна информация и доказателства.“* На практика, КВПС често отчита необходимост и празнота в сигнала, обуславяща искане на допълнителна информация и доказателства. Така за СЛ се появява известна доказателствена тежест при подаване на сигнала, макар ЗЗЛПСПОИН да не предвижда такава. Рискът е, че така се пропускат възможности да се разследват повече сигнали, а СЛ да остава уязвимо, макар да е сигнализирано за истинско нарушение, което към момента на подаване не може да докаже. Одитната проверка констатира, че КВПС има устойчиво тясно тълкуване на достоверност и правдоподобност, като значително често преценява сигнали за недостоверни и неправдоподобни. Комисията има по-широко тълкуване и рядко допуска за разглеждане сигнали, които КВПС предлага да бъдат прекратени или оставени без разглеждане. Има поне 7 сигнала през одитния период, предложени от КВПС за прекратяване, но разгледани по същество от Комисията - в над 70% от тях КО установяват нарушения в предметния обхват на ЗЗЛПСПОИН.

В докладна записка по един от тези сигнали (за нарушения с голям обществен интерес), КВПС излага пред Комисията, че сигналът *„не съдържа данни, които обосновават извода, че твърдените нарушения са извършени. Твърденията в сигнала нарушения се аргументират от СЛ единствено на база инцидентен случай, за който е извършена вътрешна проверка и не са установени нарушения. Освен това, в подадения сигнал не е налице обществен интерес, какъвто е заложен в закона.“* КВПС предлага сигналът да не се приема за правдоподобен и да

не се образува проверка по същество (на основание чл. 15, ал. 6, изр. 2 от ЗЗЛПСПОИН). Позитивно е, че Комисията допуска сигнала за разглеждане по същество. Външната проверка на КО намира нарушения и дори данни за престъпление. Ако Комисията се беше съгласила с КВПС, че сигналът е неправдоподобен, то КЗЛД щеше да е приела аргументите, описани в таблицата:

| Аргументи на КВПС за прекратяване                                                                           | Описано от СЛ в преписката                                                                                     | Коментар на одитния екип                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| КВПС: касае инцидентен случай                                                                               | СЛ: един случай на тежко нарушение                                                                             | законът няма изискване да бъдат повече от един                                                                                                                                 |
| КВПС: вече е бил предмет на вътрешна проверка без констатирани нарушения                                    | СЛ: описва, че ЗЛ извършва вътрешната проверка (и по повод на нея започват ответни действия)                   | външният канал следва да осигури условия за обективна външна проверка при липсата на <u>конфликт на интереси</u>                                                               |
| КВПС: няма обществен интерес (защото ответните действия навеждат към трудово-правен спор )                  | СЛ: има ответни действия само към СЛ в последователност: предходен сигнал → ответни действия → сигнал към КВПС | трудова-правният характер на ответните действия към СЛ не обуславя определяне на този сигнал като частна жалба; липсва анализ на всички данни в тяхната цялост                 |
| КВПС: не е правдоподобен и не съдържа данни, които обосновават извода, че твърдените нарушения са извършени | описва всичко случило се към момента;<br>не е попитано за доказателства, но и не предоставя такива             | няма нищо в преписката, обуславящо извода, че твърденията не са правдоподобни;<br>ЗЗЛПСПОИН не изисква доказателства, а само СЛ да вярва, че твърдените нарушения са извършени |

Гореописаното показва как независимо от липсата на правно основание за изискване на доказателства по ЗЗЛПСПОИН, при липсата на такива, КВПС е склонна да приеме сигнала за неправдоподобен. Също така, при наличието на предразсъдъци относно мотивацията на СЛ (особено при ответни действия от трудово-правен характер), КВПС е склонна да приеме, че няма обществен интерес в сигнала и да поиска прекратяването му. Независимо, че Комисията показва склонност за по-широко тълкуване и позволява на сигналът да бъде разгледан по същество от КО, тясното тълкуване вътре в КВПС влияе негативно върху броят приети за РДДП сигнали, подкрепата и защитата за СЛ.

Макар в публикация, изготвена съвместно от КЗЛД и редица партньори от България и други държави-членки на ЕС да е записано, че „Директивата не позволява субективни оценки на мотивите на сигнализиращото лице да съобщи за нарушение“, одитната проверка констатира наличието на субективни оценки за СЛ и за мотивите на конкретно СЛ да подаде сигнал.<sup>15</sup> Тази мнителност, според одитния екип представлява и **съмнения в добросъвестността на СЛ, която противоречи на изрично предвиденото в ЗЗЛПСПОИН**. Макар „добросъвестността“ (от практиката на правото на Съвета на Европа) да „не е релевантен фактор“ за тълкуване на директивата (част от правото на ЕС)<sup>16</sup> и да е важно единствено СЛ да има основателно

<sup>15</sup> [Практическо ръководство за подаване на сигнали по проект „OPWHI – Open the whistle: Protecting whistleblowers through transparency, cooperation and open government strategies“ по програма „Граждани, равенство, права и ценности“ на ЕК, с номер на договор – с № 101140801 – OPWHI – CERV-2023-CHAR-LITI](#), стр. 88.

<sup>16</sup> ЕК потвърждава, че вземане предвид мотивите на СЛ е неправилно - „В член 6, параграф 1 се определят условията, при които сигнализиращите лица отговарят на условията за защита, включително че имат разумни основания да смятат, че към момента на подаване на сигнала информацията е била вярна. Това означава, че сигнализиращите лица не губят защита, ако са подали невярна информация поради неволна грешка, и че мотивите им са без значение.“ - [доклад на ЕК до Европейския парламент и Съвета относно изпълнението и прилагането на Директива \(ЕС\) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза](#) - COM(2024)269 final от 03.07.2024 г., раздел 3.2 *Условия за защита, стр. 6.*

убеждение за верността на твърденията в сигнала, КВПС посочва Решението *Guja v Moldova* (Решение на ЕСПЧ от правния мир на Съвета на Европа) като „пример на европейско равнище“ и източник за тълкуване на ЗЗЛПСПОИН. Така при липсата на унифицирани критерии, които да изключат „добросъвестността“ от оценката за РДДП (арг. от Директивата и ЗЗЛПСПОИН), КВПС на практика прилага такава призма - видно включително от честите искания за допълнителна информация и за доказателства от СЛ. Според одитния екип има ясна необходимост от унифицирани критерии за всички аспекти от РДДП в КВПС, съобразени единствено с правото на ЕС, в т.ч. директивата и транспониращият я ЗЗЛПСПОИН.

Освен това, се наблюдава завишена мнителност към твърденията на СЛ, като има случаи, при които лица с някои от качествата по чл.5 от ЗЗЛПСПОИН и сигнализиращи за нарушения в рамките на някой от упоменатите видове работен контекст, биват попитани все пак как са узнали информацията, имайки предвид длъжността си при ЗЛ. Това е нова практика. Следва да се вземе предвид, че нито в ЗЗЛПСПОИН, нито в директивата е предвидено лица по чл. 5 да доказват как (предвид йерархичното си положение) са научили такъв вид информация в работния си контекст. Законът изисква някакъв вид работен контекст и основателно убеждение за верността на твърденията в сигнала. Завишена мнителност от КВПС не е необходима, тъй като СЛ носи пълната отговорност за неверни и заблуждаващи твърдения.

КВПС иска допълнителна информация и по други поводи. Макар само веднъж, и в настоящата одитна проверка се констатира сигнал, при който КВПС иска допълнителна информация директно от ЗЛ и от един КО още на етап РДДП, като използва отговора на ЗЛ, за да реши дали да разглежда сигнала по същество. В този случай Комисията прекратява сигнала поради съмнения в достоверността и правдоподобността му. Макар запитването на КВПС към ЗЛ да не съдържа имената на СЛ, то е достатъчно конкретно, за да даде основание на ЗЛ да предположи кое е СЛ. След приключване на проверката СЛ е уволнено и търси правата си в съда, като адвокатът му отправя запитване към КВПС за удостоверение, че СЛ е лице под защита - не получава такова, защото сигналът е прекратен на етап РДДП. По време на проверката се констатира, че след избора на нов председател и членове на КЗЛД, тази практика за изискване на информация от ЗЛ още на етап проверка на РДДП е прекратена.

Искането за допълнителна информация от КВПС би могло да бъде използвано, за да се разбере по-добре конкретната ситуация на СЛ и да се предостави индивидуална за потребностите на СЛ подкрепа и защита, отвъд формалната такава. Одитният екип констатира сигнали, по които искането за допълнителна информация изглежда съобразено с най-добрия интерес на СЛ. Така например, по няколко сигнала, при предприети вече ответни действия, СЛ се пита дали е обжалвало същите пред съда. Ако СЛ посочи че е обжалвало, КВПС му разяснява, че може да поиска удостоверение, че е защитено лице по чл.5, което да послужи за конкретното дело. Има и сигнал, по който СЛ отговаря, че не иска да предостави информация дали води дела с оглед защита по съдебния процес. Според одитния екип този отговор показва, че СЛ има нужда от достъпни и лесно разбираеми разяснения (като мярка за подкрепа), но не ги получава и няма данни да е получило удостоверение като лице по чл. 5 за пред съда. **В повечето случаи обаче, искането за допълнителна информация не изглежда толкова насочено към най-добрия интерес на СЛ, колкото към проверка на достоверността на твърденията и добросъвестността на СЛ.** Констатирани са и няколко случая, в които КВПС се свързва със СЛ по време на проверката за РДДП. Вместо да използва телефонния разговор за изясняване на сигнала (за което КВПС вече е изпратила писмо), той се използва за уведомяване на СЛ, че има изпратено запитване (по поща или електронна поща), на което КВПС все още чака отговор. В тези случаи няма данни телефонното обаждане със СЛ да бъде използвано за оказване на подкрепа в целия процес или с уточняване на твърденията в сигнала, а за подпомагане на КВПС с изпълнение на сроковете по закона.

Има сигнал, в който СЛ съобщава за нарушение в обхвата на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН, което подозира, че е в цялата фирма-негов работодател и посочва известната за него информация. КВПС му поставя 3-дневен срок за отговор по седем въпроса, например - как точно СЛ е узнало за нарушението (независимо, че СЛ е приложило трудов договор без задължение да го прави и наличието на работен контекст по чл. 5 е ясно). Макар СЛ да вярва, че това нарушение касае и

колегите му (които рядко вижда поради естеството на професията, но с някои е имало устни разговори по темата), сигналът е **прекратен като недопустим**. СЛ посочва, че има основания нарушението да касае и други колеги, но КЗЛД счита сигналът за **недопустим** поради **невъзможност СЛ да го докаже на етап РДДП**. Макар формалният повод за прекратяване да е недопустимост, от преписката се вижда, че това вероятно е **съмнение в достоверността на твърденията в сигнала**. КВПС се мотивира, че ЗЗЛПСПОИН е приложим единствено за сигнали от обществен интерес, а не за частни жалби с единствено личен интерес. Считайки, че все пак има информация за нарушения, макар и без обществен интерес (недопустимост), Комисията препраща сигнала на ИА ГИТ по общия ред на АПК за проверка, но без да попита СЛ дали иска сигналът да се преобразува в жалба - т.е. без защита, каквато СЛ има легитимни очаквания да очаква. Допълнителна информация се иска от КВПС и за установяване на наличие или липса на работен контекст.

#### D. Работен контекст

Има поне 5 възможни хипотези за начина на придобиване на информацията, предмет на сигнала в някой от видовете работен контекст по чл. 2 от ЗЗЛПСПОИН. Това може да бъде информация:

1. станала им известна при изпълнение на трудовете им задължения
2. станала им известна по повод изпълнение на трудовете им задължения
3. станала им известна при изпълнение на служебните им задължения
4. станала им известна по повод изпълнение на служебните им задължения
5. станала им известна в друг работен контекст.

В практиката на КЗЛД се вижда признаване само на 2 от тези 5 варианта - при изпълнение на трудовете задължения и при изпълнение на служебните задължения. В доклади на КВПС се цитира и причината да се признават само тези два, а именно: КВПС се позовава на дефиницията за „работен контекст“ в допълнителните разпоредби на закона (§ 1 т.4 от ДР на ЗЗЛПСПОИН), която не съдържа пълнотата на чл. 2 от ЗЗЛПСПОИН или на множеството видове „друг работен контекст“ в чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН (описани подробно и в директивата). Ако дефиницията за „работен контекст“ бе изчерпателна и достатъчна, вероятно законодателят не би предвидил да я поясни и опише в други разпоредби от закона. Одитната проверка констатира практика на КВПС относно работен контекст да прилага единствено граматическо тълкуване, вместо да взема предвид други видове тълкуване в правната доктрина, които биха помогнали за цялостно и систематично приложение на ЗЗЛПСПОИН и избягване на противоречия в закона. Други видове тълкуване са: систематично тълкуване (вземайки предвид мястото на разпоредбата в закона и връзката ѝ с други разпоредби), логическо тълкуване (логически разсъждения отвъд самите думи в разпоредбата), историческо тълкуване (волята и мотивите на законодателя на ЕС и на българския законодател), както и телеологично тълкуване (спрямо целта на закона).

Въпреки това тясно тълкуване на КВПС, Комисията понякога разширява тълкуването на работния контекст. Това обаче не се прави последователно и понякога води до различно третиране на СЛ в сходно положение. Нагледен пример са следните сигнали:

| Сравнение на движението на два аналогични сигнала                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Адвокат подава сигнал за предполагаеми данъчни измами. Според доклад на КВПС няма работен контекст - презумпцията е, че адвокатът е разбрал в качеството си на адвокат на клиента от тяхната кореспонденция адвокат-клиент. Това не е отразено в сигнала и КВПС не е отправила въпрос към СЛ - дали е научило информацията от клиент или от друг източник. <b>Все пак, Комисията приема</b> | Адвокат подава сигнал за предполагаеми данъчни измами. Според доклад на КВПС няма работен контекст - презумпцията е, че адвокатът е разбрал в качеството си на адвокат на клиента от тяхната кореспонденция адвокат-клиент. Това не е отразено в сигнала и КВПС не е отправила въпрос към СЛ - дали е научило информацията от клиент или от |

|                                                                        |                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| сигнала за РДП и го препраща до Национална агенция за приходите (НАП). | друг източник. Комисията се съгласява с КВПС и сигналът е прекратен. |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|

Двата гореописани сигнала са подадени след влизане в сила на изменения и допълнения на ЗЗЛПСПОИН (изм. и доп. ДВ. бр.38 от 9.05.2025 г.) относно изключенията по чл. 4 от ЗЗЛПСПОИН, но са третираны различно. Комисията пояснява, на интернет страницата си, че е разширен „обхвата на защитата по отношение на лица, упражняващи правна професия, като изключение от приложното поле на ЗЗЛПСПОИН в тази насока обхваща само поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти. В този смисъл е изменението на чл. 4, т. 3 от ЗЗЛПСПОИН.“<sup>17</sup> Следователно, за одитния екип остава неясно защо при уточняване от законодателя и от самата Комисия, че чл. 4, т. 3. от закона се променя от широко формулирано изключение за адвокатската професия<sup>18</sup> към тясно формулирано такова (единствено относно поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти), при един от сигналите Комисията продължава да прилага стария текст на закона - т.е. налице е различно третиране на СЛ в аналогично положение, макар законовото основание да е еднакво.

Освен това, в горепосочените сигнали се вижда и интерпретацията на КВПС относно изключенията по чл. 4 от ЗЗЛПСПОИН. За КВПС наличие на това изключение означава, че „няма работен контекст“. КВПС приема, че от една страна няма работен контекст, а от друга - че поради тайната на кореспонденцията в работния контекст адвокат-клиент, сигналът не може да се разглежда. Според одитния екип тази интерпретация е неточна - естеството на работния контекст между адвокат и клиент (ако информацията в сигнала е придобита в този работен контекст) означава, че има такъв, но тази негова разновидност е предмет на изключение по чл. 4 от ЗЗЛПСПОИН.

Според одитният екип, разликата между „информация, станала им известна при“ и „информация, станала им известна по повод“ в адвокатската професия би изглеждала така:

- информация, станала им известна при“ - информация за нарушение, научена от кореспонденцията адвокат-клиент;
- „информация, станала им известна по повод“ - информация за нарушение, научена от друг вид кореспонденция на адвокат в работен контекст (напр. с колеги юристи, при досег с институции по повод на служебните си задължения; при дейности в съсловни организации и т.н.).

Има и друг сигнал (след изм. и доп. на ЗЗЛПСПОИН чрез ДВ. бр.38 от 9.05.2025 г.), където СЛ е научило информация за нарушения по повод на други дейности, свързани с професията. Това е свободна професия (по дефиниция без работодател в някои случаи), което обаче не изключва при подаден сигнал да има ответни действия от ЗЛ. Въпреки това (дори и анализът на КВПС потвърждава, че), СЛ е професионално задължено да има определени професионални взаимоотношения, без които не може да упражнява професията си. КВПС не счита това за „работен контекст“ по смисъла на ЗЗЛПСПОИН, но КЗЛД все пак приема сигнала за РДП. В допълнение към първоначалния сигнал, СЛ описва ответни действия (по смисъла на чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН). Въпреки това, **КВПС приема, че ответни действия може да има само от работодател-ЗЛ, а не от ЗЛ в друг работен контекст и отказва защита на СЛ** (не предоставя удостоверението за защита, а само Приложения 1-3, които нямат добавена стойност за това СЛ). В сигнала си освен ЗЛ, с което СЛ е в задължителен работен контекст, СЛ посочва и други ЗЛ - описани в този и в предходни сигнали за нарушения. СЛ алармира, че има ответни действия и от другите ЗЛ, като твърди, че същите се налагат чрез правомощията им в сферата си на компетентност като представители на административни органи. СЛ иска прекратяване на тези

<sup>17</sup> [Информация за изменения и допълнения на ЗЗЛПСПОИН от интернет страницата на КЗЛД.](#)

<sup>18</sup> Текст на чл. 4, т. 3 относно изключенията от приложното поле за ЗЗЛПСПОИН преди 09.05.2025 г.: „3. които са станали известни на лица, упражняващи правна професия и за които съществува задължение по закон за опазване на професионална тайна“; и текст на чл. 4, т. 3 след 09.05.2025 г.: „3. информацията за които е защитена от поверителността на разговорите и кореспонденцията между адвокатите и техните клиенти;“.

действия от ЗЛ, които смята за ответни и желае да бъде възстановено положението, в което се е намирало преди да настъпят ответните действия. В отговор до СЛ, КВПС описва, че няма връзка между действията на това ЗЛ и подадения сигнал, тъй като *„в конкретния случай няма наличие на работен контекст - действията спрямо СЛ не се извършвани от негов работодател, предвид разпоредбата на чл. 33, ал. 1, във връзка с §1 т.4 от ДР на ЗЗЛПСПОИН“* и описва, че това ЗЛ по принцип има законови основания за действията си в нормативната уредба. По тази логика, ако ЗЛ бе наел лица, които да извършат ответни действия спрямо СЛ по повод на сигнала, КВПС не би приела това за ответни действия поради липса на работен контекст между СЛ и извършителя на ответните действия (независимо от връзката със ЗЛ). Този сигнал е пример как стриктната интерпретация на КВПС за „работен контекст“ и за „ЗЛ, от когото могат да произтекат ответни действия“ се оказва пречка, както на етап РДДП, така и за последваща защита по сигнала.

Макар да е **позитивна констатацията**, че в периода на настоящата одитна проверка прекратените от КЗЛД сигнали на етап РДДП да са намалели, има и други примери, където тясната интерпретация за работен контекст и искането на публично налична информация се оказва пречка сигналът да се разгледа по същество. Има сигнал, заведен в КВПС-04, където СЛ посочва, че има предходен сигнал срещу нарушение с няколко ЗЛ, като един от адресатите на сигнала го препраща на ЗЛ да извърши проверка по компетентност, разкривайки самоличността на СЛ. При подаване на втория сигнал, вече в КВПС, дирекцията иска СЛ да поясни **в какво качество подава сигнала и какъв работен контекст има със структурата, към която е подаден първоначалният сигнал и/или с останалите органи, към които е подаден**. КВПС иска документ: *„в случай, че имате договор/заповед за назначаване, моля да ги предоставите“*. За конкретното СЛ има публична информация относно наличието на друг работен контекст, както и че има качеството на лице по чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН. Няма данни в преписката обаче тази информация да е била предмет на проверка от КВПС, въпреки наличието на интернет достъп в дирекцията, включително за проверки на етап РДДП. СЛ не отговаря на тези искания на КВПС и сигналът не се разглежда по-нататък. В друг сигнал със завишен обществен интерес, но нестандартен работен контекст, КВПС пише: *„твърденията на СЛ за обществен интерес не би могъл да санира липсата на изискванията в чл. 5, ал. 2, която е приложима само за ФЛ в отношения на „работен контекст“ с предприятието, в рамките на което е извършено твърдяното нарушение“*. Тясната интерпретация на работен контекст (работник/служител с работодател) води до намаляване броя на сигналите, достигащи до проверка по същество по ЗЗЛПСПОИН.

## **Е. Обществен интерес и трудовото законодателство**

Както при предходната одитна проверка, така и при настоящата е констатирано, че липсата на яснота какво представлява понятието „обществен интерес“ в областта на трудовото законодателство и законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба (чл. 3, ал. 2, т. 2 и т. 3 от ЗЗЛПСПОИН), затруднява КЗЛД в преценката за РДДП. КВПС продължава да посочва, че основните типове нарушения попадат в тези две категории. Например, ако в сигнала има информация за трудовите правоотношения на самото СЛ, заедно с информация, касаеща други физически лица с характера на нарушения срещу обществения интерес, то се наблюдава тенденция този сигнал да се коментира и обяснява с акцент върху *т.нар. частен трудово-правен характер*. Одитният екип отново констатира, че всеки проверен сигнал, съдържащ информация за ответни действия, неизменно има елемент на „оплаквания“, които засягат единствено СЛ. Това обаче не следва да води до заключението, че тези сигнали са от частен трудово-правен характер и нямат обществен интерес, тъй като основният им предмет е един или повече аспекти на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН.

КВПС не разполага с унифицирани критерии нито за оценка на наличните данни и тяхната съвкупност (за да се направи извод за достоверността и правдоподобността на твърдяното нарушение), нито за обществен интерес. КВПС описва в някои сигнали, че липсва

„индикация“ да се засяга обществен интерес, но одитната проверка констатира, че КВПС на практика изисква значително по-високо ниво на сигурност от наличието на „индикация“. Има сигнали, при които КВПС предлага да бъдат прекратени поради липса на обществен интерес, но Комисията ги разглежда, защото сигналът касае обществени учреждения (финансирани със средства на данъкоплатците), които приема, че обществото има интерес да функционират добре. Това показва значително по-тясното тълкуване на обществен интерес от КВПС, в сравнение с тълкуването на Комисията.

Има и сигнали, при които КВПС и Комисията са на едно мнение по въпроса за обществен интерес. В един от тях, СЛ с професия в обществен интерес подава сигнал за нарушения с обществени средства чрез злоупотреба със служебно положение, но не бива допуснат до разглеждане включително поради липса на „индикация за засегнат обществен интерес“. СЛ търси защита, а КВПС и Комисията приемат, че става въпрос за частна жалба и прекратяват производството по ЗЗЛПСПОИН.

При анализ на сигналите се констатира, че един от белезите за КВПС дали е налице обществен интерес е броят на СЛ или броят на потърпевшите от сигнализиране, освен СЛ. Тук липсата на унифицирани критерии обаче, води до разнопосочност в действията на КВПС по такива сигнали, касаещи трудовото законодателство или законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба. Те са сравнени в таблицата по-долу:

| Данни за аналогични нарушения спрямо други лица освен СЛ | Доказателства                            | Брой лица освен СЛ | КВПС за наличие на обществен интерес | КЗЛД решава                                              |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| няма                                                     | няма                                     | 0                  | няма                                 | разглежда се по ЗЗЛПСПОИН                                |
| има                                                      | няма                                     | поне няколко       | няма                                 | не се разглежда, но се препраща за проверка по общия ред |
| има                                                      | няма (вътрешна проверка: няма нарушения) | поне няколко       | няма                                 | разглежда се по ЗЗЛПСПОИН                                |
| има                                                      | няма (вътрешна проверка: няма нарушения) | няма               | няма                                 | разглежда се по ЗЗЛПСПОИН                                |
| има (това са и ответни действия по предходен сигнал)     | няма                                     | поне няколко       | няма                                 | не се разглежда, но се препраща за проверка по общия ред |
| има                                                      | има някакви                              | 3                  | има                                  | разглежда се по ЗЗЛПСПОИН                                |

На въпрос по темата, КВПС пояснява, че ЗЗЛД и ПДКЗЛДНА: „в чл.35, чл.36 и следв. много точно и конкретно дефинират и същевременно разграничават понятията „жалба“ и „сигнал“.

- Чл. 35. (1) **Жалбата е искане, с което се търси защита за нарушени на искателя права по Регламент (ЕС) 2016/679 и по ЗЗЛД.**
- (2) **Сигнал е искане, с което се съобщава за нарушения на Регламент (ЕС) 2016/679 и по ЗЗЛД, без да са засегнати права на искателя [...].**

Гореописаното обяснява частично защо при едновременно наличие на индивидуален и обществен интерес, КВПС понякога предлага на Комисията сигналът да бъде прекратен, освен ако СЛ не може да докаже обществен интерес. Комисията понякога прекратява, а друг път - допуска сигнала за разглеждане. Логиката, посочена от КВПС обаче не е приложима за ЗЗЛПСПОИН. Важно е да се отбележи, че наличието на индивидуален интерес не изключва наличието на обществен такъв - има случаи, в които поводът на СЛ да подаде сигнал е, че

нарушението е проблем и за СЛ, а причината е нарушаване на обществения интерес на група хора чрез нарушения на законодателството в една от сферите в приложното поле на ЗЗЛПСПОИН. В някои сигнали, КВПС детайлно описва наличието или липсата на обществен интерес. КВПС навежда, че доказателство за липсата на обществен интерес е наличието на частен такъв. Одитният екип установява, че **това поляризирано разграничение** (или има изцяло обществен интерес, или изцяло частно-правен интерес) **не отчита нюансите, в които попадат повечето сигнали, касаещи КТ и ЗДСл** - същевременно и обществен интерес и личен такъв. КВПС твърди, че изисква „индикация“ за обществен интерес. На практика обаче, дирекцията изисква „*категорично наличие на обществен интерес*“ (вместо основателни данни за нарушение, касаещо обществения интерес съгласно ЗЗЛПСПОИН) - така КВПС нерядко предлага подобни сигнали да бъдат прекратени поради виждането си, че липсва категорично наличие на обществен интерес.

## **Г. Обществен интерес при нарушения, касаещи лични данни**

В унисон с директивата, законодателят е предвидил нарушения на неприкосновеността на личния живот и личните данни да бъдат в обхвата на чл. 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН. В чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН обаче е предвидено тези сигнали се разглеждат от Комисията по вече съществуващия общ ред на Регламент (ЕС) 2016/679 (Общия регламент относно защита на данните - ОРЗД / GDPR), ЗЗЛД и други специални закони или актове на ЕС. Правилата за КВПС<sup>19</sup> предвиждат следното за разглеждане на сигнали за нарушения, касаещи личните данни:

- При данни за нарушение на лични индивидуални интереси на СЛ без нарушение на обществения интерес → сигналът се препраща към дирекция „Правни производства и надзор“ на КЗЛД за разглеждане по ЗЗЛД;
- При данни единствено за нарушения на законодателството за личните данни,<sup>20</sup> с наличие на обществен интерес → сигналът се препраща към дирекция „Правни производства и надзор“ на КЗЛД за разглеждане по ЗЗЛД. Мерките за защита не се прилагат.
- При данни за няколко нарушения на законодателството (вкл. за личите данни<sup>21</sup>) с наличие на обществен интерес → сигналът се разделя и само частта, касаеща личните данни се препраща към дирекция „Правни производства и надзор“ на КЗЛД за разглеждане по ЗЗЛД. За другата част от сигнала КВПС прилага мерките за защита.

Следователно, независимо в коя от хипотезите попада сигналът (с, частично или без обществен интерес), той се пренасочва от КВПС към друга дирекция на КЗЛД, за да се разгледа по реда на ЗЗЛД - не по ЗЗЛПСПОИН. Последствията за СЛ може би *prima facie* изглеждат по-маломерни ако сигналът касае няколко нарушения от предметния обхват на ЗЗЛПСПОИН (хипотеза 3), които са счетени за РДДП - така СЛ би имало достъп до защита, подкрепа, коригиращи мерки и т.н. благодарение на другите основания от сигнала. Ако обаче сигналът касае единствено нарушения на ОРЗД или ЗЗЛД от обществен интерес - СЛ няма достъп до защита, подкрепа, коригиращи мерки и т.н. по ЗЗЛПСПОИН, въпреки сигнализиране за нарушения в обхвата на ЗЗЛПСПОИН.

Има и друга причина, поради която СЛ става още по-уязвимо при изваждане на сигнал от обществен интерес по реда на ЗЗЛД независимо дали има достъп до защита, подкрепа, коригиращи мерки и т.н. благодарение на другите основания от сигнала - **самоличността на СЛ бива разкрита**. Това е така поради характера на производството по ЗЗЛД - квази-съдебно, със заседание, където и СЛ и ЗЛ имат възможност да изложат своите аргументи в производството. Одитната проверка констатира сигнали, касаещи няколко нарушения,<sup>22</sup> вкл. и на ОРЗД и ЗЗЛД, където Комисията описва, че „*С оглед на обстоятелството, че разглеждането по ЗЗЛПСПОИН е прекратено* [само за тази част от сигнала], *и същата е препратена на КЗЛД по реда на ЗЗЛД*,

<sup>19</sup> Чл. 60 от Правилата за КВПС от 17.12.2025 г.

<sup>20</sup> Съгласно чл. 3, ал.1, б. „к“ от ЗЗЛПСПОИН.

<sup>21</sup> Съгласно чл. 3, ал.1, б. „к“ от ЗЗЛПСПОИН.

<sup>22</sup> Тези сигнали са счетени за РДДП спрямо всички описани нарушения в него, вкл. за нарушения на ОРЗД и ЗЗЛД.

е отпаднало задължението за поверителност на самоличността на СЛ по чл. 31 от ЗЗЛПСПОИН. В тази връзка Комисията не е изисквала от жалбоподателя съгласие за разкриване [...]“. КЗЛД излага, че за нарушенията относно личните данни отпада задължението за поверителност, предвидено в директивата и в ЗЗЛПСПОИН, като *де факто* разглежда тази част от сигнала като частна жалба - „предоставям на Вашето внимание постъпилата в КЗЛД жалба“. Това действие уронва защитата на СЛ като разкрива самоличността му, макар да противоречи на директивата и на ЗЗЛПСПОИН, както и не взема предвид легитимните очаквания на СЛ, вкл. за защита на самоличността, при подаване на сигнал по специалния ред на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. Според КВПС, по ОРЗД и ЗЗЛД Комисията няма правно основание за неразкриване на самоличността. Това е описано в отговор до СЛ по друг сигнал за нарушения на личните данни (изцяло от обществен интерес), където при подаване СЛ изрично желае защита и неразкриване на самоличността поради опасение от ответни действия. За разлика от други случаи, където сигналът в тази му част бива автоматично преобразуван в жалба по ЗЗЛД, тук КВПС иска допълнителна информация на етап РДДП, което дава допълнително време и иначе липсващо разяснение на СЛ предвид легитимните му очаквания на сигналподател по ЗЗЛПСПОИН. В отговор, КВПС пояснява, че запазване на самоличността не е възможно по общия ред. СЛ се отказва от сигнала и бива уведомено, че ако негови лични права са нарушени, все пак може „да подаде по-нататък сигнал по отношение на ЗЗЛД при липса на анонимност и при спазване на установения в Правилника ред.“ Одитният екип не може да се съгласи, че при наличие на нарушения на личните данни в предметния обхват на ЗЗЛПСПОИН е невъзможно предоставяне на защита на тези СЛ и самоличността им. Противното би означавало да се приеме, че няма как действията на КЗЛД, аргументирани от чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН, чл. 60 от Правилата за КВПС и чл.35, чл.36 и следв. от ПДКЗЛДНА<sup>23</sup> да не уронват защитата на СЛ.

С цел преодоляване на тази дупка в законодателството, одитният екип счита за подходящ двустранен подход:

1. Премахване на чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН като противоречаща на чл. 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН. Това би изисквало законодателно изменение и вероятно ще отнеме повече време.

#### **И/ИЛИ**

2. Уреждане на този въпрос изцяло в рамките на Комисията, като се предвиди да бъдат назначени служители в КВПС с компетентност да извършват проверки по ОРЗД и ЗЗЛД, - без сигналите да излизат от реда на ЗЗЛПСПОИН и без разкриване самоличността на СЛ. Това вероятно би изисквало единствено промени в ПДКЗЛДНА и Правилата за КВПС в унисон със смисъла, целите и разпоредбите на директивата и на ЗЗЛПСПОИН.

Освен защита (в т.ч. неразкриване на самоличността), подкрепа и коригиращи мерки, разглеждане на такива сигнали изцяло в рамките на КВПС би спомогнало за спазване на сроковете по ЗЗЛПСПОИН, които са значително по-кратки от практиката по ОРЗД и ЗЗЛД.<sup>24</sup>

Прави впечатление аргументацията на КВПС при предложение за прекратяване на производство, когато сигналът е разделен за проверка от КО по реда на ЗЗЛПСПОИН и за проверка от дирекция „ППН“ по ОРЗД и ЗЗЛД. Има сигнали, в които при завършване на проверката на КО със задължителни предписания (които обикновено не са отстранени към датата на прекратяване от КЗЛД), КВПС предлага Комисията да прекрати проверката (на основание чл. 25, ал. 1, т.5, б. „в“ от ЗЗЛПСПОИН) поради предприети действия от страна на КО, като се твърди, че „превантивните цели на ЗЗЛПСПОИН“ са постигнати, макар да няма информация за напредъка на проверката от ППН по ЗЗЛД и ОРЗД - само, че е препратено на ППН. Т.е. макар задължителните предписания на КО още да не са отстранени в повечето случаи, както и липсата на информация за напредъка на проверката от ППН по ЗЗЛД и ОРЗД, КВПС

<sup>23</sup> Същите се намират в „Раздел II. Разглеждане на жалби по чл.38 от ЗЗЛД и сигнали, включително по механизма за сътрудничество с други надзорни органи“ от ПДКЗЛДНА.

<sup>24</sup> Виж Решение на ВАС №7307 от 03.07.2025 г.

предлага прекратяване на проверката от външния канал, тъй като превантивните цели на ЗЗЛПСПОИН са постигнати.

### **Г. Забавяне на проверката от КВПС на РДДП, препращането към КО и забавяне на потвърждението на СЛ**

Предвид трудностите на КВПС да препрашат сигналите в законоустановения 7-дневен срок, в предходния одитен доклад бе отправена препоръка към законодателната власт да се удължи на 14 дни срокът за препращане на сигналите към КО, предвид констатациите на одитния екип и затрудненията на КВПС.

Независимо от това, с изменения и допълнения, обнародвани през м. май 2025 г., в чл.23, ал.1, т.1 и т. 3 от ЗЗЛПСПОИН е затвърден 7-дневният срок за потвърждаване, първоначална проверка и препращане на сигнала към КО.

Действително, в предходния одит бяха констатирани проблеми със сериозни забавяния от страна на КЗЛД. Най-често, закъсненията бяха свързани с искане на съгласие от СЛ за разкриване на самоличността му за целта на проверката от КО. Като в **предходния одитен период 69%** от сигналите бяха извън срока за препращане.

При предварително зададени въпроси през настоящата одитна проверка КЗЛД посочва, че основният проблем, който изпитват служителите на КВПС е по отношение на изключително краткия 7-дневен срок за разглеждане на получен сигнал по реда на ЗЗЛПСПОИН. Установеният срок затруднява работата на СОРС, тъй като в повечето случаи се налага да се изпращат писма до СЛ с искания за допълнителни уточнения, отстраняване на недостатъци или предоставяне на доказателства, необходими за изследването за достоверността на сигнала. Тоест, изготвянето и изпращането на такива писма, респ. получаването на отговори от лицата, изискват време, което е в противовес, според КВПС, със законоустановения 7-дневен срок. За дирекцията срокът е недостатъчен да се извърши задълбочен анализ на получения сигнал, тъй като освен всичко описано по-горе, в същият срок следва сигналът да е разгледан на заседание на Комисията, и препратен на КО.

Въпреки това, анализът на одитната проверка показва, че вече няма системен проблем със забавяне в препращането, а по скоро има инцидентни случаи с незначително забавяне. Тоест КВПС се справя със срока, което е **положителна констатация**, като се вземе предвид, че всеки сигнал се докладва на Комисията ( като колективен орган) и въпреки все по-честото изискване от СЛ на доказателства.

**През настоящия одитен период в забавяния в препращането на КО са установени в около 10 % от сигналите, поради следните причини:**

#### **➤ Забавяне на проверката на РДДП**

Най-често забавянето се дължи на изпращани писма за искане за отстраняване на нередовности. За да могат да спазят 7-дневния срок за произнасяне за редовност и допустимост на сигнала, СОРС изпращат писма за уточняване на факти и искане за допълнителна информация към СЛ, като на СЛ се предоставя срок за отговор от три дни. Установи се, че не всички СЛ успяват да се вместят в този срок. Има случаи, в които СЛ не са получили писмото или не са го видели в електронната си пощенска кутия. В тези случаи СОРС извършва контакт по телефон със СЛ, но само го информира, че е изпратено писмо с искане за допълнителна информация или отстраняване на нередовност, но не и да се уточни информацията предмет на писмото, още по телефон.

На следващо място се установи, че по сигнали, регистрирани с номенклатура КВПС-03 и КВПС-04 според КВПС не важат сроковете по ЗЗЛПСПОИН, включително и за извършване на проверка за РДДП. за сигнали заведение с номенклатури <sup>25</sup>

<sup>25</sup> КВПС-03 „Преписки по останалите постъпили сигнали, вкл. искания за защита на сигнализиращите лица, които не попадат в обхвата на ЗЗЛПСПОИН и за които, не следва да се дава УИН“ и тези с КВПС-04 – „Преписки по

### ➤ **Забавяне на препращането към КО**

Една от причините за забавяния в предходния одитен период беше практиката на КВПС да се иска съгласие от СЛ за разкриване на самоличността му пред КО, с цел извършване на проверка. Важно е да се отбележи, че тази практика за искане за разкриване на самоличността още с изпращане на писмото за потвърждение е преустановена от април 2025 г., в рамките на настоящата одитна проверка. Това е **позитивна констатация**.

### ➤ **Забавяне с писмено потвърждение на СЛ**

На следващо място се установиха значително по-малко забавяния в изпращането на писменото потвърждение до СЛ, спрямо предходния одитен период. Това е **позитивна констатация**. В настоящия одитен период прави впечатление, че понякога в писмото за потвърждение за получаване на сигнала, е налична и информация за вече извършеното препращане на сигнала към КО. Това все пак се случва в рамките на 7-дневния срок.

**VI. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ:** Оценка на ефективността на сътрудничеството и взаимодействието между Комисията и КО и организации по чл.20 от ЗЗЛПСПОИН, извършване на самостоятелни проверки по чл.24 от ЗЗЛПСПОИН

#### **Критерии и законови изисквания:**

Чл.20 от ЗЗЛПСПОИН, чл. 24 от ЗЗЛПСПОИН

#### **Констатации:**

##### **А. Хронология на одитните препоръки и институционалния подход към взаимодействието**

В доклад на омбудсмана с рег. № 37-18#6/24.02.2025 г. бе отправена препоръка № 9 към КЗЛД да се продължат действията по изпълнение на препоръка №3 от одитен доклад на институцията на омбудсмана № 36-37#3/05.03.2024 г. за изготвяне на методология/процедура, която да регламентира взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и спазване на предвидените в закона срокове.

В резултат на предприетите действия по изпълнение на многократно отправяната одитна препоръка за формализиране на взаимодействието с КО по чл. 20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН, **КЗЛД**, на 25.02.2025 г., **в периода преди избора на нов председател на Комисията**, информира омбудсмана, че Комисията е достигнала до институционален извод за **липса на законово основание** за приемане на правила за взаимодействие с КО. Този извод е формиран след проведени консултации с всички КО по чл.20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН, анализ на получените становища и обсъждане на заседание на Комисията, като е прието, че при липса на изрично законово уреждане, КЗЛД не разполага с правомощие да обвърже КО със съвместни правила за взаимодействие. В отделни становища (вкл. на КЗК, КФН и др.) изрично се подчертава, че евентуално формализиране на взаимодействието би могло да се осъществи **само чрез законодателна промяна или чрез подзаконов нормативен акт, при наличие на изрично законово уреждане** и при спазване на изискванията на Закона за нормативните актове.

Анализът на получените отговори показва преобладаваща позиция на КО че не са налице законови основания за приемане на правила за взаимодействие между КЗЛД и КО, по чл.20, ал.1. Правилно КО аргументират становищата си основно с това, че § 7 от ДР на ЗЗЛПСПОИН предоставя правомощия на КЗЛД да дава указания и да упражнява контрол **единствено спрямо**

---

*сигнали за нарушения на поверителността на информацията предвид чл.31 от ЗЗЛПСПОИН и за липса на изграден вътрешен канал от задължен субект по чл.12, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН\*.*

задължените субекти по чл. 12 от закона, но не и спрямо КО по чл. 20, ал.1 от закона, като за одитният екип не е ясно защо, като основание за разработване на проекта на Правилата за взаимодействие е посочена тази разпоредба. Посочва се още, че координационната роля на КЗЛД не включва и правомощие да дава указания относно начина на извършване на проверки, да въвежда допълнителен междинен срок за информирание за движението на проверката по сигнала, или да контролира производствата по същество.

КО подчертават, че действат при специални законови режими, които съдържат специфични процесуални правила, специални срокове, както и изисквания за независимост. В тази връзка се приема, че разнородният характер на правомощията и процедурите не позволява унифициране на правила за взаимодействие чрез вътрешноведомствен акт, както и че при липса на изрична законова делегация, КЗЛД не разполага с правомощие да обвърже КО със съвместни правила за взаимодействие.

Въпреки този официално приет институционален извод, след избора на нов председател на КЗЛД на 09.05.2025 г., през настоящия одитен период се наблюдава възобновяване на подхода за обсъждане на проект на Правила за взаимодействие с КО. Препоръката на омбудсмана все още не е изпълнена, като е заявено намерение в рамките на ежегодната среща с КО, насрочена за 17 ноември 2025 г., отново да бъдат обсъдени, както проблемите при прилагането на ЗЗЛПСПОИН, така и проектът на Правилата за взаимодействие. За съжаление, проведената среща е извършена след проверявания период и одитния екип не разполага с информация от нея.

Въпреки предприетите действия и заявената институционална готовност за пореден диалог с КО, липсата на законодателно уреден механизъм за взаимодействие продължава да представлява ключов проблем и сериозен риск за ефективното прилагане на ЗЗЛПСПОИН.

Одитният екип счита, че единствено чрез целенасочена законодателна намеса – включително възможност за приемане на Правилник за прилагане на закона и/или чрез изменения в специалните закони на КО по чл.20, ал.1 – може да се постигне реална, предвидима и ефективна координация, гарантираща навременна и адекватна защита на СЛ.

Одитният екип обаче счита, че проектът на Правила за взаимодействие с КО правилно идентифицира взаимодействието между КЗЛД и КО, особено **даването на указания** по чл.20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, като същностен елемент от режима за защита на СЛ. Въпреки това, подходът за формализиране на това взаимодействие чрез правила с обвързващ характер действително не съответства на действащата нормативна рамка и поражда основателни възражения от страна на КО.

В този смисъл, препоръката към КЗЛД №9 от одитен доклад на омбудсмана на Република България № 36-37#3/05.03.2024 г. не цели приемане на правила или подзаконов нормативен акт с обвързващ характер за КО по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, а изисква от КЗЛД разработване и прилагане на ясна процедура/методология за взаимодействие, предвид действащата нормативна уредба. Тази процедура следва да регламентира начина, по който КЗЛД **упражнява собствените си координационни и контролни правомощия** по закона, и най-вече правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН (да дава указания относно начина на извършване на проверката от КО), с оглед осигуряване на координирана и непрекъсната защита на СЛ през целия процес на разглеждане на сигнала, без да се засяга самостоятелността и специалните правомощия на КО по същество на проверките.

Одитният екип счита, че **липсата на изричното и детайлното им нормативно уреждане не следва да възпрепятства КЗЛД**, още повече, че евентуална законодателна промяна може да не бъде реализирана в предвидим срок, и това не следва да е основание за въздържане от прилагане на действащата законодателна уредба.

Едновременно с това, одитният екип подчертава, че правно и сигурно решение за преодоляване на установените системни проблеми във взаимодействието с КО остава изричното законодателното им уреждане – чрез изменение и допълнение в ЗЗЛПСПОИН или чрез приемане на Правилник за прилагане на ЗЗЛПСПОИН, който ясно да регламентира взаимодействието с КО и практическото приложение на разпоредбата на чл. 20, ал. 4 от същия. Това би осигурило

правна яснота и предвидимост, без да засяга независимостта и специалните правомощия на КО, и би гарантирал ефективна и непрекъсната защита на СЛ.

## **В. Основни констатации**

По данни на КЗЛД, за одитния период 01.10.2024 г. – 30.09.2025 г. КЗЛД, в качеството си на централен орган по външния канал за подаване на сигнали, е препратила общо 44 сигнала за проверка по компетентност, както следва:

- 20 сигнала на основание чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН;
- 22-24 сигнала на основание чл. 20, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН (към КПК).

По отношение на спазването на законоустановените срокове, КЗЛД заявява, че всички сигнали са били разгледани и придвижени в рамките на сроковете по закона, но не предоставя количествени данни, проценти или статистика, обосноваващи това твърдение. Още повече, е налице частично разминаване в конкретните бройки сигнали в различни отговори на КВПС.

От извършения преглед на сигналите през настоящия одитен период се открояват следните проблеми, **пряко засягащи взаимодействието с КО:**

### **1. Срокове**

Одитната проверка установи, че през настоящия одитен период забавянията в отговорите и проверките от КО са сравнително ограничени по брой, като са констатирани в единични случаи спрямо общия брой препратени сигнали. Анализът показва, че забавянията не представляват масова практика, а са концентрирани в специфични хипотези, свързани с взаимодействието, както следва:

Една от основните причини за забавяния в отговорите и проверките на КО е когато КО не извършват проверката самостоятелно, а я възлагат на свои подчинени структури (агенции, териториални дирекции или инспекторати). Това възлагане е допустимо от гледна точка на вътрешната организация на КО, но не е неутрално по отношение на сроковете и ефективността на разглеждането на сигналите по ЗЗЛПСПОИН. Анализът на тези обстоятелства показва, че това често води до забавяне на началото на проверката (напр. възлагане от Главния държавен здравен инспектор на Изпълнителна агенция „Медицински надзор“ (ИАМН), както и препращане от министерство към подчинена агенция или териториална структура). Също така се създават допълнителни комуникационни нива, които не са съобразени с кратките срокове по ЗЗЛПСПОИН (напр. двустепенно препращане от Главния инспекторат към Министерски съвет, а оттам към инспекторат към министерството). Това, от една страна, противоречи на закона, защото увеличава кръга от лицата, запознати със сигнала отвъд тези, за които е обосновано на базата на принципа „необходимост да се знае“.

От друга, затруднява пряката координация между КЗЛД и органа, който реално извършва проверката (напр. когато проверката се извършва от териториална дирекция, а комуникацията с КЗЛД се осъществява чрез централното управление), тъй като се приема, че КЗЛД не може да препрати сигнал към структури, които са различни от изрично изброените КО в чл.20, ал. 1 от закона (напр. ИАМН). Въпреки това е установено, че по някои сигнали се извършва препращане към органи, които не са изрично упоменати в чл.20, ал.1 от закона, но са компетентни в конкретната сфера от твърдяното нарушение (напр. Агенция за държавна финансова инспекция - АДФИ).

Установи се и разнородна практика относно това дали ведомството, което фактически извършва проверката, отговаря директно на КЗЛД или препраща резултатите чрез своето административно ръководство. В случаите, при които резултатите се изпращат по йерархичен път, се наблюдава удължаване на срока на проверката на шест месеца от страна на КВПС, като допълнителното времево забавяне, не е свързано със самата проверка, а със забавянето в получаване на резултатите от нея. Тоест има формално спазване на сроковете по ЗЗЛПСПОИН, но със съществено фактическо забавяне. Одитният екип счита, че когато проверката е възложена на подчинено ведомство, резултатите следва да се предоставят директно на КЗЛД, с копие до централното управление, с оглед ефективното взаимодействие по ЗЗЛПСПОИН.

И през този одитен период се установи, че някои КО считат, че имат други (по-дълги) срокове в техните специални закони, без да отчитат, че сроковете по ЗЗЛПСПОИН следва да имат превес. Тази практика противоречи на духа и целите на ЗЗЛПСПОИН и на директивата.<sup>26</sup> Тези срокове са специални, тъй като ЕС и българският законодател са преценили завишения обществен интерес на нарушенията, попадащи в предметния обхват на ЗЗЛПСПОИН. Според одитния екип това не води до намеса в независимостта на КО, а налага единствено приоритетно разглеждане и разпределяне на постъпили по ЗЗЛПСПОИН сигнали, като се отчитат кратките три и шест месечни срокове за произнасяне. Одитната проверка констатира, че органи със затруднения с произнасяне в срок включват: НАП – при извършване на задълбочена проверка по същество (в настоящия одитен период е установено, че понякога НАП алтернативно извършва предварителна проверка); АДФИ; Комисия за финансов надзор (КФН), Държавната агенция „Национална сигурност“ - ДАНС (относно класифицирана информация); и Комисия за защита на конкуренцията - КЗК (относно обществени поръчки). Според становището на АДФИ по Правилата за взаимодействие е „налице колизия“ между правилата при възлагане и извършване на финансовата инспекция, разписани в Закона за държавната финансова инспекция (ЗДФИ) и Правилника за прилагането му (ППЗДФИ), и разпоредбите, касаещи сроковете за извършване на проверки по ЗЗЛПСПОИН. В ЗДФИ и ППЗДФИ законодателят не се е ангажирал да предвиди конкретни срокове за извършване на финансова инспекция, което противоречи на понятието „разумен срок“, залегнало в директивата. Следва да се има в предвид, че въпросните становища на КО, са предоставени през 2024 г., преди и след редовната среща на КЗЛД с КО по отношение на взаимодействието с тях.

## 2. Формално разглеждане без произнасяне по същество

Одитната проверка установи случаи, при които КО предоставят формален отговор, основан на предварителен анализ, без да е извършена проверка по същество (напр. изводи, базирани единствено на предходни контролни производства или налична информация, без нови контролни действия). Установени са и случаи, при които различни КО, извършващи проверка по един и същи сигнал достигат до частични изводи, без те да бъдат съпоставени и изяснени. В резултат на това производството по ЗЗЛПСПОИН се приключва при непълно изяснена фактическа обстановка, въпреки наличието на данни, които са могли да бъдат проверени по същество.

**Пример:** По конкретен сигнал е констатирано, че НАП не установява нарушения, а другият КО – ИА „ГИТ“ - не установява по безспорен начин част от твърденията. От преписката обаче е видно, че ИА „ГИТ“ е констатирала нарушения, макар и не по всички твърдения на СЛ. Също така е видно, че НАП де факто не е извършила проверка по същество - посочила е, че проверки на това ЗЛ вече са извършвани и преценява, че в този случай няма нужда от проверка, като ще извърши такава единствено ако ИА „ГИТ“ установи нарушение. Нарушения биват констатирани от ИА „ГИТ“, но КВПС не уведомява за това НАП. Така проверка по същество се извършва само от ИА „ГИТ“ и то с пет констатирани нарушения.

Това създава риск сигналите да бъдат формално „приключени“, без да се направи реална и пълна проверка на твърденията на СЛ, включително в случаи на заявени ответни действия, при които КО се позовават на ограничения в правомощията си и насочват СЛ към съдебна защита, без да използват всички допустими административни инструменти за изясняване на фактите.

## 3. Ограничения в правомощията на КО и ефектът им върху защитата

Одитният екип установи, че при твърдения за ответни действия от трудово-правен характер, част от КО изрично заявяват, че нямат правомощия да проверят определени обстоятелства. Особеното при разглежданите случаи е, че сигналите най-често се препращат към ИА ГИТ именно, когато в тях се съдържат данни за предприети конкретни ответни действия, спрямо СЛ, които имат трудовоправен характер (напр. прекратяване на правоотношение, дисциплинарни

<sup>26</sup> Напр. съображение 65 от директивата.

производства, временно отстраняване от работа, неизплащане на възнаграждения, промяна на условията на труд). Въпреки това, в рамките на проверките ИА ГИТ не квалифицира тези действия като „ответни действия“ по смисъла на ЗЗЛПСПОИН, а ги разглежда като: *трудови спорове, подлежащи на разрешаване по съдебен ред; въпроси извън контролните ѝ правомощия; факти, които могат да бъдат установени единствено чрез съдебни доказателствени средства*. В резултат на това, твърденията за ответни действия не се анализират през призмата на режима за защита по ЗЗЛПСПОИН, а се извеждат извън административното производство пред КО, като СЛ се насочват към съдебна защита. Това води до фактическо изпразване от съдържание на механизма за коригиращи мерки, предвиден в закона, именно в хипотезите, за които той е създаден.

#### ➤ Неясноти относно мерките за защита и коригиращите мерки

От кореспонденцията на КЗЛД с КО и от проверката на самите сигнали, одитният екип констатира, че **коригиращи мерки не се прилагат**. Анализът на проверените случаи показва непоследователна практика на КВПС при препращане на сигнали към КО по отношение на:

- възможността и задължението за КО за предприемане на коригиращи мерки по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН;
- даването на указания за начина на извършване на проверката по смисъла на чл.20, ал.4 от ЗЗЛПСПОИН (напр. при риск от конфликт на интереси, предприемане на коригиращи мерки и др.); както и на проследяване и обратна връзка относно предприетите защитни и коригиращи действия.

В ограничен брой случаи при препращане на сигнал към КО, изрично се споменава защитата и/или възможността за налагане на коригиращи мерки, като това се извършва само на ниво **позоваване** на хипотезата на чл.33, ал.2-5 от ЗЗЛПСПОИН. Не е установено да се дават **изрични указания** за прилагане на същите, както и няма **указания за проследяване** на защитата, респективно анализ от страна на КО на риска от ответни действия. Също така, няма задължение за своевременно уведомяване на КВПС за гореописаното, отвъд резултата от проверката по същество по сигнала.

Въпреки че КЗЛД препраща сигнали с формално позоваване на коригиращите мерки, КО не ги прилагат на практика, тъй като липсва и яснота относно правното основание, вида на акта и процедурния ред за тяхното приложение. Това води до фактическа неприложимост на режима на защита и оставя СЛ без ефективна институционална подкрепа.

Установи се още, че има неяснота сред КО, като някои от тях искат да се обмисли по-детайлното описание на възможните коригиращи мерки, които могат да прилагат в хода на извършваната проверка, независимо от правомощията им, предвидени в друг закон (за да се преодолее тази празнина в ЗЗЛПСПОИН).

#### 4. Роля и граници на указанията по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН при взаимодействието с КО

В отговор на поставени въпроси към КЗЛД се посочва, че не са налице случаи, при които Комисията да се е възползвала от правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН да дава указания за начина на извършване на проверката от КО, които са задължителни за съответния орган. Уточнява се, че единствено първата хипотеза на същата разпоредба е прилагана по някои от сигналите, а именно – **изискване на информация от КО за етапа, на който се намира проверката**.

В същия контекст, по въпрос относно обхвата на указанията по чл. 20, ал. 4 от закона, КЗЛД изразява становище, че **няма правомощия да дава конкретни указания на КО относно начина, по който да извършат проверката по сигнал, тъй като това би представлявало намеса в компетенциите на друг орган**. Посочва се, че Комисията може единствено да указва на КО да извършат проверката при спазване на изискванията на ЗЗЛПСПОИН, като в този смисъл изрично се акцентира върху задължението да не се разкрива самоличността на СЛ, когато същото не е дало изрично съгласие.

Тези отговори показват, че КЗЛД тълкува правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН в **изключително** ограничен смисъл, свеждайки го на практика до напомняне за общото задължение за конфиденциалност и до пасивно проследяване на етапа на проверките. Комисията ограничава координационната и контролната си функция, до обмен на информация за напредъка на разглеждането на сигнала, като не упражнява правомощието си за указания относно начина на извършване на проверките.

Одитният екип, счита, че независимо че разпоредбата на чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН формулира **правото** на КЗЛД да дава указания като правомощие, без да е разписано като изрично задължение, предвид ролята на Комисията като централен орган за защита, на която изрично е предвидено като задължение да упражнява координация и контрол (чл.19, ал.2, т. 2, предл. второ), това правомощие **би следвало да се използва във всички случаи**, в които е необходимо, за да се гарантира ефективността на защитата. Неизползването му от КЗЛД при наличие на риск от ответни действия води до неизпълнение на законовата си функция за координация и контрол.

На следващо място, под „указания за начина на извършване на проверката“ не следва да се разбира намеса по същество в контролната дейност на КО, нито предопределяне на фактически или правни изводи по сигналите. Това правомощие следва да се разбира като **процедурен и координационен механизъм**, предназначен да осигури общи процесуални стандарти и гаранции при прилагането на режима на **защита** по ЗЗЛПСПОИН, без да се накърнява независимостта на КО по специалните закони.

Указанията по чл. 20, ал. 4 от закона следва да обхващат: конфиденциалността и защитата на самоличността на СЛ; определяне на кръга от лица с достъп до сигнала; начина на маркиране с подходящ гриф при обработка на преписката; правила за обмен на документи; както и необходимите мерки, които КО следва да прилагат, за да избегнат разкриване на СЛ по косвени белези. Също така следва да обхващат и указания относно начина и канала за комуникация на СЛ с КО, както информация за действия, които следва да бъдат избягвани, доколкото могат да компрометират защитата (например при проверката на ЗЛ).

На следващо място, в указанията за начина на извършване на проверката **следва да се включи информация за** първоначалната оценка на риска от ответни действия, която се извършва от КВПС. Като при наличие на ответни действия, КВПС следва да предложи на КО да инициира прилагане на коригиращи мерки по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН или да насочи СЛ към механизма за задействане на временни мерки по чл. 34а от закона. Това следва да се простира отвъд само и единствено от позоваване и цитиране на разпоредбата от закона. В този контекст е от съществено значение КО да бъдат изрично уведомени за предоставената защита от КЗЛД, включително чрез издаденото писмо/удостоверение за защита, доколкото без такава информация те обективно не могат да разпознаят случаите, при които следва да реагират при предприети ответни действия.

Указанията следва да включват механизми за проследяване на проверката чрез поэтапна отчетност, която да не е само информация за извършените действия, предстоящите стъпки и очаквания срок за приключване на проверката по същество, **а изискване за предоставяне на информация дали са налице рискове за защитата и дали има данни за ответни действия**. Това не представлява намеса в компетентността на органите, а е минимално необходимо условие за координация и за гарантиране постигането на целите на ЗЗЛПСПОИН.

Без такава информация и без ясно формулирани указания, Комисията не разполага с обективна възможност да упражнява координационната си функция, да прецени необходимостта от предприемане на коригиращи или временни мерки (чрез мерки за подкрепа- насочване на лицето към съда) и да реагира своевременно при наличие на риск за СЛ, което на практика обезсмисля предвидения в закона механизъм за защита.

Според одитният екип, е погрешно схващането на Комисията, което е разписано и в Правилата за защита на КЗЛД, според което, ако ответни действия са предприети по време на проверката от КО, защита се предоставя от тях. Такова дистанциране от защита на СЛ от страна на КЗЛД е неправилно, най-вече поради основната ѝ функция на централен орган, на който е възложена координационна и главна роля в предоставянето на защита по смисъла и целите на директивата и ЗЗЛПСПОИН. В този смисъл се явява и противоречие с тях.

Липсата на реално прилагане на правомощието по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, извън изискването за информация за етапа на проверката, води до непълно взаимодействие, при което извършваната проверка по сигнала от КО и режимът на защита на СЛ функционират паралелно, без необходимата връзка помежду си. В резултат защитата остава откъсната от проверката по същество, коригиращите мерки по закона не се прилагат на практика, а временните мерки пред съда се предприемат само откъслечно, което подкопава ефективността на режима, предвиден в закона.

На следващо и последно място, не може да се пропусне и разпоредбата на чл. 24 от ЗЗЛПСПОИН, която в хипотезата на ал.3 предвижда механизъм за КВПС да извършва самостоятелни проверки по сигнали за нарушения, извършени от органите по чл. 20, ал. 1. Интересното тук е, че по данни на КЗЛД, такива проверки до момента не са извършвани от КВПС. Според одитния екип, това няма как да бъде направено, при положение, че не се използва предвиденото в разпоредбата на чл. 20, ал. 4 от закона да се дават изрични и задължителни указания на КО. Двете разпоредби са взаимносвързани, и описват централната роля на КВПС да координира и контролира и да дава изрични и задължителни указания за начина на извършване на проверката от КО, които подлежат на последващ контрол при данни за нарушение и неизпълнение от КО.

**Пример:** При един от проверените сигнали, в КВПС постъпва информация от СЛ, че самоличността му е била разкрита в хода на проверка на място, извършена от КО при ЗЛ, включително чрез пряка комуникация между проверяващия орган и ЗЛ. В конкретния случай само един КО по чл.20, ал.1 е извършвал проверка на място, което обективно ограничава кръга на възможните източници на разкриване на информацията. СЛ отправя искане по реда на Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ) до КЗЛД за извършване на проверка относно начина, по който информацията за самоличността му е станала известна в рамките на проверката. В отговора си КЗЛД посочва, че не разполага с правомощия да извърши такава проверка. Впоследствие СЛ отправя поставя въпрос по ЗДОИ до КЗЛД дали са били предоставяни копия от документи, приложени към сигнала, които съдържат неговите данни и позволяват неговото идентифициране. КЗЛД посочва, че не е предоставяла такива документи. Въпреки това, не са предприети никакви действия от КЗЛД за изясняване на случая, както и проверка на органа, с цел да се изяснят обстоятелствата около разкриването на самоличността на СЛ.

Този пример показва, че на КО не са дадени изрични указания относно начина на извършване на проверката с цел запазване на самоличността на СЛ. Остава неясно за одитния екип, дали при липса на изрични задължителни указания, дали КЗЛД може да упражни контрол, както и да извърши самостоятелна проверка по твърденията за разкриване на самоличността на СЛ. Оплакването на СЛ е оставено без разглеждане, както и не са предприети действия за изясняване на случая, въпреки изложените данни за възможни ответни действия. В този смисъл, може да се отбележи констатация, че при липса на изрични указания за начина на извършване на проверката, КО извършват проверки по сигналите по начин, по който биха ги разглеждали и ако бяха подадени по общия административен ред до тях, като не се отчитат спецификите на защитата по ЗЗЛПСПОИН.

**Пример:** Случай, при който СЛ е оттеглило сигнала и искането си за защита след препоръка от КО. Сигналът съдържа твърдения за нарушения на трудовото законодателство в държавна образователна институция, като СЛ първоначално изрично е заявило защита по реда на ЗЗЛПСПОИН. След уведомяване на КЗЛД за оттегляне на искането за защита, производството по ЗЗЛПСПОИН е прекратено и сигналът е насочен за разглеждане по общия ред. Оттеглянето на защитата е извършено след информация от КО, че сигналът ще бъде разгледан по-бързо по реда на трудовото законодателство, като КВПС не е проверила дали това оттегляне е резултат от натиск или потенциални ответни действия, не е изискувано становище от КО и няма извършен анализ на внушаваната теза, че разглеждането на сигнала по реда ЗЗЛПСПОИН е безпредметно, тъй като проверките се извършват от КО по

*идентичен начин, независимо от реда на подаване на сигнала, както и че по реда на ЗЗЛПСПОИН, проверката ще се забави.*

Посоченият пример показва, че липсата на реакция и проверка от страна на КВПС на подобни практики и твърдения на КО води до **обезсмисляне на защитния режим по ЗЗЛПСПОИН** и до възприемане на защитата като формална и ненужна добавка, вместо като самостоятелен и задължителен механизъм за превенция на ответни действия.

## **5. Липса на КО в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН и обществени поръчки**

В отговор на предварително зададените въпроси на КЗЛД се посочва, че не са налице случаи, в които да е имало трудности при определянето на КО. В същия документ впоследствие се признава наличието на нормативен проблем, свързан с определянето на КО по определени категории сигнали.

Съгласно действащата правна уредба, КЗЛД е длъжна да препраща сигнали, съдържащи твърдения за нарушения по чл. 3, ал. 1, т. 1, б. „а“ от ЗЗЛПСПОИН, до КЗК като компетентен орган. В същото време, КЗК последователно заявява, че не разполага с правомощия да разглежда такива сигнали по същество, като приема, че те следва да бъдат препращани към АДФИ, която разполага с контролни правомощия в областта на обществените поръчки.

Това разминаване между нормативно определената компетентност и фактическите правомощия на органите представлява по същество трудност при определянето на КО.

### **➤ АДФИ – нормативна празнота и срокове за финансова инспекция**

Одитният екип счита, че описаната ситуация разкрива празнота в уредбата на чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН, доколкото АДФИ, която фактически разполага с контролни правомощия по обществените поръчки, не е изрично посочена като компетентен орган за разглеждане на сигнали по чл. 3, ал. 1, т. 1, б. „а“ от закона. Това налага прецизиране на законовата уредба с оглед ясно и еднозначно определяне на КО и избягване на противоречиви тълкувания и практики. При потенциални нарушения за сключване на договори и възлагане на дейности без провеждането на изискуемите процедури по реда на Закона за обществените поръчки (ЗОП), следва сигналите за нарушения да се препращат към АДФИ, в чиито компетенции е контролът по изпълнението на чл. 238, ал. 1 от ЗОП. Макар одитният екип да установи, че АДФИ извършва финансови проверки по ЗЗЛПСПОИН, следва АДФИ да се добави в списъка с КО по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН.

### **➤ КЗК и обществените поръчки**

Одитният екип и този път иска да обърне специално внимание на сериозен проблем при прилагането на разпоредбата на чл. 3, ал. 1, т. 1, б. „а“ и т. 3 от ЗЗЛПСПОИН от страна на КЗК. В свои становища КЗК подчертава, че е орган по обжалване на процедури по възлагане на обществени поръчки и предоставяне на концесии, а не **общ контролен орган**. До нея следва да се изпращат сигнали, касаещи нарушения на Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК) и чл. 101 и 102 от Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС), включително картели, манипулиране на оферти, злоупотреба с господстващо положение и нелоялна конкуренция. КЗК посочва още, че производствата по тези сигнали са обемни и не могат да бъдат приключени в сроковете по ЗЗЛПСПОИН. Съображение 52 от директивата обаче изисква да се гарантира спазването на правилата за обществени поръчки в публичния сектор. Според одитния екип разпоредбата на чл. 3, ал. 1, т. 1, б. „а“ от ЗЗЛПСПОИН води до неяснота кой следва да бъде КО, поради противоречие с уредбата на производствата по обжалване по ЗОП, които са достъпни само за заинтересовани страни, а не за СЛ. Това налага законодателна преценка относно ролята на КЗК при разглеждане на сигнали за обществени поръчки по ЗЗЛПСПОИН.

## ➤ КЗЛД и сигнали за защита на личните данни

КЗЛД не е упоменат сред КО по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, въпреки че „защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни“ е включена в предметния обхват на закона (чл. 3, ал. 1, б. „к“). Съгласно чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН сигналите за незаконосъобразно обработване на лични данни се разглеждат от КЗЛД по общия ред.

От анализа на посоченото в чл. 60–62 от Правилата за КВПС се установява, че независимо дали сигналът засяга личен или обществен интерес, изходът е идентичен – сигналът (изцяло или в съответната част) се извежда от режима на ЗЗЛПСПОИН и се разглежда по общия ред на ЗЗЛД, като за тази част не се прилагат мерките за защита и гаранциите по закона.

Така наличието на обществен интерес не води до различен режим на защита, а СЛ губи специалните срокове (три до шест месеца), правото на активно информиране и защитата срещу ответни действия. Това е проблематично, тъй като чл. 3, ал. 1, б. „к“ от ЗЗЛПСПОИН изрично включва нарушенията на защитата на личните данни в неговия обхват.

Според одитния екип уредбата на чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН и прилагането ѝ чрез Правилата за КВПС води до фактическо изключване на сигналите за нарушения на личните данни от защитния режим, което не съответства на целите на директивата и на закона, включително изискванията за информиране в разумен срок и ефективна защита на СЛ.

### 6. Взаимодействието между КЗЛД, КПК при сигнали за корупция и конфликт на интереси и взаимодействие с Прокуратурата на РБ - защита на СЛ

Одитният екип иска да обърне особено внимание на взаимодействието на КЗЛД и КПК.

На първо място, проверката установи като положително развитие промяната в практиката на КЗЛД, при която сигналите, подадени по реда на ЗЗЛПСПОИН, се анализират по тип нарушение, като към КПК се препращат само сигналите, съдържащи данни за корупция или конфликт на интереси по смисъла на Закона за противодействие на корупцията (ЗПК) и цитиращи предполагаеми нарушения от лица, заемащи висши публични длъжности. **Това е позитивна констатация**, като новата практика се наблюдава в последните месеци на одитния период. Тя съответства на компетентността на КПК и ограничава досегашната практика на КЗЛД необосновано да препраща сигнали на КПК, винаги, когато става въпрос за лице, заемащо висша публична длъжност, независимо от типа нарушение.

При предходния подход, след препращане на сигнала към КПК същият се е прекратявал в КЗЛД, като въпреки опитите на КВПС да получават информация за същите, такава не е постъпвала и това значително е затруднявало дейността на КВПС при проследяването на сигналите и ефективното осигуряване на защита на СЛ.

**Пример:** По сигнал от предходния одитен период, но свързан със сигнал от първото тримесечие на настоящия одитен период, КПК отправя запитване до КЗЛД във връзка с изпълнението на задълженията ѝ по ЗЗЛПСПОИН, както и дали и кой и е осигурил защита. Първоначалният сигнал разглеждан от предходното ръководство е бил препратен от предходното ръководство на КЗЛД до КПК, без да бъде изпратен до КО за нарушения в трудовото законодателство. СЛ е отправяло искане за информация за движението на сигнала. Тъй като КВПС не е разполагала с информация за проверката от КПК, същото се е обърнало към КПК като подава сигнал за нарушения от Комисията. Впоследствие КПК изисква информация от КЗЛД дали е била поискана и предоставена защита на СЛ, дали същото е било надлежно информирано за предприетите действия и резултатите от проверката, както и дали КЗЛД е извършила проверки спрямо задължен субект и КО съгласно приложимите правила. Запитването на КПК не съдържа никаква информация за обстоятелството, че сигналът е бил препратен към КПК и този орган би следвало да разполага с информацията, тъй като в КЗЛД сигналът е приключен. След проверката, новото ръководство на КЗЛД отменя предходното решение на Комисията на основание чл. 99 от АПК и препраща сигнала до ИА ГИТ, но със закъснение от около 10 месеца и 20 дни от първоначалното му постъпване.

Този пример илюстрира отсъствие на координиран подход, което на практика е довело до неосигуряване на защита и не е ясно дали изобщо сигнала след препращането му към КПК е бил разгледан изобщо от този орган. Следва да се отбележи, че съгласно чл. 23, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН Комисията изпраща сигнала за проверка на КПК, като не е разписано изрично задължение за КПК да уведомява КЗЛД за последващи действия във връзка със сигнала. По **всички препратени сигнали към КПК от влизане в сила на закона, както и след възприемане на новия подход на КЗЛД, няма информация за извършената проверка от КПК, включително по отношение на защитата, дори и при отправени искания от страна на КВПС.**

Основната причина за гореописаното вероятно е, че въпреки изричната норма на чл. 67, ал. 2 от ЗПК, почти три години след влизането в сила на ЗЗЛПСПОИН не е приета съвместна инструкция между КЗЛД и КПК, уреждаща реда за обмен на информация, проследимостта на сигналите и координацията при осигуряване на защита.

**Липсата на инструкция, както и липсата на обратна връзка не е резултат от вътрешна практика или бездействие на КЗЛД,** а произтича от липсата на задължаващ механизъм за взаимодействие и отчетност от страна на КПК.

Сходен проблем е установен и при препращането на сигнали до Прокуратурата на РБ, при които производството в КЗЛД по ЗЗЛПСПОИН се прекратява.

## **7. Проблеми във взаимодействието между КЗЛД и вътрешните канали на задължените субекти по чл.12 от ЗЗЛПСПОИН**

За поне 7 сигнала е установено, че след като СЛ подава сигнал във вътрешен канал на КО по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, оттам го препращат към КВПС със закъснение.

**Пример 1:** Сигнал, подаден по вътрешен канал на КО, като поради технически причини за препращане на информация по електронна поща, е препратен към КЗЛД 14 дни по-късно. Проблемът тук е, че независимо, че е имало индикации, че сигналът не е изпратен, лицето, отговарящо за вътрешния канал в съответната администрация не е осъществило комуникация с КВПС. В този период СЛ е освободено от служебното си правоотношение и първоначално не е успяло да се възползва от правото си на защита по реда на ЗЗЛПСПОИН.

Този пример показва, че непознаването на начина на функциониране и ограниченията на използваните канали за препращане на информация, в частност на електронната поща, може да доведе до съществено забавяне при препращането на сигнали по ЗЗЛПСПОИН.

**Пример 2:** Друг сигнал постъпил в държавна администрация, която от своя страна го препраща към КЗЛД 22 дни по-късно.

Такова забавяне е недопустимо, още повече че съгласно чл. 12, ал.1 от Наредба № 1 от 27 юли 2023 г. за воденето на регистъра на сигналите по чл. 18 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и за препращане на вътрешни сигнали към КЗЛД, при установяване на обстоятелствата по чл.11, ал.1 от същата в 7-дневен срок служителят по чл.3 (отговарящ за вътрешния канал) препраща сигнала на КЗЛД. В конкретния случай КЗЛД не е реагирала на забавянето, въпреки, че това създава съществен риск за правата и защитата на СЛ.

## **8. Проблеми с актуализиране на информацията по ЗЗЛПСПОИН**

Предходен текст на чл. 9 от ЗЗЛПСПОИН посочваше, че по анонимни сигнали или сигнали, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години, не се образува производство. Макар ЗЗЛПСПОИН да е изменен и допълнен на 09.05.2025 г., КЗЛД да е публикувала списък на промените на интернет страницата си и шест месеца по-късно да е провела среща с КО по чл. 20 относно взаимодействието, много от тях нямат актуална информация на интернет страницата си по ЗЗЛПСПОИН. Например, над осем месеца след премахване на ограничението в

ЗЗЛПСПОИН за образуване на производство по сигнали, отнасящи се до нарушения, извършени преди повече от две години, поне пет от изрично упоменатите КО в чл. 20, ал. 1 от закона все още упоменават двугодишното ограничение. Дори и интернет страницата на КЗЛД, в секция [„Подаване на сигнали за нарушения съгласно закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения“](#), дадените инструкции за подаване на сигнал все още съдържат информация за вече отпадналото двугодишно ограничение.

Също така, близо три години след влизане в сила на ЗЗЛПСПОИН, поне два от изрично упоменатите КО в чл. 20, ал. 1 от закона нямат информация за реда за подаване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН на интернет страниците си. Констатирано е, че на подстраница озаглавена „Подаване на сигнал за сериозни нередности“ (с опция за анонимни сигнали, каквито не се разглеждат по ЗЗЛПСПОИН) един КО бегло споменава ЗЗЛПСПОИН (без да споменава КЗЛД), като акцентира върху други процедури за подаване на сигнали, както и върху наличие на „принципна защита на подателите на сигнали“ съгласно чл. 108, ал. 2 от АПК.

## VII. РЕГИСТЪР НА СИГНАЛИТЕ

### Критерии и законови изисквания:

чл.16, т.7 от ЗЗЛПСПОИН

### Констатации:

#### **А. Промени спрямо предходния одитен период**

По време на одитната проверка бе извършена демонстрация на електронната система „Сигнал“, като фокусът беше върху функционалностите на панела „Справки“. В рамките на демонстрацията бяха представени следните видове справки:

- **Брой извършени проверки и резултатите от тях** - Справката визуализира информация единствено за извършени проверки по сигнали, за които има попълнена информация от СОРС. В предходния одитен период, такава информация не е попълвана от СОРС, което ограничава възможността за пълен анализ.
- **Брой постъпили сигнали по УИН** – съдържа обобщена информация за всички подадени сигнали и генерирани Уникален идентификационни номера (УИН). Тук се включват, както генерираните УИН от КВПС, така и постъпилите УИН номера, генерирани от вътрешни канали на задължените субекти по чл.12 от ЗЗЛПСПОИН.
- **Регистър на сигнали** - съдържа информация за сигналите, заведени с номенклатура „КВПС-01“, като представлява основния регистър на сигналите за външния канал.
- **Издадени УИН /разширена/-** съдържа обобщена информация за всички подадени сигнали и генерирани УИН номера. Тук се включват, както генерираните УИН от КВПС, така и постъпилите УИН номера, генерирани от вътрешни канали на задължените субекти по чл.12 от ЗЗЛПСПОИН. Макар и да са анонимизирани в справката, става ясно, че IP адреси се събират и се пазят, като няма данни да е определен срок за съхранение (спрямо момента, когато вече няма законово основание за обработката им) и да са били изтривани досега.
- **Подадени документи** - общ брой постъпили документи, всеки един документ който се съставя от КВПС.

В настоящия одитен период от КЗЛД са разработени и въведени нови номенклатури, които разграничават различните видове документи, постъпващи в дирекцията. Те са описани от КЗЛД, както следва:

1. КВПС-01 – Преписки по сигнали по ЗЗЛПСПОИН, постъпили в Канал за външно подаване на сигнали (Писма до КО, доклади, указания за извършване на проверката и съответните етапи);
2. КВПС-02 – Преписки по сигнали, постъпили по вътрешен канал по ЗЗЛПСПОИН (Писма до КО, доклади, указания за извършване на проверката и съответните етапи);

3. КВПС-03 – Преписки по останалите постъпили сигнали, вкл. искания за защита на СЛ, които не попадат в обхвата на ЗЗЛПСПОИН и за които, не следва да се дава УИН;
4. КВПС-04 – Преписки по сигнали за нарушения на поверителността на информацията предвид чл.31 от ЗЗЛПСПОИН и за липса на изграден вътрешен канал от задължен субект по чл.12, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН;
5. КВПС-05 – Годишни статистически данни, вкл. и статистически данни до Европейската комисия;
6. КВПС-06 – Регистър на издадените актове за установяване на административно нарушение (АУАН);
7. КВПС-07 – Регистър на издадените наказателни постановления;
8. КВПС-08 – Регистър на сигналите по чл.18, ал.2 от ЗЗЛПСПОИН;
9. КВПС-09 – Регистър на издадените решения по ЗЗЛПСПОИН и АПК;
10. КВПС-10 –Кореспонденция, свързана с обмен на информация с надзорни/КО, включително и Омбудсман на РБ.

Прави впечатление, че в справките за КВПС-02, КВПС-03, КВПС-04, КВПС-05, КВПС-10, реквизитите, подробно изброени в чл.18 от ЗЗЛПСПОИН, не се съдържат и не наподобяват реквизитите на КВПС-01 (нито по тип, нито по брой).

Последователността от логически връзки и действия в системата „Сигнал“ не е променена през настоящия одитен период. Тя е свързана с интернет страницата на КЗЛД, и по-конкретно със секциите – „Генериране УИН по ЗЗЛПСПОИН за юридически лица“ и „Подаване на сигнал по ЗЗЛПСПОИН за физически лица“, за да може при генериране на УИН системата автоматично да го създава и изпраща до подателя.

## **В. Други промени спрямо предходния одитен период**

- С цел да се преодолее съсредоточаването на обработката на входящи и изходящи документи само в един човек (деловодител на КВПС), е издадена заповед деловодителят да бъде прехвърлен към КВПС, като в случай на отсъствие, всички експерти в дирекцията да могат да завеждат и извеждат документи. С оглед наскорошното въвеждане на този механизъм все още не могат да се направят констатации дали всички служители от КВПС участват в процеса на заместване на ротационен принцип. По време на одитната проверка, поради отсъствие на деловодителя за по-дълъг период от време, същия беше заместван от един експерт от КВПС.
- За разлика от функционалността на системата „Сигнал“, някои от реквизитите на информацията в нея са актуализирани през одитния период. По информация от КЗЛД е в сила промяна - УИН вече не е с 9 цифри (като последните две показват броя генерирани УИН за деня), а с 10 цифри (като последните три показват кой пореден номер УИН е този от всички генерирани УИН номера). Одитният екип констатира, че това нововъведение влиза в сила през м. септември 2025 г., но общият брой УИН номера е отчетен от началото на 2025 г. - за последните 9 месеца от одитния период това са 108 броя генерирани УИН номера (общо за външен и вътрешен канал).
- В настоящата одитна проверка сигналите се препращат към КО със заличени данни (имената и всяка информация, от която може да се идентифицира СЛ). При препращане на сигнала до КО заличаването им се извършва СОРС, който разглежда сигнала. Одитната проверка установи, че няма единен подход за заличаване на чувствителна информация. При извършена демонстрация на системата „Сигнал“ направи впечатление, че документите се прикачват със заличени данни (имена, ЕГН и др.), но одитната проверка установи, че в някои документи не е заличена друг вид чувствителна информация, като данни за електронна поща и конкретика на сигнала, която може да идентифицира СЛ. В подкрепа на тази констатация, при проверка на сигналите, одитният екип установи поне 9 сигнала, които са препратени „с със заличени данни“ до КО, но съдържат информация, от която може да се узнае самоличността на СЛ. На следващо място се установи, че индивидуализираща и чувствителна информация се съдържа и в решението и/или доклада на Комисията при приключване на производството в КЗЛД.

**Пример 1:** В един от случаите СЛ подава сигнал за данъчни нарушения. Сигналът е препратен до АДФИ чрез МФ – със заличени данни, но в името на файла е останало името на СЛ. Към документите са прикачени също така и екранна снимка на индивидуализираща лицето информация, както и линковете към негови публични изказвания за твърдяното нарушения.

**Пример 2:** При препращане на сигнала към КО не е заличена конкретна информация, от която се идентифицира СЛ, като съдържа характеристики на позицията му, както и натрупания трудов стаж. Освен това е оставена информация за електронната поща за СЛ, както и информация за пола му, отбелязан на препратен документ.

Чрез непълно заличаване на идентифициращи данни за СЛ при препращане, КВПС нарушава изискванията за поверителност на ЗЗЛПСПОИН.

### **С. Констатации от справки, номенклатури и предоставени пояснения**

От предоставените справки става ясно, че за одитния период има 76 УИН, генерирани от вътрешни канали и 72 УИН генерирани от КВПС. Следва да се има предвид, че при препращане от вътрешен канал към КВПС, при вече генериран УИН, КВПС генерира нов УИН при завеждане в дирекцията.

При подаване на сигнал по вътрешните канали на задължените субекти по чл.12 от ЗЗЛПСПОИН се генерира УИН от тях. В случаите в които, сигналът следва да се препрати към КЗЛД, от Комисията се издава нов УИН за всеки един сигнал, като заведен през външен канал и се вписва УИН-а на вътрешния канал на органа-подател. Това е ненужно утежняване на процеса и генериране на минимум два УИН-а за един и същи сигнал. Съгласно „Наредба № 1 от 27 юли 2023 г. за воденето на регистъра на сигналите по чл. 18 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и за препращане на вътрешни сигнали към Комисията за защита на личните данни “:

Всеки сигнал по чл.3 от закона, постъпил по вътрешен канал, без значение дали е писмен или устен, се регистрира чрез попълване на формуляр и с УИН, предоставен от КЗЛД. УИН се генерира от интернет страницата на Комисията, която отговаря за създаването на техническа възможност за това. Служителят по чл.3 (на вътрешния канал) препраща към КЗЛД сигнал, попадащ в обхвата на чл.3 от закона, за който се установят хипотезите на чл.11, ал. 1, т.1-4 от наредбата. В случай че сигнал постъпи директно в някой от органите по чл.20 от закона, след регистрирането му по смисъла на чл.4, ал.1 от наредбата, съответният ръководител незабавно го препраща до Комисията. Това става в 7-дневен срок, като се изпраща цялата първоначална и/или впоследствие събрана документация към него, без да се заличават данни. При така разписаният текст в Наредбата, става ясно, че всеки сигнал постъпил по вътрешен канал, без значение дали е писмен или устен, се регистрира чрез попълване на формуляр и с УИН, предоставен от КЗЛД. При това положение на одитния екип не е ясно, защо КВПС издава нов втори УИН. Това не би повлияло негативно на сигналите, освен ако не се установи, че забавя защитата.

След генериране на УИН и постъпване на сигнала в системата „Сигнал“, същият автоматично се разпределя на случаен принцип на СОРС. Функционалността включва, прикачване на документи, определяне на задачи, както от експерта за себе си, така и от директора на дирекция КВПС към отделните експерти (СОРС), вътрешна поща за предаване на информация и документи, съгласуване на документи от директора на КВПС, създаване на доклади и извършване на справки. КВПС пояснява, че механизмът за задаване на задачи от директора на КВПС към СОРС е променен, като е създадена „задача от шаблон“, в която автоматично се избират съответните законово изисквани срокове.

При одитната проверка се констатира сигнал, който бива разпределен на служител напуснал КВПС 8 месеца преди постъпване на сигнала. Това обстоятелство е поради липса на актуализация на информацията за действащите служители в КВПС, което е създава предпоставки за забавяне в сроковете и защитата.

На зададен въпрос за предоставяне на техническата спецификация на системата „Сигнал“, заедно с възможностите за въвеждане на УИН и изтриване на документи/преписки, КЗЛД

отговоря, че „Изтриването на документи и преписки може да бъде извършено единствено от администраторите на системата, определени от институцията“. Също така „Изтриването на сигнали, от своя страна, се осъществява само след изричното писмено искане от институцията до обслужващата фирма, която поддържа системата. Тази процедура е въведена с цел гарантиране на контрол върху достъпа и извършваните действия в системата, осигуряване на проследимост при промени, както и защита на информацията и предотвратяване на неоторизирано изтриване на данни.“. Одитната проверка обаче установи, че номера или цели преписки **могат да бъдат изтрети** от служителя в КЗЛД, който притежава „супер администраторски права“. По този начин се дава възможност за заличаване на цялата преписка, **без да се остави следа** в КЗЛД от какво естество е бил документът/сигналът, както и придружаващите го файлове.

Това е особено притеснително - установи се, че може да се компрометира и манипулира системата, по начин, така че да се изтриват сигнали, като по този начин се получават пропуски в поредността на номерата. Пример за тази констатация е констатираната от одитния екип липса на един сигнал напълно, без да има никакви данни за какво е бил сигналът. По обяснение на КВПС, „посочения номер е изтрит от администраторите в институцията, съгласно предоставените им правомощия, след като е установено, че е създаден погрешно като преписка (нов входящ номер документ с номенклатура КВПС-01), вместо като сигнал с УИН. Действието е извършено с цел коректно водене на документацията и недопускане на дублиране на записи в системата“. Според одитния екип изтриването на сигнали е недопустимо. В тази връзка КЗЛД, следва да изготви и приеме правила/процедура/методология относно действията, които се предприемат при погрешно регистрирани документи в системата „Сигнал“, без да се използва възможността за изтриването им.

Одитният екип направи съпоставка на 37 сигнала, за които има налична информация в две справки за постъпили сигнали - справка, където за всеки сигнал са посочени „дата на подаване“ (за УИН от вътрешен и външен канал) и „дата на подаване“ (за всички КВПС-01 сигнали по външен канал). От съпоставката се установи, че за тези 37 сигнала, постъпили във външен канал (КВПС), средният час на подаване според първата справка е около 05:27ч. сутринта (като над половината са отбелязани в часовете между 01:00ч. - 06:00ч. часа сутринта). От другата справка за същия сигнал, средният час на подаване е около 12:08 ч. следобед (като два от тях са отбелязани в часовете между 03:00ч. - 06:00ч. сутринта). Това е средна разлика от 6 часа и 41 минути между двете справки. Одитният екип не разполага с допълнителна информация, обясняваща гореописаното. Възможно е по-късният час да не е „на подаване“, а „на завеждане“ от деловодителя на КВПС, но това би означавало, че поне два сигнала са заведени между 03:00ч. и 06:00ч. сутринта. Предвид нестандартните часове от денонощието, посочени в справката, може да се приеме, че има неточност в часовника на сървъра на КЗЛД, обработващ постъпилата информация. Одитният екип счита за нужно това да бъде обект на проверка от КЗЛД с цел отстраняване на евентуални неточности - особено важно, ако в даден момент се наложи да се провери в какъв ден и час е постъпил сигнал в КВПС, както и кога същият е заведен от дирекцията.

При използване на формата за подаване на сигнали по 3ЗЛПСПОИН, на интернет страницата на КЗЛД се установи, че има времеви лимит за попълване на формуляра – ако временно подателят преустанови действията по попълване на данните в него, започва да тече период от 20 минути, след който попълненото се нулира. IP-то се „кешира“ за 20 минути, след което процесът трябва да започне отначало. Това само по себе си е много добра практика, тъй като системата на КЗЛД предпазва и защитава СЛ от разкриване на информацията в сигнала, при прекъсване в попълването на формуляра. Действително се създава неудобство за СЛ, ако е необходимо да попълни наново формуляра, но запазването на самоличността му и информацията в сигнала е с приоритет.

#### **Д. Съпоставка на справките спрямо законовите изисквания на регистъра по чл.18 от 3ЗЛПСПОИН**

В този одитен период празните полета и липсата на актуална информация в системата „Сигнал“ са по-малко спрямо предходния, което е **позитивна констатация**. Въпреки това продължава да съществува силна необходимост от съблюдаване количеството и качеството на информацията, която СОРС са задължени да попълват (чл. 18, ал. 2 и 3 и чл. 29, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН).

Одитната проверка установява, че следните елементи от задължителната по чл. 18, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН информация най-често не са изцяло попълнени:

- „*обобщени данни за твърдяното нарушение, като място и период на извършване на нарушението, описание на деянието и други обстоятелства, при които е било извършено*“ - вместо обобщени данни, в „Сигнал“ често е описано единствено: „*Подробно описано в писмено приложен сигнал*“;
- „*връзката на подадения сигнал с други сигнали след установяването и в процеса на обработване на сигнала*“ - макар да има значителен брой свързани сигнали, информацията за това е вписана в съответните полета „*Обвързани сигнали: УИН/Дата*“ и „*Обвързани сигнали: Информация*“ само за два от тях;
- „*информация, която е предоставена като обратна връзка на лицето, подало сигнала, и датата на предоставянето*“ - липсва в 22 от сигналите за одитния период;
- *предприетите последващи действия* - липсва в поне 43 от сигналите за одитния период;
- „*результатите от проверката по сигнала*“ (включително предоставена защита) - липсва в поне 36 от сигналите за одитния период;

Освен гореописаното, сред проверените сигнали има още поне четири сигнала, при които има разлика между твърденията на СЛ в сигнала и описаното като предметен обхват в системата „Сигнал“. Според одитния екип съществуват значими неточности в статистическата информация, предоставена от КВПС. От една страна това е обяснимо, включително поради тежестта в дирекцията, широк набор непопълнени полета в системата „Сигнал“ (съдържаща в себе си регистъра по чл. 18, ал. 2 и 3, както и чл. 29, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН и чл. 63 от Правилата за КВПС<sup>27</sup>) и трудностите при създаване на статистическата информация, имайки предвид сложността и разнородността на сигналите и движението им. От друга страна, независимо, че задачата, поставена от законодателя не е лека, КВПС има задължение да поддържа регистъра със сигналите актуален, както и да дава точна статистическа информация.

#### Е. Съпоставка с констатации от предходната одитна проверка

След изискване на информация за получените сигнали за одитния период, бяха предоставени различни справки. Таблицата по-долу представлява съпоставка на констатациите от предходната одитна проверка и от настоящата:

| Констатации при <u>предходната</u> проверка за периода 01.01.2024 г. - 30.09.2024 г. | Констатации при <u>настоящата</u> проверка за периода 01.10.2024 г. - 30.09.2025 г.                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Констатира се прескачане на поредността на КВПС номера; <sup>28</sup>                | —                                                                                                                                                                                                                                           |
| Цели номера и преписки липсват от справките;                                         | Цели номера и преписки липсват от справките (пет, от които две са сигнали от 2024 г.);                                                                                                                                                      |
| —                                                                                    | Един от поредните номера в КВПС-01 е бил изтрит след като е бил заведен в системата „Сигнал“ - на одитния екип не е предоставена документация за този случай. Естеството на изтритият пореден номер не може да бъде категорично установено; |

<sup>27</sup> Правилата за КВПС от 17.12.2025 г.

<sup>28</sup> По разяснения от предходната одитна проверка на директора на КВПС и служителя от УРАПО, причината за липса и прескачане на номера е, че не всеки заведен сигнал е получил УИН номер. Има и такива само с КВПС номер.

|                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Служители на КВПС не поддържат актуална информация в регистъра за сигналите; <sup>29</sup>                                                        | Служители на КВПС не поддържат актуална информация в регистъра за сигналите;                                                                                                                                     |
| Общият брой на постъпилите сигнали не отговаря на предварително подадената информация от директора на КВПС;                                       | Общият брой на постъпилите сигнали не отговаря на предварително подадената информация от директора на КВПС; <sup>30</sup>                                                                                        |
| Има два случая, при които един и същи УИН е свързан с няколко КВПС номера;                                                                        | Има поне един сигнал, при който един и същи УИН е свързан с няколко КВПС номера;                                                                                                                                 |
| Има пет случая, в които един и същи КВПС номер (който не следва да се повтаря през 2024 г.) фигурира два пъти (най-често с различни дати);        | —                                                                                                                                                                                                                |
| Има седем сигнала с по-късна дата, отколкото следва да бъдат (по възходящ ред);                                                                   | —                                                                                                                                                                                                                |
| Има поне шест сигнала, за които в справките КЗЛД фигурира в колоната „наименование на работодател“, а от сигналите става ясно, че това не е така; | Има 71 сигнала, за които в справките КЗЛД фигурира в колоната „наименование на работодател“, а от сигналите става ясно, че това не е така - това са 98,6% от всички сигнали, заведени от КВПС за одитния период; |
| Има три сигнала, които не излизат в справката с всички УИН номера, а одитната проверка констатира, че тези УИН номера съществуват; <sup>31</sup>  | —                                                                                                                                                                                                                |
| Заглавията на колони от справки на системата „Сигнал“ не винаги отговарят на информацията в тях;                                                  | Заглавията на колони от справки на системата „Сигнал“ не винаги отговарят на информацията в тях; <sup>32</sup>                                                                                                   |
| —                                                                                                                                                 | Има поне шест сигнала с разлика между твърденията на СЛ в сигнала и описаното като предметен обхват в системата „Сигнал“;                                                                                        |

<sup>29</sup> От общо 104 преписки, само 18 са били маркирани като „приключени“ – като при приключване на одитната проверка КЗЛД е уведомила проверяващия екип, че вече всички приключени сигнали са маркирани като такива в системата.

<sup>30</sup> В тази бройка липсват сигналите, заведени с номера КВПС-03, КВПС-04 и КВПС-10, както и липсващите от КВПС-01 сигнали.

<sup>31</sup> Има три сигнала, които са били проверени на хартия, но липсват в поне една от справките и имат УИН. Същевременно от 104 преписки, само 50 имат УИН в справките от „Сигнал“.

<sup>32</sup> Колоната „наименование на работодател“ в системата „Сигнал“ се използва за отбелязване на засегнато лице. Би било удачно колоната да се преименува на „засегнато лице“. Колоната „лице, приело сигнала“ не се визуализира никаква информация за някои сигнали. Според КВПС това се отнася до сигнали, подадени през интернет страницата на КЗЛД. Би било удачно тази информация да се визуализира в справките на системата „Сигнал“. Колоната „засегнато лице“ отговаря не на засегнатото лице, срещу което е подаден сигнал, а на сигнализиращото лице. Би било удачно колоната да се преименува на „сигнализиращо лице“.

## VIII. МЕРКИ ЗА ПОДКРЕПА И ЗАЩИТА НА СЛ

### Критерии и законови изисквания:

Глава трета „Мерки за осигуряване на защита“ от ЗЗЛПСПОИН, чл.35, ал.1, т.1 и 2, чл.21 и чл. 23, ал.3 от ЗЗЛПСПОИН, чл.33 - коригиращи мерки, раздел „защита на лицата по чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН и мерки за подкрепа“ и раздел „Последващи действия“ от Правилата за КВПС

### Констатации:

#### **А. Мерки за подкрепа**

Мерките за подкрепа са ключова част от ролята на КЗЛД като централен орган за външно подаване на сигнали. Съгласно директивата, мерките за подкрепа включват: разяснения; ефективна помощ пред всеки орган, свързан със защитата на СЛ, вкл. чрез съобщаване, че СЛ има право на защита по този закон; правна помощ, като може да се предвиди и психологическа помощ. В ЗЗЛПСПОИН подкрепата е уредена най-вече в чл. 21 и в чл. 35 от закона.

Мерките за подкрепа следва да съдържат **“изчерпателна, независима, безплатна и достъпна информация и съвети, които се предоставят индивидуално и поверително относно процедурите и мерките за защита“** (чл. 35 от ЗЗЛПСПОИН).

Като част от публичността на дейността на Комисията, но и като минимален стандарт за достъпна базисна информация като част от подкрепата, на интернет страницата следва да са разбираемо и ясно описани следните разяснения (чл. 21 от ЗЗЛПСПОИН):

1. **условията, при които се предоставя защита;**
2. **данните за контакт на КВПС** - имейл и пощенски адреси, телефонни номера, като се посочва дали телефонните разговори се записват;
3. **процедурите за подаване** на сигнали и за начина на изяснения на информацията в тях - начин на комуникация, вид, съдържание и срок за предоставяне на информация по сигнала;
4. **как самоличността на СЛ се пази** - режима на поверителност и обработване на лични данни при сигналите;
5. **какво може да се очаква като последващи действия;**
6. **възможностите за консултиране за потенциални СЛ** (лицата, обмислящи подаване на сигнал), както и **процедурите и средствата за защита срещу ответни действия;**
7. **кога СЛ е освободено от отговорност** за нарушаване на предварително вменени **условия за поверителност** на информация от сигнала, съгласно чл. 36, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН.

Следователно, информацията по чл. 21 от ЗЗЛПСПОИН е минималният стандарт за подкрепа на всички лица, сигнализирали за нарушения или обмислящи подаване на сигнал. Тя трябва да бъде лесно разбираема и за лица, които не са запознати с юридическата материя и да отговори ясно на въпросите, които типично би си задало едно СЛ, особено при наличие на ответни действия: „какви действия“ може да предприеме; „как“; „при какви условия“; „чрез кого“; „кога“ и „къде“, за да бъде защитено.

Подкрепата обаче не се изчерпва с това. Тъй като еднотипна информация не може да бъде достатъчна или съобразена с нуждите и ситуацията на съответното СЛ, **законодателят е предвидил и допълнително ниво на индивидуализирана подкрепа - изчерпателна, независима, безплатна и достъпна информация и съвети, които се предоставят индивидуално и поверително** от КВПС. На въпрос как се осигурява именно това, Комисията отговаря, че го извършва чрез:

- публично достъпна информация на интернет страницата на КЗЛД;
- публикувани указания, обяснения относно правата и задълженията на СЛ;
- възможност за устни и писмени консултации с експерти от администрацията.

Освен че гореописаното не отговаря като обем на предвиденото от законодателя в чл. 21 от ЗЗЛПСПОИН, от Правилата за мерки за подкрепа се установява, че те съдържат откъслечна

информация и препращат към други документи. В документ с наименованието „Мерки за подкрепа по реда на [ЗЗЛПСПОИН]“ се съдържа извадка на разпоредбите от закона, без тяхното обяснение на по-ясен и достъпен неюридически език и без изчерпателно обяснение на всички възможности за подкрепа. Документът завършва с позоваване на възможността КЗЛД да предостави помощ, свързана със защитата на СЛ пред всеки орган, вкл. чрез съобщаване, че лица по чл. 5 от закона имат право на защита, но без да става ясно как и при какви условия става това. Макар момента за предоставяне на подкрепа на СЛ да не е изрично упоменат от законодателя, според одитния екип той не следва да търпи забавяне и като една от необходимите предпоставки за защита, се задейства успоредно с нея от момента на подаване на сигнала. Закъснения в предоставяне на първоначални мерки за подкрепа извън първичната комуникация на КВПС със СЛ или предоставянето им на някои СЛ, а на други - не, няма как да удовлетворява ключовата роля, която подкрепата има за реализиране на защитата. Има сигнали, по които СЛ получава информация за мерките за подкрепа (под формата на извадки от закона) едва при удължаване срока на проверката на шест месеца. В един от тези случаи, към СЛ е отправено и запитване дали има висящи съдебни производства, като е поискана информация за тях (без повече разяснения). СЛ отговоря, че не иска да разкрива тази информация с оглед защитата си в съдебния процес. Предоставяйки този отговор, КВПС има още една възможност да предостави обяснения на всички възможности за подкрепа и защита на ясен и достъпен език, но това не се случва. Така фокусът остава върху информацията, която КВПС иска от СЛ за проверката за РДДП, като неяснотите за СЛ относно подкрепата и защита остават необяснени.

Освен базовата подкрепа, която следва да се изпраща на всички лица по чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН, необходимо е КВПС да предоставя и допълнителна индивидуална подкрепа, съобразено с всеки конкретен случай. Тя следва да се базира на анализ на риска от ответни действия и опциите за всяко СЛ (или лице, подпомагащо СЛ, на което е предоставена защита). Индивидуалната подкрепа следва, поне изначално, да бъде проактивна (вкл. с превантивен характер), вместо единствено реактивна. Тъй като ситуацията на СЛ е динамична и нуждата от различни механизми за подкрепа може бързо да се промени, КВПС следва да проследява ефекта от предприетите действия за защита и подкрепа, като при нужда да се предприемат нови, чрез поддържане на непрекъсната връзка със СЛ и с КО (арг. от чл. 24, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН).

Ако една от целите на нормативната уредба е да създаде правна сигурност и предвидимост за СЛ, което да бъде подкрепено в процеса на сигнализиране за нарушения, то практиката на КЗЛД не показва това. Одитният екип констатира, че КВПС предоставя дори наличната базова информация за ЗЗЛПСПОИН на някои СЛ, а на други - не. При настоящата одитна проверка се установи, че информацията относно мерките за подкрепа не е била изпращана на СЛ в поне 37% от проверените сигнали, като в такива случаи на СЛ се оказва единствено, че подателите на сигнали ползват с всички права и задължения по ЗЗЛПСПОИН. В отговор на въпроси на КЗЛД относно мерките за подкрепа става ясно, че дирекцията съблюдава за тази практика особено през последните няколко месеца от одитния период. Дори когато КВПС изпраща тази информация, тя е под формата на „приложение“ - извадка на разпоредбите от закона, без достъпни обяснения и без реални насоки. По този начин СЛ не винаги разбират какви възможности за подкрепа им предоставя ЗЗЛПСПОИН и остават още по-уязвими от забавена или липса на защита от ответни действия. Също така са констатирани сигнали, по които КВПС предоставя само част от наличната базова информация за мерките за подкрепа и поради непроверени предположения за потребностите на СЛ, като на практика КВПС третира едно СЛ различно спрямо друго СЛ, вкл. като лишава някои от тях от право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес (чл. 47 от ХОПЕС). Действително подкрепата следва да **бъде индивидуална**, но одитният анализ показва, че е необходимо на сигнализиращото лице да се предоставя еднаква базисна информация, още след подаване на сигнала и преди да бъде надградена с индивидуална такава, в хода на образуваното производство в КВПС.

Следва да се отбележи като **позитивна констатация**, че на 16.05.2025 г. е качена „Пътна карта на механизма за защита и подкрепа на сигналподатели“. От една страна, пътната карта спомага потенциално СЛ да си представи отчасти как би могъл да се развие сигналът. От друга страна, информацията в нея е трудна за прочитане и принтиране, непълна и към настоящия

момент дори противоречи на други документи на интернет страницата на КЗЛД, тъй като (както други материали, касаещи ЗЗЛПСПОИН) още не е актуализирана, напр. спрямо еволюцията на КЗЛД в предоставяне на защита от края на одитния период <sup>33</sup> /виж подглава „[Защита на СЛ](#)“/.

Според одитния екип следва да се обмисли създаване на различни информационни материали за разяснение на процедурите и защитата по закона по отделни теми - както по-общо за широката общественост, така и по-специализирани за потенциални СЛ.

От отговори на КЗЛД не става ясно каква е разликата в разясненията (като форма на подкрепа), налични на интернет страницата и разясненията, които се предоставят на СЛ при подаване на сигнал. От прегледаните преписки се констатира, че понякога СЛ получава допълнителна информация ако лично посети сградата на КЗЛД в работно време или ако, по своя инициатива, писмено формулира конкретни въпроси към КВПС. Такива случаи са рядкост. СЛ не може да се свърже по телефон директно и поверително с КВПС (особено при необходимост от бърза реакция поради наличие на ответни действия), тъй като въпреки разпоредбата на чл. 21, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН и препоръката от предходния одитен доклад, все още няма публикуван телефонен номер за КВПС на интернет страницата на КЗЛД. Наличието на такъв обаче е задължително съгласно изм. и доп. на ЗЗЛПСПОИН (ДВ. бр.38 от 9 май 2025 г.), тъй като КВПС следва да може да получава сигнали по телефон, като посочи и дали телефонните разговори се записват (чл. 21, т.2 и чл. 15, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН). Както е упоменато по-горе, дори при осъществяване на телефонен разговор от КВПС със СЛ, той се използва за подпомагане на КВПС с изпълнение на сроковете по закона (напомняне за поискана информация), а не за предоставяне на информация на СЛ като мярка за подкрепа. Важно е да се отбележи, че КВПС не търси обратна връзка от СЛ за ефективността и достъпността на мерките за подкрепа и мерките за защита.

#### ➤ Правна помощ от НБПП

Правната помощ е описана от законодателя като мярка за подкрепа.<sup>34</sup> Сигнализиращи лица, потърсили правна помощ по Закона за правната помощ,<sup>35</sup> обаче, следват общия ред за нейното предоставяне – **т.е. по дефиниция тя не е безплатна за тях. Те не са включени в категориите лица на чл. 22 в Закона за правната помощ, и де факто липсва улеснение относно процедурата за кандидатстване за СЛ.** Ако нямат право на безплатна правна помощ по други критерии, СЛ трябва да докажат, че са в „сериозна финансова нужда“, като представят съответната документация, удостоверяваща това - т.е. имат допълнителна административна тежест в момент, когато е вероятно да са под психологическо напрежение във връзка с подадения сигнал, особено ако самоличността е разкрита и/или са предприети ответни действия. Обстоятелството, че липсва **безплатна** правна помощ за СЛ не е описано в материалите, които КВПС предоставя на СЛ, касаещи начините за получаване на правна помощ от Национално бюро за правна помощ (НБПП). Принципно, КВПС изразява подкрепа за въвеждането на безплатна такава за СЛ. В други държави-членки на ЕС е предвидена **безплатна правна помощ**, като вид защита срещу ответни действия.<sup>36</sup>

#### ➤ Психологическа подкрепа

Друг вид подкрепа за СЛ в държави-членки на ЕС е безплатната психологическа помощ и консултиране. В ЗЗЛПСПОИН няма предвидена такава, макар директивата да го препоръчва. В отговор по зададен въпрос, КВПС подкрепя предоставянето на психологическа подкрепа, като дава примери (Ирландия, Нидерландия, Словения). Одитният екип изразява съгласие с КВПС, като въвеждането на такава и в България би подпомогнало СЛ в управлението на настъпилите в

<sup>33</sup> Например, пътната карта съдържа практика, преустановена при по-новите сигнали от одитния период: „*Когато подадете сигнал по външен канал и разкриете своята самоличност, КЗЛД изпраща писмо до Вашия работодател със **забрана** да се предприемат горните репресивни ответни действия*“.

<sup>34</sup> Съображение 99 от директивата и чл. 35, ал.1, т.3 и ал.2 от ЗЗЛПСПОИН.

<sup>35</sup> Това може да стане както от Националното бюро за правна помощ, или от Регионалните центрове за консултиране към Адвокатските съвети, или към съда при образувано производство пред него.

<sup>36</sup> Напр. в Гърция, Испания, Латвия, Литва, Словения, Румъния, Хърватия и др.

резултат от сигнализиране повишен емоционален и финансов стрес и репресии, които влияят, както на кариерата, така и на здравето и личния живот на сигналоподателите.

## **В. Защита на СЛ**

### **➤ Развитие на режима на защита през одитирания период**

В рамките на настоящия одитен период е налице съществена еволюция в режима на предоставяне на защита на СЛ, включително промяна в концепцията за момента и начина на активиране на защитата на СЛ.

В изпълнение на препоръките, формулирани в предходния одитен доклад на омбудсмана на Република България, през одитния период, в рамките на няколко месеца се наблюдава постепенна промяна в практиката за предоставяне на защита на КВПС, изразяваща се в следното:

- отпада изискването от КВПС за автоматично разкриване на самоличността още при потвърждаване на сигнала, изисквана с оглед нуждите за извършване на проверката от КО, както и спрямо работодател (като ЗЛ);
- постъпилите сигнали в КЗЛД започват да се препращат към КО със заличени идентифициращи данни за СЛ;
- разкриване на информация за самоличността на СЛ се допуска само при изрично и мотивирано искане от страна на КО и само ако е необходимо за целите на извършваната проверка.

Предходната практика на КВПС създаваше реален риск за защитата на СЛ, включително и по отношение на поверителността на тяхната самоличност, и не съответстваше на превантивния характер на защитата, заложен в ЗЗЛПСПОИН и в директивата.

Настоящото подобрене на нивото на защита въвежда принципен подход на минимизиране на разкриването на информация и поставя защитата на самоличността на СЛ в по-централна позиция в цялостния механизъм за защита.

### **➤ Нов подход за предоставяне на защита на КЗЛД**

През месец юли 2025 г. КЗЛД е въвела абсолютно НОВ „подход“ за предоставяне на защита на СЛ чрез издаване на писмо/удостоверение за защита, с което се пояснява/удостоверява, че СЛ има право на защита при условията и по реда на ЗЗЛПСПОИН в качеството му на СЛ на основание чл. 5, ал. 1, във връзка с чл. 6 от ЗЗЛПСПОИН от момента на подаването на сигнала за нарушения, както и че ответните действия изброени в чл.33, ал.1 от закона, предприети срещу лице във връзка с подадения сигнал, са недействителни. В случай че бъдат предприети ответни действия срещу лице във връзка с подадения сигнал, КО предприемат коригиращи мерки. Коригиращите мерки се прилагат от тези органи независимо от правомощията им, предвидени в друг закон. Коригиращите мерки имат за цел да преустановят предприетите ответни действия посочени по-горе до приключване на извършената от КО проверка. В писмото/удостоверението е посочено още, че при предприемане на ответни действия, по необходимост СЛ може да използва документа **по негова преценка**, пред всеки съдебен, административен орган, включително пред работодател, с оглед надлежното съобщаване на факта, че има право да се ползва със защитата по реда на ЗЗЛПСПОИН.

Този подход е прилаган в последните месеци на одитния период, след избора на нов председател и членове на КЗЛД и е отразен и в Правилата за КВПС от 30.09.2025 г. и Правилата за защита. Писмото/удостоверението за защита се предоставя на СЛ, когато техните сигнали са приети от Комисията за редовни и допустими и има за цел да удостовери качеството на СЛ като лице, поставено под защита, като подпомогне упражняването на правата му по закона във връзка с предприети или евентуални ответни действия.

Според одитния екип, това е положителна и принципно правилна стъпка, съответстваща на целите и философията на ЗЗЛПСПОИН и директивата, доколкото защитата се дължи още при приемането на сигнала.

В същото време, одитът установи, че независимо от по-ранния момент на формално активиране на защитата, реалното ѝ прилагане и ефективност остават в значителна степен

зависими от активността и инициативата на самото СЛ, включително по отношение на сезирането на КО и задействането на коригиращи или съдебни мерки.

#### ➤ Основни констатации и проблемни зони в новия подход

В хода на одитната проверка КЗЛД заявява, че не среща предизвикателства при предоставянето на защита, като поддържа позицията, че по всеки сигнал, приет за редовен и допустим, след решение на Комисията, на СЛ се предоставя защита чрез изпращане на писмо/удостоверение, с което се пояснява/удостоверява статутът му на защитено лице и се забраняват ответни действия.

Същевременно, в отговор на въпроса от общи въпроси по предмет на проверка „*Без да се нарушава предвиденото в ЗЗЛПСПОИН, по какъв начин може да се оптимизира защитата, за да стане по-ефективна и по-ефикасна?*“, КЗЛД посочва, че са необходими законодателни промени с оглед разясняване на мерките за защита, създаване на унифицирани правила и стъпки за прилагането им. Отбелязва, че в разписаните мерки за защита липсва яснота за начина на прилагането им, както за КЗЛД, така и за КО, поради което на практика те се явяват неефекасни и неефективни и не намират реално приложение спрямо СЛ.

Така представени, отговорите на КЗЛД са противоречиви, като едновременно отричат наличието на предизвикателства при предоставянето на защита, но същевременно признават, че мерките за защита са неефекасни, неефективни и без ясно приложение на практика. Това поставя под въпрос ефективността на прилагания механизъм за защита, като показва, че защитата на СЛ се осъществява по чисто административен начин, чрез издаване на писмо/удостоверение.

На следващо място, в отговор на въпрос относно затрудненията при предоставянето на защита на СЛ, КЗЛД посочва, че в значителна част от постъпващите сигнали лицата вече не се намират в трудово или служебно правоотношение със ЗЛ, поради което на практика не може да бъде приложена една от предвидените в закона защитни мерки – забраната за ответни действия от страна на работодателя. Изложеното становище стъпва на реален практически проблем при прилагането на закона. В същото време, обаче, то показва стеснен подход към съдържанието на защитата по ЗЗЛПСПОИН. Законът не поставя защитата в пряка зависимост от това дали към даден момент съществува действащо трудово или служебно правоотношение. Тя не се изчерпва и единствено със забрана за ответни действия от страна на ЗЛ (понякога - работодател). В закона са предвидени и други елементи на защита – освен удостоверяване на статута на защитено лице, мерки за подкрепа, както и възможност за предприемане на коригиращи мерки и търсене на съдебна защита. На практика обаче се наблюдава тенденция липсата на действащо правоотношение да се приема като основание за отказ или ограничаване на защитата. Това води до неприлагане на останалите инструменти, които законът предоставя и които са в рамките на правомощията на КЗЛД. В същото време КЗЛД посочва, че на всички СЛ, за които сигналът е приет за редовен и допустим след решение на Комисията, се предоставя удостоверение за защита, с което се удостоверява статутът им на защитени лица по ЗЗЛПСПОИН и се създава възможност за упражняване на правата им, включително при наличие на риск от ответни действия.

От проверените сигнали е видно, че тази практика не се потвърждава във всички случаи. В поне два от разгледаните сигнали, по които е прието, че са налице предпоставките за редовност и допустимост и е извършена преценка за достоверност и правдоподобност, не се съдържат данни за издадено удостоверение за защита. Такъв документ не е бил предоставен на СЛ, въпреки че съгласно декларирания от КВПС подход, писмото/удостоверението е следвало да бъде издадено. Това обстоятелство показва, че прилагането на новия подход не е напълно последователно. В резултат защитата може да бъде активирана по различен начин и в различен момент, което не е ясно за самото СЛ. Най-съществено това се отразява в началния етап след подаване на сигнала, когато лицето е в по-уязвимо положение и рискът от ответни действия е най-голям.

**ПРИМЕР 1:** СЛ е поискало предоставяне на защита, включително извършване на оценка на риска от ответни действия и предприемане на адекватни мерки. В сигнала е описано, че вече

са настъпили ответни действия, както и, че е възможно да се предприемат и бъдещи такива, поради подадени сигнали до различни институции.

В този случай КЗЛД не е предоставила удостоверение за защита. Комисията е приела, че не са налице основания за прилагане на защитата, като е изтъквала ограничително понятието „работен контекст“ и е приела, че ответни действия могат да бъдат осъществявани единствено от работодател. Не е отчетено, че СЛ се намира в задължителни професионални отношения и с други лица, спрямо които също могат да възникнат рискове. Вместо предприемане на действия по защита, информацията по сигнала е била препратена до други институции с позоваване на приложими законови разпоредби. Не е извършена оценка на риска, както е поискало СЛ, не са дадени конкретни указания за прилагане на защитни механизми до КО. При последващо постъпване на данни за изостряне на професионалната среда, Комисията е запазила същата позиция.

Този пример показва, че въпреки новата практика на КЗЛД за предоставяне на удостоверение за защита при редовни и допустими сигнали, на практика защитата не се предоставя във всички случаи, включително когато е изрично поискана от СЛ и са налице данни за ответни конкретни действия, както и риск от други такива.

**ПРИМЕР 2:** Сигналът е препратен в КЗЛД от администрацията, в която първоначално е подаден. СЛ е предприело многократни опити да получи информация за статуса на сигнала си в КЗЛД, като е било информирано, че сигналът не е постъпил в Комисията. При извършена проверка по жалба на СЛ до омбудсмана на Република България за неосигурена защита по реда на ЗЗЛПСПОИН е установено, че сигналът не е бил получен в КЗЛД поради технически причини при препращането му от първоначалния адресат. В резултат на това сигналът е препратен и е бил регистриран в КВПС 14 дни след подаването, което представлява значително забавяне, предвид установеното задължение за препращане в 7-дневен срок от получаването му. В този период служебното правоотношение на СЛ е било прекратено, като СЛ е посочило, че това прекратяване представлява ответно действие по смисъла на чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН. Жалбата до омбудсмана е подадена именно поради липсата на своевременно осигурена защита и отсъствието на механизъм за предотвратяване на настъпилите неблагоприятни последици за СЛ. След постъпване на сигнала, в КВПС е извършена проверка за РДДП и е осъществено препращане към КО с позоваване на чл.33 от ЗЗЛПСПОИН за прилагане на коригиращи мерки, без дадени задължителни указания за прилагане на коригиращи мерки. По отношение на искането за защита КЗЛД е приела, че след като служебното правоотношение е прекратено в срока на изпитване, Комисията не е в състояние фактически да предостави защита, и е насочила лицето към КО и към съдебна защита. На СЛ му е било издадено удостоверение, което да му послужи пред съда, по делото, което е завело срещу заповедта за прекратяване на служебното правоотношение, удостоверяващо качеството му на лице по чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН и правото му на защита по реда на закона.

От сигнала се установи също, че макар СЛ да е било информирано за мерките за подкрепа по чл. 34а от ЗЗЛПСПОИН, СЛ не е успяло самостоятелно да разпознае мярката по чл. 34а от закона, най-вероятно заради липсата на разяснение от КВПС, какво представлява тя. Едва след допълнителни **разяснения на омбудсмана**, в рамките на производството по жалба за неосигурена защита, лицето е подало искане до съда за прилагане на временна мярка по чл. 34а от ЗЗЛПСПОИН. В образуваното съдебно производство съдът е постановил временно преустановяване на предварителното изпълнение на административния акт до приключване на делото, като е отчетел значението на издаденото от КЗЛД писмо/удостоверение за статута на лицето като СЛ, поставено под защита по закона. За одитния екип остава необяснимо защо в конкретния случай писмото/удостоверението за защита не е било предоставено своевременно поради обстоятелството, че служебното правоотношение е било прекратено. Едва на по-късен етап, след допълнителни разяснения от омбудсмана и по изрично искане на лицето във връзка със съдебно производство, писмото/удостоверението за защита е било издадено, което на практика е довело до активиране на защитните механизми извън рамките на първоначалния

процес по ЗЗЛПСПОИН. На следващо място, по преписки КВПС описва, че съгласно ЗЗЛПСПОИН защита се предоставя и на лица, които помагат на СЛ в процеса на подаване на сигнала и чиято помощ следва да е поверителна, включително: на лица, които са свързани посредством работата или роднини на СЛ и които могат да бъдат подложени на ответни действия поради сигнализирането; на юридически лица, в които СЛ притежава дялово участие, за които работи или с които е свързано по друг начин в работен контекст. Одитният екип обаче установи, че тази защита се предоставя в писмото/удостоверение за защита на СЛ, като в него са описани и имената на всички свързани лица. Така при хипотезата, в която СЛ се възползва от писмото за защита при наличие от ответни действия пред ЗЛ, на практика разкрива данни и за всички свързани лица. По този начин се създава риск за тях, като ги поставя в уязвимо положение. Според одитния екип, писмото/удостоверението следва да се издава отделно на всяко свързано лице. От друга страна се установи, че при препращане на сигнали към КО, които СЛ е подало с помощта на адвокат, има случаи, в които КВПС не заличава имената и други данни, идентифициращи адвоката на СЛ. Съгласно чл. 5, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН обаче, защита (вкл. на самоличността) се предоставя и на лица, които помагат на СЛ при подаване на сигнал и тяхната помощ следва да е поверителна. Следователно, дори и да не бъде изрично поискано от СЛ, според одитния екип самоличността на адвокатите, подпомагащи СЛ, също следва да бъде заличавана.

### ➤ Ограничено прилагане на режима на защита

Одитният екип установи, че макар и новата практика на КЗЛД да представлява положителна стъпка в предоставянето на защита, се очертава тенденция защитата, предоставяна от КЗЛД да се свежда до издаване на писмо/удостоверение, след което да не се проследяват реалните рискове за ответни действия, както и защитата. Това е несъвместимо със законовата роля на КЗЛД като централен орган за защита и с изричното ѝ правомощие да **координира и контролира** КО по обработването на сигналите и предприемане на последващи действия (чл. 19, ал. 2, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН), както и да изисква информация за напредъка на проверката и да дава указания за начина на извършването и (чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН).

Защитният механизъм се свежда основно до издаване на писмо/удостоверение за предоставена защита, без да е изграден работещ процес за управление, координация и проследяване на риска от ответни действия през целия период на движение на сигнала, както и при извършване на проверките по тях от КО.

При действащата практика сигналите следва да се препращат към КО със заличени идентифициращи данни за самоличността на СЛ. СЛ разполага с информация от КВПС към кой КО е препратен сигналът и съгласно ЗЗЛПСПОИН **следва само да подаде молба** до този орган за предприемане на коригиращи мерки, в случай на предприети срещу него ответни действия, по време на извършване на проверката за нарушение. Формално този механизъм е уреден, но **липсват други гаранции**, които да осигурят навременна, превантивна и ефективна защита.

От прегледаните сигнали се установи, че КО не са информирани, че по конкретния сигнал е предоставена защита чрез писмо/удостоверение, не разполагат с **първоначален анализ на риска от ответни действия** и не получават указания относно начина на извършване на проверките с оглед защитата на СЛ, освен изискване на информация за етапа, на който се намира проверката

Макар законът да предвижда подаване на молба до КО от СЛ за възстановяването на положението, в което то се е намирало преди предприемането на ответни действия (чл.33, ал.5 от ЗЗЛПСПОИН), този процес неизбежно изисква време – за преценка, подготовка и сезиране на органа – през което ответните действия могат да продължат или да се задълбочат. Одитният екип установи от проверените сигнали, че в писмата до СЛ, в които им се съобщава до кои КО им е препратен сигнала за разглеждане, липсва ясно определена **контактна точка** с КО, за бързо реагиране, която да осигури незабавна връзка между СЛ, КО и КЗЛД, както и механизъм за паралелно информиране на Комисията при възникване на този риск.

В резултат, въпреки че СЛ формално знае към кой орган да се обърне и законът му възлага подаването на молба, защитата на практика остава изцяло зависима от неговата индивидуална активност, без институционално проследяване и взаимодействие. КО не разполагат с достатъчна информация за СЛ (сигналът е изпратен със заличени данни), за да разпознаят дали дадено неблагоприятно действие представлява „ответно действие“ по смисъла на закона, а КЗЛД не е системно информирана и не упражнява активно своите координационни и контролни правомощия.

В някои от проверените сигнали се установи, че КВПС при наличие на данни за предприети ответни действия към момента на подаване на сигнала, в писмото до КО също цитира, нормата на чл.33 от ЗЗЛПСПОИН, с информация, че СЛ може да подаде до тях молба за възстановяване на положението, в което то се е намирало преди предприемането на ответни действия. Установената практика, при която в отделни случаи КВПС в писмата си до КО цитира приложимата разпоредба на чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН и информира, че СЛ може да подаде молба за възстановяване на положението си отпреди предприетите ответни действия, не може да бъде квалифицирана като осъществяване на координационна и контролна функция, нито като извършване на оценка на риска от ответни действия, а представлява **цитиране на законова разпоредба, без даване на ясни, конкретни и задължителни указания.**

**Пример:** В един от проверените сигнали се установи, че независимо, че СЛ е подало молба по чл.33, ал. 4 от закона до КО за възстановяването на положението, в което то се е намирало преди предприемането на ответни действия, и съответно информирането на КО, че лицето може да подаде такава молба, отговор от КО по направеното искане няма.

Така се оформя „прекъсване на защитата по средата“ – между формалното ѝ удостоверяване от КВПС и реалното ѝ прилагане чрез конкретни коригиращи мерки до приключване на проверката от КО, като следва да се има предвид, че моментът на извършване на проверката е с **най-висок риск от предприемане на ответни действия за СЛ.** Като тежестта за активиране и поддържане на защитата се прехвърля основно върху СЛ, което е несъвместимо с целта на закона и с ролята на КЗЛД като централен орган за защита, координация и контрол.

#### ➤ Недостатъчна координация на КЗЛД при прилагането на защитата

В отговор на предварително зададен въпрос дали Комисията разполага с достатъчни ресурси и подкрепа за изпълнение на процедурите, свързани със защитата на СЛ, както и какво би им било от полза, ако нямат такива, КЗЛД изразява становище, че „Подкрепа от съответните институции, тъй като КЗЛД не е в състояние фактически да приложи защитата върху СЛ. Може би следва да се създадат унифицирани стъпки, които да се следват при предоставяне на самата защита и респективно след това изпълнението ѝ“. Одитният екип счита, че този отговор представлява съществен индикатор за системен проблем в прилагането на ЗЗЛПСПОИН. От една страна, КЗЛД изрично признава, че не е в състояние фактически да приложи защитата, а от друга Комисията е определена от закона като централен орган за защита, координация и контрол (чл. 19, ал.1 и ал.2, т. 2 и т.5 от ЗЗЛПСПОИН) <sup>37</sup>

**Това поражда въпроси относно ефективността на механизма за защита, доколкото централният орган изразява затруднения при изпълнението на една от предвидените в закона функции.** Посочената необходимост от „подкрепа от съответните институции“ следва да се тълкува не като обективна външна пречка, а като липса на изграден и функциониращ координационен модел, който законът изрично възлага на КЗЛД. Подкрепата от други институции не е алтернативен механизъм на защитата, а част от законово предвиденото

<sup>37</sup> Чл. 19.(2) от ЗЗЛПСПОИН

В изпълнение на този закон Комисията:

2. (изм. – ДВ, бр. 88 от 2023 г.) утвърждава формуляри за приемане на сигнали; координира и контролира дейностите по разглеждане на сигнали от страна на компетентните органи по чл. 20, както и на всички органи и организации, които получават или работят с такива сигнали;

5. изпълнява и другите правомощия, които са ѝ вменени по силата на този закон, и осигурява защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, включително чрез прилагането на административните мерки, предвидени в този закон;

взаимодействие, която Комисията следва да организира, управлява и контролира. Допълнително, предложението за създаване на „*унифицирани стъпки*“ за предоставяне и изпълнение на защитата представлява косвено признание, че към момента такива стъпки липсват или не се прилагат последователно. Това обяснява установените в одитната проверка проблеми – особено липсата на проследяване на защитата от КВПС през целия процес.

В този смисъл, отговорът на КЗЛД следва да бъде отчетен като официално потвърждение за системна слабост в управлението на режима на защита на СЛ. Признаването, че Комисията не е в състояние фактически да приложи защитата, при липса на предприети мерки за преодоляване на това, създава реален риск защитата да остане формална и неефективна.

В хипотезата, в която въпреки издаденото писмо/удостоверение бъдат предприети ответни действия, КВПС се дистанцира от процеса по прилагане на коригиращите мерки, възприемайки позиция, че това „*не е нейно задължение*“, тъй като актът за коригиращи мерки се издава от КО. Това тълкуване стеснява законовата роля на КВПС и води до разпадане на модела на централизираната защита. Също така Комисията се дистанцира и от предоставяне на защита поискана от СЛ по време на проверката от КО, като е възприела, че такава се предоставя от КО (съгласно правилата за КВПС).

На практика КВПС не изисква информация дали и кога е подадена молба от СЛ до КО за налагане на коригиращи мерки, не проследява дали са предприети коригиращи мерки, не упражнява координация между СЛ и КО и не осигурява институционална връзка в етап с най-висока опасност за СЛ – по време на извършване на проверката от КО. Това съществено допринася за фактическото „прекъсване на защитата по средата“ и без реално практическо действие.

Ролята на КЗЛД следва да бъде разбрана като централна и координационна по осъществяване на надзор. Без нея защитата не може да функционира ефективно. В тази роля КЗЛД приема и регистрира сигнала; предоставя защита на СЛ; определя КО и препраща към него сигнала, координира и контролира дейностите по разглеждане на сигнали от страна на КО, както и на всички органи и организации, които получават или работят с такива сигнали и разполага с цялостна информация за движението на сигнала.

В този смисъл КЗЛД е единственият орган, който има пълната картина на процеса, докато КО разполага само с част от информацията – предмета на сигнала, но не и с данни за предоставената защита, самоличността на СЛ или динамиката на риска от ответни действия.

В хипотезата, в която въпреки издаденото писмо/удостоверение за защита бъдат предприети ответни действия, КВПС **следва да бъде информирана**, за да може: да проследи дали и кога е подадена молба до КО; да изиска информация за предприетите или отказани коригиращи мерки; да координира действията между СЛ и КО; да упражни контрол за законосъобразност и своевременност на реакцията. да съобрази мерките за подкрепа съобразно индивидуалната и динамична ситуация на СЛ;

Без подобна роля на КВПС, прилагането на коригиращите мерки се превръща в непоследователен процес, зависещ изцяло от инициативата и ресурсите на СЛ и от индивидуалната преценка на КО. Това е несъвместимо с модела на централизираната защита, заложен в закона и е една от причините на практика коригиращи мерки да не са прилагани.

#### ➤ **Липса на оценка на риска от ответни действия**

В отговор на въпрос дали КЗЛД разполага с утвърдена методология или пътна карта за оценка и управление на риска от ответни действия срещу СЛ, КЗЛД отговаря, че няма разработена методология за оценка и управление на риска, и че се прилага изцяло уреденото в закона, като информация за мерките за защита се предоставят под формата на приложения към първоначалното писмо. Според одитния екип, липсата на методология означава отсъствие на механизъм за първоначална и последваща оценка на риска (вкл. при започване на проверката от КО), както и за комуникиране на риска с КО и проследяване на развитието му. Това потвърждава

констатациите за липса на структуриран подход и ограничено прилагане на защитата на практика.

В хода на проверката, одитният екип отправи още въпроси към КЗЛД, в качеството ѝ на централен орган по ЗЗЛПСПОИН, свързани с практиката за прилагане на режима на защита. Отговорите, заедно с проверените сигнали, позволяват да се очертаят допълнителни характеристики на начина, по който режимът на защита се прилага на практика.

➤ **Разкриване на самоличността на СЛ – необходимост и пропорционалност (чл. 31 от ЗЗЛПСПОИН)**

На въпрос отправен до КЗЛД по какъв начин преценява в чл. 31 от ЗЗЛПСПОИН дали разкриването на самоличността на СЛ е необходимо и пропорционално, както и дали е извършвана такава преценка. КЗЛД посочва, че разкриването на самоличността се извършва след отправено искане от КО, и след получаване на съгласие от страна на СЛ, като Комисията заявява, че не може да разкрива самоличността на СЛ без такова искане от КО.

Анализът установи, КЗЛД не разполага с конкретни критерии за преценка за необходимостта и пропорционалността на разкриването на самоличността. Не са представени и конкретни сигнали или документи, съдържащи такава преценка. Тоест, практиката по чл. 31 е сведена само до механизъм, в който КО иска разкриване на самоличността, а СЛ дава съгласие.

На следващо място, на въпрос по какви критерии се определя каква част от информацията, от която пряко или косвено може да се установи самоличността на СЛ следва да бъде разкрита, КЗЛД отговаря, че това е самият сигнал, заедно с приложенията към него и допълнителната кореспонденция.

Анализът установява, че този подход не въвежда разграничение между информация, необходима за целите на проверката, и информация, която не е необходима, но води до пряко или косвено идентифициране на СЛ. Това съответства с установеното от прегледаните сигнали, че идентифициращи данни не винаги се заличават последователно при препращане към КО и/или в съпътстващи документи по преписката. От друга страна, одитният екип констатира сигнали, в които КО впоследствие изисква разкриване на СЛ, тъй като информация за СЛ е необходима за извършване на проверка дали са нарушени правата на конкретното лице. Макар такива аргументи да са правдоподобни и да има необходимост от разкриване при някои видове проверки, това не оправдава разкриване заедно със самоличността на СЛ, както и разкриване на всяка друга информация, която не е от пряко значение за извършване на такава проверка. Разкриване на цялата информация за СЛ го прави по-уязвимо.

➤ **Защита при сигнали, изведени извън приложното поле на ЗЗЛПСПОИН**

По въпрос дали при установяване, че сигналът не попада в приложното поле на ЗЗЛПСПОИН (напр. липса на работен контекст), КЗЛД изисква съгласие от СЛ за препращане на сигнала по общия ред на АПК, Комисията посочва, че такова съгласие не се изисква, тъй като законът не го предвижда изрично като задължение.

Одитният екип счита, че този подход не отчита легитимното очакване на СЛ за защита и свежда задълженията на КЗЛД до стриктно изпълнение на изрично разписаните разпоредби на АПК, в които при препращане не се иска съгласие от СЛ, без да се предвиди че при препращане по общия ред, самоличността се разкрива, и след като СЛ не се ползва от защита, е още по вероятно да пострада.

➤ **Защита след приключване на проверката от КО**

На въпрос как КЗЛД осигурява ефективна защита на СЛ след приключване на проверката от КО и постановяване на решение, Комисията заявява, че на практика не е в състояние да следи за осъществяването на защитата, като същевременно посочва, че защитата не се прекратява с постановяване на решението. От една страна, КЗЛД приема, че защитата е безсрочна, а от друга – признава липса на възможност за нейното реално проследяване и управление. Това означава, че защитата съществува на нормативно равнище, но няма механизъм за наблюдение, координация и реакция при последващи ответни действия. В резултат защитата след приключване на проверката не се прилага. Анализът на тези отговори показва, че КЗЛД има

практика на ограничаване на действията на Комисията до онези, които са изрично и детайлно разписани в закона, като се избягва предприемането на действия, които не са изрично уредени, дори когато са необходими за постигане на целите на ЗЗЛПСПОИН.

Този подход води до отказ от цялостно тълкуване на закона и до въздържане от използване на предоставените координационни и контролни правомощия, включително по отношение на оценката на риска от ответни действия, даването на указания по чл. 20, ал. 4 от закона и активното участие в процеса по прилагане на коригиращите мерки. Липсата на цялостно тълкуване, според одитния екип, означава ограничаване на тълкуването на КВПС на закона до един от общо петте вида тълкуване в правната доктрина.<sup>38</sup>

Гореописаното потвърждава, че защитата се прилага без да е направен задълбочен анализ и без цялостен механизъм за защита, като не се извършва предварителна и последваща оценка на риска от ответни действия, а КЗЛД не счита, че има ангажимент да проследява защитата през всички етапи от разглеждането на сигнала.

#### ➤ Анализ на Правилата за защита на КВПС

Правилата за защита на КЗЛД уреждат подробно предпоставките и действията при разглеждане на подадено от СЛ искане за защита.

От анализа им се установи несъответствие между съдържанието на Правилата на КВПС относно предоставянето на защита и практиката на КЗЛД, както и от отговорите на общите въпроси. От една страна, в Правилата за защита е уредено, че предоставянето на защита се извършва при подадено **искане** за защита от страна на СЛ, което може да се направи при първоначалното подаване на сигнала или на по-късен етап. Тоест активирането на защитата е обусловено от волеизявление на лицето и при липса на такова искане защитата не се предоставя автоматично (констатация и от предходен одит). От друга страна, от отговорите на КЗЛД по общите въпроси се установи, че на СЛ се предоставя защита чрез издаване на писмо/удостоверение, **независимо от наличието на изрично заявено** искане за защита, като такава се предоставя **по всички сигнали, преминали проверка РДЦП**. Този отговор съдържа по-широк критерий за активиране на защитата, който не е изрично отразен в Правилата за защита.

Това противоречие между Правилата за защита и практиката на КЗЛД създава **разлика и несигурно** за условията за активиране на защитата. СЛ не могат да предвидят дали защитата ще бъде предоставена автоматично или само при изрично искане. Това създава предпоставки за **различно прилагане на защитата**, което се потвърждава и от установените в настоящия одит случаи, при които при редовни и допустими сигнали удостоверение за защита не е било издадено.

В хипотезата, в която се иска изрично искане за защита от СЛ, се прехвърля върху него отговорността да познава в детайли режима на ЗЗЛПСПОИН. Това е несъвместимо с характера на закона, чиято цел е ранно активиране на защитата, особено в най-уязвимия период непосредствено след подаване на сигнала.

На следващо място, Правилата за защита въвеждат детайлен списък от условия, които следва да бъдат проверени, включително наличие на работен контекст, предметен обхват, **добросъвестност**, обществен интерес и липса на осъществени ответни действия към момента на подаване на сигнала. Одитната проверка установи, че формалните и материалните предпоставки по т. 1.1–1.6 от Правилата за защита са в съответствие със ЗЗЛПСПОИН. Проблематично е обаче изискването по т. 1.7, според което защита може да бъде предоставена само при липса на вече осъществени ответни действия. Това условие не произтича от закона и противоречи на чл. 33 и

<sup>38</sup> Одитната проверка констатира практика на КВПС относно работен контекст да прилага единствено граматическо тълкуване, вместо да взема предвид други видове тълкуване в правната доктрина, които биха помогнали за цялостно и систематично приложение на ЗЗЛПСПОИН и избягване на противоречия в закона. Други видове тълкуване са: систематично тълкуване (вземайки предвид мястото на разпоредбата в закона и връзката ѝ с други разпоредби), логическо тълкуване (логически разсъждения отвъд самите думи в разпоредбата), историческо тълкуване (волята и мотивите на законодателя на ЕС и на българския законодател), както и телеологично тълкуване (спрямо целта на закона).

чл. 34а от ЗЗЛПСПОИН, които уреждат защита именно в хипотези на вече настъпили ответни действия. Въвеждането му води до необосновано стесняване на обхвата на защитата.

По отношение на предвиденото условие в т.1.8 от Правилата за защита „*Лицето да е подало сигнала добросъвестно, т.е. да е имало основателна причина да смята, че информацията е вярна към момента на подаването на сигнала*“, одитният екип счита, че такава мнителност не резонира с публикация, изготвена съвместно от КЗЛД и редица партньори от България и други ДЧ на ЕС да е записано, че „Директивата не позволява субективни оценки на мотивите на СЛ да съобщи за нарушение и **противоречи на изрично предвиденото в ЗЗЛПСПОИН.**

На следващо място, с издаването на писмото/удостоверението се приема, че КЗЛД е изпълнила законовите си задължения, а използването на удостоверение е оставено изцяло на преценката на СЛ. Одитният екип счита, че тази уредба определя защитата като еднократен акт на удостоверяване и изчерпва ангажимента на КЗЛД с издаването на писмото. Подобен подход не отразява в пълнота законовата роля на КЗЛД като централен орган за координация и контрол и създава предпоставки за фактическо прекъсване на защитата след формалното ѝ активиране.

На следващо място, в Правилата за защита е посочено, че сигналите се препращат към КО без разкриване на самоличността, като разкриването се допуска само при изрично писмено съгласие на СЛ и след уведомяване на съответния орган за задължението за защита. Правилата за защита коректно отразяват принципа за защита на самоличността. Но все още липсва самостоятелна и мотивирана преценка на КЗЛД относно необходимостта и пропорционалността на разкриването на самоличността по смисъла на чл. 31 от ЗЗЛПСПОИН. Процедурата е формализирана до степен, в която липсва самостоятелна оценка на риска, извън проверката за наличие на искане и съгласие, и все още няма методология, в която да са разписани унифицирани критерии за необходимост и пропорционалност.

В допълнение, съгласно Правилата за защита прилагането на защитата се разпределя между КЗЛД, КО, прокуратурата и съда. Това разпределение правилно следва законовите разпоредби, но в текста не е предвидена координационна и контролна роля на КЗЛД след препращането на сигнала. Тоест защитата се разпределя между различни институции без централен механизъм за управление и проследяване.

На следващо място, в Правилата за защита е посочено, че коригиращите мерки се предоставят от КО, като КЗЛД има само уведомителна роля. Одитният екип счита, това е правилен, но ограничен подход по отношение на коригиращите мерки. Липсата на задължение за КЗЛД да дава указания, както и да изисква информация и да проследява прилагането на коригиращите мерки, не отговаря централната ѝ роля и е сред причините на практика коригиращи мерки да не се прилагат.

На следващо място в Правилата за защита е посочено, че мерките за подкрепа се предоставят чрез изпращане на информация и приложения към първоначалната кореспонденция със СЛ. Осъществява се под формата на информация за мерките за подкрепа, чрез цитиране на законовите разпоредби, като липсва индивидуализирана, поверителна и динамична подкрепа, през целия процес, съобразена с конкретния риск за СЛ, каквато изисква чл. 35 от ЗЗЛПСПОИН.

На следващо място в Правилата за защита не е описан механизъм за оценка и управление на риска от ответни действия. Това е проблем, тъй като не са предвидени критерии, етапи или инструменти за първоначална и последваща оценка на риска, нито задължение за актуализиране на тази оценка при започване на проверката от КО, нито инструменти за риска след приключване на производството в КЗЛД.

На следващо място в Правилата за защита не е уредено проследяване на защитата след издаване на писмото/удостоверението за защита. Липсата на механизъм за последващо наблюдение води до прехвърляне на тежестта за активиране и поддържане на защитата върху СЛ и създава реален риск от „прекъсване на защитата по средата“.

### **С. Коригиращи и временни мерки като елементи на двойния защитен механизъм по ЗЗЛПСПОИН**

ЗЗЛПСПОИН установява два самостоятелни, но взаимно допълващи се механизма за защита срещу ответни действия, които намират приложение при различни хипотези. От една страна, чл. 33, ал.1-5 от ЗЗЛПСПОИН въвежда административен механизъм за защита, чрез който КО по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН са задължени да предприемат коригиращи мерки при наличие на ответни действия спрямо СЛ във връзка с подаден сигнал. Този механизъм има характер на временна и превантивна административна защита, насочена към преустановяване на предприетите ответните действия до приключване на извършената от КО проверка. От друга страна, чл. 34а, ал. 1-3 от ЗЗЛПСПОИН предвижда съдебен механизъм за защита, който се прилага при наличие на образувано съдебно производство и позволява на СЛ да поиска постановяване на временни мерки от съда за преустановяване или отмяна на предприетите ответни действия до постановяване на съдебно решение. Този механизъм осигурява съдебен контрол и окончателна правна защита, когато спорът вече е предмет на съдебно разглеждане.

В този смисъл, двата механизма не се изключват, а са нормативно замислени да функционират паралелно и допълващо се, като административната защита (коригиращи мерки) следва да осигури незабавна и превантивна намеса в хода на проверката, а съдебната защита – пълна и окончателна защита на нарушените права.

#### **➤ Коригиращи мерки по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН – законодателна рамка**

Разпоредбата на чл. 33, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН предвижда забрана на всяка форма на ответни действия спрямо лицата, посочени в чл. 5, имащи характера на репресия и поставящи ги в неблагоприятно положение, както и заплахи или опити за такива действия. Законодателят визира, както реализирани конкретни ответни действия (напр. уволнение), така и действия, които все още не са постигнали своя целен резултат, като поставяне в неблагоприятно положение, заплахи и опити за ответни действия. В случаите, когато СЛ твърди, че е било подложено на ответни действия, работодателят или органът по назначаване (засегнатото лице), за когото се отнася твърдението, носи тежестта да докаже, че предприетите действия не са свързани с подаването на сигнала. Това е изключително важен механизъм за защита на СЛ, защото елиминира риска от трудността те сами да доказват връзката между ответното действие и сигнала.

С измененията на Закона от 2023 г (*изм. и доп. ДВ. бр.88 от 20 Октомври 2023г.*) се доразвива този механизъм, като се: въвежда задължение за КО да предприемат коригиращи мерки, когато са налице ответни действия (чл. 33, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН); посочва изрично, че тези мерки се прилагат независимо от правомощията на органите по други специални закони; дефинира се целта на коригиращите мерки – преустановяване на ответните действия до приключване на проверката (чл. 33, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН); прогласява недействителността на ответните действия (чл. 33, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН); предоставя на СЛ право да подаде молба за възстановяване на предишното положение (чл. 33, ал. 5 от ЗЗЛПСПОИН).

Съгласно нормативната уредба коригиращите мерки по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН са предвидени като инструмент за незабавна административна реакция, насочена към преустановяване на ответните действия до приключване на проверката, като по този начин се осигурява защита на СЛ в хода на административното производство, включително в периода с повишен риск от неблагоприятно третиране.

#### **➤ Коригиращи мерки без реално прилагане**

На въпрос дали са прилагани коригиращи мерки от КО, КЗЛД отговаря, че такива случаи не са налице. В същото време Комисията посочва, че липсата на коригиращи мерки е възможно да обезсърчи потенциални СЛ.

Одитната проверка установи, че за период, от близо три години от влизането в сила на ЗЗЛПСПОИН, коригиращи мерки по смисъла на чл. 33 от закона не са прилагани на практика по нито един сигнал. Това обстоятелство не може да бъде обяснено с отсъствие на ответни действия, а представлява индикатор за нефункциониране на предвидения от законодателя

административен механизъм за защита срещу ответни действия. В хода на одита, до КЗЛД бе отправен въпрос относно практическото прилагане на разпоредбите на чл. 33, ал. 2–5 от ЗЗЛПСПОИН, включително какви указания се дават на КО във връзка с предприемането на коригиращи мерки, какъв следва да бъде най-подходящият вид административен акт за тяхното прилагане (заповед, разпореждане, решение или друг акт), както и дали действащата нормативна рамка позволява ефективното им прилагане или е необходимо нейното изменение.

В отговора си КЗЛД посочва, че указанията, които се дават на КО, са свързани със задълженията им по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН за предприемане на коригиращи мерки в случаите на установени ответни действия срещу СЛ във връзка с подадения сигнал. На КО се разяснява, че коригиращите мерки могат да се прилагат независимо от правомощията им, предвидени в други закони.

КЗЛД отбелязва, че в § 1, т. 20 от ДР на ЗЗЛПСПОИН е дадена легална дефиниция на понятието „коригиращи мерки“ като мерки, предприемани от КО с цел преустановяване на ответните действия срещу лицето по чл. 5 от закона във връзка с подаден сигнал или публично оповестена информация. Същевременно, Комисията изразява становище, че в закона липсва достатъчно подробно или поне примерно описание на съдържанието и видовете коригиращи мерки, които могат да бъдат прилагани.

Поради отсъствието на ясно изградена концепция и конкретна законодателна рамка относно естеството и начина на прилагане на коригиращите мерки, КЗЛД посочва, че не е в състояние да даде еднозначен отговор относно най-подходящия вид административен акт, чрез който КО следва да ги прилага, нито да прецени дали действащата нормативна уредба позволява ефективното им прилагане.

**Съответно, може да се заключи, че съобразно действащото законодателство, коригиращи мерки не се прилагат поради следните причини:**

➤ **Липса на яснота относно правния акт за прилагане на коригиращите мерки**

Законът не определя изрично вида на административния акт, чрез който се прилагат коригиращите мерки по чл. 33 ЗЗЛПСПОИН, нито установява специален процесуален ред за тяхното прилагане. Тази нормативна неяснота създава правна несигурност за КО, които действат основно по реда на собствените си специални закони и не разполагат с изрично уредена процедура за реализиране на коригиращите мерки. Нито законът, нито подзаконов акт уреждат по ясен начин процедурния ред за прилагане на коригиращите мерки от КО; вида, формата и минималното съдържание на акта, с който коригиращите мерки се прилагат; механизма на взаимодействие между КВПС, КО и СЛ във връзка с прилагането и проследяването на мерките. Законът съдържа единствено общото правило, че при наличие на предприети ответни действия КО прилагат коригиращи мерки, които се предприемат с цел преустановяване на предприетите ответни действия срещу лицето по чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН във връзка с подадения сигнал или публично оповестена информация, без да урежда **процесуалния ред**, чрез който това задължение следва да бъде реализирано на практика.

➤ **Ограничена координационна роля на КВПС**

Одитната проверка установи, че в практиката си КВПС понякога цитира разпоредбата на чл. 33 от закона в писма до КО, като ги информира, че СЛ може да подаде молба за възстановяване на предишното положение. Тези действия обаче не съдържат конкретни указания за прилагане на коригиращи мерки; не са съпътствани от оценка на риска от ответни действия и не се проследяват. По този начин КВПС формално препраща към законовата възможност, без да осигурява механизъм за нейното реализиране, при положение че в практиката на КО коригиращи мерки не се прилагат.

➤ **Проблематичност на указанията за коригиращи мерки в удостоверението за защита**

От проверените сигнали, одитният екип констатира, че в писмото/удостоверението за защита, КЗЛД дава насоки на СЛ, че може да поиска прилагане на коригиращи мерки по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН. Подобно указване не е подкрепено с уреден механизъм за прилагане и проследяване на мерките, поради което липсва яснота как тези мерки се прилагат. КО не

разполагат с процедура и няма установен случай да е приложен този механизъм, КВПС не осигурява координация и проследяване, не е изграден механизъм за контрол върху изпълнението. По този начин с писмото/удостоверението КЗЛД насочва СЛ към защитен механизъм, който на практика не функционира, което допълнително прехвърля тежестта за защита върху самото лице и създава риск от формална и неефективна защита.

#### ➤ **Анализ на коригиращите мерки спрямо българската правна доктрина**

По аргумент от чл. 33, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН коригиращите мерки целят да „*преустановят предприетите ответни действия по ал. 1 до приключване на извършената от КО проверка*“. Т.е. всеки КО следва да може да прилага такива, временно и до приключване на проверката, като може при поискване да възстанови положението, в което СЛ се е намирало преди предприемането им. В чл. 33, ал.4 законодателят е пояснил, че такива ответни действия (както и заплахи или опити за такива действия) се считат за **недействителни до приключване на проверката от КО**. Това не пречи междувременно СЛ да поиска от съда възстановяване на предходното положение (като така се изследва причинно-следствената връзка между подадения сигнал и ответното действие).

Безспорно, според българското право, „*недействителност*“ се определя само от съд, но това не кореспондира с възможностите за коригиращи административни мерки, които КО могат да предприемат съгласно ЗЗЛПСПОИН и директивата, особено за вече реализирани ответни действия. Още повече, че това би забавило времево защитата, в противоречие със съображение 96 от директивата.

В сегашния си вид ЗЗЛПСПОИН не съдържа процедура и конкретика относно обхвата на коригиращите мерки. В резултат на тази празнина в нормативния акт, КО се колебаят, а ключовите за директивата и ЗЗЛПСПОИН **коригиращи мерки не се прилагат**.

**Според одитния екип, законодателят следва да поясни как и с какъв акт се прилагат коригиращите мерки от КО, особено когато касаят реализирани ответни действия. Това би наложило законодателят да поясни/прецени, че КО имат право да обявяват ответните действия за временно недействителни до окончателното решение на съда.** Такъв подход би гарантирал незабавна защита на СЛ в съответствие със смисъла и целите на директивата (съображение 95). Той обаче би въвел „*временна недействителност*“ в българското право **или** би включил ответни действия по ЗЗЛПСПОИН в хипотезата за „*висяща недействителност*“, съществуваща при договорните отношения (където е налице правопрепятстващ факт извън фактическия състав на действието, който осуетява настъпването на правни последици от това действие).

**Одитният екип счита, че е необходимо да се изработи Правилник, който да обхваща прилагането на ЗЗЛПСПОИН в неговата цялост и спрямо смисъла и целите на директивата. Той следва да укаже как съществуващите КО да действат при прилагане на коригиращи мерки и как да предоставят временна защита на СЛ.**

Правилното прилагане на закона е в обществен интерес и би имало положителен ефект върху цялото общество, би оказало благоприятно въздействие на повечето предприятия и публичния сектор, би увеличило прозрачността и почтеността на бизнеса. Това цялостно би допринесло за укрепване върховенството на закона в страната и в ЕС, което е неизменно обвързано и с реализиране на демократичните принципи и правата на човека.

## IX. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ОТ ОДИТА

Въз основа на резултатите от извършената проверка на Комисията за защита на личните данни в качеството ѝ на Канал за външно подаване на сигнали, представени в доклада и събраните доказателства, са направени изводи и заключения за изследваните процеси, както следва:

**1. Общи положения / Статистика:** КВПС прилага различно тълкуване в сходни ситуации, както при статистиката, така и при разглеждането на сходни сигнали. Това, заедно с липсата на актуална информация за всички сигнали в системата „Сигнал“, води до значими неточности в статистическата информация, предоставена от КВПС. Одитният екип не може да изрази сигурност до каква степен статистиката на КВПС за сигналите е пълна и точна. Съществуват множество примери за неточности в подадената от КВПС статистика, които водят до известни съмнения в тази насока. Правилата за КВПС са изменени осем пъти за петнадесет месеца, като предходните версии се премахват при актуализациите от интернет страницата на КЗЛД. Това води до липса на правна сигурност и предвидимост, като ограничава правото на ефективни средства за защита и на справедлив процес съгласно Хартата за основните права на ЕС.

**2. Капацитет:** През по-голямата част от одитния период, дирекция КВПС е функционирала с продължителен недостиг на персонал и значително текучество, като между половината и две трети от утвърдения щат е бил незаем в рамките на поне седем месеца.

**3. Приемане и регистриране на сигнали:** От извършеното проучване на организацията на процеса по приемане на сигнали, одитният екип установи, че като цяло приемането на сигнали се извършва в съответствие със ЗЗЛПСПОИН. Въпреки това има съществени аспекти, на които следва да се обърне внимание, а именно на съвместната работа между деловодителя на КВПС и общо деловодство на КЗЛД. Това е най-съществената констатация по отношение на приемането и регистрирането на сигнали. Следва да се отбележи, че при забавяне в регистрирането на сигнали се създават достатъчно предпоставки, за да не се изпълнява ЗЗЛПСПОИН, особено по отношение на защитата на СЛ.

**4. Проверка по сигнали:** Законодателят затвърждава задължението на КВПС да разглежда сигналите и техните придружаващи документи в 7-дневен срок, тъй като СЛ е изключително уязвимо, след подаване на сигнала. Случаите на забавяне в проверката на РДДП, препращането към КО и писменото потвърждение на СЛ, са малко, което показва положителната промяна в действията на КВПС. Анализът потвърждава, че КВПС се справя с този срок. Повечето прекратени сигнали на етап проверка за РДДП формално се прекратяват от КЗЛД поради недопустимост - субективен критерий, свързан с наличие на обществен интерес, работен контекст и др. Одитната проверка констатира, че тези критерии са тясно тълкувани от КВПС, макар правото на ЕС да предвижда единствено СЛ да има основателно убеждение за верността на твърденията в сигнала и те да попадат в предметния обхват на нарушения, за които може да бъде подаден сигнал от обществен интерес. Констатира се, че КВПС прилага строго граматическо тълкуване на дефиницията за „работен контекст“ от ДР на закона, без отчитане на други видове работен контекст, предвидени в чл. 2 и чл. 5 от ЗЗЛПСПОИН. Комисията понякога разширява тълкуването на работен контекст, но понякога - не, което води до различно третиране на СЛ и до намаляване броя на сигналите, достигащи до проверка по същество по ЗЗЛПСПОИН. При едновременно наличие на индивидуален и обществен интерес, КВПС понякога предлага на Комисията сигналът да бъде прекратен, освен ако СЛ може да докаже обществен интерес. Одитната проверка констатира, че КВПС изисква „категорично наличие на обществен интерес“ (вместо основателни данни за нарушение), като един от белезите за обществен интерес според КВПС изглежда е броят на СЛ или броят на свързаните с тях лица. Тук липсата на унифицирани критерии обаче, води до разнопосочност в действията по сигнали. Независимо дали засягат личен или обществен интерес, резултатът е идентичен - те (изцяло или в съответната част) се извеждат от режима на ЗЗЛПСПОИН и се разглеждат по общия ред (ОРЗД и ЗЗЛД), като самоличността на СЛ се разкрива без да се прилага защитата и другите гаранции по закона. Така, без предварително съгласие, СЛ бива превърнато в жалбоподател с разкрита самоличност. Това е проблем, тъй като чл. 3, ал. 1, б. „к“ от ЗЗЛПСПОИН изрично включва нарушенията на

защитата на личните данни в неговия обхват. КВПС често иска допълнителна информация и доказателства от СЛ, независимо от липсата на правно основание за това по ЗЗЛПСПОИН. Одитната проверка констатира субективни оценки от КВПС за мотивите на конкретно СЛ да подаде сигнал, както и за добросъвестността му (особено при ответни действия от трудово-правен характер). Ситуациите на СЛ са толкова различни, че не позволяват генерализации за естеството на сигналите, но наличието им пречи на защитата. ЗЗЛПСПОИН използва терминологията сигнал „срещу“ ЗЛ, в разрез с предвиденото в директивата, като косвено приравнява сигнали за нарушения от обществен интерес на „доноси“ на някого „срещу“ някого, оставяйки нарушението на заден план.

**5. Взаимодействие:** Все още не е изпълнена препоръката,<sup>39</sup> насочена към изготвяне на методология/процедура за взаимодействие с КО. Установи се, че забавянията в отговорите и проверките от КО са сравнително ограничени по брой и са констатирани в единични случаи, като са концентрирани в специфични хипотези, когато КО възлагат проверката на подчинени структури и се създават допълнителни комуникационни нива, несъобразени с кратките срокове по ЗЗЛПСПОИН. Някои КО считат, че имат други (по-дълги) срокове в техните специални закони, без да отчитат, че сроковете по ЗЗЛПСПОИН следва да имат превес. При твърдения за ответни действия от трудово-правен характер, част от КО изрично заявяват, че нямат правомощия да проверят определени обстоятелства, а ИА ГИТ не квалифицира тези действия като „ответни действия“ по смисъла на ЗЗЛПСПОИН. Механизмите за справяне с настъпили ответни действия се извеждат от проверката по същество от компетентния административен орган, като СЛ се насочват единствено към съдебна защита, което води до фактическо изпразване от съдържание на механизма за коригиращи мерки. В ограничен брой случаи, при препращане на сигнал към КО, изрично се споменава защитата и/или възможността за налагане на коригиращи мерки, като това се извършва само на ниво позоваване на хипотезата на чл.33, ал.2-5 от ЗЗЛПСПОИН. Не е установено да се дават изрични указания за прилагане на същите, както и няма указания за проследяване на защитата. Комисията никога не се е възползвала от правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН да дава указания за начина на извършване на проверката, като единствено е прилагано изискване на информация за етапа ѝ, тъй като КЗЛД счита, че такива указания са намеса в компетенциите на друг орган. Установи се разминаване между нормативно определената компетентност (КЗК) и фактическите правомощия (АДФИ) при сигнали по обществени поръчки, което по същество представлява трудност при определянето на КО и разкрива празнота в уредбата на чл. 20 от закона. Констатира се промяна в практиката на КЗЛД, при която към КПК се препращат само сигнали, съдържащи данни за корупция или конфликт на интереси по смисъла на ЗПК и засягащи лица, заемащи висши публични длъжности. Въпреки това, по всички препратени сигнали към КПК до момента, няма информация за извършената проверка, включително по отношение на защитата, като основната причина е липсата на съвместна инструкция по чл. 67, ал. 2 от ЗПК и липсата на задължителна обратна връзка. Сходен проблем е установен и при препращането на сигнали до Прокуратурата на РБ, като КЗЛД прекратява производството по ЗЗЛПСПОИН без да се проследява защитата на СЛ и без да е ясно дали Прокуратурата на РБ изобщо предоставя такава.

**6. Мерки за подкрепа:** Мерките за подкрепа по чл. 35 от ЗЗЛПСПОИН не се предоставят на всички СЛ, а при прилагане се изчерпват с предоставяне на обща и еднотипна информация - без индивидуализирана, динамична и проследима подкрепа, съобразена с конкретния риск за СЛ.

**7. Мерки за защита:** Одитният екип установи, че макар и новата практика на КЗЛД да представлява положителна стъпка в предоставянето на защита, се очертава тенденция тя да се свежда до издаване на писмо/удостоверение от КЗЛД, след което да не се проследяват реалните рискове от ответни действия, както и защитата. Все още няма изготвена методология за определяне на необходимо и пропорционално задължение по чл.31, ал.4 и 5 от ЗЗЛПСПОИН за разкриване на самоличността при поискване от КО.

<sup>39</sup> Препоръка №9 от одитен доклад на институцията на омбудсмана № 37-18#6/24.02.2025 г. да се продължат действията по изпълнение на препоръка №3 от одитен доклад на институцията на омбудсмана № 36-37#3/05.03.2024 г.

**8. Коригиращи мерки:** Почти три години от влизане в сила на ЗЗЛПСПОИН коригиращи мерки не са прилагани по нито един сигнал от КО. Причините за това са, че сред КО няма яснота относно вида на административния акт, с който се прилагат. Същият не е разписан в закона, като не са ясни процесуалният ред и механизмът за взаимодействие и проследяване на защитата между КВПС, КО и СЛ. При това положение, режимът на защита по ЗЗЛПСПОИН не функционира като действащ механизъм, а се свежда основно до процедурно администриране на сигнали и осигуряване на конфиденциалност. Това подкопава основната цел на закона и създава риск сигнализирането да се възприема от гражданите като дейност с висок личен риск и ниска институционална подкрепа.

**9. Регистър на сигналите:** Има редица позитивни констатации спрямо предходния одитен период. Запазват се и съществуващи несъответствия, сред които се отличават частично попълнените от СОРС данни в регистъра (задължителни по закон). Открояват се и нови проблеми, в т.ч. препращането на сигнали към КО с частично заличени данни, както и изтриване на един сигнал от системата „Сигнал“.

## Х. ПРЕПОРЪКИ КЪМ КЗЛД

**В резултат на извършената проверка, институцията на омбудсмана отправя следните препоръки:**

1. Да се уеднаквят Правилата за КВПС и Правилата за мерките за защита със заявената практика на КЗЛД, според която защита се предоставя от момента на подаване на сигнала и без изрично искане на СЛ. /виж подглава „[Анализ на Правилата за защита на КВПС](#)“/
2. Да се въведе механизъм за проследяване на защитата след предоставяне на писмото/удостоверението на СЛ. /виж глава „[Защита на СЛ](#)“/
3. Да се разработи методология за първоначална и последваща оценка и управление на риска от ответни действия. /виж глава „[Защита на СЛ](#)“/
4. Да се предоставят отделно писмо/удостоверение за свързани със СЛ лица, с оглед и гарантиране на поверителността им. /виж глава „[Защита на СЛ](#)“/
5. Да се разработи механизъм за проследяване защитата от ответни действия след приключване на проверката от КО. /виж глава „[Защита на СЛ](#)“/
6. Писмото/удостоверението за защита да се предоставя на всички СЛ, чиито сигнали са преминали проверка за РДДП, включително и на тези с прекратено правоотношение със ЗЛ. /виж глава „[Защита на СЛ](#)“/
7. КЗЛД да въведе регулярни практически и надграждащи обучения, насочени конкретно към прилагането на ЗЗЛПСПОИН в КВПС, включително по въпросите на защитата на СЛ, сроковете, координацията с КО и управлението на риска от ответни действия. /виж глава „[Канацитет](#)“/
8. Да се гарантира поддържане на актуална информация за всички сигнали в системата „Сигнал“. /виж глава „[Общи положения](#)“ и глава „[Регистър на сигналите](#)“/
9. Да се гарантира точността на информацията, която предоставя КВПС на различни заинтересовани страни, в това число относно регистрите и статистическата информация. /виж глава „[Общи положения](#)“/
10. На интернет страницата на КЗЛД да се публикуват всички предходни варианти на Правилата за КВПС от създаването им и да се поддържат като налична обществена информация при всяка следваща промяна в тях. /виж подглава „[Промени в Правилата за КВПС](#)“/
11. Да се предвиди защита за СЛ от ответни действия, които могат да бъдат извършени, както от всяко едно ЗЛ (независимо от вида работен контекст в сигнала), така и от свързани със ЗЛ лица.<sup>40</sup> /виж глава „[Извършване на проверка на сигналите](#)“/
12. Да се разпишат промени във вътрешните правила на Комисията в синхрон със смисъла, целите и разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН и директивата, като за сигнали за нарушения на

<sup>40</sup> Съобразено с пълния списък на ответни действия, включително всички изброени в чл. 33, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН.

личните данни от обществен интерес, подадени по реда на ЗЗЛПСПОИН, проверки да се извършват съобразно с изискванията за защита на ЗЗЛПСПОИН, в т.ч. и без разкриване самоличността на СЛ. /виж подглава „[Обществен интерес при нарушения, касаещи лични данни](#)“/

13. Всички сигнали да се завеждат само в номенклатура КВПС-01, за да не се допуска излизане от сроковете по ЗЗЛПСПОИН. /виж глава „[Регистър на сигналите](#)“/
14. КЗЛД да изготви и приеме процедура/правила относно действията, които се предприемат при погрешно регистрирани документи в системата „Сигнал“, без да се използва техническата възможност за изтриването им. /виж глава „[Регистър на сигналите](#)“/
15. КЗЛД да допълни Правилата за КВПС относно заличаването на идентифициращи данни за СЛ в сигналите, които препраща към КО, както и съдържащи се в доклади и решения на Комисията. /виж глава „[Регистър на сигналите](#)“ и подглава „[Основни констатации и проблемни зони в новия подход](#)“ и подглава „[Разкриване на самоличността на СЛ – необходимост и пропорционалност \(чл. 31 от ЗЗЛПСПОИН\)](#)“/
16. Да се изготви съвместна инструкция по чл. 67, ал. 2 от ЗПК между КЗЛД и КПК, уреждаща реда за обмен на информация, проследимостта на сигналите и координацията при осигуряване на защита, включително задължителна обратна връзка. /виж подглава „[Взаимодействието между КЗЛД, КПК при сигнали за корупция и конфликт на интереси и взаимодействие с Прокуратурата на РБ - защита на СЛ](#)“/
17. КЗЛД да прилага цялостно правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, което да не се изчерпва с изискване на информация за етапа на проверката. /виж подглава „[Роля и граници на указанията по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН при взаимодействието с КО](#)“/
18. Да се създаде отделен СЕОС, съвместно с Министерство на електронното управление, по отношение на кореспонденцията между КО и КЗЛД по ЗЗЛПСПОИН. /виж подглава „[Забавяне в регистрирането](#)“/
19. Да се извърши проверка на интернет страниците на задължените субекти по чл.12 и част от КО по чл.20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН, след която да се дадат предписания за актуализиране на информацията за ЗЗЛПСПОИН, в това число последните промени в него, както и за електронната поща за подаване на сигнали в КВПС. /виж подглава „[Проблеми с актуализиране на информацията по ЗЗЛПСПОИН](#)“/

**Срок за изпълнение на гореописаните одитни препоръки: 01.09.2026 г., с проследяване етапа на изпълнение на препоръките до 31.05.2026 г.**

## **XI. ПРОБЛЕМИ С ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЗЗЛПСПОИН**

### **А. ПРАВНА ПОМОЩ** /виж подглава „[Мерки за подкрепа](#)“/

Относно правната помощ, описана и в съображение 99 от директивата и в чл. 35, ал.1, т.3 и ал.2 от ЗЗЛПСПОИН като мярка за подкрепа, е констатирано, че сигнализиращи лица, потърсили правна помощ по Закона за правната помощ следват общия ред за нейното предоставяне – т.е. по дефиниция тя не е безплатна за тях. Тази категория лица не е включена в категориите лица на чл. 22 в Закона за правната помощ, и *де факто* липсва улеснение относно процедурата за кандидатстване и няма добавена полза за СЛ. В други държави-членки от ЕС е предвидена безплатна правна помощ, като вид защита срещу ответни действия.

### **В. ОБЩЕСТВЕН ИНТЕРЕС И ТРУДОВОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО** /виж подглава „[Обществен интерес и трудовото законодателство](#)“/

Продължава да се констатира, че липсата на яснота за понятието „обществен интерес“, особено в областта на трудовото законодателство и законодателството, свързано с изпълнението на държавна служба, затруднява КЗЛД в преценката за РДДП. КВПС изисква „категорично наличие на обществен интерес“ (вместо основателни данни за нарушение), като изглежда един от белезите за обществен интерес според КВПС е броят на СЛ или броят на свързаните с тях лица. Констатира се проблеми с разграничаване на обществен интерес в контекста на трудовото

законодателство, тъй като ответните действия срещу СЛ (имащи частен трудово-правен характер) се тълкуват като противоречащи на необходимостта от наличен обществен интерес за нарушения по чл. 3, ал. 2, т.2. В ЗЗЛПСПОИН няма дефиниция на „обществен интерес“ в контекста на нарушения на трудовото право.

### **С. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ /виж глава [„Взаимодействие“](#)/**

В доклад на омбудсмана с рег. № 37-36#3/05.03.2024 г. бе отправена препоръка за изготвяне на методология/процедура, която да гарантира ефективността на взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и с цел спазване на предвидените в закона срокове. В изпълнение на тази препоръка от КЗЛД са предприети действия, но одитният екип установи, че КВПС изпитва затруднения с препоръката. Такава методология/процедура още не е изготвена, поради следните причини:

#### **1. Колизия между сроковете на проверка по ЗЗЛПСПОИН и сроковете по специалните закони на някои КО /виж подглава [„Колизия между сроковете на проверка по ЗЗЛПСПОИН и сроковете по специалните закони на някои КО“](#)/**

Някои КО считат, че имат други (по-дълги) срокове в техните специални закони, без да отчитат, че сроковете по ЗЗЛПСПОИН следва да имат превес. Одитната проверка констатира, че органи със затруднения с произнасяне в срока за приключване на проверки по същество по ЗЗЛПСПОИН включват: НАП, Агенция за държавна финансова инспекция (АДФИ), Комисия за финансов надзор (КФН), Държавната агенция „Национална сигурност“ - ДАНС (относно класифицирана информация) и Комисия за защита на конкуренцията - КЗК (относно обществени поръчки).

#### **2. Неясноти относно мерките за защита и коригиращите мерки / виж подглава [„Ограничения в правомощията на КО и ефектът им върху защитата“](#)/**

Липсва координация между КВПС и КО при действия, обхващащи защитата на СЛ. С предоставянето на писмото/удостоверението за защита КВПС се дистанцира от проследяването ѝ, включително и по отношение на коригиращите мерки, които КО следва да прилагат. При такива неясноти във взаимодействието и коригиращите мерки, защитата по ЗЗЛПСПОИН няма как да е пълна.

#### **3. Липса на КО в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН / виж подглава [„Липса на КО в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН и обществени поръчки“](#)/**

Следва да се отбележи, че макар ЗЗЛПСПОИН да включва в обхвата си нарушения, чиито установяване би налагало финансова инспекция, АДФИ не е упоменат като КО в чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН. При потенциални нарушения за сключване на договори и възлагане на дейности без провеждането на изискуемите процедури по реда на ЗОП, следва сигналите за нарушения да се препращат към АДФИ, в чиито компетенции е контролът по изпълнението на чл.238, ал.1 от ЗОП. Макар одитният екип да установи, че АДФИ извършва финансови проверки по ЗЗЛПСПОИН, следва АДФИ да се добави в списъка с КО по чл. 20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН.

Въпреки че, „защитата на неприкосновеността на личния живот и личните данни“ е в обхвата на чл. 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН, КЗЛД не е упоменат сред КО в чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН. Липсва яснота как, предвид обхвата на 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН, по общия ред се осигуряват защита, подкрепа, както и как се уведомява СЛ за резултата от проверката (в „разумен срок“) и как се то може да се възползва от съдебен контрол по това решение. Независимо дали сигналът засяга личен или обществен интерес, резултатът е идентичен – сигналът (изцяло или в съответната част) се извежда от режима на ЗЗЛПСПОИН и се разглежда по общия ред (Общия регламент за защита на данните и Закона за защита на личните данни - ОРЗД и ЗЗЛД), като самоличността на СЛ се разкрива, без да се прилагат защитата и другите гаранции по закона. Така, без предварително съгласие, СЛ бива превърнато в жалбоподател с разкрита самоличност, какъвто вероятно не би станал доброволно. Това е

проблем, тъй като чл.3, ал. 1, б. „к“ от ЗЗЛПСПОИН изрично включва нарушенията на защитата на личните данни в неговия обхват.

#### **4. Обществени поръчки** / виж подглава „[Липса на КО в чл. 20 от ЗЗЛПСПОИН и обществени поръчки](#)“/

В разпоредбата на чл.20, ал.1, т.1 от ЗЗЛПСПОИН е разписано, че Комисията за защита на конкуренцията е КО, който разглежда сигнали по чл. 3, ал. 1, т. 1, буква „а“ (нарушения на обществени поръчки) и т. 3. Въпреки това, в свои становища, КЗК посочва, че не може да разглежда такива сигнали, тъй като не общ контролен орган, а орган по обжалване на процедури по възлагане на обществени поръчки и предоставяне на концесии. В този смисъл се очертава сериозен проблем и неяснота кой следва да бъде КО за разглеждане на сигнали за обществени поръчки.

#### **Д. КОРИГИРАЩИ МЕРКИ** /виж глава „[Коригиращи и временни мерки като елементи на двойния защитен механизъм по ЗЗЛПСПОИН](#)“/

Одитната проверка установи, че за период, от близо три години от влизането в сила на ЗЗЛПСПОИН (обн. ДВ. бр.11 от 2 Февруари 2023г.), коригиращи мерки по смисъла на чл. 33 от закона не са прилагани на практика по нито един сигнал. Това обстоятелство не може да бъде обяснено с отсъствие на ответни действия, а представлява обективен индикатор за нефункциониране на предвидения от законодателя административен механизъм за защита срещу ответни действия. Одитният екип констатира, че законодателната рамка съдържа неясноти, които са пречка за приложението ѝ съгласно смисъла и целите на директивата и на ЗЗЛПСПОИН. Законът не определя изрично вида на административния акт, чрез който се прилагат коригиращите мерки по чл. 33 ЗЗЛПСПОИН, нито установява специален процесуален ред за тяхното прилагане. Тази нормативна неяснота създава правна несигурност за КО, които действат основно по реда на собствените си специални закони и не разполагат с изрично уредена процедура за реализиране на коригиращите мерки. Нито законът, нито подзаконов акт уреждат по ясен начин процедурния ред за прилагане на коригиращите мерки от КО; вида, формата и минималното съдържание на акта, с който коригиращите мерки се прилагат; механизма на взаимодействие между КВПС, КО и СЛ във връзка с прилагането и проследяването на мерките. Законът съдържа единствено общото правило, че при наличие на предприети ответни действия КО прилагат коригиращи мерки, които се предприемат с цел преустановяване на предприетите ответни действия срещу лицето по чл. 5 от закона във връзка с подадения сигнал или публично оповестена информация, без да урежда **процесуалния** ред, чрез който това задължение следва да бъде реализирано на практика.

#### **Е. ПРОБЛЕМИ ПРИ ПРИЛОЖЕНИЕТО И ОБХВАТА НА РАЗПОРЕДБАТА НА ПРАВОМОЩИЕТО ПО ЧЛ. 20, АЛ. 4 ОТ ЗЗЛПСПОИН** /виж подглава „[Защита на СЛ](#)“ и подглава „[Роля и граници на указанията по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН при взаимодействието с КО](#)“/

КЗЛД посочва, че не са налице случаи, при които Комисията да се е възползвала от правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН да дава указания за начина на извършване на проверката от КО, които са задължителни за съответния орган. Уточнява се, че единствено първата хипотеза на същата разпоредба е прилагана по някои от сигналите, а именно – **изискване на информация от КО за етапа, на който се намира проверката**. КЗЛД изразява становище, че **няма правомощия да дава конкретни указания на КО относно начина, по който да извършат проверката по сигнал, тъй като това би представлявало намеса в компетенциите на друг орган**. Липсата на реално прилагане на правомощието по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, извън изискването за информация за етапа на проверката, води до непълно взаимодействие, при което извършваната проверка по сигнала от КО и режимът на защита на СЛ функционират паралелно, без необходимата връзка помежду си. В резултат защитата остава откъсната от проверката по същество, коригиращите мерки по закона не се прилагат на практика,

а временните мерки пред съда се предприемат само откъслечно, което подкопава ефективността на режима, предвиден в закона.

## **ХІІ. ПРЕПОРЪКИ КЪМ ЗАКОНОДАТЕЛНАТА ВЛАСТ, ЧРЕЗ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА РБ, КАКТО И КЪМ ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ ЧРЕЗ МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА РБ И МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО**

**Предвид констатациите, одитният екип счита за необходимо следното:**

1. Да се уточни доколко ЗЗЛПСПОИН е специален спрямо процесуалните норми и срокове, които КО следва да спазват в хода на извършваната от тях проверка по сигнали. /виж подглава [„Колизия между сроковете на проверка по ЗЗЛПСПОИН и сроковете по специалните закони на някои КО“](#)/
2. Да се прецизира списъка с КО по чл.20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, включително /виж подглава [„Колизия между сроковете на проверка по ЗЗЛПСПОИН и сроковете по специалните закони на някои КО“](#)/:
  - Да се извърши законодателна преценка относно ролята на КЗК;
  - Да се добави в списъка АДФИ предвид контролните правомощия в областта на обществените поръчки.
3. Да се прецизира разпоредбата на чл.33 от ЗЗЛПСПОИН относно коригиращите мерки по отношение на правното основание, вида на акта и процедурния ред за приложението им, така че да не се стига до фактическа неприложимост на режима на защита. /виж подглава [„Коригиращи и временни мерки като елементи на двойния защитен механизъм по ЗЗЛПСПОИН“](#)/
4. Премахване на чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН като противоречаща на чл. 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН **или** Да се прецизира как се осигурява защита от КЗЛД относно сигнали за нарушения на „защита на неприкосновеността на личния живот и личните данни“ спрямо минималните изисквания на ЗЗЛПСПОИН, които се разглеждат от КЗЛД по общия ред. /виж подглава [„Обществен интерес при нарушения, касаещи лични данни“](#)/
5. Да се допълни текстът на чл. 22 от Закона за правната помощ с нова категория лица, съгласно практиката и в други държави-членки на ЕС.<sup>41</sup> /виж подглава [„Мерки за подкрепа“](#)/
6. Да се уточнят обхватът и съдържанието на правомощието на КЗЛД по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН „да дава указания за начина на извършване на проверката“, които да бъдат изрично разписани и разграничени като процедурно-координационен механизъм.<sup>42</sup> /виж глава [„Взаимодействие“](#) и подглава [„Роля и граници на указанията по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН при взаимодействието с КО“](#)/
7. Да се унифицира езиковата формулировка в ЗЗЛПСПОИН с тази на директивата по отношение на формулировката сигнал „срещу“ ЗЛ, като се уточни че сигналът е „срещу“ нарушение, а не срещу конкретно засегнато лице. /виж подглава [„Стереотипът за СЛ и ЗЛ според КВПС и констатациите от одитната проверка“](#)/

**Предвид констатациите, одитният екип намира за особено важно и препоръчва да се инициират законодателни промени за изготвяне на Правилник за прилагане на ЗЗЛПСПОИН в неговата цялост, включващ и:**

<sup>41</sup> Напр. в Гърция, Латвия, Литва, Испания, Румъния, Словения и Хърватия.

<sup>42</sup> Да гарантира прилагането на минимални стандарти за защита, включително: конфиденциалност и ограничаване на кръга лица с достъп; правила за обмен на документи и комуникация със СЛ; изискване за поетапна отчетност към КЗЛД не само за процесуалния напредък, но и за наличие на риск или данни за ответни действия; задължение КО да бъде изрично информиран за предоставената от КЗЛД защита, когато е необходимо за разпознаване и реакция при ответни действия. Липсата на реално прилагане на правомощието по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, извън изискването за информация за етапа на проверката, води до непълно взаимодействие, при което извършваната проверка по сигнала от КО и режимът на защита на СЛ функционират паралелно, без необходимата връзка помежду си.

- Взаимодействие между КО и КВПС;
- Коригиращи мерки при предприети ответни действия по чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН;
- Мерки за подкрепа за сигнализиращите лица;
- Мерки за защита за сигнализиращите лица;
- Самостоятелни проверки по чл. 24 от ЗЗЛПСПОИН;
- Да се разпише в детайли обхвата и съдържанието на правомощието на КЗЛД по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН.

**В рамките на одитната методология на КЗЛД бе предоставена възможност да представи становище по проекта на одитен доклад. Постъпилото становище, както и становището на одитния екип по направените коментари са приложени към настоящия доклад.**

**Приложение №1 – Становище на КЗЛД по проект на доклад от извършен външен одит на централния орган за външно подаване на сигнали в Република България**

**Приложение №2 – Становище на одитния екип по предоставените коментари на КЗЛД.**

## **ПРИЛОЖЕНИЕ №1: СТАНОВИЩЕ НА КЗЛД ПО ПРОЕКТ НА ДОКЛАД ОТ ИЗВЪРШЕН ВЪНШЕН ОДИТ НА ЦЕНТРАЛНИЯ ОРГАН ЗА ВЪНШНО ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

### **I. КОНСТАТАЦИИ ОТНОСНО ПРОСЛЕДЯВАНЕТО НА ПРЕПОРЪКИ ОТ ПРЕДХОДЕН ОДИТЕН ДОКЛАД**

В периода 14.10.2024 г. - 18.11.2024 г. определен екип от институцията на Омбудсмана на Република България извърши одитна проверка на КЗЛД в качеството ѝ на Централен орган за външно подаване на сигнали и за защита на лицата по отношение изпълнението на задълженията ѝ по Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения. **Периодът, който обхваща извършената от институцията проверка е от 01.01.2024 г. до 30.09.2024 г.**

Изготвен е одитен доклад № 37-18#6/24.02.2025 г., като са отправени деветнадесет на брой препоръки. От страна на КЗЛД са предприети своевременни мерки за тяхното изпълнение, както следва:

**Препоръка 1: Да се продължат предприетите действия за подобряване на числеността и материалното обезпечение на дирекция КВПС, съобразно направените констатации.**

*Препоръката е приета за изпълнена.* От началото на 2025 г. са назначени нови служители в дирекция КВПС, на длъжност „главен експерт“, след проведени конкурси в края на 2024 г. и началото на 2025 г. През 2025 г. са обявени общо 3 конкурса за общо 9 вакантни позиции (4 вакантни щатни бройки от длъжността младши експерт, 2 от длъжността старши експерт и 3 от длъжността главен експерт), които са приключили, като в резултат на проведените конкурси са наети нови служители.

По отношение на препоръката, свързана с материална обезпеченост също са предприети действия, с които същата е приета за изпълнена.

**Препоръка 2: Да се предприемат подходящи мерки за оптимизиране на административния процес за приемане и регистриране на сигналите, съобразно направените констатации.**

*Препоръката е приета за изпълнена.* Служителите могат да използват всички функционалности на системата с цел отчитане на законоустановените срокове по ЗЗЛПСПОИН. Своевременно са отстранени неизправностите по деловодната система „Сигнал“, съвместно с фирмата „Контракт“ АД, която обслужва същата и с IT-специалиста от КЗЛД, отговорен за деловодната система. Отделно от това е издадена заповед (Заповед № РД-15-49/14.02.2025 г.) от Председателя, съгласно която следва да се използва следния имейл адрес - [whistleblowing@cpdp.bg](mailto:whistleblowing@cpdp.bg). Имейлът се използва за получаване на сигнали по реда на ЗЗЛПСПОИН, за осъществяване на кореспонденция със сигнализиращите лица и чрез който се изпраща до трети лица кореспонденция, създадена по реда на закона. Цитираният имейл е упоменат и на официалния интернет сайт на КЗЛД.

**Препоръка 3: Да се въведат унифицирани критерии за оценка на достоверността и правдоподобността на сигналите, за да се избегнат непоследователни решения.**

*Препоръката е приета за изпълнена.* КЗЛД е изменила и допълнила Правилата за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в Комисията за защита на личните данни по канал за външно подаване на сигнали и последващи действия по тях, съгласно ЗЗЛПСПОИН, както е разписано по-горе.

Дори и да се приеме, че в българското законодателство липсва единна легална дефиниция на понятията „редовност“ и „допустимост“, то тези термини са теоретични правни конструкции, развити от правната доктрина и съдебната практика. В крайна сметка, законът описва ясно

условията, на които трябва да отговаря едно действие, за да бъде прието за редовно и допустимо, с което липсата на дефиниция е компенсирано. В този смисъл, независимо, че не съществува легална дефиниция на самите термини, е налице легална уредба на критериите. Това е стандартен подход в континенталното право, където се приема, че **смисълът на тези понятия е изяснен от правната наука, чрез:**

- **Тълкувателни решения на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС):** В тях съдиите детайлно разясняват какво влагат в тези понятия, за да уеднаквят практиката. Например Тълкувателно решение № 1 от 17.07.2001 г. на ВКС е фундаментално за разбирането на процесуалните изисквания.
- **Правната доктрина:** Учебниците по „Гражданско процесуално право“ (на проф. Живко Сталев) са основният източник, където тези понятия са дефинирани академично.

Понятията „редовност“ и „допустимост“ са изцяло юридически конструкции. Всички експерти в дирекция „КВПС“, които отговарят за разглеждането на сигналите, са юристи, с придобита юридическа правоспособност. В този смисъл, юристи извършват преценка относно РДП за всеки отделен сигнал. Освен това:

Няма никакво съмнение, че за да бъде един сигнал „редовен“, той безспорно трябва да отговаря на изискванията на чл. 15 от ЗЗЛПСПОИН. „Редовността“ се отнася до съответствието на определен акт или действие с установените от закона формални изисквания. Служителите, отговарящи за разглеждането на сигнали в специализираното звено на КЗЛД – „Канал за външно подаване на сигнали“ (КВПС), изпълняват задълженията по чл. 15 от закона, така както предвижда разпоредбата на чл. 23, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН.

В този смисъл, ЗЗЛПСПОИН е посочил реквизитите, на които следва да отговаря един сигнал, за да бъде „редовен“ по смисъла на този закон. При преценката за „редовност“ на сигнала няма никакъв субективен елемент, което да предпоставя наличието на унифицирани критерии за оценка, нито се изисква специална компетентност за констатирането им.

По отношение на понятието „допустимост“, също следва да се приеме за фундаментална процесуална предпоставка, на основание посоченото по-горе. И при преценката за „допустимост“ на подадения сигнал няма никакъв субективен елемент, което да предпоставя наличието на унифицирани критерии за оценка, нито се изисква специална компетентност за констатирането им. Изследва се наличието на нарушение, попадащо в предметния обхват на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН; наличие на засегнат „обществен интерес“ (или застрашен такъв), а не личен такъв; качеството на сигнализиращото лице, заложено в чл. 5 от закона; наличие на пречки за образуване на производството и/или изключения от приложното поле на закона.

И в този смисъл, що се касае за липсата на легална дефиниция на понятието „обществен интерес“, през 2024 г. от страна на КЗЛД са подготвени и изпратени общо пет становища по Законопроекти за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения – съответно два броя до Министерството на правосъдието и три броя до 49-то и 50-то Народно събрание, през 2025 г. също са изпращани становища по ЗИД на ЗЗЛПСПОИН, във връзка с изменението на закона от 9 май 2025 г. Във всяко от изпращаните становища, Комисията е предлагала да бъде предвидено допълнение в § 1 от Допълнителните разпоредби от ЗЗЛПСПОИН, като се изработи легална дефиниция на това понятие.

Независимо от това, в българското законодателство легално определение на понятието „обществен интерес“ се съдържа в нормата на § 1 т. 22 от Закона за дейностите по предоставяне

на услуги. Според цитирания текст, **"обществен интерес"** са основания, признати като такива в практиката на Съда на Европейския съюз, включително обществен ред, обществена сигурност, обществена безопасност, обществено здраве, запазване на финансовата стабилност на системата на общественото осигуряване, защита на потребители, получатели на услуги и работници, добросъвестност на търговските сделки, борба с измамите, опазване на околната среда, здравето на животните, интелектуалната собственост, опазване на националното историческо и културно наследство, цели на социалната и културната политика.

От това законово определение може да бъде направен извод, че *общественият интерес е всяко общо благо (допринасящо за добруването на цялото население), чиято защита е осигурена от правото - в името на признатите права и свободи на всички индивиди, т.е. общественият интерес е системата от установените права и свободи на съвременното общество, като цяло.* (Определение № 1150 от 09.02.2024 г. на Административен съд – Бургас).

С оглед установяване на приложимостта на ЗЗЛПСПОИН към посочените в даден сигнал нарушения също така следва да се има предвид, че съгласно чл. 1, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН законът има за предмет само подаването на сигнали или публично оповестяване на информация за нарушения, които застрашават или увреждат обществения интерес (интереса на обществото като цяло). Законът не се прилага при защитата на отделни частни или лични интереси на конкретни физически лица, които следва да бъдат защитени по общия ред на АПК.

**Въпреки отсъствието на легална дефиниция на понятието „обществен интерес“ както в ЗЗЛПСПОИН, така и в транспонираната с него Директива (ЕС) 2019/1937, същността на това понятие може да бъде изведена чрез тълкуването, както на посоченото в чл. 3 приложно поле на ЗЗЛПСПОИН, и по-специално изчерпателно изредените нормативни актове в Приложението към закона, така и на съображенията от преамбюла на директивата. В съображенията от преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1937 по отношение на отделните области от приложното ѝ поле са изведени общите насоки за прилагане на директивата, чрез които тя следва да допринесе както за прилагането, така и за предотвратяването на нарушенията на посочените в приложението нормативни актове. Така изведените общи насоки дават възможност за конкретизиране на понятието „обществен интерес“, както в контекста на директивата, така и в контекста на разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН.**

В съображение (1) от преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1937 е посочено, че „като подават сигнал за нарушения на правото на Съюза, които могат да навредят на обществения интерес, сигнализиращите лица действат като „лица, сигнализиращи за нередности“ и по този начин играят ключова роля за разкриването и предотвратяването на такива нарушения и за защитата на благоденствието на обществото“.

В съображение (3) от преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1937 е посочено, че „В определени области на политиката нарушенията на правото на Съюза, независимо дали съгласно националното право са квалифицирани като административни, наказателни или други видове нарушения, могат сериозно да навредят на обществения интерес, тъй като създават сериозни опасности за благоденствието на обществото. Когато в тези области са установени слабости в правоприлагането и лицата, сигнализиращи за нередности, обикновено са в привилегировано положение да оповестят нарушения, е необходимо да се подобри правоприлагането, като се въведат ефективни, поверителни и безопасни канали за подаване на сигнали и се гарантира, че лицата, сигнализиращи за нередности, са защитени ефективно срещу ответни действия с цел отмъщение.“

От друга страна в съображение (22) от преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1937 е посочено, че „Държавите членки биха могли да решат да предвидят, че подаването на сигнали относно междуличностни оплаквания, които засягат единствено сигнализиращото лице, а именно жалби за междуличностни конфликти между сигнализиращото лице и друг работник, могат да бъдат насочени към други процедури“.

В контекста на цитираните по-горе съображения от преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1937 понятието „обществен интерес“ следва да се дефинира с оглед на неговата цел да бъдат предотвратени нарушения, които създават сериозни опасности за благоденствието на обществото. В този смисъл понятието „обществен интерес“ се различава по своята същност и съдържание от понятията „правен интерес“ и „законен интерес“. Законните интереси се обявяват в Конституцията и действащото законодателство, като имат за цел да защитят индивидуалните субективни права на гражданите. Правният интерес възниква, когато бъде нарушен законен интерес. Чрез защитата на „обществения интерес“ разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН и Директива (ЕС) 2019/1937 не изключват защитата и на индивидуалния „законен интерес“ и „правен интерес“, но само доколкото това е необходимо за реализирането на поставената обща цел за подобряване на прилагането и предотвратяването на нарушения на действащото законодателство. Поради това установяването на „обществения интерес“ е въпрос на тълкуване за всеки конкретен случай, но за разлика от индивидуалния правен интерес общественият интерес се отличава с константност, той е траен и неотменим.

В тази връзка и с оглед на изложеното по-горе, дори и да няма легална дефиниция на понятието „обществен интерес“ както в ЗЗЛПСПОИН, така и в транспонираната с него Директива (ЕС) 2019/1937, може да бъде прието, че в правния мир е възприета дефиниция на това понятие и тя определя, че общественият интерес е всяко общо благо (допринасящо за добруването на цялото население), чиято защита е осигурена от правото - в името на признатите права и свободи на всички индивиди, т.е. ***общественият интерес е системата от установените права и свободи на съвременното общество, като цяло.***

В този смисъл, КЗЛД приема, че това понятие също е правно изяснено и няма субективен елемент при преценката за наличието му при всеки подаден сигнал.

По отношение на преценката за **„достоверност“** и **„правдоподобност“** на подадените сигнали, следва да се вземе предвид следното: В правото понятията „достоверност“ и „правдоподобност“ се отнасят до доказателствения процес, но имат различна тежест и роля. Подобно на предходните термини, за тях също няма легални дефиниции, а се изясняват чрез съдебната практика и теорията.

От части преценката за тези понятия, се извлича от заложеното в чл. 15, ал. 6 от ЗЗЛПСПОИН, където: *„Всеки сигнал се проверява по отношение на неговата достоверност. Не се разглеждат сигнали, които не попадат в обхвата на този закон и съдържанието на които не дава основания да се приемат за правдоподобни. Сигнали, които съдържат очевидно неверни или заблуждаващи твърдения за факти, се връщат с указание към подателя за поправка на твърденията и за отговорността, която той носи за набеждаване.“*

В този смисъл, служителят, отговарящ за разглеждането на сигнала (СОРС) от звеното КВПС почти винаги упражнява възможностите, които му предоставя разпоредбата на чл. 15, ал. 4 от закона, а именно изискване за прилагане на доказателства, когато СЛ разполага и може да ги предостави – *„Към сигнала могат да се приложат всякакъв вид източници на информация, подкрепящи изложените в него твърдения, и/или позоваване на документи, в т. ч. посочване на данни за лица, които биха могли да потвърдят съобщените данни или да предоставят допълнителна информация“.*

Доколкото СОРС би могъл да извърши преценката за достоверност и правдоподобност само въз основа на изложеното в сигнала, смятаме, че не само е резонно, но и задължително СОРС да изисква допълнителна информация от СЛ в подкрепа на изложеното от него, като се вземе предвид, че СЛ би могло да твърди всякакви нарушения без каквато и да е конкретика и доказателства в тази връзка.

В съдебната практика (напр. в обезпечителното производство) „достоверността“ се свързва изключително с „подкрепен с писмени доказателства“, като не се изисква пълно доказване на иска.

В други случаи, когато липсват преки доказателства, съдът изгражда логическа верига от факти, които трябва да са взаимно свързани и правдоподобни.

Вярно е, че производството пред КЗЛД по реда на ЗЗЛПСПОИН не е съдебно, а административно такова, но не следва да се забравя, че в крайна сметка актовете, с които се произнася Комисията подлежат на съдебен контрол и трябва да бъдат ясни и мотивирани.

В този смисъл, СОРС прави преценката относно „достоверността“ и „правдоподобността“ на подадения сигнал и по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички представени обстоятелства по сигнала и приложени доказателства, до които има предоставен достъп, като се ръководи от закона.

*С оглед на всичко изложено по-горе, КЗЛД приема, че понятията „редовност, допустимост, достоверност и правдоподобност“ (РДДП) не се нуждаят от наличието на обективни критерии, приложими за всички сигнали в обхвата на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН и не се изисква друга специална компетентност, освен изисканата от Комисията за заемане на експертните длъжности в дирекция КВПС, доколкото всички експерти (които разглеждат сигнали) към настоящия момент са правоспособни юристи. Още повече, че е неправилно да съществуват такива унифицирани критерии, създаването и следването на които би довело единствено до необективност и непълнота, защото както никой нормативен акт не би могъл да обхване и уреди лимитативно и изчерпателно всички засегнати обществени отношения, то такъв подход би довел до изключване от защита на някои сигнали, които не отговарят на тези обективни критерии. Много често изброяването и посочването на конкретни изисквания, води единствено до установяване на липса на други такива.*

*Тук е ролята на човешкия фактор, който се състои от експерти – дипломирани магистри по право с придобита юридическа правоспособност. Не може да става дума за еднотипни критерии – тип checklist, достъпна за приложение единствено на базата на изкуствения интелект, но не и при наличие на човешки фактор и естествен интелект, който следва да преценява всеки отделен случай, съобразявайки го с конкретиката на сигнала. Няма как да съществува и да е общо приложима checklist за РДДП, при положение че дори и да има определени сходства при отделните сигнали за нарушения, никога не може да е налице пълна идентичност при същите, за да се прилагат еднотипни критерии за преценка.*

Предвид всички подробно описани аргументи по – горе, КЗЛД приема, че **препоръката (Препоръка 3) е изцяло изпълнена.**

*Независимо от горното, дирекция КВПС е подготвила примерен унифициран списък относно преценката за РДДП на всеки отделен сигнал (Приложение 1 към настоящето становище), което КЗЛД представя на вниманието на институцията на Омбудсмана за*

*вземане на отношение по него. В случай, че приеме същия за удачен, КЗЛД ще го качи на страницата на Комисията в разделите, посветени на приложението на ЗЗЛПСПОИН. Критериите по изготвения списък са изцяло базирани на всичко посочено по-горе.*

**Препоръка 4:** Да се осигури достъп до подходящи информационни портали и регистри.

Въз основа на взето единодушно решение на Комисията от проведено закрито заседание с Протокол № 11 - от 25 март 2025 г. на служителите на дирекция КВПС е осигурен такъв достъп. Предвид това, КЗЛД приема, че *препоръката е изцяло изпълнена.*

**Препоръка 5:** Да се предприемат подходящи мерки, с цел преодоляване на констатираните несъответствия на Правилата за КВПС със ЗЗЛПСПОИН и Директивата, особено с оглед срока за препращане към КО.

*Препоръката е приета за изпълнена.* На 09.05.2025 г. в „Държавен вестник“, брой 38 се обнародва Закон за изменение и допълнение на ЗЗЛПСПОИН, като считано от 13 май 2025 г. са в сила изменения и допълнения на същия. Съгласно същите, Правилата за приемане, регистриране и разглеждане на сигнали, постъпили в КЗЛД по канал за външно подаване на сигнали и последващите действия по тях съгласно ЗЗЛПСПОИН са изменени и допълнени, така че да съответстват.

**Препоръка 6:** Да се предвиди в Правилата за КВПС, че самоличността на сигнализиращото лице следва да остане неразкрита, освен по изключение и след като се извърши оценка на необходимост и пропорционалност за разкриването ѝ.

*Препоръката е приета за изпълнена.* С изменения в Правилата за КВПС от м. април 2025 г. текстовете на чл. 15, ал. 3 и чл. 42, ал. 1 от същите са с нова редакция. Пълен достъп до самоличността на СЛ има единствено Председателят на Комисията, така както предвижда разпоредбата на чл. 22, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН: „Служителите на звеното нямат право да предоставят информация за постъпилите сигнали и особено за техните податели на други служители, включително и на другите членове на Комисията, освен на председателя ѝ.“. Всеки сигнал се докладва на заседание на КЗЛД, който е колективен орган, състоящ се от Председател и четирима членове, които вземат решенията си с мнозинство от членовете си. Сигналите и материалите по тях се изпращат за заседание на Комисията със заличени данни на СЛ, като когато от изнесената от лицето информация може да бъде направен обоснован извод от цитирани длъжности, заповеди и/или други обстоятелства, които позволяват идентифициране на лицето, тези други данни (освен личните данни) също се заличават. Със същата заличена информация, сигналът се изпраща и на КО за извършване на съответните проверки от тях, както предвижда разпоредбата на чл. 20, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН. В своите крайни актове – Решенията по чл. 25 и Докладите по чл. 26, ал. 1 от закона, КЗЛД се опитва да не допуска индивидуализация на СЛ и другите лица, на които е предоставена защита по реда на ЗЗЛПСПОИН.

*КЗЛД е взела под внимание препоръките на институцията на Омбудсмана, че при заличаването на данните по сигнала, СОРС следва да обръща повече внимание и на съпътстващите индивидуализиращи белези на СЛ, които са в състояние да разкрият самоличността му – например длъжност, на която работи, отдели и/или дирекции, цитиране на заповеди за освобождаване (с номер и дата), заповеди за налагане на дисциплинарни наказания (с номер и дата) и други. Към настоящия момент, дирекция КВПС полага всички необходими усилия да не допуска не само разкриване на самоличността на СЛ и другите лица, на които е предоставена защита, но и всички необходими усилия да се допусне индивидуализиране на лицата, чрез посочването на други обстоятелства по сигнала.*

**Към настоящия момент, СОРС по всеки конкретен сигнал се опитва да прави качествена преценка при описване на информацията, необходима за целите на проверката и информацията, която не е необходима, но би могла да доведе до пряко или косвено идентифициране на СЛ.**

**Препоръка 7:** Да се насърчи използването на по-ефективни методи за комуникация, като напр. телефонни обаждания или електронни средства, с цел ускоряване комуникацията със сигнализиращите лица, при зачитане правото на лицата да откажат такава форма на контакт.

***Препоръката е приета за изпълнена.*** Всеки СОРС в дирекция КВПС поддържа комуникация със сигнализиращите лица, посредством електронна поща или телефонен номер, в случаи че такива са предоставени от лицата. При провеждане на телефонно обаждане от служител, същото е в присъствие на директора на дирекция КВПС или друг служител от дирекцията, като след осъществяване на разговора със сигнализиращото лице се съставя протокол, който се завежда в деловодството и се прилага по преписката.

Лицата могат да осъществяват контакт с дирекцията и в писмена форма чрез имейл адрес: [whistleblowing@cpdp.bg](mailto:whistleblowing@cpdp.bg), който е специално създаден за сигнали по реда на ЗЗЛПСПОИН и общото деловодство нямат достъп до същия. Освен това, в Правилата е допълнена тази възможност - „Осъществяването на контакт с дирекция КВПС по цитирания сигнал е в писмена форма чрез имейл адрес: [whistleblowing@cpdp.bg](mailto:whistleblowing@cpdp.bg), чрез изпращане на писмо чрез Системата за сигурно електронно връчване, на място в деловодството на КЗЛД намиращо се в гр. София, ул. „проф. Цветан Лазаров“ № 2, чрез инициране на срещи със служителя отговарящ за сигнала или негов заместник, или по друг подходящ начин.“.

През последните шест месеца почти няма сигнал, по който СОРС, на който е разпределен сигнала да не е установил телефонна връзка със СЛ, освен посочената на сайта на КЗЛД комуникация по електронен път. Всички служители в дирекция КВПС разполагат със служебни мобилни телефони, като при всяко обаждане до СЛ се изписва телефонният номер на съответния служител и СЛ е възможно по всяка време (в рамките на работното време) да се свърже със СОРС.

***КЗЛД отчита посоченото от институцията на Омбудсмана във връзка с тази препоръка и по-специално относно липсата на публикуван телефонен номер за връзка с дирекция КВПС на интернет страницата на КЗЛД и това обстоятелство следва да бъде преодоляно след предприемане на необходимите действия в тази насока от страна на Комисията.***

**Препоръка 8:** Да се публикува на страницата на КЗЛД информация за реда и начина за подаване на сигнали от пълномощници или представители на сигнализиращите лица.

***Препоръката е приета за изпълнена.*** В Рубриката „Често задавани въпроси“ в раздел „ЗЗЛПСПОИН“ на интернет страницата на КЗЛД е включен въпрос № 49 „Какви са критериите, на които следва да отговаря пълномощното, когато сигналът се подава от упълномощено лице или представител?“).

КЗЛД смята, че секцията, посветена на приложението на ЗЗЛПСПОИН е доста подробно развита, особено в частта на рубриката „Често задавани въпроси“, която се намира на централно място на интернет страницата на Комисията, **но съобразявайки се препоръката от институцията на Омбудсмана отново ще бъде прегледана качената информация в инструкцията за подаване на сигнали и ако се установи, че липсва част от наличната информация от „Често задавани въпроси“, ще бъде допълнена.**

**Препоръка 9:** Да се изготвят процедури за бързо разрешаване на спорове за компетентност между КО, с цел намаляване на административните забавяния.

***КЗЛД счита, че тази препоръка е елемент от Препоръка № 3, която е приета за изпълнена, от одитен доклад от 2024 г.***

Изпълнението на тази препоръка е възможно само по линия на установяване на направления за взаимодействие, които са общо приложими за всички компетентни органи, като напр. канали за комуникация (СЕОС, ССЕВ, функционален имейл), дефиниране на критерии за квалифициране от страна на Централния орган на компетентния орган по чл. 20 съобразно предмета на сигнала (приложими при гранични хипотези – чл. 20, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛПСПОИН).

След последната проведена годишна среща с КО (от 17.11.2025 г.) беше взето решение да се предостави информация за връзка и непрекъсната комуникация с КО във връзка с работата по сигналите по реда на ЗЗЛПСПОИН. КЗЛД изпрати официално писмо до всички органи с искане за предоставяне на актуална информация относно лицата, отговарящи за разглеждането на сигналите, е техните структури. Получи се информация от повечето органи, като все още продължава да се допълва регистъра, като се осъществи контакт и със структури, които не са включени в списъка на КО по чл. 20, но имат връзка с прилагането на закона – например поддържа се тясна връзка с дирекцията, отговаряща за разглеждането на сигнали по ЗЗЛПСПОИН в Министерски съвет, както и различни структури на отделни министерства и/или част от изпълнителната власт. Осъществен е контакт и с представители на съдебната власт при възникнали въпроси от тяхна страна по приложението на ЗЗЛПСПОИН.

Нещо повече, дирекция КВПС е установила контакт с повечето отговорни лица по реда на ЗЗЛПСПОИН от страна на КО по чл. 20 от закона, с които има почти ежедневна и постоянна комуникация по сигналите (например комуникацията с представител на ИА „ГИТ“ е ежедневна; съществува добра комуникация и с ДАНС и АДФИ, доколкото са чести препращанията на сигнали по реда на чл. 28, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, придружени от придружителни писма с преценка дали препратеният от тях сигнал би могъл да бъде обследван във връзка с твърдените нарушения в него).

**КЗЛД продължава да допълва информация за лицата от различните структури, която би била от полза, както за бързата и своевременна комуникация между Централния орган и различните КО, така и по отношение на преодоляване на спорове за компетентност.**

**Препоръка 10: Да се извършва регулярен вътрешен мониторинг за изпълнението на сроковете и анализиране на причините за забавянията.**

***Препоръката е приета за изпълнена.***

В дирекция КВПС е въведена практика за извършване на регулярен вътрешен мониторинг по отношение спазването на законоустановените и вътрешно определените срокове за обработка на сигналите и свързаните с тях преписки. Мониторингът се осъществява от определеното длъжностно лице чрез периодичен преглед на данните в системата, като при установяване на забавяния се извършва анализ на причините за тях и при необходимост се предприемат съответните организационни мерки за недопускане на подобни случаи.

По техническите задания на системата „Сигнал“ – специализирана система, по която работят служителите от дирекция КВПС, същата има заложиени параметри за осъществяване на мониторинг, както следва:

- задачи към нов постъпил документ – поставя се от директор към експерт, със срок на изпълнение, определен от директора;
- задачи от шаблон при постъпване на сигнал с УИН - поставя се от директор и/или експерт. При постъпване на сигнал с УИН директорът може да постави на експерта и задача от шаблон. Задачи от шаблони могат да се генерират само ако входящият документ е тип „Сигнал“. Функцията на тези задачи е да напомнят за изтичащи срокове предвидени от закона. Изберат се сроковете, за които се иска да бъде напомнено, като се маркира чек бокса пред всеки един от тях.

За всяка поставена задача, експертът получава имейл известие, като могат да се видят и в раздел „Задачи“ в системата „Сигнал“. В случай на неизпълнена задача в срок, поставилият я

получава известие по имейл. Имейл известие се получава и в случай на промяна състоянието на задачата.

С оглед на изложеното може да се приеме, че се осъществява регулярен вътрешен мониторинг за изпълнението на сроковете и анализ на причините за евентуални забавяния.

**Препоръка 11: Да се продължат действията по изпълнение на препоръка № 5 от одитен доклад на институцията на Омбудсмана на Република България №36-37#3/05.03.2024 г. (по-широка кампания за осведомяване на обществеността).**

*Препоръката е с постоянен характер на изпълнение.*

През 2025 г. КЗЛД организира тематични събития за разяснения и обучение, свързани със защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, към 3 целеви групи. Поради липсата на конкретно бюджетно финансиране за провеждане на тези събития, същите са реализирани посредством сътрудничество с Института по публична администрация и чрез проектно финансиране.

В изпълнение на проект „Open the whistle: Защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, чрез прозрачност, сътрудничество и стратегии за отворено управление“ (OPWHI), финансиран със средства по програма „Граждани, равенство, права и ценности“ на ЕК са реализирани 6 присъствени и 4 дистанционни събития за разяснения и обучение.

Проектът се основава на стратегическо сътрудничество между организациите на гражданското общество, академичните среди и компетентните органи в три държави-членки на ЕС – Испания, Италия и България. Участващите в проектното изпълнение организации споделят редица важни предизвикателства пред защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности. Проектът се осъществява съвместно с Центъра за изследване на демокрацията, Асоциацията „Прозрачност без граници“ – клон Испания, Асоциацията LiBERA, надзорния орган за борба с корупцията на Италия, университета в Пиза и службата за борба с измамите в Каталуния. Целта е да предложи решения на въпроси, свързани със защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

Също така, служители от дирекция КВПС, на 09.04.2025 г. взеха участие в годишния Кариерен форум на Юридическия факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. В рамките на форума бяха осъществени лични срещи със студенти по Право“ и „Международни отношения“, като същите бяха запознати със ЗЗЛПСПОИН и неговото приложение, както и бяха представени кариерните възможности, които КЗЛД предлага. По време на форума бяха осъществени контакти и с представители на частния сектор, на които им бяха представени специално подготвени за целта материали, които да са им полезни при правилното прилагане на закона.

В тази връзка, са предприети действия за информираност на заинтересованите лица по прилагането на ЗЗЛПСПОИН, а именно:

- Провеждане на информационни кампании за повишаване на обществената осведоменост относно закона и произтичащите от него права на подателите на сигнали;
- Организиране на кампания за проучване на съществуващите вътрешни канали за подаване и разглеждане на сигнали, както в частния сектор, така и в публичния сектор. Проучване на вътрешните правила, процедури и срокове и оказване на съдействие при трудности в създаването и организацията на работа по закона:
  - Чрез компетентните органи и/или първостепенните разпоредители с бюджет и с цел да се проучи информираността на второстепенните и третостепенните разпоредители с бюджет, за изграждането на вътрешен канал за подаване и разглеждане на сигнали, както и спазването на изискванията за изграждане на същия, се изпратиха уведомителни писма до първостепенните разпоредители относно изискванията на публичните органи за привеждане в съответствие с изискванията на ЗЗЛПСПОИН, като се отправи молба за разпространяване на същото към второстепенните и третостепенните разпоредители с бюджет ;

- Изпратени са уведомителни писма до Българска агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, Конфедерация на работодателите и индустриалците в България (КРИБ) и до Националното сдружение на общините в Република България, с цел да се проучи информираността в частния сектор за изискванията на ЗЗЛПСПОИН и да се акцентира върху създаването на вътрешни канали и правила съгласно закона.
- Създаване на брошури – „Ръководство по Закона защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) с цел подпомагане практическото прилагане на закона.

На официалната интернет страница на КЗЛД са качени разяснителни материални по ЗЗЛПСПОИН, както и всякаква друга полезна и насочваща информация, свързана с прилагането на закона, която да е от полза на гражданите. Освен това, КЗЛД създаде и качи на сайта си „Пътна карта на механизма за защита и подкрепа на сигналаподателя“, която разяснява по лесен и достъпен начин как, кога и къде гражданите могат да сигнализират по реда на ЗЗЛПСПОИН, как би им се предоставила защита и мерки за подкрепа, както и какви са резултатите от подаването на сигнали.

Друга цел на Комисията е активното проучване на европейско равнище на изследвания и доклади за начина на борба срещу корупцията, както и проучване и анализ на европейски практики по прилагането на ЗЗЛПСПОИН – участие на дирекция КВПС по международни проекти (OPWHI), както и обмяна на опит и информация по линия на членството в NEIWA.

**Препоръка 12: Да се продължат действията по изпълнение на препоръка № 3 от одитен доклад на институцията на Омбудсмана на Република България № 36-37#3/05.03.2024 г. за изготвяне на методология/процедура, която да регламентира взаимодействието с КО, с оглед правилното определяне на КО и спазване на предвидените в закона срокове.**

*Тази препоръка също е с постоянен характер на изпълнение*, като пример затова са ежегодните задължителни срещи с компетентните органи, на които се разискват основните проблеми по прилагането на закона на практика. Друга цел на тези срещи е създаването на „Правила за взаимодействие на КЗЛД с компетентните органи, съгласно чл. 20, ал. 1 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН)“ („Правилата“). КЗЛД е уведомила институцията на Омбудсмана на Република България, че е изпратила на компетентните органи проект на такива правила с искане за становище по същия, но са били получени отговори само от някои органи. Целта на методологията/процедурата е за взаимодействие с всички компетентни органи по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, но при липса на сътрудничество с КЗЛД от страна на някои от компетентните органи такава не е в състояние да бъде създадена.

Следва да се отбележи, че законодателната инициатива е извън правомощията на КЗЛД, но когато от същата са поискани становища, свързани с изменения на закона, такива са предоставяни на вниманието на Министерство на правосъдието и на Народното събрание.

На всички проведени досега годишни срещи между КЗЛД и КО по чл. 20 от закона, се застъпи мнение относно значението и приложимостта на въпросните правила, в смисъл, че **същите не следва да бъдат изготвяни изобщо от КЗЛД като Централен орган за външно подаване на сигнали, а следва да бъдат обсъдени и оформени като резултат от съвместна работна група на законодателно ниво**. Известно е, че КЗЛД не притежава законодателна инициатива, но такава е в правомощията на Министерство на правосъдието, до което комисията нееднократно е изпращала предложения за законодателни изменения на ЗЗЛПСПОИН (както бе посочено при аргументацията на Препоръка № 3). Някои от органите (КФН и МТС и други) считат, че представеният проект на правила за лишен от правни основания за приемането на същите, както и че правилата се издават на основание чл. 19, ал. 2, т. 2 „във връзка с § 7 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения и са подзаконов нормативен акт, с който не може да

се създава уредба, която дерогира или противоречи на норми, съдържащи се в акт от по-висока степен, а именно в закон.

Единственият консенсус, до който се стига и няма правна рамка и респективно пречка за осъществяването му, е да се направи т.нар. телефонен указател на лицата отговарящи (задължените субекти) по чл. 12, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, като чрез този метод би се достигнала взаимопомощ, оперативност и максимална прецизност по отношението им на работа със сигнали по закона, както и специалния начин по който е необходимо да се изпращат / препращат сигнали попадащи в предметния обхват на ЗЗЛПСПОИН.

КЗЛД продължава да полага усилия по линия сътрудничество и взаимодействие по линия ЗЗЛПСПОИН с всички КО, с цел поддържане на непрекъснат и траен контакт при извършване на проверките по сигналите.

Що се касае до упражняването на координационните и контролни правомощия на КЗЛД, в това число правомощието по чл. 20, ал. 4, последно предложение от ЗЗЛПСПОИН – Комисията „да дава указания за начина за извършване на проверката, които са задължителни за съответния орган“, следва да се има предвид, че независимо, че липсва приета процедура/методология за взаимодействие с КО, КЗЛД следи стриктно начина и резултата от извършваните проверки от КО, като съществуват случаи (които ще бъдат обект на одита през 2026 г.), при които Комисията е връщала писма до КО с изрично указание относно обявяване на резултати от проверки, които следва да бъдат при стриктното спазване на защитата на самоличността на СЛ, както и е връщала писма до КО с указания за предоставяне на резултати от проверки с искане за предоставяне на подробен, мотивиран и ясен акт, съдържащ конкретни изводи и констатации относно извършената проверка по твърдените нарушения, като се вземе предвид, че резултатите от предоставената проверка са неясни и не дават основание КЗЛД да обоснове еднозначен извод дали са налице нарушения в областта на твърдяното нарушение или няма данни за такова нарушение. При друг случай, КО е извършил проверка по изпратен сигнал със заличени данни (съгласно чл. 20, ал. 2 от закона), като е върнал резултат от проверката, в който предоставят заключение без констатации за нарушения, като се споменава че „с оглед естеството и тематиката на постъпния сигнал, както и невъзможността за разкриване на самоличността на подателя на сигнала сме в затруднение да изследваме посочените твърдения в сигнала“. В този случай, независимо че компетентния орган вече е извършил проверката и е върнал съответен резултат от същата, КЗЛД е поискала от СЛ разрешение за разкриване на самоличността му и след предоставено такова съгласие от лицето, КЗЛД отново е изпратила сигнала без заличени лични данни, за повторна и пълноценна проверка по изложеното в сигнала.

В този смисъл, Комисията обследва предоставените резултати от всеки КО по всеки конкретен сигнал, като винаги взема предвид дали предоставеният резултат от проверката дава основание КЗЛД да обоснове категоричен и ясен извод за наличието или липсата на съответното нарушение.

**Препоръка 13:** Да се предприемат подходящи действия да се съобразят Правилата за мерките за подкрепа с констатациите на одитния екип.

*Препоръката е изпълнена*, като са предприети необходимите действия, доколкото текущо се изготвя информационно-разяснителен текст, който не представлява самоцелно възпроизвеждане на законови текстове, а цели да разясни по достъпен начин смисълът и съдържанието на мерките за подкрепа, както и да посочи конкретните практически механизми за тяхното реализиране.

Следва да се вземе предвид, че темата за мерките за подкрепа също е част от подготвените и изпратени становища по Законопроекти за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, които не са взети от предвид от законодателя.

Освен това, както самият проверяващ екип отбелязва в проекта на изпратения ни одитен доклад, съществена трудност е липсата на каквато и да е законова яснота как точно да бъдат предоставени различните форми на подкрепата по реда на ЗЗЛПСПОИН, като факта, че е предвидено такова законово задължение за КЗЛД, по никакъв начин не улеснява процеса по разработване на ефективни процедури за тази цел.

КЗЛД взема под внимание и изпълнението на тази препоръка, доколкото мерките за подкрепа, които следва да се предоставят на СЛ е от изключителна важност за цялостния процес по защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения.

**Препоръка 14:** Да се предприемат подходящи мерки с цел преодоляване на констатираните несъответствия в системата „Сигнал“ и справките от нея.

КЗЛД е уведомила институцията на Омбудсмана на Република България, че е започнат процес по изпълнение на дадената препоръка, като е идентифициран набор от работи процеси в системата „Сигнал“, подлежащи на оптимизиране.

Регулярно се инициират и провеждат срещи с външния изпълнител за възможностите за подобрения на системата.

Тази препоръка също се отчита от КЗЛД като такава с постоянен характер, доколкото предизвикателствата пред системата „Сигнал“ са винаги актуални с оглед на нови и непознати такива.

**Препоръка 15:** Във формуляра за генериране на УИН по ЗЗЛПСПОИН или по друг подходящ начин, да се информират подаващите сигнали, че техните IP адреси ще бъдат събирани и обработвани от Комисията.

*Препоръката е изпълнена.* Актуализирано е специалното уведомление за поверителност по линия на ЗЗЛПСПОИН.

**Препоръка 16:** Да се намери подходяща алтернатива, така че отговорността за обработката на документите в системата „Сигнал“ да не бъде съсредоточена само в един служител.

*Препоръката е приета за изпълнена,* като е сформиран екип от служители.

**Препоръка 17:** Да се обмисли възможността мерките за киберсигурност да се облекчат, с оглед на констатациите на одитния екип.

*Препоръката е приета за изпълнена.* След решение на КЗЛД на дирекция КВПС е предоставен достъп до интернет за целите на улесняване изпълнението на служебните задължения, като от гледна точка на киберсигурността е ограничен достъпа до всички видове социални мрежи, сайтове за запознанства, платформи за игри и забавления, електронни пощи, уеб приложения за електронна търговия и др. под.

**Препоръка 18:** Да се предприемат мерки дефиницията на „работен контекст“ да се прилага в цялост в практиката на КВПС.

*Препоръката е приета за сведение.* Следва да се отбележи, че §1, т. 4 от ДР на ЗЗЛПСПОИН съдържа легална дефиниция на „работен контекст“, като КЗЛД счита, че стриктно се изпълнява процедурата, регламентирана в ЗЗЛПСПОИН. За отчитане наличието на работен контекст в подадените до комисията сигнали, се осъществява подробен преглед на съдържащата се в сигнала и приложенията към него информация, а при липса на такава се изпраща писмо до сигнализиращото лице.

Лицата, които имат право на защита по реда на ЗЗЛПСПОИН, са посочени в разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от закона. Ал. 2 на същия член посочва изчерпателно кои лица биха могли да бъдат сигнализиращи лица по смисъла на закона.

Преценката е индивидуална и се прави за всеки конкретен случай, като възможните случаи на подадени сигнали са разнообразни, но винаги следва да се преценява дали е налице някаква форма на *„парична възмездност“*, която е основна характеристика на работните отношения.

Дори, когато преценката стъпва върху по-широкото приложение и тълкуване на термините „сигнализиращо лице“ и „работен контекст“, следва да се има предвид, че Директивата е вид нормативен акт, приет от институции на Европейския съюз. Заедно с регламентите и препоръките, директивите са част от европейското законодателство.

За разлика от регламента, който се прилага изцяло и директно, директивата определя цели, които да се постигнат от страните членки в определен срок. Този срок позволява на националните правителства да адаптират местното законодателство към новата регламентация.

Транспонирането и приложението не предвиждат само формалното приемане на акта, а всички мерки, които подпомагат ефективното прилагане на директивата в националните законодателства на страните членки (информация, подготовка, стимулиране, изработване на административни, граждански, наказателни и др. актове).

В тази връзка, директивата няма пряко приложение в националното законодателство, а приложението ѝ е свързано с приемането на нарочен нормативен акт от страна на всяка държава членка. Този нормативен акт от страна на Република България е Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН). В този смисъл, ЗЗЛПСПОИН разписва подробно заложените принципи и цели на Директива (ЕС) 2019/1937.

И въпреки че по правило директивите не са пряко приложими, те биха могли да придобият директен ефект при определени обстоятелства, стига разпоредбите на директивата да бъдат ясни и прецизни. В този смисъл, разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/1937 са изключително точни и ясни при определянето на категорията „сигнализиращи лица“. Самата Директива определя в Съображение (39), че „Защитата следва да обхваща и категории физически лица, които, макар и да не са „работници“ по смисъла на член 45, параграф 1 от ДФЕС, могат да играят ключова роля в разкриването на сигнали за нарушения на правото на Съюза и могат да се окажат в положение на икономическа уязвимост в контекста на свързани с тяхната работа дейности....“

Също така Съображение (36) определя отново „Лицата се нуждаят от специална правна защита, когато получават информацията, за която подават сигнал, чрез свързани с тяхната работа дейности, и поради това рискуват срещу тях да бъдат предприети ответни действия с цел отмъщение, свързани с работата, като например за нарушаване на задължението за поверителност или лоялност. Основната причина да бъде предоставена защита на такива лица е тяхната позиция на икономическа уязвимост по отношение на лицето, от което фактически зависят във връзка с работата си. Когато не е налице свързан с работата дисбаланс на силите, като например в случая на обикновени жалбоподатели или случайни граждани, не е необходима защита срещу ответни действия с цел отмъщение.“

Съгласно Съображение (38) от Директивата „На първо място, защитата следва да се прилага спрямо лица, които имат статут на „работници“, по смисъла на член 45, параграф 1 от ДФЕС, съгласно тълкуването на Съда, а именно лица, които за определен период от време извършват услуги за и под ръководството на друго лице, в замяна на което получават възнаграждение. Следователно защита следва да се предоставя и на работници, които са в нестандартни трудови правоотношения, включително работници на непълно работно време и работници на срочен трудов договор, както и на лица, които имат трудов договор или трудово правоотношение с агенция за временна заетост — несигурни типове отношения, при които често е трудно да се прилагат стандартните видове защита срещу несправедливо третиране. Понятието „работник“ включва и държавните служители, служителите в публичния сектор, както и всяко друго лице, работещо в публичния сектор“.

Съгласно Съображение (1) от Директивата „Лицата, които работят за дадена публична или частна организация или са в контакт с такава организация в контекста на свързаните с

тяхната работа дейности, често са първите, които научават за заплахи или вреди на обществения интерес, възникващи в този контекст. Като подават сигнал за нарушения на правото на Съюза, които могат да навредят на обществения интерес, такива лица действат като „лица, сигнализиращи за нередности“ и по този начин играят ключова роля за разкриването и предотвратяването на такива нарушения и за защитата на благоденствието на обществото....“

***При всички случаи, колкото и широко да бъде тълкувано понятието „работен контекст“, при всички случаи следва да има някаква форма на възмездност – парична, икономическа, характерна за работните отношения в най-широк смисъл.***

За да може лицето, подало сигнала, да бъде определено еднозначно и безспорно като сигнализиращо лице по смисъла на ЗЗЛПСПОИН, следва да съществува „***позиция на икономическа уязвимост по отношение на лицето, от което фактически зависят във връзка с работата си***“, така както предвижда самата Директива.

Както и в чл. 5, т. 7 на Директивата „сигнализиращо лице“ означава физическо лице, което подава сигнал или публично оповестява информация за нарушения, получена в контекста на свързаните с неговата работа дейности“.

Така, както е предвидено в Директива (ЕС) 2019/1937, изцяло възприето и в ЗЗЛПСПОИН, „работен контекст“ означава лицето, което подава сигнал за нарушение, да съобщи за нарушение в дружество/структура, в която работи/осъществява трудова дейност (и е част от работната структура) на това дружество, като притежава някое от качествата на изчерпателно изброените хипотези на чл. 5, ал. 2, т. 1-7 от ЗЗЛПСПОИН. Съгласно параграф 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби (ДР) на закона „Работен контекст“ са настоящи или минали работни дейности в публичния или в частния сектор, чрез които, независимо от тяхното естество, лицата получават информация за нарушения и в рамките на които тези лица могат да бъдат подложени на ответни действия, ако подадат такава информация.

**В тази връзка, ЗЗЛПСПОИН следва да се тълкува в съответствие със смисъла, целите и текстовете на Директивата.**

**Служителите, които отговарят за разглеждането на сигналите извършват тази преценка за всеки отделен случай, като стъпват не само на предвиденото в ЗЗЛПСПОИН, но и на заложеното в Директивата.**

**Препоръка 19:** Да се одобри списък с приложимите спрямо обхвата на ЗЗЛПСПОИН „компетентни[...] институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз с цел последващо разследване, когато това е предвидено в актовете на Европейския съюз“.

***Препоръката е приета за изпълнена.*** Изготвен е списък на компетентните институции, органи, служби или агенции на Европейския съюз спрямо европейските актове, по смисъла на ЗЗЛПСПОИН и Директива 1937/2019, като е направена корелация с конкретните области на нарушения по чл. 3 и съответните български компетентни органи.

Списъкът е предоставен на всички служители на дирекция КВПС в началото на месец май 2025 г. Отделно същият е качен в споделената папка на дирекцията, до която всички служители имат достъп.

**В допълнение на горепосоченото,** следва да се отбележи, че на Комисията за защита на личните данни е определена ключова роля като централен орган за външно подаване на сигнали и за защита на лицата, на които такава защита се предоставя по смисъла на ЗЗЛПСПОИН. Дирекция КВПС е създадена, за да подпомага Комисията в тази дейност. В този смисъл, Комисията ангажира своите усилия и постави началото на изграждането на единна система за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения.

Защитата по реда на ЗЗЛПСПОИН следва директно от нормата на закона. Въпреки това, за да може да се претендира защита от сигнализиращото лице по реда на закона, следва да има тясна причинно-следствена връзка между сигнала и неблагоприятното третиране, на което пряко или непряко е подложено сигнализиращото лице, съгласно предвиденото в съображение 44 от преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1937 (Директивата). Именно от тук произтича и важната

роля на Комисия за защита на личните данни, като Централен орган, който извършва проверката съобразно предвиденото в закона и Директивата, дали лицето подало сигнала или публично оповестило сигнала за нарушение, притежава качеството на сигнализиращо лице по смисъла на ЗЗЛПСПОИН и дали твърдените от лицето нарушения, имат характера на „ответни действия“ по смисъла на закона.

ЗЗЛПСПОИН е закон, който е инструмент за прозрачност, справедливост и защита на обществения интерес и частност на лицата, които подават сигнали.

В този смисъл, основната насока и целите, които се оформят, трябва да са на няколко нива, като трябва да се развиват успоредно във времето, поради поставените срокове от законодателя в ЗЗЛПСПОИН:

- Балансирана и ефективна защита на сигналподателите чрез разгръщане на потенциала на предоставяната защита по реда на ЗЗЛПСПОИН.

- Повишаване на обществената осведоменост относно прилагането на ЗЗЛПСПОИН и произтичащите от него права на подателите на сигнали.

- Разширяване на сътрудничеството със задължените субекти и неправителствения сектор, както и утвърждаване на института на whistleblowers като част от управленските ползи, както в публичната сфера, така и за бизнеса.

- Осигуряване на пространство за сътрудничество с компетентните органи по ЗЗЛПСПОИН, където да се разискват различни аспекти от прилагането на закона, както и утвърждаването на добрите практики в неговото прилагане;

- Организация на дейността на дирекцията в тясно сътрудничество и взаимодействие с останалите административни звена в Комисията, доколкото КЗЛД се стреми да изгражда, поддържа и развива обществена среда, в която неприкосновеността на личността и личното пространство на гражданите се гарантира чрез система от мерки за превенция, отчетност и контрол, както срещу неправомерното обработване на лични данни, така и при защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, съгласно приложимото законодателство.

- Разгърната система от инициативи за повишаване на професионална квалификация и административен капацитет на служителите в дирекция КВПС.

Ключова роля при прилагането на ЗЗЛПСОИН, е отредена на защитата на сигнализиращите лица. През изминалата календарна година – 2025 г., КЗЛД измени генерално своята досегашна практика по реда и начина на предоставяне на защита на сигнализиращите лица (СЛ).

КЗЛД гарантира незабавна защита на лицата, които са разкрили публично информация за нарушения. Към настоящия момент, КЗЛД е възприела подход за предоставяне на защита на всички сигнализиращи лица (СЛ) при надлежно подаване на сигналите им, когато сигналът е подаден по реда и условията на ЗЗЛПСПОИН. **Защитата в този аспект се предоставя на сигнализиращите лице, независимо дали са я поискали изрично или не.** Защитата по реда на ЗЗЛПСПОИН е такава „*ex lege*“ и като такава, настъпва по силата на закона.

Съгласно предвиденото в чл. 19, ал. 1 от Закона защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), КЗЛД е Централен орган за външно подаване на сигнали по реда на този закон и за защита на лицата, на които такава защита се предоставя по смисъла на този закон, считано от влизането на закона в сила на 4 май 2023 г. (Обн. ДВ. бр.11 от 2 Февруари 2023г., изм. и доп. ДВ. бр.65 от 28 Юли 2023г., изм. и доп. ДВ. бр.84 от 6 Октомври 2023г., изм. и доп. ДВ. бр.88 от 20 Октомври 2023г., изм. и доп. ДВ. бр.38 от 9 Май 2025г., изм. ДВ. бр.16 от 10 Февруари 2026г.).

Лицата, които имат право на защита по реда на ЗЗЛПСПОИН, са посочени в разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от закона. Ал. 2 на същия член посочва изчерпателно кои лица биха могли да бъдат сигнализиращи лица по смисъла на закона.

Преценката е индивидуална и се прави за всеки конкретен случай, като възможните случаи на подадени сигнали са разнообразни, но винаги следва да се преценява дали е налице **някаква форма на „парична възмездност“**, която е основна характеристика на работните отношения.

Дори, когато преценката стъпва върху по-широкото приложение и тълкуване на термините „сигнализиращо лице“ и „работен контекст“, следва да се има предвид, че Директивата е вид нормативен акт, приет от институции на Европейския съюз. Заедно с регламентите и препоръките, директивите са част от европейското законодателство.

За разлика от регламента, който се прилага изцяло и директно, директивата определя цели, които да се постигнат от страните членки в определен срок. Този срок позволява на националните правителства да адаптират местното законодателство към новата регламентация.

Транспонирането и приложението не предвиждат само формалното приемане на акта, а всички мерки, които подпомагат ефективното прилагане на директивата в националните законодателства на страните членки (информация, подготовка, стимулиране, изработване на административни, граждански, наказателни и др. актове).

В тази връзка, директивата няма пряко приложение в националното законодателство, а приложението ѝ е свързано с приемането на нарочен нормативен акт от страна на всяка държава членка. Този нормативен акт от страна на Република България е Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН). В този смисъл, ЗЗЛПСПОИН разписва подробно заложените принципи и цели на Директива (ЕС) 2019/1937.

И въпреки че по правило директивите не са пряко приложими, те биха могли да придобият директен ефект при определени обстоятелства, стига разпоредбите на директивата да бъдат ясни и прецизни. В този смисъл, разпоредбите на Директива (ЕС) 2019/1937 са изключително точни и ясни при определянето на категорията „сигнализиращи лица“. Самата Директива определя в Съображение (39), че „Защитата следва да обхваща и категории физически лица, които, макар и да не са „работници“ по смисъла на член 45, параграф 1 от ДФЕС, могат да играят ключова роля в разкриването на сигнали за нарушения на правото на Съюза и могат да се окажат в положение на икономическа уязвимост в контекста на свързани с тяхната работа дейности.....“

Също така Съображение (36) определя отново „Лицата се нуждаят от специална правна защита, когато получават информацията, за която подават сигнал, чрез свързани с тяхната работа дейности, и поради това рискуват срещу тях да бъдат предприети ответни действия с цел отмъщение, свързани с работата, като например за нарушаване на задължението за поверителност или лоялност. Основната причина да бъде предоставена защита на такива лица е тяхната *позиция на икономическа уязвимост по отношение на лицето, от което фактически зависят във връзка с работата си*. Когато не е налице свързан с работата дисбаланс на силите, като например в случая на обикновени жалбоподатели или случайни граждани, не е необходима защита срещу ответни действия с цел отмъщение.“

Съгласно Съображение (38) от Директивата „На първо място, защитата следва да се прилага спрямо лица, които имат статут на „работници“, по смисъла на член 45, параграф 1 от ДФЕС, съгласно тълкуването на Съда, а именно лица, които за определен период от време *извършват услуги за и под ръководството на друго лице, в замяна на което получават възнаграждение*. Следователно защита следва да се предоставя и на работници, които са в нестандартни трудови правоотношения, включително работници на непълно работно време и работници на срочен трудов договор, както и на лица, които имат трудов договор или трудово правоотношение с агенция за временна заетост — несигурни типове отношения, при които често е трудно да се прилагат стандартните видове защита срещу несправедливо третиране. Понятието „работник“ включва и държавните служители, служителите в публичния сектор, както и всяко друго лице, работещо в публичния сектор“.

Съгласно Съображение (1) от Директивата „Лицата, които работят за дадена публична или частна организация или са в контакт с такава организация в контекста на свързаните с тяхната работа дейности, често са първите, които научават за заплахи или вреди на обществения интерес, възникващи в този контекст. Като подават сигнал за нарушения на правото на Съюза, които могат да навредят на обществения интерес, такива лица действат като „лица, сигнализиращи за нередности“ и по този начин играят ключова роля за разкриването и предотвратяването на такива нарушения и за защитата на благоденствието на обществото....“

***При всички случаи, колкото и широко да бъде тълкувано понятието „работен контекст“, при всички случаи следва да има някаква форма на възмездност – парична, икономическа, характерна за работните отношения в най-широк смисъл.***

За да може лицето, подало сигнала, да бъде определено еднозначно и безспорно като сигнализиращо лице по смисъла на ЗЗЛПСПОИН, следва да съществува „позиция на икономическа уязвимост по отношение на лицето, от което фактически зависят във връзка с работата си“, така както предвижда самата Директива.

Както и в чл. 5, т. 7 на Директивата „сигнализиращо лице“ означава физическо лице, което подава сигнал или публично оповестява информация за нарушения, получена в контекста на свързаните с неговата работа дейности“.

Така, както е предвидено в Директива (ЕС) 2019/1937, изцяло възприето и в ЗЗЛПСПОИН, „работен контекст“ означава лицето, което подава сигнал за нарушение, да съобщи за нарушение в дружество/структура, в която работи/осъществява трудова дейност (и е част от работната структура) на това дружество, като притежава някое от качествата на изчерпателно изброените хипотези на чл. 5, ал. 2, т. 1-7 от ЗЗЛПСПОИН. Съгласно параграф 1, т. 4 от Допълнителните разпоредби (ДР) на закона „Работен контекст“ са настоящи или минали работни дейности в публичния или в частния сектор, чрез които, независимо от тяхното естество, лицата получават информация за нарушения и в рамките на които тези лица могат да бъдат подложени на ответни действия, ако подадат такава информация.

В тази връзка, ЗЗЛПСПОИН следва да се тълкува в съответствие със смисъла, целите и текстовете на Директивата.

Защита по реда на ЗЗЛПСПОИН се предоставя и на още три категории лица (чл. 5, ал. 4 от закона), свързани със сигнализиращото лице:

1. лица, които помагат на сигнализиращото лице в процеса на подаване на сигнал и чиято помощ следва да е поверителна;
2. лица, които са свързани посредством работата или роднини на сигнализиращото лице и които могат да бъдат подложени на ответни действия поради сигнализирането;
3. юридически лица, в които сигнализиращото лице притежава дялово участие, за които работи или с които е свързано по друг начин в работен контекст.

Предвид последните и актуални към днешна дата изменения на Правилата за подаване на сигнали по реда на ЗЗЛПСПОИН на КЗЛД по външен канал (последни изменения от 17.12.2025 г., и налични на интернет страницата на комисията) и Правила за предоставяне на защита (последни изменения от 12.11.2025 г., и налични на интернет страницата на комисията), защита по реда на закона се предоставя на сигналоподателя, в случай че подаденият сигнал отговаря на следните условия:

- Сигналът е подаден *по реда и условията на ЗЗЛПСПОИН - Позоваването на режима за защита на лицата, подаващи сигнали за нарушения по смисъла на ЗЗЛПСПОИН, не винаги означава, че е налице нарушение по реда на този нормативен акт, както и не всяко подаване на сигнал, би могло да се приравни на сигнал, подаден по този ред, дори и да има твърдения на лицето в тази насока;*

- налице е „работен контекст“ съгласно чл. 2 във връзка с параграф 1, т. 4 от ДР на ЗЗЛПСПОИН; сигнализиращото лице притежава някое от качествата на чл. 5, ал. 2, т. 1 – 7 от ЗЗЛПСПОИН;

- Сигналът попада в *предметния обхват на чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН*, във връзка с който се отправя искането за защита;

- *сигналът е редовен, допустим, достоверен и правдоподобен (РДДП)*, предвид разпоредбата на чл. 15 от закона;

- Налице е засегнат „обществен интерес“, а не личен такъв

- *Защита би могла да бъде предоставена, т.е. не са осъществени „ответни действия“ преди подаването на сигнала по този ред – ако изначално се заложи, че е налице „ответно действие“ в резултат на предшестващ сигнал по ред, различен от ЗЗЛПСПОИН, то практически се обезсмисля реда за подаване на сигнали по реда на ЗЗЛПСПОИН. В никакъв случай не е бил такъв замисълът на законодателя;*

- Лицето е подало сигнала *добросъвестно*, т.е. имало е основателна причина да смята, че информацията е вярна към момента на подаването на сигнала (това е нормативно изискване, заложено в чл. 6, ал. 1, т. 1 от ЗЗЛПСПОИН).

## **II. СТАНОВИЩЕ ПО ПРЕПОРЪКИ КЪМ КЗЛД В РЕЗУЛТАТ НА ИЗВЪРШЕН ОДИТ В ПЕРИОДА 01.10.2025 г. – 14.11.2025 г., КАСАЕЩ ПРОВЕРЯВАН ПЕРИОД 01.10.2024 г. - 30.09.2025 г.:**

**Препоръка 1: Да се уеднаквят Правилата на КВПС и Правилата за мерките за защита с заявената практика на КЗЛД, според която защита се предоставя от момента на подаване на сигнала и без изрично искане на СЛ**

*Тази препоръка следва да бъде приета за изпълнение от страна на КЗЛД.*

Съгласно закона и установената вече практика, Дирекция „КВПС“ предоставя защита от момента на подаването на сигнала. Ако сигналът бъде приет за редовен, допустим, достоверен и правдоподобен, лицето получава защита по реда на ЗЗЛПСПОИН. Лицето получава защитата независимо дали има негово изрично волеизявление. По силата на закона (ex lege) защитата на сигнализиращите лица възниква от момента на подаване на сигнала или на публичното оповестяване на информацията, като същата се предоставя независимо от отправено изрично искане от тяхна страна. От вече утвърдената и последователна практика става по ясен, недвусмислен и категоричен начин, че лицата се ползват от закрилата и предоставените им правомощия от самия момент на подаване на сигнала, а не зависи само от изричното волеизявление на сигналоподателя. Тази позиция не представлява инцидентно становище, а стабилно формирана линия на тълкуване. Особено показателни са сигналите от последните месеци, които демонстрират безпрецедентна яснота и последователност в уеднаквяването на правилата. В тях отчетливо се проследява една вече заявена и систематично отстоявана практика на КЗЛД, която не само не допуска отклонения, но и затвърждава разбирането, че защитата има незабавно действие. В този смисъл всяко твърдение, че се създава разлика и несигурност за условията за активиране на защитата е в противоречие както със закона, така и с утвърдената административна практика. Налице е ясно съответствие между нормативната уредба и нейното практическо приложение. Законът е категоричен, а практиката го прилага именно в този смисъл. Това уеднаквяване не е случайно, а е резултат от целенасочено и последователно прилагане на принципа за защита спрямо сигналоподателите.

Там, където са останали разминавания в обявената на официалния сайт на Комисията информация, ще бъде обстойно прегледана и коригирана, така че да бъде последователна, уеднаквена и точна в различните информационни бюлетини на КВПС.

**Препоръка 2: Да се въведе механизъм за проследяване на защитата след предоставяне на писмото/удостоверение на СЛ**

КЗЛД няма възможност да въведе специален механизъм за проследяване на предоставената на СЛ защита след прекратяване на производството по разглеждане на постъпил сигнал. Не е установено нормативно в ЗЗЛПСПОИН задължение на комисията да проследява действията след предоставяне на защита, освен ако самите лица не я уведомят. По време на разглеждане на сигнала, дирекцията поддържа непрекъсната връзка със СЛ, при която е възможно да установи дали са налице последващи действия след предоставяне на защитата, но не и след прекратяване на проверката. Целта на предоставянето на защита по реда на закона е да се защити лицето от ответни действия спрямо него, в резултат от подаден сигнал. Без нормативно да е уредено, КЗЛД единствено може да въведе в своята практика след като се предостави защита на СЛ до приключване на проверката, същото да бъде помолено да уведоми комисията, в случай че след нейното предоставяне спрямо него бъдат предприети ответни действия. Следва да се има предвид и че към настоящия момент, в случай на настъпване спрямо СЛ ответни действия след предоставена от комисията защита, самите СЛ уведомяват непосредствено КЗЛД.

В този смисъл, КВПС въвежда практика при изпращането на Писмата си до СЛ да включва следното изречение: *„Моля, да ни информирате своевременно за развитието по*

**случая Ви, за да можем да Ви съдействаме и занапред при реализиране на правото Ви на защита по реда на ЗЗЛПСПОИН.“**

Смятаме, че това е правилен подход при проследяване на защитата след предоставянето на същата от Комисията, доколкото КЗЛД няма друга правна и практическа възможност да получи информация за настъпили промени в режима на предоставената защита и/или опасност или реализирани ответни действия.

В този смисъл, Комисията работи и по изпълнение на Препоръка 18 от настоящия одитен доклад и препоръка от предходен такъв за създаването на специален телефонен номер, посочен на интернет страницата на КЗЛД за връзка с дирекция КВПС, на който СЛ ще имат постоянна, достъпна и активна връзка със служителите от дирекцията.

Следва да се отчете факта, че в последните месеци в работата на дирекция КВПС е затвърдена практиката да се поддържа тясна връзка, както с КО, извършващи проверките по съответния сигнал, така и със СЛ, на което се указва в телефонни разговори и/или лични срещи с представители на дирекцията на място на адреса на КЗЛД, за възможностите, които притежават сигнализиращите лица при настъпване на „ответни действия“ по смисъла на закона и/или реална или потенциална вероятност от такива действия.

В този смисъл, чрез лични срещи, проведени телефонни разговори и изпратени писма до СЛ, КВПС осъществява предвиденото в чл. 35, ал. 1, т. 1 от ЗЗЛПСПОИН, доколкото предоставя изчерпателна, независима, безплатна и достъпна информация и съвети, които се предоставят индивидуално и поверително относно процедурите и мерките за защита по реда на закона. Видно от заложеното от законодателя в тази норма, КЗЛД следва да подхожда индивидуално във всеки конкретен случай, поради което не би могло да се говори за унифициране в механизма за проследяване на защитата след предоставянето на същата, доколкото, както самият одитен екип посочва в проекта на доклада си *„ситуациите на СЛ са толкова различни, че не позволяват генерализации за естеството на сигналите“*, така и за естеството на настъпилите ответни действия.

Нещо повече, през последните месеци КВПС изпраща подробна информация до СЛ, в която им разяснява, както реда за прилагане на коригиращите мерки по смисъла на чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН, така и последователността в стъпките по прилагането и заявяването на същите – на лицето се посочва, че с подаването на молба до съответния КО ще разкрие самоличността си пред същия, но позитивите от това действие са в превес над запазването на самоличността му. Освен това, в тези случаи, КЗЛД влиза директно в правомощията си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, като независимо от предвидената възможност за СЛ да подаде молба до КО за възстановяване на положението, в което лицето се е намирало преди предприемането на ответните действия (чл. 33, ал. 5 от закона), изпраща отделно Писмо с указания до КО за прилагане на предвидените коригиращи мерки по закона, в случай че са налице основанията за това. Последното е обусловено, както от спецификата на всеки отделен сигнал (невъзможно е генерализиране на всеки отделен случай), така и от законодателната празнота как и с какъв акт следва да се приложат коригиращите мерки от КО, особено когато касаят реализирани ответни действия.

В този смисъл, КЗЛД подкрепя изложеното в проекта на одитен доклад, според което законодателят следва да поясни/прецени, че КО имат право да обявяват ответните действия за временно недействителни до окончателното решение на съда.

Едва тогава, би могло да бъде въведен ясен механизъм за проследяване на защитата след предоставяне на писмото за защита. Без нужните законодателни изменения/пояснения в тази насока – как и с какъв акт следва да се приложат коригиращите мерки от КО, за които не е предвиден процедурен ред за осъществяването на тези действия в нормативните актове, въз основа на които осъществяват дейността си, не е възможно КЗЛД да разписва механизми, които не са законодателно утвърдени, с което Комисията би „дописала“ ЗЗЛПСПОИН, без да има такова правомощие.

**Препоръка 3: Да се разработи методология за първоначална и последваща оценка и управление на риска от ответни действия.**

Изготвянето на методология за оценка и управление на риска от ответни действия е възможно да бъде изготвена, ако КЗЛД има правомощия за това. Никъде в закона не са възложени на комисията такива правомощия. Такава методология следва да съдържа и категоризация на риска, за да може ответните действия да бъдат степенувани, а такива действия КЗЛД не може да създава по свое усмотрение. Единствено може в Правилата да се включат действия от страна на СОРС, които да се изразяват в изписване и респ. изследване на критерии на риска в своите доклади,

като

например:

- да се изследва дали е налице трудово, служебно или друг вид договорно положение на подателя на сигнала спрямо ЗЛ и/или друга форма на възмездност – парична, икономическа, характерна за работните отношения в най-широк смисъл;

- дали има наличие на йерархична или икономическа зависимост; налице ли е позиция на икономическа уязвимост по отношение на лицето, от което фактически зависят във връзка с работата си;

- дали са налице предходни случаи на ответни действия в организацията;

- изразени притеснения от страна на подателя за възможни форми на ответни действия (уволнение, понижение, тормоз, дискриминация, репутационни вреди и др.)

Следва да се има предвид посоченото от одитния екип, че „*ситуациите на СЛ са толкова различни, че не позволяват генерализации за естеството на сигналите*“, така и за естеството на настъпилите ответни действия. Някоя методология не би обхванал всички възможни хипотези на риск от ответни действия, както нито един сигнал не е идентичен с никой друг.

Липсата на легална дефиниция какво изобщо е „механизъм за проследяване на защитата“ в режима на ЗЗЛПСПОИН, както и липсата на правна регламентация за необходимостта от въвеждането на такъв механизъм, как следва да се приложи и какво следва да включва той, поставят КЗЛД в уязвимо положение. Без изрична законова регламентация, всяка инициатива на КЗЛД би била неправилно възприета, както от СЛ, КО, така и от институцията на Омбудсмана, която се намира в положение да дава препоръки, но не и да предлага реални решения в тази насока. В този смисъл тази препоръка, както и предходната следва да бъдат насочени не към КЗЛД, а към законодателната власт, която има правомощия да създаде яснота и реални приложимост върху тези институти.

Съществена трудност е липсата на каквато и да е законова яснота как точно следва да бъде разработена и внедрена такава методология за първоначална и последваща оценка и управление на риска от ответни действия като се вземе предвид, че не е предвидено такова законово задължение за КЗЛД и по никакъв начин не се улеснява процеса по разработване на ефективни процедури за тази цел.

**Препоръка 4: Да се предоставят отделно писмо/удостоверение за свързани лица със СЛ, с оглед и гарантиране на поверителността им.**

*Към настоящия момент тази препоръка е изцяло изпълнена.*

Към настоящия момент такива писма се предоставят освен на сигнализиращите лица, но и на посочените от същото в сигнала свързани лица. Следва да се отбележи, че предоставянето на защита на тези лица се извършва след изследване на сигнала за редовност, допустимост, правдоподобност и достоверност и след като същия отговаря и бъде приет за такъв, защита им се предоставя.

На сигнализиращите лица, както и на свързаните с тях лица се предоставят отделни писма или съответните удостоверение. Това Писмо служи пред всеки съдебен и административен орган, включително и пред работодател, с оглед надлежното съобщаване на факта, че посоченото в Писмото лице има право и се ползва със защита по реда на ЗЗЛПСПОИН. По този начин се избягва нарочното разкриване на самоличността на сигнализиращото лице, пред работодателя му, в случай, че същото не желае да го направи. С издаването на писмото, КЗЛД е изпълнила своите законови задължения за предоставянето на защита, но преценката дали реално да бъде използвана тази защита и пред кой орган, е изцяло в ръцете на сигнализиращото лице или лицата получили защита по реда на закона. Това е установена практика, с която се запазва самоличността на лицата и им предоставя възможността да използват писмото пред работодател,

съд или друг административен орган, с което да удостоверят, че имат защита по реда на ЗЗЛПСПОИН. В този ред на мисли, чрез предоставянето на писмо за защита или съответното удостоверение се дава възможност на лицата сами да преценят дали и в каква степен желаят да разкрият своята самоличност, включително при представянето на документа пред работодател.

Практиката на Комисията е да се изпраща писмо за защита на лица, за които е поискана такава защита, когато същите са свързани с лицето, отправило искане за защита, на основания предвидени в разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН. След предоставяне на нужната информация за свързаните лица със СЛ, изразяващи се в три имена, адрес, имейл адрес и телефонен номер се прави позвъняване на лицето за да изрази ясно волята си дали желае да се ползва със защитата по реда на закона. На всяко от лицата се предоставя самостоятелно писмо за защита, различно от това на сигналоподателя, като по този начин им се осигурява възможност да го използват по свое усмотрение, като по този начин се запазва тяхната самоличност, която остава изцяло под техен контрол и желание дали ще бъде разкрита с показването на писмото за защита, което са получили.

**Препоръка 5: Да се разработи механизъм за проследяване защитата от ответни действия след приключване на проверката от КО.**

В случай, в който получен в КЗЛД сигнал след проверка за редовност и допустимост е препратен на КО за извършване на проверка по компетентност и съответно е извършена проверка, за която са предоставени резултати на комисията, същата прекратява производството. След прекратяване на производството по разглеждане на сигнала и респ. изпращане на решението на лицето, комисията няма задължения да проследява какви действия за същото настъпват. КЗЛД може да въведе практика за изпращане на писмо до лицето на определен интервал от време след получаване на решението и респ. влизането му в сила, с което да бъде помолено да предостави информация за последващи настъпили действия спрямо него (в случай че такива са налице). Този „механизъм“ може да бъде включен в Правилата за външен канал.

Следва обаче да се има предвид, че този механизъм е двустранен процес и не би могло да се търси реализация на същото, без активното участие на сигнализиращото лице. Често се случва, след подаването на сигнала си пред КЗЛД, трудно да се осъществи връзка между СОРС и СЛ. В немалко случаи, КЗЛД изпраща писма до СЛ на посочен от него електронен адрес, а лицето не потвърждава и/или не отговаря на изпратените му писма.

В този смисъл, КВПС въвежда практика при изпращането на Писмата си до СЛ да включва следното изречение: ***„Моля, да ни информирате своевременно за развитието по случая Ви, за да можем да Ви съдействаме и занапред при реализиране на правото Ви на защита по реда на ЗЗЛПСПОИН.“***

Смятаме, че това е правилен подход при проследяване на защитата след предоставянето на същата от Комисията, доколкото КЗЛД няма друга правна и практическа възможност да получи информация за настъпили промени в режима на предоставената защита и/или опасност или реализирани ответни действия.

**Препоръка 6: Удостоверението за защита да се предоставя на всички СЛ, чиито сигнали са преминали РДЦП, включително и на тези с прекратено правоотношение с ЗЛ.**

***КЗЛД приема, че тази препоръка е изпълнена и нейното изпълнение е с продължаващо действие.***

Както е посочено в отговора по препоръка 4, такива действия се извършват независимо дали лицето е с прекратено правоотношение със ЗЛ, тъй като в писмото, което им се предоставя за защита се посочва, че е подаден сигнал по реда на ЗЗЛПСПОИН, че се ползват със защита от датата на подаване на сигнала, както и че същото може да бъде предявено от СЛ освен на работодателя, но и на всички държавни органи и на съда.

Удостоверение вече се издава и на лица с прекратено правоотношение. Подобна практика тепърва ще се използва в дирекция „КВПС“ и ще бъде въведена и утвърдена в дейността на КЗЛД, с оглед създаването на устойчива, предвидима и съобразена с принципите на законност и правна сигурност в административната дейност на органа. Прилагането ѝ е насочено към

гарантиране в пълна степен на законните права и интереси на сигналподателите, като същевременно се осигурява стриктно спазване на материалноправните и процесуалноправните норми. Чрез систематичното ѝ прилагане се създават предпоставки за прозрачност, обосновааност и мотивираност, каквато се наблюдава спрямо сигналподателите. По този начин се осъществява съществена гаранция за ефективна защита на правата и законните интереси на лицата. Именно в тази връзка се наблюдава нарастваща тенденция сигналподателите да изискват, издаването на удостоверения, които да им послужат в съдебните производства. С тези удостоверения те се легитимират като сигналподатели по реда на ЗЗЛПСПОИН, като документите служат изцяло и само в тяхна полза в рамките на съдебния процес. По този начин може да се осигури ефективна и цялостна защита, включително и на лица с прекратено трудово правоотношение.

Отново следва да се акцентира, че макар Писмото за защита да притежава базови характеристики, всяко отделно Писмо за защита носи и индивидуални и отличителни характеристики, съобразени със спецификите на отделния сигнал. КЗЛД разглежда и подхожда към всеки отделен случай с нужното внимание и подход, като се отчете, че *„ситуациите на СЛ са толкова различни, че не позволяват генерализации за естеството на сигналите“*, така и за естеството на настъпилите ответни действия.

В този смисъл, категорично може да бъде застъпено, че в своите писма до СЛ (независимо дали е Писмото за защита или друг тип уведомително писмо) КЗЛД осъществява предвиденото в чл. 35, ал. 1, т. 1 от ЗЗЛПСПОИН, доколкото предоставя изчерпателна, независима, безплатна и достъпна информация и съвети, които се предоставят индивидуално и поверително относно процедурите и мерките за защита по реда на закона. Видно от заложеното от законодателя в тази норма, КЗЛД следва да подхожда индивидуално във всеки конкретен случай, съобразявайки спецификите на всеки отделен казус.

**Препоръка 7: КЗЛД да въведе регулярни практически и надграждащи обучения, насочени конкретно към прилагането на ЗЗЛПСПОИН в КВПС, включително по въпросите на защитата на СЛ, сроковете, координацията с КО и управлението на риска от ответни действия.**

През 2025 г. КЗЛД организира тематични събития за разяснения и обучение, свързани със защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения, към 3 целеви групи. Поради липсата на конкретно бюджетно финансиране за провеждане на тези събития, същите са реализирани посредством сътрудничество с Института по публична администрация и чрез проектно финансиране.

В изпълнение на проект „Open the whistle: Защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, чрез прозрачност, сътрудничество и стратегии за отворено управление“ (OPWHI), финансиран със средства по програма „Граждани, равенство, права и ценности“ на ЕК са реализирани 6 присъствени и 4 дистанционни събития за разяснения и обучение.

Проектът се основава на стратегическо сътрудничество между организациите на гражданското общество, академичните среди и компетентните органи в три държави-членки на ЕС – Испания, Италия и България. Участващите в проектното изпълнение организации споделят редица важни предизвикателства пред защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности. Проектът се осъществява съвместно с Центъра за изследване на демокрацията, Асоциацията „Прозрачност без граници“ – клон Испания, Асоциацията LiBERA, надзорния орган за борба с корупцията на Италия, университета в Пиза и службата за борба с измамите в Каталуния. Целта е да предложи решения на въпроси, свързани със защитата на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

По целеви групи, събитията са, както следва:

- Публичен сектор – две присъствени, две дистанционни;
- Частен сектор – две присъствени, едно дистанционно;
- Неправителствен сектор – две присъствени, едно дистанционно.

Във връзка с гореизложеното, на 18 декември 2025 г. и на 11 февруари 2026 г., се проведеха онлайн срещи на експертно ниво (Peer-to-peer сесия) с представители от антикорупционните

агенции на Италия и Испания, на която взеха участие всички експерти от дирекция „Канал за външно подаване на сигнали“. Фокусът беше върху следното:

- Обмяната на опит между държавите при изграждането и поддържането на канал за външно подаване на сигнали, както и при разглеждането на подадени сигнали по смисъла на Директива (ЕС) 2019/1937;

- Дискусия и споделяне на проблематични аспекти от процеса по разглеждане на сигнали;
- Представяне на възможните индикатори, с които да се търси съблюдаване и подобряване функционирането на канала за външно подаване на сигнали, както и процесите по приемане и разглеждане на сигнали и предоставяне на защита на потенциални сигналподатели.

- Дискусия относно приложението на чл. 14 от Директива (ЕС) 2019/1937.

Като заключение, от присъстващите представители от антикорупционните органи на Италия и Испания, включително и от страна на представителите на КЗЛД, беше изразено желанието за бъдещо сътрудничество между органите с цел подобряване на изпълнението на основните ни задължения съгласно европейското, респективно местното законодателство, по отношение на защитата на лицата, подаващи сигнали за нарушения.

Също така, служители от дирекция КВПС, на 09.04.2025 г. взеха участие в годишния Кариерен форум на Юридическия факултет на Софийски университет „Св. Климент Охридски“. В рамките на форума бяха осъществени лични срещи със студенти по Право“ и „Международни отношения“, като същите бяха запознати със ЗЗЛПСПОИН и неговото приложение, както и бяха представени кариерните възможности, които КЗЛД предлага. По време на форума бяха осъществени контакти и с представители на частния сектор, на които им бяха представени специално подготвени за целта материали, които да са им полезни при правилното прилагане на закона.

В тази връзка са предприети и действия за информираност на заинтересованите лица по прилагането на ЗЗЛПСПОИН, а именно:

1. Провеждане на информационни кампании за повишаване на обществената осведоменост относно закона и произтичащите от него права на подателите на сигнали;

1.1 Организиране на кампании за проучване на съществуващите вътрешни канали за подаване и разглеждане на сигнали, както в частния сектор, така и в публичния сектор. Проучване на вътрешните правила, процедури и срокове и оказване на съдействие при трудности в създаването и организацията на работа по закона:

1.2 Чрез компетентните органи и/или първостепенните разпоредители с бюджет и с цел да се проучи информираността на второстепенните и третостепенните разпоредители с бюджет, за изграждането на вътрешен канал за подаване и разглеждане на сигнали, както и спазването на изискванията за изграждане на същия, се изпратиха уведомителни писма до първостепенните разпоредители относно изискванията на публичните органи за привеждане в съответствие с изискванията на ЗЗЛПСПОИН, като се отправи молба за разпространяване на същото към второстепенните и третостепенните разпоредители с бюджет ;

1.3 Изпратени са уведомителни писма до Българска агенция за насърчаване на малките и средни предприятия, Конфедерация на работодателите и индустриалците в България (КРИБ) и до Националното сдружение на общините в Република България, с цел да се проучи информираността в частния сектор за изискванията на ЗЗЛПСПОИН и да се акцентира върху създаването на вътрешни канали и правила съгласно закона.

1.4. Създаване на брошури – „Ръководство по Закона защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) с цел подпомагане практическото прилагане на закона. През календарната 2025 г. бяха проведени две обучения с продължителност по 1,5 дни (м. юни) по приложението на ЗЗЛПСПОИН в Института по публична администрация (ИПА) от страна на представители на КЗЛД на ръководни служители и експерти от публичната администрация.

В изпълнение на изискванията на чл. 22, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН на всички новоназначени служители в дирекция КВПС през отчетния период е проведено вътрешно обучение, свързано със защитата на лицата, подаващи сигнали, предвид разпоредбите на Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН), както

и Директива (ЕС) 2019/1937 на Европейския парламент и на Съвета от 23 октомври 2019 г. относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза, включително добри практики в страните членки на ЕС, общи положения и ключови въпроси.

*В този смисъл, КЗЛД приема, че работи усилено и целенасочено по въвеждането и провеждането на практически и надграждащи обучения, насочени към прилагането на ЗЗЛПСПОИН. Тази препоръка е с продължаващо изпълнение и следва и през 2026 г. да се работи за нейното изпълнение, както на национално, така и на европейско равнище, доколкото обмяната на опит между държавите – членки относно проблемните сфери на приложение на Директива (ЕС) 2019/1937 е с ключово значение и за точното и правилно приложение на ЗЗЛПСПОИН.*

**Препоръка 8: Да се гарантира поддържане на актуална информация за всички сигнали в системата „Сигнал“**

Поддържането на актуална информация за всички сигнали в системата, се извършва изрядно и в норма. Всеки един от служителите попълва изчерпателна и конкретна информация по всеки негов сигнал, това се потвърждава и от нужната информация при изготвянето на годишния отчет на КЗЛД, който се изготвя на база сигналите от системата и техния текущ статус. След щателна проверка по сигналите всички необходими полета са попълнени и проверени от СОРС. Във всяка част „информация, която е предоставена като обратна връзка на лицето, подало сигнала, и датата на предоставянето“, „връзката на подадения сигнал с други сигнали след установяването и в процеса на обработване на сигнала“, „информация, която е предоставена като обратна връзка на лицето, подало сигнала, и датата на предоставянето“, предприетите последващи действия, „результатите от проверката по сигнала“, на СОРС е възложено да попълни всички необходимо по сигналите им. С попълването на цялата необходима информация по сигналите бяха отстранени всички висящи празноти в системата.

*КВПС ще продължава да следи за регулярното изпълнение на тази препоръка и през 2026 г.*

**Препоръка 9: Да се гарантира точността на информацията, която предоставя КВПС на различни заинтересовани страни, в това число относно регистрите и статистическата информация.**

Следва да се има предвид, че официална номенклатура на делата със срок на съхранение, касаещо „Канал за външно подаване на сигнали“ към Комисия за защита на личните данни, е актуализирано от началото на 2025 г. В тази връзка, всички преписки и сигнали, постъпили в КЗЛД като Централен орган за външно подаване на сигнали, до тази дата не са били завеждани с различна номенклатура, а е използвана само една такава. Това предполага известни неточности в броя постъпили сигнали, доколкото от създаването на закона през 2023 г., въвеждането на регистри и последващо завеждане на преписки, се е извършвало без утвърдени и унифицирани правила в тази насока. В този период всички преписки, постъпили в КЗЛД са завеждани с номенклатура 01.

От началото на 2025 г. е въведена официална номенклатура за дирекция КВПС, както следва:

**КВПС-01** - Преписки по сигнали по ЗЗЛПСПОИН, постъпили в Канал за външно подаване на сигнали (Писма до компетентни органи, доклади, указания за извършване на проверката и съответни етапи).

**КВПС-02** - Преписки по сигнали, постъпили по вътрешен канал по ЗЗЛПСПОИН (Писма до компетентни органи, доклади, указания за извършване на проверката и съответни етапи).

**КВПС-03** - Преписки по останалите постъпили сигнали, вкл. искания за защита на сигнализиращи лица, които не попадат в обхвата на ЗЗЛПСПОИН и за които не следва да се дава УИИ.

**КВПС-04** - Преписки по сигнали за нарушения на поверителността на информацията предвид чл. 31 от ЗЗЛПСПОИН и за липса на изграден вътрешен канал от задължен субект по чл. 12, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН.

**КВПС-05** - Годишни статистически данни, вкл. и статистически данни до Европейската комисия.

**КВПС-06** - Ежегоден регистър на издадените актове за установяване на административни нарушения (АУАН).

**КВПС-07** - Ежегоден регистър на издадените наказателни постановления (НП).

**КВПС-08** - Регистър на сигналите по чл. 18, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН.

**КВПС-09** - Регистър на издадените решения по ЗЗЛПСПОИН и АПК.

**КВПС-10** - Кореспонденция, свързана с обмен на информация с надзорни/компетентни органи, включително и Омбудсмана на Република България.

С оглед оптимизиране на процесите по регистриране, идентификация и проследимост на записите, в края на 2025 г. е изготвена и утвърдена нова „Номенклатура на делата със срокове за съхранение на КЗЛД“, която е имплементирана в системата и е въведена в действие, считано от 01.01.2026 г., като от тази дата всички новосъздадени записи се регистрират съгласно актуализираната номенклатурна структура.

В този смисъл, точността на информацията би могла да се гарантира занапред, доколкото след 2025 г. има ясно разпределение на преписки, съобразно техния предметен обхват.

**КЗЛД приема, че и тази препоръка е с продължаващо действие на изпълнение.**

**Препоръка 10:** На интернет страницата на КЗЛД да се публикуват всички предходни варианти на Правилата за КВПС от създаването им и да се поддържат като налична обществена информация при всяка следваща промяна в тях.

Комисията за защита на личните данни изпълни тази препоръка след получаване на доклада от одита, като на интернет сайта на КЗЛД вече е налице отделен раздел [Външен канал за подаване на сигнали в КЗЛД](#), в който са качени под формата на подраздели всички Правила по дати на приемането им с Протокол от заседание на комисията, като по този начин може да се проследи тяхното изменение и допълнение през годините.

**КЗЛД приема, че тази препоръка е своевременно изпълнена след указанията от страна на одитния екип.**

**Препоръка 11:** Да се предвиди защита за СЛ от ответни действия, които могат да бъдат извършени, както от всяко едно ЗЛ (независимо от вид работен контекст в сигнала), така и от свързани със ЗЛ лица.

Защитата, която се предоставя на СЛ и на свързаните с него (при поискване за това от СЛ) се предоставя по определените в закона и в Правилата за външен канал затова начини. С изрично писмо до лицата се предоставя защита, както и подробно им се разяснява всичко уредено в Глава трета „Мерки за осигуряване на защита“ в ЗЗЛПСПОИН.

Тази препоръка отчасти препраща към препоръка 2 от настоящия одитен доклад. До някъде тази препоръка изглежда практически неизпълнима. За СЛ, което смята, че е било подложено на ответни действия, всяко действие на ЗЛ или свързани със ЗЛ лица, ще бъдат определяни като извършители на ответни действия спрямо сигнализиращото лице. Всичко това е част от субективната преценка на лицето за всичко, което му се случва след или в резултат на подадения от него сигнал.

Съгласно предвиденото в чл. 40, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН „Не се смята, че ответното действие е извършено като реакция на подаден от лицето сигнал или публично оповестена информация, когато от преценката на всички обстоятелства може да се направи обоснован извод, че е налице друго правно основание за прилагането на мярката.“. Тази преценка следва да направи съдът при иницииран съдебен или административноправен процес, а как се очаква да направи такава преценка КЗЛД, на която може да не са предоставени всички релевантни и относими доказателства по случая. Комисията няма правомощия да задължи нито СЛ, нито ЗЛ да представят всички доказателства по конкретния случай, за да бъде извършена преценка за

наличието или липсата на ответно действие, независимо дали то изхожда от ЗЛ или от свързани със ЗЛ лица.

Отделно от това, в повечето случаи СЛ приема, че всяко действие на работодателя му или прекия му ръководител е „ответно действие“ по смисъла на ЗЗЛПСПОИН. Дисциплинарната власт, като съвкупност от правомощия за налагане на дисциплинарни наказания, принадлежи на работодателя и тя е задължение на работодателя да упражнява контрол за изпълнение на трудовата дисциплина в предприятието. При констатиране на нарушение, той е овластен, както да реши дали да наложи дисциплинарно наказание, така и с правото да избере вида му.

Прилагането на мерките за защита по реда на ЗЗЛПСПОИН не може да възпрепятстване изпълнението на законови задължения и/или правомощия на съответния работодател. Не следва упражняването на контрол от страна на работодателя, за изпълнение на трудовата дисциплина в предприятието, да се приема изначално като „ответно действие“ спрямо работника/служителя. Притежаваната от лицето защита по реда на ЗЗЛПСПОИН не го освобождава от спазването на всички задължения и отговорности, произтичащи от трудовия/служебния му договор, Кодекса на труда (КТ) и всички нормативни актове, свързани с трудовото законодателство. Всичко изложено по-горе е общовалидно и по отношение на изпълнението на държавната служба.

Освен това, прилагането на мерките за защита по ЗЗЛПСПОИН не може да води до възпрепятстване изпълнението на законови задължения и/или правомощия на правоприлагащите, правоохранителните и други държавни органи, притежаващи властнически правомощия.

Много често изпълнението на властнически правомощия на органи и институции, стоящи извън структурата на ЗЛ се възприемат за „ответно действие“ от страна на СЛ. Не би следвало такава препоръка да окуражава СЛ да смятат, че проверки, извършвани от НАП или съставяне на актове за административни нарушения от страна на овластени с такива правомощия органи, съставляват каквото и да е „ответно действие“ по смисъла на ЗЗЛПСПОИН.

Подобна препоръка звучи правно и житейски неприложима и неизпълнима, доколкото би създавала среда за явна злоупотреба с правата, които притежават СЛ по смисъла на ЗЗЛПСПОИН, с отправяне на искания и твърдения, които са несъстоятелни.

Без ясен правен механизъм, регламентиращ какви биха могли да бъдат ответните действия и изчерпателно посочване кои са лицата, свързани със ЗЛ, тази препоръка е неприложима и неизпълнима. В този смисъл, следва да бъде преосмислена подобна препоръка, доколкото самото посочване на подобни препоръки, се свързва с добри намерения, но не и реална практическа стойност.

Възможното предприемане на „ответни действия“ по вече подаден сигнал по общия ред, не изключва **защитата по реда на ЗЗЛПСПОИН**, която, **както е изрично посочено и в одитния доклад** е от момента на подаване на сигнал или публично оповестяване по този закон. Тази защита е занапред. Неслучайно чл. 6 от закона предвижда, че „*Лице, подаващо сигнал за нарушения чрез вътрешен или външен канал по смисъла на този закон, има право на защита, когато са изпълнени едновременно следните условия:*

*1. е имало основателна причина да счита, че подадената информация за нарушението в сигнала е била вярна към момента на подаването ѝ и че тази информация попада в обхвата на чл. 3;*

*2. е подало сигнал за нарушение **при условията и по реда на този закон.***“

Приравняването на всеки подаден сигнал на сигнал, подаден по реда на ЗЗЛПСПОИН е невъзможно и едва ли това е бил замисълът, както на българския, така и на европейския законодател, колкото и широко приложение да се търси за Директива (ЕС) 2019/1937.

Съществена трудност е липсата на каквато и да е законова яснота как точно следва да бъде разработен и внедрен такъв механизъм за защита на СЛ от ответни действия, които могат да бъдат извършени, както от всяко едно ЗЛ, така и от свързани със ЗЛ лица, като се вземе предвид, че не е предвидено такова законово задължение за КЗЛД и по никакъв начин не се улеснява процеса по разработване на ефективни процедури за тази цел.

**Препоръка 12:** Да се разпишат промени във вътрешните правила на Комисията в синхрон със смисъла, целите и разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН и директивата, като за сигнали за нарушения на личните данни от обществен интерес, подадени по реда на ЗЗЛПСПОИН, проверки да се извършват съобразно с изискванията за защита на ЗЗЛПСПОИН, в т.ч. и без разкриване самоличността на СЛ.

Тази препоръка не следва да е насочена към КЗЛД, защото не е в нейните правомощия. Доколкото законодателят е предвидил, че „Сигналите, свързани с незаконосъобразно обработване на лични данни по смисъла на Регламент (ЕС) 2016/679, Закона за защита на личните данни и други специални закони или актове на Европейския съюз, се разглеждат от Комисията по общия ред, предвиден в тези закони и актове.“, не е налице правен механизъм (без да е незаконосъобразен), който да заобиколи законовата норма на чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН.

При разглеждане на сигнали засягащи незаконосъобразното обработване на лични данни, е неприложим редът за запазване на самоличността на подателя на сигнала, предвиден в чл. 20, ал. 2 от Закона за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация, както и мерките за защита на подателя на сигнала по Глава трета от същия закон. Общият Регламент за защита на данните (ОРЗД) предвижда правото на становище и защита на засегнатото лице, което се прилага при почти всички случаи. При този подход, е невъзможно да бъде запазена самоличността на лицето, подало сигнала или жалбата. Единственото изключение по отношение разкриването на самоличността на сигналоподателя, касаещо неправомерно обработване на лични данни е когато искателя предоставя/подава сигнал срещу администратора на лични данни, но не са засегнати неговите права и сигнала касае евентуалното обработване на лични данни на трети лица. Подобна преценка дали се касае за подадена жалба или сигнал, както и дали са засегнати права на лицето, подало сигнала, може да бъде извършена след преценка на всички събрани доказателства и след изясняване на всички факти и доказателства по случая. При всички случаи, не е възможно дори и в този случай да бъдат приравнени и/или уеднаквени производствата по двата закона (ЗЗЛД и ЗЗЛПСПОИН). Спазването на сроковете, заложиени в ЗЗЛПСПОИН е неприложимо при процедирането на производствата по реда на ОРЗД и ЗЗЛД.

Уреждането на този въпрос изцяло в рамките на Комисията, като се предвиди да бъдат назначени служители в КВПС с компетентност да извършват проверки по ОРЗД и ЗЗЛД – без да излизат от реда на ЗЗЛПСПОИН и без разкриване на самоличността на СЛ, е невъзможно предвид изложеното по-горе. Самото производство по реда на ОРЗД и ЗЗЛД изключва такава възможност за жалбоподателя.

В този смисъл и тази препоръка на одитния екип следва да бъде насочена към законодателя, който следва да извърши необходимата законодателна промяна, като уреди въпросите, касаещи личните данни по друг начин, различен от сега действащия, при който разпоредбата на чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН противоречи на чл. 3, ал. 1, буква „к“ от ЗЗЛПСПОИН.

**Препоръка 13:** Всички сигнали да се завеждат само в номенклатура КВПС-01, за да не се допуска излизане от сроковете по ЗЗЛПСПОИН.

Като централен колективен орган, всеки сигнал минава през закрито заседание, на което Комисията (Председател и четирима членове) с нужния кворум гласува по предложението на Дирекцията. В тази връзка ако всяка една преписка, запитване, информация бъде завеждана с номенклатура „01“, би довело до невъзможност и правилно отразяване на полученото. С оглед на кратките срокове, предвидени в закона, съществува риск да се ограничи възможността за обективно, пълно и адекватно разглеждане на реалните сигнали. Не се регистрират с УИН сигнали, от първоначалния преглед на които е очевидно, че касаят оплакване (жалби или сигнали) за нередности или неудовлетвореност на клиенти/потребители на съответните професионални или административни услуги на задължения субект. Комисията получава значителен обем от запитвания и информация, голяма част от които не са свързани с целта и предмета на закона. Това налага поддържането на ясна и структурирана номенклатура, която да осигури точна класификация на постъпилите сигнали. Наличието на номенклатура е от

съществено значение, тъй като позволява ефективно отграничаване и приоритизиране на сигналите, гарантира своевременното им разпределение и разглеждане, както и спазването на законоустановения 7-дневен срок за произнасяне по подадените сигнали. Много често в КЗЛД постъпват, както запитвания по приложението на ЗЗЛПСПОИН (които по своята същност не са сигнали по реда на този закон), така и запитвания, които нямат нищо общо с този закон. Практически нелогично и нерентабилно е дирекцията и Комисията да разглеждат такива сигнали със същия приоритет като същински сигнали, като се свикват редовни и извънредни заседания на КЗЛД за разглеждане на сигнали, касаещи различна нормативна уредба от ЗЗЛПСПОИН.

Номенклатурата на преписки, регистри и годишни статистически данни е от съществено значение и следва да бъде запазена и поддържана, тъй като осигурява ясна структура и проследимост в дейността на дирекцията. Посредством номенклатурата се гарантира систематизиране на информацията, ефективно разпределение на задачите и последователност при обработката на документите.

Наличието на утвърдена класификация допринася за повишаване качеството на работа, за навременно и адекватно разглеждане на преписките, както и за коректното водене на регистрите и изготвянето на годишни статистически данни. Това е ключов инструмент за прозрачност, отчетност и ефективно управление на процесите в дирекцията.

Видно от отговора по препоръка 9 става ясно какво е предназначението на въведената номенклатура на преписките в дирекция КВПС.

**Препоръка 14: КЗЛД да изготви и приеме процедура/правила относно действията, които се предприемат при погрешно регистрирани документи в системата „Сигнал“, без да се използва техническата възможност за изтриването им.**

В Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) не е създаван и не се използва потребителски акаунт с ниво на достъп, предоставящ пълни привилегии върху всички архитектурни слоеве на информационната система „Сигнал“, включително върху слоя за съхранение на данни (Database persistence layer), или т.нар. „супер администратор“. Потребителските роли, дефинирани в системата, включително администраторските роли, притежават правомощия, ограничени до приложния слой (application layer), чрез графичния потребителски интерфейс (GUI), без възможност за директен достъп до базата данни, изпълнение на SQL операции или извършване на физическо изтриване (hard delete) на първични записи.

От архитектурна и функционална гледна точка е налице съществена разлика между обектите „сигнал“ и „преписка“, които представляват различни логически и физически единици в модела на данните. „Сигналят“ представлява първичен запис (primary record), на който системата присвоява уникален идентификационен номер (УИН), като този запис се съхранява устойчиво в слоя за съхранение на данни и участва в поддържането на референтна цялост (referential integrity) между свързаните таблици. Същият не може да бъде изтрит чрез функционалностите, налични в приложния слой.

За разлика от това, „преписката“ представлява вторичен административен запис, създаден в резултат на регистрационни действия, който може да бъде логически деактивиран чрез функционалност на приложния слой. При изпълнение на тази операция системата извършва т. нар. „логическо изтриване“ (soft delete), при което записът се маркира като неактивен или се изключва от визуализацията в потребителския интерфейс, но продължава да съществува физически в базата данни. По този начин се гарантира запазване на историчността на данните, възможност за последваща проследимост (audit trail) и съответствие с принципите за цялостност и консистентност на данните.

В тази връзка използваната от одитния доклад формулировка, че „*посоченият номер е изтрит от администраторите в институцията*“, се отнася до операция по логическо изключване на административен запис от визуализацията в приложния слой, а не до физическо изтриване на първичен запис от базата данни. Самият идентификатор, както и съответният ред в таблиците на базата данни, продължават да съществуват в слоя за съхранение на данни, като по този начин се гарантира непрекъснатост на последователността, предотвратява се нарушаване

на референтната цялост и се осигурява възможност за възстановяване или проверка при необходимост.

Следва да се подчертае, че визуалното отсъствие на запис в графичния интерфейс не представлява доказателство за неговото физическо изтриване. Това е резултат от приложната логика, която управлява състоянията на записите и тяхната визуализация, без да се извършва операция по физическо премахване от слоя за съхранение на данни.

Физическо изтриване на записи (hard delete), включително на записи, представляващи сигнали с присвоен УИН, може да бъде извършено единствено чрез директна намеса на ниво база данни посредством специализиран достъп и привилегии, каквито администраторите на КЗЛД не притежават. Такива операции могат да бъдат изпълнявани единствено от „Контракс“ АД, в качеството им на разработчик и поддържаща организация на системата, при наличие на изрично писмено разпореждане от оправомощено длъжностно лице.

Наличието на запис в базата данни, независимо от неговото състояние в приложния слой, осигурява възможност за извършване на пълна техническа проверка чрез съпоставка между данните, визуализирани в приложния слой, и данните, съхранявани в слоя за съхранение на данни, което гарантира наличието на audit trail и невъзможност за нерегламентирано заличаване на първични записи от страна на администраторите на КЗЛД.

С оглед изложеното, може да се направи категоричен технически основан извод, че в разглеждания случай не е извършено физическо изтриване (hard delete) на сигнал от базата данни, а единствено логическо деактивиране (soft delete) на административен запис (преписка) чрез приложния слой на системата, при което първичният запис продължава да съществува в слоя за устойчиво съхранение на данни (database persistence layer) и остава част от одитната следа (audit trail) на системата.

Предвид това считаме, че изводът на одитния екип относно недопустимо изтриване на сигнал се основава на не разграничаване на операциите, извършвани в приложния слой (application layer), от операциите, извършвани в слоя за съхранение на данни (data layer), както и на смесване на понятията „логическо изтриване“ (soft delete) и „физическо изтриване“ (hard delete), които имат различни технически характеристики и правни последици.

***Съгласно изложеното, дирекция КВПС приема, че препоръката следва да се счита за неприложима.***

**Препоръка 15: КЗЛД да допълни Правилата за КВПС относно заличаването на идентифициращи данни за СЛ в сигналите, които препраща към КО, както и съдържащи се в доклади и решения на Комисията.**

В Правилата са разписани правила за заличаване на личните данни в сигналите преди да се препратят на КО.

„Чл. 40. (1) Преди да бъде изпратен на компетентния орган по чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, в срока по чл. 39, ал. 1 СОРС извършва заличаване на данните на 19 сигнализиращото лице и/или информация в сигнала, от която може пряко или непряко да се узнае неговата самоличност. Самоличността на сигнализиращото лице се разкрива само при наличие на основанията, посочени в чл. 20, ал. 2 и ал. 3 и чл. 31, ал. 5 от ЗЗЛПСПОИН пред съответните посочени компетентни органи за разглеждане на сигнала.“

„Чл. 42. (1) Комисията препраща сигнала незабавно, но не по-късно от 7 дни от получаване на сигнал от сигнализиращото лице, до органа, компетентен по предмета на сигнала, съгласно чл. 20, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН. (2) КЗЛД препраща сигнала до компетентния орган като копие, в което заличава данните за лицето, подало сигнала и всяка информацията в сигнала, от която може пряко или непряко да се узнае неговата самоличност.“

КЗДЛ е взела под внимание препоръките на институцията на Омбудсмана, че при заличаването на данните по сигнала, СОРС следва да обръща повече внимание и на съпътстващите индивидуализиращи белези на СЛ, които са в състояние да разкрият самоличността му – например длъжност, на която работи, отдели и/или дирекции, цитиране на заповеди за освобождаване (с номер и дата), заповеди за налагане на дисциплинарни наказания (с номер и дата) и други. Към настоящия момент, дирекция КВПС полага всички необходими

усилия да не допуска не само разкриване на самоличността на СЛ и другите лица, на които е предоставена защита, но и всички необходими усилия да се допусне индивидуализиране на лицата, чрез посочването на други обстоятелства по сигнала.

Към настоящия момент, СОРС по всеки конкретен сигнал се опитва да прави качествена преценка при описване на информацията, необходима за целите на проверката и информацията, която не е необходима, но би могла да доведе до пряко или косвено идентифициране на СЛ.

При изготвянето на Докладите по чл. 26 от ЗЗЛПСПОИН и Решенията по чл. 25, ал. 2 от закона, СОРС извършва обстоен и внимателен преглед на информацията, която фигурира в тези актове, доколкото за същите се уведомяват и засегнатите лица. И по време и след извършения одит е обърнато внимание на чувствителна информация, която следва да бъде заличена, освен личните данни, за да не се допуска наличието на информация, от която може да се узнае самоличността на СЛ. СОРС пресява чувствителната информация, която би могла да доведе до разкриването на самоличността на СЛ, но понякога е изключително трудно Комисията да издаде своите актове, които следва да бъдат правно издържани (защото подлежат на съдебен контрол) без наличието на каквато и да е минимална информация относно подателя на сигнала. Преценката за всеки сигнал и информацията, която следва да съдържат крайните актове от проверките, са обект на внимателна преценка за всеки отделен случай и тук не би могло да се приложи унифициран стандарт, доколкото КЗЛД е държавен орган, чиито актове са административни такива и следва да съдържат реквизитите, посочени в чл. 59 от АПК.

**Препоръка 16: Да се изготви съвместна инструкция по чл. 67, ал. 2 от ЗПК между КЗЛД и КПК, уреждаща реда за обмен на информация, проследимостта на сигналите и координацията при осигуряване на защита, включително задължителна обратна връзка.**

Към настоящия момент, КПК е закрыта с решение на Народното събрание, считано от 28 януари 2026 г. Функциите на комисията се разпределят между други институции – разследващите дейности преминават към ГДБОП, а проверките на декларациите за имущество и конфликт на интереси – към Сметната палата, събраните до момента преписки, доказателствени материали и архиви пък се прехвърлят към ДАНС, която ще ги съхранява и стопанисва. В следствие на настъпилите промени, с Държавен вестник (ДВ) брой 16 от 10.02.2026 г. ЗЗЛПСПОИН е изменен и по-конкретно чл. 20, ал. 3:

*„Разпоредбата на ал. 2 не се прилага, когато сигналът съобщава за нарушения, извършени от лица, заемащи висши публични длъжности. В тези случаи Комисията изпраща сигнала за проверка на Сметната палата.“*

С измененията вече отпадна препращането и респ. разглеждането на сигнали подадени по ЗЗЛПСПОИН, като тази роля ще се изпълнява от Сметната палата. Към сметната палата ще се препращат сигнали, които навеждат за твърдения за конфликт на интереси по смисъла на този закон за лице, заемащо публична длъжност.

Тепърва следва да се създаде практика и сътрудничество със Сметната палата, в т.ч. и обща инструкция между двете институции, във връзка със ЗЗЛПСПОИН.

**Препоръка 17: КЗЛД да прилага цялостно правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, което да не се изчерпва с изискване на информация за етапа на проверката.**

КЗЛД продължава да полага усилия по линия сътрудничество и взаимодействие по линия ЗЗЛПСПОИН с всички КО, с цел поддържане на непрекъснат и траен контакт при извършване на проверките по сигналите.

Що се касае до упражняването на координационните и контролни правомощия на КЗЛД, в това число правомощието по чл. 20, ал. 4, последно предложение от ЗЗЛПСПОИН – Комисията „да дава указания за начина за извършване на проверката, които са задължителни за съответния орган“, следва да се има предвид, че независимо, че липсва приета процедура/методология за взаимодействие с КО, КЗЛД следи стриктно начина и резултата от извършваните проверки от КО, като съществуват случаи (които ще бъдат обект на одита през 2026 г.), при които Комисията е връщала писма до КО с изрично указание относно обявяване на резултати от проверки, които следва да бъдат при стриктното спазване на защитата на самоличността на СЛ, както и е връщала

писма до КО с указания за предоставяне на резултати от проверки с искане за предоставяне на подробен, мотивиран и ясен акт, съдържащ конкретни изводи и констатации относно извършената проверка по твърдените нарушения, като се вземе предвид, че резултатите от предоставената проверка са неясни и не дават основание КЗЛД да обоснове еднозначен извод дали са налице нарушения в областта на твърдяното нарушение или няма данни за такова нарушение. При друг случай, КО е извършил проверка по изпратен сигнал със заличени данни (съгласно чл. 20, ал. 2 от закона), като е върнал резултат от проверката, в който предоставят заключение без констатации за нарушения, като се споменава че „с оглед естеството и тематиката на постъпилния сигнал, както и невъзможността за разкриване на самоличността на подателя на сигнала сме в затруднение да изследваме посочените твърдения в сигнала“. В този случай, независимо че компетентния орган вече е извършил проверката и е върнал съответен резултат от същата, КЗЛД е поискала от СЛ разрешение за разкриване на самоличността му и след предоставено такова съгласие от лицето, КЗЛД отново е изпратила сигнала без заличени лични данни, за повторна и пълноценна проверка по изложеното в сигнала.

В този смисъл, Комисията обследва предоставените резултати от всеки КО по всеки конкретен сигнал, като винаги взема предвид дали предоставеният резултат от проверката дава основание КЗЛД да обоснове категоричен и ясен извод за наличието или липсата на съответното нарушение.

Нещо повече, през последните месеци КВПС изпраща подробна информация до СЛ, в която им разяснява, както реда за прилагане на коригиращите мерки по смисъла на чл. 33 от ЗЗЛПСПОИН, така и последователността в стъпките по прилагането и заявяването на същите – на лицето се посочва, че с подаването на молба до съответния КО ще разкрие самоличността си пред същия, но позитивите от това действие са в превес над запазването на самоличността му. Освен това, в тези случаи, КЗЛД влиза директно в правомощията си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, като независимо от предвидената възможност за СЛ да подаде молба до КО за възстановяване на положението, в което лицето се е намирало преди предприемането на ответните действия (чл. 33, ал. 5 от закона), изпраща отделно Писмо с указания до КО за прилагане на предвидените коригиращи мерки по закона, в случай че са налице основанията за това. Последното е обусловено, както от спецификата на всеки отделен сигнал (невъзможно е генерализиране на всеки отделен случай), така и от законодателната празнота как и с какъв акт следва да се приложат коригиращите мерки от КО, особено когато касаят реализирани ответни действия.

***В този смисъл, КЗЛД приема, че активно работи по прилагането на правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, което не се изчерпва с изискване на информация за етапа на проверката, но и тази препоръка е с продължаващо изпълнение.***

**Препоръка 18: Да се създаде отделен СЕОС, съвместно с Министерство на електронното управление, по отношение на кореспонденцията между КО и КЗЛД по ЗЗЛПСПОИН.**

На 20.02.2026 г. дирекция КВПС е внесла доклад до Председателя на КЗЛД, по отношение на тази препоръка, за предприемане на съответните действия, а именно:

1. Продължаване на осъществяването на взаимодействието с Министерство на електронното управление (МЕУ) във връзка със създаването на отделен СЕОС по отношение на кореспонденцията между компетентните органи по чл. 20 и КЗЛД по ЗЗЛПСПОИН, за да няма изтичане на информация по отношение на сигналите по реда на ЗЗЛПСПОИН и неправомерен достъп до тази информация, както и за да бъде минимизирано забавянето при получаването и препращането на сигнали по реда на чл. 28, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН;

2. Изпълнение на препоръката за съществуване и използване на отделен телефонен номер за директен контакт между лицата, подаващи сигнали за нарушения по реда на ЗЗЛПСПОИН и дирекция „КВПС“. В проект на одитен доклад от 06.02.2026 г. за извършен одит, отново е акцентирано на обстоятелството, че наличието на такъв директен телефонен номер е задължително съгласно изм. и доп. на ЗЗЛПСПОИН (ДВ бр. 38 от 9 май 2025 г.), тъй като „КВПС“ следва да може да получава сигнали по телефона, като посочи и дали телефонните

разговори се записват (чл. 21, т. 2 и чл. 15, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН). Тази телефонна връзка и контакт със сигнализиращото лице следва да се използва и за да може да се осъществява контрол относно ефективността на мерките за подкрепа и мерките за защита, на които има право сигнализиращото лице съгласно ЗЗЛПСПОИН.

Следва да се има предвид, че съществува специално създаден мобилен телефонен номер, предназначен за връзка с дирекция „КВПС“, който обаче по технически причини все още не е активен и обявен на сайта на Комисията за въпроси, касаещи приложението на ЗЗЛПСПОИН. КЗЛД работи по този въпрос, като се извършват всички нужни действия по финализиране и активиране на този номер.

Същото се касае и за взаимодействието с МЕУ по отношение на създаването на отделен СЕОС по отношение на кореспонденцията между компетентните органи по чл. 20 и КЗЛД по ЗЗЛПСПОИН. Действията по изпълнение на тази препоръка ще продължат активно и през 2026 г. и при редовно избран министър на електронното управление.

***КЗЛД приема, че работи активно по изпълнението на тази препоръка, която също е с продължаващо действие.***

**Препоръка 19:** Да се извърши проверка на интернет страниците на задължените субекти по чл. 12 и част от КО по чл. 20, ал.1 от ЗЗЛПСПОИН, след която да се дадат предписания за актуализиране на информацията за ЗЗЛПСПОИН, в това число последните промени в него, както и за електронната поща за подаване на сигнали в КВПС.

С оглед факта, че задължените субекти по чл. 12 от ЗЗЛПСПОИН са огромен и различен брой (към всеки отделен момент), ресурсът, с който разполага дирекция КВПС не го позволява. Освен това, известно е че срокът за разглеждане и препращане на един постъпил по ЗЗЛПСПОИН сигнал е 7-дневен, което води до практическа невъзможност да се съвместява препоръката с разглеждането на сигналите.

Следва да се отбележи, че кръгът на задължени субекти по чл. 12 от ЗЗЛПСПОИН в България е неопределяем, още повече с оглед факта, че всеки ден се регистрират и вписват нови търговски дружества, а други изпадат в несъстоятелност или ликвидация, или просто дейността им се прекратява. В този смисъл, **кръгът на задължените субекти по чл. 12 от закона са динамично и неопределяемо число. Подобна препоръка е практически неизпълнима.**

Въпреки това, КЗЛД полага усилия да вмени в задължените субекти познания на закона, както и указания да приведат своята дейност в съответствие с правилата на ЗЗЛПСПОИН. Поради тази причина, КЗЛД чрез компетентните органи и/или първостепенните разпоредители с бюджет и с цел да се проучи информираността на второстепенните и третостепенните разпоредители с бюджет се изпратиха уведомителни писма до първостепенните разпоредители относно изискванията на публичните органи за привеждане в съответствие с изискванията на ЗЗЛПСПОИН, като се отправи молба за разпространяване на същото към второстепенните и третостепенните разпоредители с бюджет. Също така се изпратиха уведомителни писма до Българска агенция за насърчване на малките и средни предприятия, Конфедерация на работодателите и индустриалците в България (КРИБ) и до Националното сдружение на общините в Република България, с цел информираност в частния сектор за изискванията на ЗЗЛПСПОИН. КЗЛД направи крачка в тази посока и като създаде брошури – „Ръководство по Закона защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения (ЗЗЛПСПОИН) с цел подпомагане практическото прилагане на закона.

### **III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ.**

Съгласно чл. 30 от ЗЗЛПСПОИН, КЗЛД подлежи на външен одит по отношение изпълнението на задълженията на закона и коректната работа със сигналите и защитата на техните податели. Компетентният орган за извършване на такъв одит е Омбудсманът на Република България. Одитът се извършва чрез проверки на място на работата на звено: Дирекция „Канал за външно подаване на сигнали“, като той включва проверка на спазването на сроковете за обработване на сигналите, качеството на взаимодействието между КЗЛД и другите компетентни органи, съответствието на регистрите със закона и други аспекти от дейността на

КЗЛД, като това позволява оценка на ефективността на КЗЛД по отношение на обработването на сигналите. По време на проверката се осигурява пълен достъп до работата на звеното.

Отделно от това, Омбудсманът на Република България разглежда жалби срещу КЗЛД, подадени от лица, които вече са подали сигнали до КЗЛД съгласно ЗЗЛПСПОИН, които считат, че техният сигнал не е бил разгледан по подходящ начин, имало е забавяне в решението на КЗЛД, има лоши административни практики и лицата не са били защитени или е имало нарушения на поверителността на тяхната информация, както и други нарушения.

Отправените препоръки от страна на институцията на Омбудсмана и проверяващия екип имат важно значение за подобряването и оптимизирането на работата на дирекция КВПС в КЗЛД във връзка със сигналите по реда на ЗЗЛПСПОИН.

В голяма част дадените препоръки са практически трудно изпълними, без въвеждането на нужната правна рамка и регламентация за това на законодателно ниво.

Комисията приема, че изпълнението по поне една трета от дадените препоръки е свързано изключително с неотложната необходимост от съществени и качествени законодателни изменения на ЗЗЛПСПОИН и редица други нормативни актове, свързани с неговото приложение (в това число нормативните актове, въз основа на които осъществяват дейността си КО).

КЗЛД не може да дописва и разработва механизми и процедури, за които няма законова делегация. Многократно КЗЛД изрази и продължава да изразява готовността и желанието си да работи съвместно с институцията на Омбудсмана по преодоляването и подобряването на законовите несъвършенства на ЗЗЛПСПОИН. Поради това, дадените на КЗЛД препоръки са важни ориентири в процеса на работата по сигналите и Комисията ще работи активно и целенасочено по изпълнението, на тези, които са обективно възможни за изпълнение.

За Комисията за защита на личните данни, като централен орган за външно подаване на сигнали е от изключително значение осигуряването и реализирането на пълна, всеобхватна и работеща защита на сигнализиращите лица.

В тази връзка, би следвало да е правно и логически оправдано да бъдат заложили малки, но изпълними цели и крачки за подобряването на дейността на дирекция КВПС, докато бъдат направени законодателни промени, без които този закон не би могъл да постигне целите си по същество.

Нужна е съвместна работа на много и различни нива – законодателна, осведомителна и широко разяснителна, тъй като не може законови празноти да бъдат възлагани за „дописване“ и „доразвиване“ от административен орган, на който са възложени изпълнение на основни, но не единствени функции по приложение на закон, без дори да притежава законодателна инициатива за извършване на съответните промени.

Отговорността за законодателните несъвършенства не следва да се търси от органа, който прилага закона, такъв какъвто е, а следва да е целенасочена работа за спешни и неотложни законови изменения в ЗЗЛПСПОИН.

Като заключение на всичко изложено в настоящето становище, следва да бъде посочено, че независимо от наличието на проблеми по отношение на работата на дирекция КВПС със сигналите по реда на ЗЗЛПСПОИН, е налице и започва да се утвърждава положителна тенденция във връзка с вече въведената практика на КЗЛД за издаване на Писмо за защита на СЛ и другите свързани с тях лица. Наблюдава се развитие на този институт в положителна насока. Работи се усилено по продължаващата комуникация със СЛ по време на проверките по сигналите и след тяхното приключване, с оглед обратната връзка с лицата, във връзка със прилагането на механизма на защитата на лицата, които имат право на такава по реда на закона.

Видно от редица съдебни актове, издаването на Писмото за защита и Удостоверението за качеството на сигнализиращо лице и защитата, която му се полага по реда на ЗЗЛПСПОИН, са основната причина съдът да възстановява сигнализиращите лица, независимо от основанията за освобождаването им. Навсякъде в съдебните актове се посочва, че именно конкретното писмо за защита, което КЗЛД предоставя е основание за прилагане на института по възстановяване на трудово/служебно правоотношение на лицата, които са подали сигнал по реда на закона. Това обстоятелство следва да бъде отчетено като най-съществения и значим позитив в режима на

защитата на сигнализиращите лица и нейното утвърждаване през изминалата календарна година, както и факта, че тази защита се предоставя на лицата в предвидения в закона 7-дневен срок.

Дори изтъкнатото несъвършенство по един от първите сигнали, с които е въведено издаването на нарочно Писмо за защита, в което са посочени и другите осем лица, на които се предоставя защита по реда на ЗЗЛПСПОИН, по-скоро е помогнало на съда при преценката относно наличието на „ответни действия“ във връзка с подадения сигнал. Съдът признава съществуването на връзка между подаването на сигнал и последващо уволнение на същото, поради което го възприема като ответно действие. Същото се отнася и за всички останали лица, посочени в Писмото за защита, като съдът ясно отчита, че фактът, че лицата са посочени в едно писмо, касаещо защитата, която им е предоставена по реда на ЗЗЛПСПОИН, е улеснила съда при преценката относно наличието на „ответни действия“ във връзка с подадения сигнал.

Това е безспорно положителна тенденция и практика, която се затвърждава в работния процес на дирекция КВПС.

Съществуват и проблеми при утвърждаването на тази тенденция, но следва да бъдат отчетени не само негативите, но и всички позитиви от нейното въвеждане, доколкото тя е създадена преди месеци и все още се прецизира и усъвършенства, като се подхожда индивидуално и съобразно конкретиката на всеки отделен сигнал за нарушение.

Мисията на Комисията е двустранна: от една страна, да защитава интересите и правата на лицата, подаващи сигнали за нередности, а от друга, да защитава интересите на държавата и Европейския съюз, като гарантира прозрачност, отчетност и почтеност в публичния и частния сектор.

С всеобщи усилия и отговорна екипна работа на ангажираните в този процес лица (физически и юридически) това може да стане и с годините — да се развие и усъвършенства.

***КЗЛД ще работи по изпълнението на дадените от институцията на Омбудсмана препоръки, които са практически и законово изпълними на този етап. Нужна е съвместна отговорна и екипна работа за една по-прозрачна, по-справедлива и по-добре защитена България – в интерес, както на гражданите, така и на Европейския съюз.***

## **ПРИЛОЖЕНИЕ №2: СТАНОВИЩЕ НА ОДИТНИЯ ЕКИП ПО ПРЕДОСТАВЕНИТЕ КОМЕНТАРИ НА КЗЛД**

Одитният екип разгледа предоставеното становище на КЗЛД, което съдържа анализ и аргументи относно степента на изпълнение на отправените препоръки от предходния доклад, както и становище по препоръките от настоящата одитна проверка, в рамките на външния одит по чл.30 от ЗЗЛПСПОИН.

Добре е да се подчертае, че констатациите в одитния доклад отразяват състоянието към момента на извършване на проверката. Предприетите след тази дата действия отразяват развитие на практиката на КЗЛД, което се отчита, но не изменя установеното положение към момента на одитната проверка. След разглеждане на предоставеното становище на КЗЛД одитният екип не установи основания за промяна на направените констатации, поради което същите се запазват в окончателния одитен доклад. От предоставеното становище на КЗЛД не се установиха забележки по констатациите, с оглед на което същите остават без промяна.

На следващо място и независимо от изразеното несъгласие с част от препоръките, в становището са отразени предприети организационни мерки и изменения в практиката, които по същество са в духа на отправените препоръки. Това се отчита като положителна стъпка в развитието в практиката на КЗЛД по отношение на защитата на сигнализиращите лица и ще бъде проследено в последващ външен одит.

## **I. СТАНОВИЩЕ НА КЗЛД ОТНОСНО ПРОСЛЕДЯВАНЕТО НА ПРЕПОРЪКИ ОТ ПРЕДХОДЕН ОДИТЕН ДОКЛАД**

В настоящата одитна проверка бе извършено и проследяване на изпълнението на препоръките, отправени в предходни одитни доклади с рег. №№ 37-36#3/05.03.2024 г., 37-18#6/24.02.2025 г., като за всяка препоръка бе определен статус на изпълнение върху основата на доказателствата, налични към момента на проверката.

Предоставеното становище на КЗЛД съдържа собствена оценка относно степента на изпълнение на част от тези препоръки. В този смисъл в случаите, в които впоследствие са предприети допълнителни действия, същите ще бъдат предмет на проследяване в следващата одитна проверка, с оглед установяване на тяхното изпълнение и устойчивост.

В допълнение към изложеното, екипът по проверка счита за необходимо да направи уточнение на определени препоръки, по които в предоставеното становище от КЗЛД са развити с допълнителни и разширени аргументи.

**Относно препоръка 3:** Да се въведат унифицирани критерии за оценка на достоверността и правдоподобността на сигналите, за да се избегнат непоследователни решения.

По отношение на изложената теза на КЗЛД, свързана с юридическата природа на понятията „редовност“, „допустимост“, „достоверност“ и „правдоподобност“, одитният екип не оспорва, че преценката за тези критерии се извършва от правоспособни юристи.

Следва да се отбележи обаче, че предметът на одитната препоръка не е свързан с липса на правна квалификация на служителите, нито с необходимостта от „заместване“ на експертната преценка с механично прилагане на „формален списък“, „шаблон“. В тази връзка, позоваването на „изкуствен интелект“ и противопоставянето му на „човешкия фактор“ не кореспондира с целта на препоръката. Изкуственият интелект не е споменат никъде в одитния доклад, но е посочен в становището на КЗЛД. Одитният екип в никакъв случай не препоръчва използване на системи с изкуствен интелект в управлението на сигнали по ЗЗЛПСПОИН.

Препоръката е насочена към въвеждане на вътрешна, проследима и еднакво прилагана рамка, която да подпомага експертната оценка относно лица в сходна ситуация. В този смисъл, наличието на „унифициран списък“ или друг вътрешен инструмент не елиминира човешката преценка.

Фактът, че със становището е представен примерен „унифициран списък“ относно преценката за РДДП по същество потвърждава възможността за въвеждане на такава преценка и рамка. Нейното естество, утвърждаване и реално внедряване в КЗЛД ще бъдат предмет на последващо проследяване от външния одит.

**В допълнение към изложеното** и предвид разширените съображения, развити в становището на КЗЛД относно приложното поле на закона и понятията за „*работен контекст*“ и „*обществен интерес*“, одитният екип счита за необходимо да направи следното уточнение.

В представеното становище се развива тезата, че наличието на „*работен контекст*“ по смисъла на ЗЗЛПСПОИН предполага във всички случаи някаква форма на **икономическа или парична възмездност и позиция на икономическа уязвимост**.

Одитният екип отчита позоваването на съображения от преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1937, свързани с икономическата уязвимост. Същевременно, следва да се има предвид, че законодателят е възприел по-широка формулировка на понятието „*работен контекст*“, като разпоредбата на чл.2 от ЗЗЛПСПОИН разграничава изрично „*изпълнение на трудови или служебни задължения*“ от „*друг работен контекст*“, което показва, че законодателят не свежда приложното поле единствено до класическите възмездни правоотношения. Законът също така, изрично включва категории лица, при които възмездността не е определящ белег (напр. доброволци, неплатени стажанти, лица в преддоговорни отношения, както и лица, които вече нямат трудови или служебни правоотношения със ЗЛ), което предполага, че „*работният контекст*“ не следва да се тълкува единствено през призмата на икономическа зависимост.

Дефиницията по § 1, т. 4 от ДР на ЗЗЛПСПОИН допълнително обхваща „*настоящи или минали работни дейности ... независимо от тяхното естество*“, **без изрично да поставя изискване за възмездност**.

В този смисъл, въвеждането на универсално условие за парична възмездност или икономическа зависимост като задължителен елемент на „*работния контекст*“ би представлявало **ограничително тълкуване извън изрично установената законова рамка**.

По отношение на „обществения интерес“ одитният екип отчита изложените аргументи, включително позоваването на съдебна практика и съображения от преамбюла на Директива (ЕС) 2019/1937.

Следва да се има в предвид, че ЗЗЛПСПОИН обвързва приложението си с нарушения, които застрашават или увреждат обществения интерес, като предметният обхват на закона е конкретизиран в чл. 3 от ЗЗЛПСПОИН чрез изброяване на определени области и правни режими. В този смисъл законодателят е очертал областите, в които „общественият интерес“ може да се счита за засегнат или потенциално застрашен.

Безспорно, преценката за наличие на „обществен интерес“ е въпрос на оценка във всеки отделен случай, но тази оценка трябва да се извършва в рамките на законово определения обхват на ЗЗЛПСПОИН и в съответствие с неговата цел, а именно: осигуряване на защита на СЛ при данни за нарушение в посочените от законодателя области. Тълкуване, което води до прекомерно стесняване на приложното поле чрез допълнителни ограничителни критерии би накърнило ефективното прилагане на закона. Преценката за личен интерес не обуславя автоматична липса на обществен интерес и липса на основания за прилагане на защита.

## **II. ПРЕПОРЪКИ КЪМ КЗЛД В РЕЗУЛТАТ НА ИЗВЪРШЕН ОДИТ В ПЕРИОДА 01.10.2025 г. – 14.11.2025 г., КАСАЕЩ НАСТОЯЩИЯ ПРОВЕРЯВАН ПЕРИОД 01.10.2024 г. - 30.09.2025 г.:**

Препоръките са формулирани въз основа на констатациите към момента на извършване на одитната проверка. Съгласно одитната методология, изпълнението им подлежи на проследяване в рамките на последващ одитен цикъл.

След анализ на представеното становище на КЗЛД одитният екип счита за необходимо да изложи допълнителни съображения по част от отправените препоръки.

**Препоръка 2:** Да се въведе механизъм за проследяване на защитата след предоставяне на писмото/удостоверение на СЛ.

Одитният екип отчита аргументите на КЗЛД по дадената препоръка. Добре е да се уточни, че препоръката не предполага въвеждане на нови правомощия или „дописване“ на закона, а въвеждане на рамка, която да подпомага ефективността на предоставената защита и да осигурява проследимост при постъпване на информация за последващи ответни действия, като гарантира и неговото практическо приложение.

В този смисъл посоченото в становището, че е въведен „стандартен текст“ в писмата и са планирани канали за контакт с КО могат да се отчетат като положителна стъпка. Към момента на одитната проверка обаче това не бе установена процедура за реакция, минимален набор от действия при информация за ответно действие, документиране, както и последващи действия. Добре е да се изясни, че въвеждането на вътрешни мерки в тази насока не представлява „дописване“ на закона, а гарантиране на неговото практическо приложение.

В тази връзка следва да се подчертае, че в административното право законът очертава компетентността и целта, но не регламентира изчерпателно всяка организационна или процедурна стъпка. Съгласно принципите на служебното начало и установяване на обективната истина (чл. 7 и чл. 13 от АПК), административният орган е длъжен активно да събира и преценява релевантните факти и да осигурява ефективно упражняване на възложените му правомощия. Това предполага организационна автономия при разработването на вътрешни правила и методики, които конкретизират начина на прилагане на закона, без да създават нови материални задължения извън него.

Нормативната непълнота не представлява забрана за действие, когато компетентността се извежда от систематиката и целите на закона. ЗЗЛПСПОИН възлага на КЗЛД централна и водеща функция спрямо защитата на сигнализиращите лица, включително чрез административно-наказателни правомощия. Защитата по закона се приема за безсрочна и продължаваща, тъй като нито в директивата, нито в ЗЗЛПСПОИН е предвидено времево ограничение. Логично следва да съществува и възможност за институционална реакция при данни за нейното нарушаване-независимо, че производството за установяване на твърдените нарушения може да е приключило и без установяване на нарушение от ЗЛ, но независимо от

това за СЛ да са настъпили ответни действия, които могат да са продължаващи във времето. В този дух е и често използваното от КЗЛД основание за прекратяване на производството по ЗЗЛПСПОИН след проверките от КО, като *приключването на производството не засяга защитата* (чл. 25, ал. 1, т.5, б. „а“, предл. трето от ЗЗЛПСПОИН). В противен случай се формира несъответствие между нормативната декларация за защита и нейното практическо осигуряване. **Приемането, че отсъствието на изрична законова регламентация освобождава органа от необходимостта да осигури практическа ефективност на защитата би довело до превръщане на нормативната празнота в основание за институционална пасивност.** С тази пасивност се създават всички възможни предпоставки засегнатите лица не само да усещат безнаказаност, а да продължават необезпокоявано да упражняват ответни действия. Подобно тълкуване не съответства на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, като в Решение № 1 от 27.01.2005 г. на КС по дело № 8/2004 г. Конституционният съд на РБ приема, че „правова държава“ означава „... *упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност*“. В този смисъл, правовата държава предполага не само формално съществуване на правни норми, но и тяхното реално и ефективно прилагане. В своята практика, Конституционният съд последователно разгръща съдържанието на понятието за правова държава с оглед на формалния елемент - правна сигурност, както и произтичащите материалноправни изисквания. Всички те са обединени от идеята за върховенството на правото - универсалната и еднаква обвързваща сила на правото по отношение на всички правни субекти. В духа на горепосоченото, одитният екип счита, че водещата функция на КЗЛД не може да се свежда единствено до издаване на писмо/удостоверение и/или писмо за забрана за ответни действия към засегнатото лице (релевантно за предходната практика на КЗЛД), без последваща оценка и санкционна реакция при данни за продължаващи ответни действия. При тази практика на КЗЛД защитата по ЗЗЛПСПОИН е само и единствено нормативно прогласена, но не се прилага. Въпреки описаното в нормативната уредба, КЗЛД посочва, че не е в състояние самостоятелно да прави заключения дали ответни действия са осъществени или не, като се дистанцира от предвиденото в закона.

**Препоръка 3:** Да се разработи методология за първоначална и последваща оценка и управление на риска от ответни действия.

Одитният екип отчита изложените съображения на КЗЛД по тази препоръка. Следва да се има в предвид, че одитната препоръка е насочена към въвеждане на вътрешни ориентири за оценка на риска, които да **подпомагат** експертната работа и да осигуряват **последователност, предвидимост и документиране** на оценката и на своевременна реакция, с оглед на своевременна реакция при материализиране на риска. Това не представлява създаване на нови материалноправни категории или „дописване“ на закона.

Аргументът на КЗЛД, че „*липсата на легална дефиниция „какво изобщо е механизъм за проследяване на защитата“ в режима на ЗЗЛПСПОИН...*, както и липсата на правна регламентация за необходимостта от такъв механизъм“ поставя Комисията в „**уязвимо положение**“ не може да служи като основание за отказ от разработване на процедурни стандарти. Според директивата и ЗЗЛПСПОИН в „**уязвимо положение**“ **всъщност е СЛ**, а Комисията е основният административен орган, който следва да защитава СЛ. **Правната сигурност се гарантира чрез яснота и предвидимост на действията на администрацията, а не чрез въздържане от действие при наличие на законова цел, която следва да бъде реализирана.**

Самата позиция на КЗЛД съдържа **примерен набор от критерии**, част от които биха могли да се използват като основа за такъв вътрешен инструмент за подпомагане на оценката на сигналите. Изпълнението на препоръката предполага създаване и прилагане на вътрешна рамка, която да подпомага последователното и обосновано прилагане на критериите при разглеждане на сигналите. Към момента на одитната проверка не бе установено наличието на утвърдена и внедрена методология в тази насока.

**Препоръка 5:** Да се разработи механизъм за проследяване защитата от ответни действия след приключване на проверката от КО.

Одитният екип отчита въведената „нова практика“ след връчване на проекта на доклад до КЗЛД, в писмата до сигнализиращите лица да се включва покана за своевременно информиране при настъпване на последващи ответни действия. Включването на уведомителен текст в писмата би представлявало положителна стъпка, но не съставлява самостоятелен механизъм за осигуряване на ефективността на защитата.

**Препоръка 11:** Да се предвиди защита за СЛ от ответни действия, които могат да бъдат извършени, както от всяко едно ЗЛ (независимо от вид работен контекст в сигнала), така и от свързани със ЗЛ лица.

Одитният екип отчита изложеното становище на КЗЛД относно трудностите при разграничаването на ответни действия от други законово допустими мерки, както и позоваването на разпоредбата на чл. 40, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН. Следва обаче да се има предвид, че тази разпоредба урежда разпределението на доказателствената тежест в съдебно или административноправно производство, но не изключва възможността компетентният административен орган да извършва първоначална преценка при наличие на данни за ответни действия в рамките на своите правомощия по закона.

Одитният екип обръща внимание на изброените примерни ответни действия в чл. 33, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН, които включват и действия, които могат да бъдат предприети от работодател-ЗЛ на други правни основания. Също така обръща внимание, че през м. май 2025 г. законодателят изрично е изменил текста на чл. 40, ал. 2, изр. второ от ЗЗЛПСПОИН, като чл. 40, ал. 2 понастоящем е със следният текст: „(2) (Изм. - ДВ, бр. 88 от 2023 г., изм. - ДВ, бр. 38 от 2025 г.) В случай на съдебен или административноправен процес, в който лице по чл. 5 твърди, че е било обект на ответни действия по чл. 33 и че тези действия са реакция на подаден сигнал или публично оповестяване на информация, лицето, което е предприело увреждащата мярка, следва да докаже, че предприетите ответни действия не са били свързани по никакъв начин с подадения сигнал или публичното оповестяване. Не се смята, че ответното действие е извършено като реакция на подаден от лицето сигнал или публично оповестена информация, когато от преценката на всички обстоятелства може да се направи обоснован извод, че е налице правно основание за прилагането на мярката.“

В допълнение на горното, следва да се има в предвид, че в чл. 21, параграф 5 от директивата и чл. 40, ал. 2 от ЗЗЛПСПОИН се пояснява обърнатата доказателствена тежест при ответни действия. Директивата уточнява при какви условия се счита, че са налице ответни действия с цел отмъщение: 1. когато СЛ докаже, че е подало сигнал (или направило публично оповестяване); 2. и е претърпяло вреда. **С едновременното изпълнение на тези две условия се счита, че ответните действия (вредата) са причинени на СЛ с цел отмъщение за сигнала или за публичното оповестяване.** Наличието на тези условия се установява при административноправен или съдебен процес и се извършва *prima facie* (т.е. не изисква задълбочена преценка). Производството пред КЗЛД е процес с административноправен характер - следователно, извършването на тази преценка е и в правомощията на КЗЛД, а не единствено на съда. От друга страна, законодателят пояснява, че преценка отвъд установяване на ответни действия *prima facie* от административния или съдебния орган се извършва само ако лицето, предприело увреждащата мярка опита да докаже, че те **не са били свързани по никакъв начин** с подадения сигнал или публичното оповестяване (обърната доказателствена тежест). Това е така, ако от **преценката на всички обстоятелства** може да се направи **обоснован извод, че е налице правно основание за прилагането на мярката**. Производството пред КЗЛД е административно и според законодателя няма пречки такова производство да установи, както преценката *prima facie*, така и преценката при оспорване на ответните действия от ЗЛ. Още повече, че установяването им от КЗЛД е необходима стъпка, за да може Комисията да приложи чл. 43 от ЗЗЛПСПОИН - да наложи глоба на лица, предприели ответни действия срещу СЛ. Макар за такива ответни действия да може да се посочи някакво правно основание, наличието на такова не ги оправдава - трябва да се докаже, че те не са свързани по никакъв начин с подадения сигнал.

Директивата пояснява причината за тази улеснена преценка *prima facie* и за обърнатата доказателствена тежест - има вероятност ответните действия с цел отмъщение да бъдат оправдани на основание, различно от подаването на сигнал и за СЛ да бъде много трудно да докаже връзката между подаването на сигнала и ответните действия с цел отмъщение, докато извършителят на ответните действия може да разполага с по-големи правомощия и ресурси, за да документира предприетите действия и основанията. В този дух, с изм. и доп. на ЗЗЛПСПОИН от м. май 2025 г. законодателят уточнява формулировката на чл. 40, ал. 2, изр. второ от ЗЗЛПСПОИН - „не се смята, че ответното действие е извършено като реакция на подаден от лицето сигнал или публично оповестена информация, когато **от преценката на всички обстоятелства** може да се направи обоснован извод, **че е налице правно основание** за прилагането на мярката.“ Освен изрична забрана за ответни действия с цел отмъщение, директивата предвижда и достъп до защита на СЛ. В този смисъл, Комисията, като централен орган за външно подаване на сигнали по ЗЗЛПСПОИН, е задължена да осигури включително коректната работа със сигналите и защитата на техните податели (чл. 30, ал. 1 от ЗЗЛПСПОИН). Още повече, че ЗЗЛПСПОИН предвижда самостоятелна административнонаказателна компетентност на КЗЛД (преди съдебната), включително чрез съставяне на актове и наказателни постановления по реда на Закона за административните нарушения и наказания. Като е предвидена и възможност за съдебен контрол върху издадените актове. Законът не съдържа изискване причинно-следствената връзка да бъде установена предварително с влязъл в сила съдебен акт, за да бъде активиран санкционният механизъм. В рамките на административнонаказателното производство именно административният орган установява релевантните факти и правната квалификация, като съдът упражнява последващ контрол при обжалване.

**Препоръка 12:** Да се разпишат промени във вътрешните правила на Комисията в синхрон със смисъла, целите и разпоредбите на ЗЗЛПСПОИН и директивата, като за сигнали за нарушения на личните данни от обществен интерес, подадени по реда на ЗЗЛПСПОИН, проверки да се извършват съобразно с изискванията за защита на ЗЗЛПСПОИН, в т.ч. и без разкриване самоличността на СЛ.

Одитният екип отчита изложеното становище на КЗЛД относно приложението на чл. 19, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН и разглеждането на сигнали, свързани с нарушения на законодателството за защита на личните данни по реда на Регламент (ЕС) 2016/679 и Закона за защита на личните данни. Същевременно, направените в одитния доклад констатации се основават на установената практика при разглеждане на подобни сигнали в рамките на Комисията и на отражението ѝ върху прилагането на режима на защита по ЗЗЛПСПОИН.

**Препоръка 14:** КЗЛД да изготви и приеме процедура/правила относно действията, които се предприемат при погрешно регистрирани документи в системата „Сигнал“, без да се използва техническата възможност за изтриването им.

Одитният екип отчита изложеното от КЗЛД техническо разяснение относно архитектурата на системата Сигнал и разграничението между логическо деактивиране на административен запис и физическо изтриване на първичен запис. Одитният екип нееднократно (устно и писмено) поиска информация за този изтрит документ от справките за КВПС-01 по време на одитната проверка.

Предоставена бе едва част от описаната от КЗЛД в становището информация, като не се предостави достъп до „[...] *слоя за съхранение на данни, което гарантира наличието на audit trail* [...]“. По време на одитната проверка е отговорено писмено единствено, че **“Пълния набор от документи и кореспонденция, свързана с изтрити преписки от системата „Сигнал“ /напр. КВПС-01-22/ — посоченият номер е изтрит от администраторите в институцията, съгласно предоставените им правомощия, след като е установено, че е създаден погрешно като преписка (нов входящ документ с номенклатура КВПС-01), вместо като сигнал с УИН. Действието е извършено с цел коректно водене на документацията и недопускане на дублиране на записи в системата. Впоследствие същият е заведен наново. по правилния ред със следващ пореден номер в системата Сквпс-01-23/17.04.2025 г. и УИН WB2504170001.)**“

Следователно, изложеното от КЗЛД в становището не е могло да бъде обект на пълна проверка от одитния екип.

**Препоръка 16:** Да се изготви съвместна инструкция по чл. 67, ал. 2 от ЗПК между КЗЛД и КПК, уреждаща реда за обмен на информация, проследимостта на сигналите и координацията при осигуряване на защита, включително задължителна обратна връзка.

Одитният екип отчита изложеното от КЗЛД относно настъпилите законодателни промени, включително закриването на КПК и прехвърлянето на част от нейните функции към Сметната палата. С оглед на тези изменения препоръката се актуализира, като се отнася до необходимостта от установяване на координация и обмен на информация между КЗЛД и Сметната палата при разглеждането на сигнали по ЗЗЛПСПОИН.

**Препоръката се изменя по следния начин:** „Да се предприемат действия за изготвяне и приемане на съвместна инструкция между КЗЛД и Сметната палата, която да урежда реда за обмен на информация, проследимостта на сигналите и координацията между институциите при осигуряване на защита на сигнализиращите лица, включително предоставяне на обратна връзка.“

**Препоръка 17:** КЗЛД да прилага цялостно правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН, което да не се изчерпва с изискване на информация за етапа на проверката.

Одитният екип отчита изложеното от КЗЛД относно предприети действия по взаимодействие с компетентните органи в отделни случаи, в които са отправяни искания за допълнителна информация или уточняване на резултатите от извършени проверки. Следва обаче да се има предвид, че по време на одитната проверка КЗЛД изрично е посочила, че не са налице случаи, при които Комисията да се е възползвала от правомощието си по чл. 20, ал. 4 от ЗЗЛПСПОИН да дава указания за начина на извършване на проверката от компетентните органи, като е уточнено, че на практика се прилага единствено изискването на информация за етапа на проверката. С оглед на това, изложеното в становището не променя направените одитни констатации.

**Заклучение:** С оглед на изложените констатации и анализ в настоящия одитен доклад, както и на отправените препоръки към КЗЛД и към органите на законодателната и изпълнителната власт, одитният екип отчита значението на последователното развитие на институционалната практика по прилагането на ЗЗЛПСПОИН и на самата нормативна рамка.

Предоставената от КЗЛД информация за промяна на практиката си по разглеждане на сигнали и предоставяне на защита на сигнализиращите лица се отчита, като и ще бъде документирана, проследена и анализирана в следващия одитен цикъл. Следва да се има в предвид, че отправените в глава XII препоръки също имат за цел да подпомогнат усъвършенстването на нормативната уредба, така че да се гарантира по-ефективна защита на сигнализиращите лица и по-добро прилагане на реда за подаване и разглеждане на сигнали.