

Диляна ТОНЧЕВА

Великотърновски университет „Св. св. Кирил и Методий“

Велико Търново, България

dilyana_toncheva@abv.bg

**ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА ДОСТЪП ДО
ОБЩЕСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ В
ПРАКТИЧЕСКОТО АКАДЕМИЧНО ОБУЧЕНИЕ ПО
ЖУРНАЛИСТИКА
(Опитът на ВТУ)¹**

Dilyana TONCHEVA

St. Cyril and St. Methodius University of Veliko Tarnovo

Veliko Tarnovo, Bulgaria

dilyana_toncheva@abv.bg

**THE APPLICATION OF ACCESS
TO PUBLIC INFORMATION ACT IN PRACTICAL
ACADEMIC JOURNALISM TRAINING
(The experience of UVT)**

The topic of this paper focuses on the Access to Public Information Acts (APIA) as one of the major civil society's instruments in modern democracies. Their elaboration is the result of the global social and political tendencies on the border of 20th and 21st centuries. The author draws attention to the importance of this type of legislation both for the relations between citizens and institutions and for the effective work of journalists all around the world and in Bulgaria. The aims are to present a students' experiment conducted during the current academic year, which included practical journalistic work with the local authorities and other institutions, and to prove the necessity for APIA to be systematically included in the practical academic training in journalism.

Keywords: Access to Public Information Act, students experiment, journalism education, institutions, ratings.

¹ Авторът изказва благодарност на ръководителя на проучването и консултант на настоящия доклад д-р Десислава Андреева, както и на колегите студенти, взели участие в експеримента: Виктория Памукова, Кети Христова, Ивелин Митев, Петър Петров, Даяна Иванова, Мила Караиванова, Биляна Илонова, Петра Дамянова и Лора Христова.

Въведение

Достъпът до информацията на институции и държавни органи е реално проявление на свободата на информация. Световното развитие в икономическата, научната, техническата, политическата и социалната сфера е продукт на човешкото развитие, което се дължи на достъпа до информация (Sauti 2012: 1).

В случай че достъпът до информация се използва от журналисти, очакванията за правата и отговорността на гражданското общество се засилват, тъй като именно журналистите са представителите и говорителите на обществото пред управляващите (в идеалния случай, разбира се). Днес обаче, в епохата на постистината на практика проверката на публично достъпната информация е задължение не само на медиите, но и на потребителите в лицето на редовите граждани.

В тази връзка, обучението на бъдещите журналисти в постановките и прилагането на законодателството, което предоставя възможности за достъп до информацията от държавни и публични организации, е повече от препоръчително.

Предмет на настоящия доклад е разглеждането на законодателството за достъп до обществена информация в контекстуалната рамка на световната и местната практика, както и обвързването му с образованието по журналистика.

Целта на изложението е да осигури аргументация на тезата за необходимостта от изучаването на това законодателство и използването му от граждани и журналисти, като изложи в нейна подкрепа резултатите от конкретна учебна инициатива. Тя илюстрира лесните възможности, които предоставя електронният достъп до обществената информация, и същевременно позволява на студентите да работят с институциите в реална среда, като сами се убедят в полезността на посочения законов инструмент.

Използваният изследователски метод е емпиричният, като от етапите от цикъла на емпиричното знание, формулирани от Адриан де Гроот, се фокусираме основно на директното наблюдение и експеримент, индукция, проверка и оценка. Прилага се задължителният за всяко проучване аналитичен метод.

Теоретична база и обосновка

Начинът, по който журналистите представят информацията, свързана с работата на институциите, е от ключова важност. Нейният контекст трябва да бъде разбран и подходящ за обществеността. За да се постигне това, качеството на представената информация е определящо. То може да бъде измерено въз основа на източника на информацията, колко изчерпателна и релевантна на обществените интереси е тя и доколко може да бъде проверена чрез позволените от законодателството инструменти.

Тези особености на журналистическата работа са свързани с етиката и чувството за отговорност към широката общественост от страна на репортера

или анализатора. Той трябва да помага на обществото да разбере огромните бази данни с информация, които вече са на разположение, и по-важното, да притежава компетенциите и волята за проверка на надеждността им.

Конкретно в България инициатива за приемане на Закон за достъп до обществена информация (ЗДОИ) е подета след чернобилската авария. Тогава българското правителство (наред със съветското) е обвинено, че укрива информация от обществеността относно реалния мащаб и последствията от бедствието. По този повод в България се формира политическо движение „Екогласност“, което се обединява около искането за пълна и точна информация по екологичните проблеми. Гласува се Закон за опазване на околната среда (1991), който регламентира и първия в България достъп до информация.

След свалянето на Тодор Живков през 1989 г. и приемането на новата Конституция на 13 юли 1991 г. първите публикувани документи са от т.нар. класифицирана група на „държавната тайна“. През 1996 г. страната ни е изправена пред хиперинфлация и въпреки възможността за достъп до статистическа и икономическа информация, включително и финансовата информация на БНБ, гражданите рядко се възползват от законовото си право за достъп до информация. Преди въвеждането на ЗДОИ журналисти, граждани и НПО упражняват правото си на достъп до информация, опирайки се единствено на чл. 41 от Конституцията.

ЗДОИ е обнародван в бр. 55 на Държавен вестник от 7 юли 2000 г. Такъв закон се приема за първи път в България. Последните съществени изменения в него са от 11 декември 2015 г. и касаят подобряването на процеса за повторното използване на информация (най-вече възможностите за електронен достъп) от общественения сектор (в съответствие с Директива 2013/37/ЕС).

Европейското законодателство, на свой ред, гарантира на гражданите право на достъп до документи на институциите на Европейския съюз чрез документи като: Зелена книга, Харта на основните права на Европейския съюз (2007/С 303/01), Регламент (ЕО) № 1367/2006, Регламент № 1049/2001, Директива 2003/4/ЕС, Кодекс за поведение относно обществения достъп до документите на Европейската комисия и Съвета на Европейския съюз.

През 2008 г. бе приет първият в света правно-задължителен договор, гарантиращ достъпа до информация – Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа. Основните международни норми, касаещи правата за достъп до информация са няколко: Всеобща декларация за Правата на човека (чл. 19), Международен пакт за гражданските и политическите права (чл. 19, ал. 1, 2, 3), Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (чл. 10, ал. 1 и 2), Европейска конвенция за достъп до официални документи.

Закопи от тази категория съществуват и се прилагат в повечето демократични държави. Те улесняват всеки гражданин или юридическо лице в търсенето на информация, тъй като с тях се предоставя достъп до най-пълната

съществуваща база данни – тази на държавата. Закон за достъп до информация има в 133 страни по света, което означава, че от всички 196 международно признати държави 63 не са регламентирали ясно правото на достъп до информация за гражданите.

Веднага след световния бум на този тип законодателство около 2000 г. различни организации и съюзи създават платформи за обучение, проучване и популяризиране на гражданските инициативи във връзка с приемането и прилагането на достъпа до информация. Изследват се както историческите причини, довели до обществената необходимост от подобно законодателство, така и неговата ефективност и възможности при реалното му прилагане. Сайтът *Global Right to Information Rating*² предлага рейтинг на страните по света, които разполагат със закони за достъп до информация. Използва се рейтингът *RTI*, който е водеща методология за оценка на приложението на правото за достъп до информация³. Класацията разпределя страните в няколко (цветови) категории според получени точки по различни показатели. С тъмнозелено например са оцветени държавите-отличници, получили над 125 точки (при максимум 150), а с тъмночервено са онези с под 50 точки. Точките се сумират по различни критерии⁴.

Изследванията⁵ показват едно – през годините в резултат на различни обществено-политически промени класацията се променя значително само за някои страни. България например за 2011 г. (когато е първото изследване на

² <https://www.rti-rating.org/>. Съдържанието на уебсайта е лицензирано от Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0. Основна цел е да се предоставя адекватна и сигурна оценка с възможност за сравнение на общата правна рамка за достъпа до информация.

³ Рейтингът *RTI* е програма, основана от организациите *Access Info Europe* (*AIE* – Достъп Европейска информация) и *Centre for Law and Democracy* (*CLD* – Център по право и демокрация).

⁴ Пълно описание на критериите и броят получени точки за отделни показатели във всеки раздел, както и интерактивната цветова карта, може да се видят на <https://www.rti-rating.org/country-data/scoring/>.

⁵ Въпреки че са налице вариации, обикновено абривиатурите *ATI* (*access to information* – достъп до информация), *FOI* (*freedom of information* – свобода на информацията) и *RTI* (*right to information* – право на информация) се използват в синонимен ред в зависимост от страната, в която се прилагат. Например в САЩ и Великобритания се използва *FOI*, в Индия – *RTI*. За България в преводни материали се среща съкращението *ATI*, но се вижда, че страната ни е оценена и по рейтинг за другата абривиатура – *RTI*. В този сайт Щатите не са отбелязани, както и Гренландия и повечето африкански страни, вероятно поради тази „несъответственост“ на наименованията за правните рамки, касаещи достъпа до информация. В семантичен план разликите отбелязват различните смислови акценти, които се изтъкват – свободата от ограничения, наличието на законова рамка или в случая с *ATI* – позитивното право на гражданите (Hassane Cissé, et al. 2014: 599).

организацията) е на 21 място, в групата на „тъмнозелените“ страни („отличниците“), където силата на достъпа до информация е от голямо значение. През следващите години обаче падаме в класацията, като заемаме последователно 33-то (2012), 41-во (2014), 45-то (2016), 46-то (2017) и 55-то (2018) място.

За 2018 и 2019 г. на челните пет места са Афганистан (139 точки от възможни 150), Мексико (136 точки), Сърбия (135 точки), Шри Ланка (131 точки) и Словения (129 точки). Към момента на написване на настоящия текст България е 57-то място, с получени 91 точки, което я нарежда след Аржентина, Гватемала и Уругвай. В класацията ни следват Канада, Ямайка, Черна гора. Последни са Лихтенщайн (39 точки), Австрия (33 точки) и Палау (33 точки).

Освен рейтинг на държавите по света, програмата RTI предлага класация и на международни организации⁶. По рейтинга RTI законите на Организацията на американските щати са първи по сила в международното юридическо пространство (142 от 150 точки). На второ място е Африканския съюз (138 точки), трети в класацията е Европейският съюз (96 точки), а четвъртата (и последна в списъка) организация е Съветът на Европа (81 точки).

Във Великобритания ресорът по достъп до информация е обезпечен с отделна институция – Information Commissioner’s Office (ICO)⁷, който се ръководи от комисар по информацията, Елизабет Денхам. Тя призовава за активно споделяне и разкриване на документи от обществен интерес, като настоява за по-голяма ангажираност на частните компании при неговото спазване.

В другия край на амплитудата стои Латинска Америка. Усилията за демократични избори и свободна преса не са достатъчни за пълното преодоляване на последиците от авторитарните режими и военните диктатури на континента. Признаването на необходимостта от достъп до информация затвърждава усилията, които страните на континента полагат за изработване на адекватни и качествени закони, обезпечаващи правилното функциониране на демокрацията. В Бразилия например *Законът за достъп до информация*, подписан от президента Дилма Русеф през 2012 г., е оценен като един от най-добрите и изчерпателни закони. Журналистите редовно се възползват от него, и то при реализиране на значими разследващи проекти (Transparency 2013).

Против общото мнение, че страните от африканския континент са изостанали в социално, политическо и юридическо отношение, само поглед върху законодателството им, свързано с достъп до информация, е достатъчен да промени това становище. Африканската платформа за достъп до информация (APAI) обединява няколко сходни организации, които защитават свободата на медиите и демократичното развитие в Африка (African). APAI е учредена през

⁶ <https://www.rti-rating.org/international-institutions/>

⁷ Това е независим орган, създаден, за да защитава информационните права на обществото, като насърчава откритостта на публичните органи и неприкосновеността на личните данни на физическите лица

2009 г., когато се навършват 20 години от споразумението във Виндхук⁸. Остават съмненията обаче, че наличието на перфектни закони не е достатъчно, ако прилагането им не е на същата висота.

В Азия страните със закони за свобода на информацията формират малцинство. Само 15 от 49 азиатски страни имат такива закони: Нова Зеландия (приет 1982 г.), Южна Корея (1996), Тайланд (1997), Япония (1999), Пакистан (2002), Узбекистан (2002), Индия (2005), Тайван (2005), Киргизстан (2007), Непал (2007), Индонезия (2008), Таджикистан (2008), Бангладеш (2008), Китай⁹ (2008) и Монголия (2011) (Rappler 2014).

В Русия функционират два закона за достъп до информация, въведени през 2008 г. Анализатори отчитат, че достъпът до статистическа информация в страната се разширява, но съществуващото законодателство не позволява подобряването на неговото качество. Съществува мнението, че достъпът до информация е несигурен, като голямо значение за бъдещото му прилагане има частният бизнес (Дзялошинский: 1997).

Как стоят нещата на Балканите? *Законът за правото на информация в официални документи* от 1999 година е първият на Балканите, приет от правителството на Албания. България е втората страна, която изработва подобен закон (2000). Следват Румъния (2001), Сърбия (2003), Турция (2003 и 2004), Босна и Херцеговина, Словения (2005), Северна Македония (2004 и 2006), Гърция и Черна гора, Косово (2010, две години след като страната обявява независимостта си), Хърватия (2013, предполага се във връзка с приемането на страната в Европейския съюз същата година).

В българския ЗДОИ е залегнал принципът на равен достъп до информация. В юридическия акт, както и в многото наръчници, доклади и непрекъснат мониторинг, който осъществяват от Програмата „Достъп до информация“ (ПДИ)¹⁰, ясно са разписани процедурите, правата и ограниченията на този достъп, затова няма да ги припомним подробно тук.

⁸ На среща на журналисти от Африка във Виндхук, Намибия, е приета Декларация за свободен и независим печат. В чест на това Организацията на ООН по въпросите на образованието, науката и културата (ЮНЕСКО) приема през 1993 г. 3 май за Световен ден на свободата на пресата.

⁹ Като специален административен регион на Китай, Хонг Конг има отделен *Кодекс за достъп до информация* (2009). Кодексът обаче не се основава на закон и е обект на различни ограничения при прилагане спрямо институции например (Research: 2018).

¹⁰ Програмата „Достъп до информация“ (ПДИ) е фондация, която спомага за упражняването на правото на информация. Основана е през 1996 г. и до днес провежда кампании за подобряване състоянието на достъпа до информация в България и участва активно в международни мрежи и инициативи, свързани със защитата на правото на информация. По време на функционирането си Програмата финансира журналистически разследвания, които активно да се възползват от ЗДОИ, с бюджет до 4500 лева за три месеца, вкл. публикуването на резултатите от тях (ПДИ 2019).

ЗДОИ е общественополезен закон. Той учи гражданите да мислят самостоятелно, поради което е тясно обвързан с развитието на гражданското общество у нас. Неговата цел е формулирана кристално ясно – да дава „...възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти“ (чл. 2. (1)).

Важно е обаче да се отбележи, че ЗДОИ се използва като „крайна мярка“ в журналистическата работа. В случай, че журналистът не е получил нужната (исканата, желаната) информация от „стандартните“ източници – от сайта на институцията, на пресконференции, индивидуални запитвания от страна на журналиста се прибегва до законовите разпоредби и ползи на ЗДОИ. Съобразяването с този процесуален ред е белег на добрия професионалист в областта на комуникациите. Излишно би било безразборното подаване на заявления, чиито отговор е на едно обаждане или един клик разстояние. Пряко отношение към работата на журналистите имат например чл. 14, чл. 18, чл. 19, които се отнасят до задължения за предоставяне на обществена информация, достъп до обществена информация, свързана с дейността на други задължени за предоставянето ѝ субекти (търговски предприятия, медии), достъп до обществена информация за средствата за масова информация. Макар тук посочените постановки на Закона да имат пряко отношение към работата на журналистите, трябва да е ясно, че в подаването на заявления не е нужно да се доказва конкретен интерес, т.е. няма заявители с привилегии (журналисти, адвокати, изследователи и др.), още по-малко разграничение при прилагане на ЗДОИ в отделни случаи. Едва когато информацията бъде отказана на медия, тогава казусът може да се разглежда по посока медийна свобода – обществено значение – гражданска активност.

В България ЗДОИ е слабо познат и от страна на журналистическата гилдия, и тази на гражданите. Прилагането на Закона в журналистиката е в случаи на по-малки разследвания, които отнемат много време, но получената информация (ако бъде предоставена) осигурява стабилни доказателства и потвърждение или опровержение на проблема. Затова ЗДОИ се прилага главно от журналистите именно при по-сериозни казуси, предполагащи осветляване по въпроси от обществен интерес.

Журналистическата практика в България особено през последните 4–5 години се е обогатила от примери за разследвания, журналистически кампании, при които ЗДОИ е основен инструмент при проучването и събирането на информация.

Журналистът Илия Вълков (списание „Клуб Z“) дълги години използва процедурите по ЗДОИ за разследване на актуални теми от обществен инте-

рес¹¹. През 2017 г. той получи достъп до стенограма от консултациите по казуса КТБ. В резултат на спечелено с помощта на ПДИ дело стенограмата бе разсекретена и публикувана на сайта на Президентството¹².

Журналистката Александра Маркарян (сайтът OFFNews) прилага процедурите по ЗДОИ в разследването си, насочено срещу порочните практики при надпланов прием на ученици в Софийската математическа гимназия. В резултат на нейния труд се стигна до нормативни промени за по-строги изисквания и гаранции срещу заобикалянето на класирането при прием на петокласници в елитни училища.¹³

Разбира се, наред с добрите и успешни практики¹⁴, внимание заслужават и нередностите, възникнали в процеса на работа. Една от бариерите, с които често се сблъскват самите журналисти, е мълчаливият отговор на институцията. Както по-долу в описанието на проведения експеримент считаме, че **липсата на отговор също е отговор**, така и за същинската работа на журналиста по конкретно разследване това важи в пълна сила. Това не означава, че информацията от институцията трябва да се приема за чиста монета, т.е. при получаване на отговор от значение е и неговата стойност – пълнота, конкретност, придържане към законовите рамки (да не се споменават лични данни, например). Ето защо дори и получен, но непълен отговор „спъва” работата на журналиста, тъй като той не е способен до интерпретира половинчатата информация. Важно е да се отбележи, че според “буквата на закона” е нужно да изминат 6 месеца,

¹¹ През изминалата година Вълков отрази какви суми са получили медиите по европейски програми. Той е първият, който съобщава сумата, за т.нар. „данъчна амнистия за вероизповеданията”, която данъкоплатците трябваше да платят. Тези публикации в „Клуб Z“ са: „Властта е дала над 58 млн. лв. на медиите за 12 години”, 09.07.2019; „Кои медии колко са получили от еврофондовете (ПЪЛЕН СПИСЪК)”, 10.07.2019; „Данъчната амнистия на вероизповеданията струва 8,4 млн. лв. на бюджета”, 27.02.2019. Илия Вълков беше отличен с наградата „Златен ключ” на Международния ден на правото да знам, организиран от Програмата: http://www.aip-bg.org/news/17_та_церемония_за_Международния_ден_на_правото_да_знам_28_с/20190930005129

¹² Стенограма може да прочете от: <https://www.president.bg/docs/1497024633.pdf>

¹³ Разследването на Александра Маркарян може да проследите по статиите в OFFNews: Как се влиза в СМГ, когато класирането няма значение, 04.12.2018; След разследването на OFFNews за СМГ: Затварят вратичките за паралелен прием в елитните гимназии, 06.12.2018; Край на влизането с връзки в училище. Ето промените след скандала със СМГ, 31.01.2019; Журналист от OFFNews спечели дело за СМГ: РУО трябва да покаже как са влезли ученици извън приема, 11.03.2019; Край на приема без класиране в СМГ. След разследване на OFFNews промените са факт, 22.04.2019; За мен е непосилно да водя детето си другаде на училище: приемоте го в СМГ!, 21.05.2019. Активността на журналистката беше отличена с почетна грамота от ПДИ през септември тази година.

¹⁴ Повече примери за разследвания с прилагането на ЗДОИ тук: <http://www.ati-journalists.net/bg/investigations/>

за да се подаде заявление с искане на същата информация. Няма гаранция, че повторният опит няма да даде също непълна и недостатъчна информация.

На ход в много случаи идват съдебните иски, водят се дела за предоставяне на информацията за медиите, респективно и за обществото. Въпреки подобен развой има институции, които продължават да отказват информация. От Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество в следствие на запитвания от страна на журналисти, не отговарят на техните заявления, стига се до завеждане на съдебни дела за мълчавите ѝ откази. „От няколко месеца институцията просто спря да отговаря на запитванията ми (...). Последното прессъобщение на страницата на Комисията е от 05.06.2019 и то е наречено „опровержение“ (...). В него институцията се опитва да обясни, че няма загубени дела по ЗДОИ, което обаче не отговаря на обективната истина”, казва по случая журналистът Росен Босев¹⁵.

Резултати

Практическото наблюдение (експеримент)¹⁶ по прилагането и ефективността на ЗДОИ в журналистическата работа бе предвидено като задача по дисциплината „Журналистика и вътрешна политика”, изучавана през зимен семестър на учебната 2018/2019 г. от студентите от трети курс на специалност „Журналистика” във Великотърновския университет „Св. св. Кирил и Методий”. Студентите, изпълнили практическата задача, са 10.

Подготовката на експеримента бе осъществена от водещия дисциплината преподавател гл. ас. д-р Десислава Андреева, а г-жа Здравка Маслянкова, утвърден професионалист, кореспондент на БНР за Велико Търново и координатор на ПДИ за региона, консултира с мнение и препоръки начинанието.

Целта на практическата работа беше осъществяването на блицпроверка на ефективността на работата на институциите в региона, задължени да предоставят на гражданите т. нар. „пасивен достъп“ до обществената информация, която съхраняват, съгласно разпоредбите на ЗДОИ. Експериментът осигури и „теренна“ работа на студентите по журналистика, тъй като познаването и използването на ЗДОИ е от важно значение за ефективната им професионална дейност в бъдеще.

В началото на работата от преподавателя бе изготвен ориентиловъчен списък с институции във Велико Търново, задължени да предоставят на гражданите обществена информация. Студентите трябваше да избират обектите си на проучване сред: Община Велико Търново; Областна администрация – Велико Търново; МОБАЛ „Д-р Стефан Черкезов“ АД; РИОСВ – Регионал-

¹⁵ Случаят е отличен с награда „Вързан ключ” на Международния ден на правото да знам, организиран от ПДИ.

¹⁶ В хода на самото наблюдение работното му название беше „експеримент“, макар той да не беше проведен в напълно контролирана среда. Все пак положенията в ЗДОИ до голяма степен уреждат взаимоотношенията на гражданите с институциите, което позволява предвидимост и урегулираност на процедурата.

на инспекция по околната среда и водите – Велико Търново; РЗИ – Районна здравна инспекция; РУО – Регионално управление на образованието – Велико Търново; Национален военен университет „Васил Левски“; Всички съдилища в града – Районен, Окръжен, Апелативен, Административен съд; Регионална народна библиотека „Петко Р. Славейков“ – Велико Търново; РИМ – Регионален исторически музей; ДАА – Велико Търново (Държавен архив); РДВР – Велико Търново; ВТУ и др.¹⁷.

В националния рейтинг на ПДИ Велико Търново е представено от 8 институции. За 2018 г. от общо 567 институции Община Велико Търново е на 53-то място, РУО – Велико Търново – 125-то, Областна администрация – 200-то, РЗИ – В. Търново – 207-мо, Регионална дирекция по горите – Велико Търново – на 270-то, РИОСВ – Велико Търново – 291-во, ОДМВР – Велико Търново – на 472-ро и Областна дирекция „Земеделие“ – Велико Търново – на 488-мо¹⁸.

Подготовката за експеримента включваше запознаване на студентите със съдържанието на ЗДОИ и възможностите, които той предоставя на всички граждани, както и с ограниченията, налагани от други закони. Впоследствие студентите се осведомиха самостоятелно върху случаи, дела, доклади и рейтинги в сайта на ПДИ: <http://www.aip-bg.org/>.

Двата въпроса, които се отправиха към всички институции, следваха стриктно избрания шаблон във формулировката, за да бъдат признати като универсален параметър при анализа на резултатите от подадените заявления:

¹⁷ Великотърновският университет „Св. св. Кирил и Методий“ отпадна от списъка с институциите поради аргумента „потенциален конфликт на интереси“ и възможността да бъдем обвинени в субективизъм при обработка на резултатите.

¹⁸ Мястото на останалите институции може да се проследи тук: <http://www.aip-bg.org/surveys/%D0%A0%D0%B5%D0%B9%D1%82%D0%B8%D0%BD%D0%B3/200886/>. Важна ориентация за равнището на спазване на разпоредбите по ЗДОИ от отделните субекти, задължени по закона, дава рейтингът, който ПДИ предлага по тип институции и техните териториални подразделения: РУО – В. Търново е на 4-то място от 29 институции, РИОСВ – на 3-то място от 151 институции в категорията „Държавни органи – Изпълнителна власт – Териториални органи в системата на изпълнителната власт“, Община В. Търново е на 44-то място сред 265 общини, Областната дирекция на вътрешните работи е на 18-то място от 29 дирекции, РЗИ е на 6-то място от 29 институции, ДАА е на 7-мо място от 11 институции. За 2019 година посочените институции в региона отбелязват видимо изкачване в рейтинговата система: РИОСВ – В. Търново е на 29-то място с ръст от 96 пункта, Община Велико Търново е също на 29-то място с ръст от 6 места. РЗИ е на 38-мо място с 54 ръст, а Областна администрация и РУО си поделят 42 място с ръст съответно от 47 и 42 места, Регионалната дирекция по горите е на 53-то място с ръст от 40 пункта, а ОДВР – на 74-то място с ръст от 128 точки. Областна дирекция „Земеделие“ е на 108-мо място със 101 точки ръст (<https://data.aip-bg.org/surveys/BAV422/comparative-rankings>).

1. По колко проекта с европейско финансиране (за програмния период 2014–2020 г.) е кандидатствала Вашата институция като бенефициент до момента и на каква обща стойност са те?

2. Има ли неодобренни проекти за европейско финансиране на Вашата институция и на какви основания са били отхвърлени?

За улеснение на институциите в заявлението подателят уточняваше, че би желал да получи количествената информация във вид, предпочитан от институцията – обобщено (сумарно) или подробно (като списък). Заявителят задължително изискваше издаването на входящ номер на заявлението.

Заявленията се подаваха по електронен път там, където институцията е предоставила на сайта си формуляр. При останалите институции се налагаше лично посещение и подаване на заявлението на място.

В подадените заявления студентите изрично посочваха предпочитания от тях носител на предоставяне на информацията – хартия, CD и др., както и начина на получаване – по електронна поща, на място и др. Всеки студент избираше една или две институции и проучваше подробно възможностите за подаване на заявление дистанционно (по имейл), което включваше разглеждане на институционалния сайт и издирване на координати и вътрешни правила за прилагане на ЗДОИ. В някои от случаите се наложи подаване на място.

Специално за целта студентите създадоха електронна пощенска кутия, достъпна само за участниците в проучването и преподавателя. За да бъде прозрачен експериментът, те документираха всяка своя активност и етапите от подаване на искането до получаването на окончателния отговор от институциите. Електронната поща функционира като „архив на експеримента“, в който се съхранява цялата налична кореспонденция.

При последващата обработка на информацията се отчиташе не само наличието или отсъствието на отговор от институцията, но и фактичката, информационната стойност на този отговор. Получаването на отказ също следва да се приема за отговор, но той не носи висока информативна стойност за предполагаемо журналистическо проучване например.

За начало на експеримента се счита 21 ноември 2018 г., когато в рамките на аудиторно занятие бе представена лекция, посветена на достъпа до информация, и бе разяснена задачата на студентите. За край на експеримента следва да бъде определена датата 28 февруари 2019 г., когато бе получен и последният отговор на подадено заявление.

Подадени бяха заявления към 11 институции. От получените отговори може аргументирано да се заключи, че институциите във Велико Търново спазват установения по закон срок от 14 календарни дни за предоставяне на исканата информация (табл. 1).

Таблица 1. Подадени заявления и получени отговори

<i>Институция</i>	<i>Дата на издадения входящ номер</i>	<i>Дата на отговор от институцията</i>
РНБ „П.Р.Славейков“	29.11.2018	07.12.2018
ДАА – Велико Търново	30.11.2018	14.12.2018
Община Велико Търново	05.12.2018	13.12.2018
РИОСВ – Велико Търново	05.12.2018	10.12.2018
МОБАЛ „Д-р Стефан Черкезов“ АД	04.12.2018	12.12.2018
ОДМВР – Велико Търново	10.01.2019	22.01.2019
НВУ „Васил Левски“	11.01.2019	28.01.2019 (от 21.01.2019 има получен отговор с искане от страна на институцията за уточнение)
РУО – Велико Търново	04.02.2019	11.02.2019
РЗИ – Велико Търново	06.02.2019	19.02.2019
Окръжен съд – Велико Търново	06.02.2019/ 14.02.2019	19.02.2019/ 25.02.2019
Административен съд – Велико Търново	14.02.2019	15.01.2019

Само в един от случаите (НВУ „Васил Левски“) поради необходимостта от уточняване на данни по чл. 25, ал.2 от ЗДОИ влезе в сила удължаването на срока за получаване на отговор (в рамките на допустимия от закона срок от общо 28 дни от издаване на входящ номер на заявлението). Поради неправилно попълнено заявление (без коректен адрес за кореспонденция) институцията върна отговор, в който указа пропускат според буквата на закона. Интересното е, че двете институции, към които са подадени заявленията без коректно изписан адрес, са представители на силови министерства – Министерство на вътрешните работи (ОДМВР – Велико Търново) и Министерство на отбраната (Национален военен университет „Васил Левски“), но те не реагираха по идентичен начин. Показателно е, че там, където институциите не намират въпросите в заявленията за релевантни на тяхната работа (т.е. ако не са участвали като бенефициенти на финансиране от ЕС, какъвто бе случаят с ОДМВР), пунктуалността към изправността на заявленията се счита за излишна.

Крайните резултати показват още, че някои институции за първи път получават искания за достъп до информация. Такъв е случаят с РНБ „Петко Р. Славейков“ и ДАА – Велико Търново, където на заявителя, който трябваше да подаде заявленията си на място, бе съобщено, че съответните институции са запознати със задълженията си по ЗДОИ, но не им се е налагало да работят по него към момента. Възможно обяснение може да е фактът, че това са по-специфични институции, чиито „профил“ е свързан така или иначе със задължението за съхраняване и осигуряване на достъп на гражданите до документи и носители на информация от различен тип. Реакцията на институциите отчитаме като непланиран положителен ефект от експеримента, тъй като студентите са успели да „събудят“ институциите.

Някои от данните, предоставени в отговорите от други институции, пък затрудняват обобщаването на количествените параметри. В един от случаите (ДАА – Велико Търново) заявлението бе препратено към председателя на Държавна агенция „Архиви“ (София), откъдето бяха предоставили информация за участието на цялата (национална) институция като бенефициент по европроекти, а не само на нейното териториално подразделение във Велико Търново. Подобни отклонения пък насочват към необходимостта от предвидливо и прецизно формулиране на задаваните в заявленията въпроси.

В друг случай (РИОСВ) заявителят срещна известни трудности при намирането на валидния имейл адрес, на който да подаде заявлението. Това вероятно се дължи на едновременното функциониране на стария и новия сайт на институцията, което обърква и забавя гражданите. За сметка на това институцията отговаря бързо на заявленията.

Налице са и случаи, в които при неформален предварителен устен контакт на студент бе обяснявано, че няма смисъл да подава заявлението си, защото институцията, така или иначе, не е бенефициент по европейски програми. Въпреки това студентът бе насърчен от преподавателя да бъде настоятелен в изискването на писмени доказателства. Което означаваше заявлението да бъде подадено, въпреки че отговорът бе предизвестен. Изникването на подобни обстоятелства може да бъде само в услуга на професионалното обучение, защото студентите свикват да поставят на везните стойността на информацията, получавана по различни канали. Устните свидетелства са важни, но на един ранен етап от дадено разследване. С най-голяма тежест винаги си остават документите в техния оригинален вид и достъпът до тях е с приоритет пред информацията, получавани по алтернативни пътища. Документът е и „застрахователната полица“ на репортера при евентуално оспорване на съдържанието на материала му от засегнати лица.

Неволно дублиране и изпращане на заявления от двама различни студенти към една институция създаде и нов елемент в изводите от експеримента¹⁹. В първия отговор, получен от Окръжен съд – Велико Търново, има приложен само кратък отговор на двата въпроса. Във втория отговор, освен посочената от институцията информация, че не е участвала като бенефициент по европейски проекти, има приложено и решение²⁰ за предоставянето на информацията, упоменаване на кого се изпраща, в какъв вид (по имейл) и кой е служителят, на когото е възложено обобщаване на исканата информация и изготвяне на отговора. Причина за подробния отговор може да търсим във факта, че вниманието на институцията е било заострено от еднакво подадените (по съдържание) заявления в рамките на кратък срок. Интересен е и моментът, че в двата отговора обръщението към заявителя е едно и също, макар горе вдясно да са упоменати двама различни адресата (студенти). Това може да интерпретираме като недоглеждане от страна на институцията и изпращане на наполовина „редактиран“ един и същ отговор, с разликата от приложената във втория отговор аргументация.

Освен изпълнението на целта и задачите на експеримента, работата по практическата задача предполага последващ анализ на стойността на получените отговори (Табл. 2). Като любопитна част от експеримента в обобщен вид резултатите изглеждат така:

Таблица 2. Систематизиране на информацията за еврофинансирането според отговорите на заявленията

<i>Институция</i>	<i>Брой одобрени проекти и тяхната стойност</i>	<i>Брой неодобрени проекти и основания за отхвърляне</i>	<i>Забележка</i>	<i>Приложено решение</i>
РНБ „П.Р.Славейков“	3 <i>Обща стойност:</i> 904 4175.54 лева.	Няма неодобрени проекти.	Досега не са отговаряли по ЗДОИ.	Не

¹⁹ Двете дати в таблица 1. обозначават времето на подаване и получаване на подадени заявления от двама различни студенти към институцията.

²⁰ Приложеното решение е задължителен компонент за пълен и коректен отговор на институциите, а също и елемент в мониторинга на Програма „Достъп до информация“.

<p>ДАА – Велико Търново</p>	<p>7 <i>Обща стойност:</i> не може да бъде изчислена с точност, тъй като един от проектите е в евро, а за друг няма информация за стойността му.</p> <p><i>Ориентировъчна стойност:</i> 10 31075,55 (без проекта в евро и без този, чиято стойност е неясна).</p>	<p>Няма отговор на втория въпрос, подаден в заявлението.</p>	<p>Посочена е информация за участието на цялата (национална) институция – ЦДА – която е участвала като събенефициент в някои проекти (изниква въпросът <i>Каква част от сумата на проекта е постъпила към великотърновското подразделение?</i>) - Едни от проектите е прекратен преди неговото финализиране. Все пак от ДАА посочват сумата, получена от еврофондовете с цел неговото реализиране. - Досега не са работили по закона.</p>	<p>Да</p>
<p>Община Велико Търново</p>	<p>19 <i>Обща стойност:</i> 102 913 893,60 лв</p>	<p>4 Обяснение защо проектът е неodobрен – може да се търси в сайта на институцията.</p>	<p>За повече информация от институцията препращат към сайта си.</p>	<p>Не</p>
<p>РИОСВ – Велико Търново</p>	<p>1 <i>Обща стойност:</i> 240 306, 76 евро.</p>	<p>Няма неodobрени проекти.</p>	<p>Препращат и към сайта на институцията.</p>	<p>Не</p>

МОБАЛ „Д-р Стефан Черкезов” АД	Не е участвала в проекти за еврофинансиране.	Въпреки отговорът на първия въпрос, се посочва един неodobрен проект. Не е предоставена информация по какви параметри проектът е отхвърлен.		Не
ОДМВР – Велико Търново	Не е кандидатствала.	Няма неodobрени проекти.		Да
НВУ „Васил Левски”	3 <i>Обща стойност:</i> не може да се изчисли <i>Ориентировъчна стойност:</i> 24 791 539,51 лв (без един проект със стойност в евро – 218 371 евро).	1 Неodobрен поради „получена оценка на проектно предложение на етап техническа и финансова оценка, която е под минимално изисквания се брой точки”.		Не
РУО – Велико Търново	Не е кандидатствала	Няма неodobрени проекти		Не
РЗИ – Велико Търново	3 <i>Обща стойност:</i> не може да се изчисли <i>Стойност на единия проект:</i> 83 597 313, 00 евро	Няма отговор на втори въпрос. Може да сметем, че всички проекти са одобрени за европейско финансиране	За повече информация препращат към сайта на Министерството на здравеопазването. - Пропуск в посочването на стойността на два от общо трите проекта	Да

Окръжен съд – Велико Търново	Не е кандидатствала.	Няма отговор на втори въпрос.		Да
Административен съд – Велико Търново	Не е кандидатствала.	Няма отговор на втори въпрос, но предвид, че институцията не е кандидатствала за европейско финансиране, няма и неodobрени проекти.		Да

Този експеримент има няколко положителни последствия за всички участващи страни:

1. Повишава гражданската и правната култура на младите хора, защото преди да станат действащи журналисти, те вече са граждани. ЗДОИ не предоставя специални привилегии на представителите на определени професии като журналистите например, затова студентите подават заявленията си като редови физически лица.

2. Подпомага преподавателя в обучението при изграждането на журналистически компетенции за търсене, извличане и обработка на информация от институции на държавно и местно равнище.

3. Поддържа „тонуса“ на институциите по отношение на готовността им да предоставят т.нар. „пасивен достъп“ до техния документооборот. Така нещата на символично равнище в този двустранен комуникационен процес някак се уравновесяват, защото „активната“ роля на журналиста като заявител компенсира „пасивния“ характер на достъпа до определена информация, с която институцията разполага, без да я е направила публично видима.

Дискусия

Студентското наблюдение може да се определи като съвсем добронамерено. Резултатите потвърдиха предпоставената теза за високата ефективност на закона и значението му за журналистическата работа, тъй като няма заявление, оставено без отговор. Дори са налице „престаравания“ при някои по-неопитни в практиката по ЗДОИ институции.

При формулировката на двата въпроса в заявленията се целеше изискуемата информация да бъде универсален показател, който да разполага с количествени параметри, за да бъдат сравнени получените данни и обобщени в лесен за възприемане формат от всеки, който изяви желание да се запознае с тях.

С инициативи като тази не се отнема много от ценното време на служителите в институциите. Всички институции, към които студентите отправиха заявления, съдействаха и спазиха разпоредбите на ЗДОИ. Това означава, че е

налице степен на прозрачност на управлението им, което е повод за гордост от тяхна страна и тя трябва да бъде споделена с обществото. В конкретния случай с нашите въпроси имаме и допълнителен улесняващ фактор, който произтича от задължението за отчетност и видимост на изразходваните средства по евро-програми, които ангажират бенефициентите публично да оповестяват този тип информация. Затова и някои от институциите предоставиха информацията в писмен вид, но освен това препратиха към сайтовете си, където тя е общодостъпна. Самото подаване на заявления също не отнема много време.

Учебната активност от този конкретен вид е с потенциал да не бъде самоцелна и да приключи с получаване на отговорите. Събраната информация от различни институции на следващ етап би могла да бъде систематизирана в база данни и представяна в графичен вид, върху който впоследствие да бъдат надградени коментари и анализи. Това е начинът студентите да извървят целия професионален път – от източника до публикацията. Тук на ред идва необходимостта да се овладяват тънкостите на „журналистиката на данните“ и „прецизната журналистика“. Студентите добре знаят, че един от най-ефективните начини за манипулация е чрез квантификацията, чрез количествените данни, чрез начините на тяхната обработка и представяне.

Ограничения

Представеният доклад не търси изчерпателност по темата за свободата и правото на информация, тъй като *се фокусира само върху законодателството, пряко регламентиращо достъпа до информация*. Много други актове в съответните страни имат отношение към достъпа до информация, но тяхното разглеждане не е релевантно на емпиричното проучване, представено тук. Обзорът на световната практика в началото на изложението има илюстративен характер и цели да покаже мястото на България в прилагането на правото на достъп до информация сред другите страни.

Като ограничение, което обаче не рефлектира особено върху провеждането на наблюдението, следва да се *отчете липсата на финансиране*²¹. *ЗДОИ улеснява значително гражданите в тази посока, тъй като заявителят не заплаща такси с изключение на символичните разходи на институцията, свързани с носителя на информация. При подаване на заявление онлайн разходите се свеждат до нула.*

²¹ За сравнение: от края на ноември 2017 г. до началото на януари 2018 г. със студенти от направление „Обществени комуникации и информационни науки“ към Нов български университет е реализиран практически курс „Достъп до информация и обществени комуникации“, воден от екип на Програма „Достъп до информация“ (ПДИ) и с донори *Институт „Отворено общество“* и *Фондация „Микрофонд София“* в рамките на Програма за студентски иновации. Освен че са били запознати с процедурите по търсене на информация, със сайтовете на институциите и документите по изпълнението на обществени поръчки и др., студентите са подготвили и изпратили заявления (по указания на представителите на ПДИ) по електронен път до различни институции.

Като друго ограничение може да се определи фактът, че в работния списък от потенциални обекти на проучване не бяха включени всички институции в региона, задължени по ЗДОИ.

Заключение

Изучаването на Закона за достъп до информация и опитът при неговото прилагане трябва да са неизменен елемент в обучението по журналистика. Това показва въвеждането на обучителни програми или осъществяването на информационни кампании по света (някои от които бяха споменати по-горе в изложението), насочени към журналистите. Необходимостта от подобно обучение се посочва и от ЮНЕСКО, като законите за достъп до информация са включвани в цикъла „Права и законов контекст“ (Saldaña 2013: 195–207).

Ефективното използване на законите за достъп до информация означава, че журналистите, неправителствените организации, университетите и цялото гражданство трябва да работят заедно, да настояват за по-добра нормативна уредба нейното по-ефективно спазване и използване. Заявленията за достъп до информация на гражданите и журналистите играят ролята на натиск върху властта да бъде по-прозрачна. Все пак достъпът до информация е основно, универсално човешко право. От журналистите се очаква да бъдат изчерпателни в своите материали, за да запазят и социалното доверие. Макар да е твърде амбициозно да очакваме репортерите да бъдат безпристрастни, методите за събиране и обработка на информация си остават едни от ключовите гаранции на обективността на журналистическия продукт (Bamidele 2017: 5).

След приключването ѝ студентската инициатива беше оценена като „добра образователна практика“ от Програма „Достъп до информация“. На сайта на организацията беше публикуван материал, посветен на студентското ни проучване и работата ни по ЗДОИ (Маслянкova 2019).

ЛИТЕРАТУРА

Държава: *Държава комисия по сигурността на информацията.* <http://www.dksi.bg/bg/Regulatory+Framework/> (12 май 2019). **Darzhavna:** *Darzhavna komisia po sigurnostta na informatsiyata (State Commission on Information Security).* <http://www.dksi.bg/bg/Regulatory+Framework/> (11 May 2019).

Маслянкova 2019: Маслянкova, З. Студенти изучават казуси от сайта на ПДИ. ЗДОИ влезе в обучението по журналистика във ВТУ „Св. св. Кирил и Методий“. // *Информационен бюлетин на ПДИ*, брой 5 (185), 2019, ISSN 1313-6496. http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Студенти_изучават_казуси_от_сайта_на_ПДИ/103839/1000493794/ (7 юни 2019). **Maslyankova 2019:** Maslyankova, Z. Studenti izuchavat kazusi ot saita na PDI. ZDOI vlezhe v obuchenieto po zhurnalistika vav VTU “Sv. sv. Kiril I Metodii”. // *Informatsionen bulletin na PDI*, br. 5 (185), 2019, ISSN 1313-6496.

http://www.aip-bg.org/publications/Бюлетин/Студенти_изучават_казуси_от_сайта_на_ПДИ/103839/1000493794/ (7 June 2019).

ПДИ 2019: *Програма „Достъп до информация”*, <http://www.aip-bg.org> (14 март 2019). **PDI 2019:** *Programa “Dostap do informatsia”* (Access to Information Program). <http://www.aip-bg.org> (14 March 2019).

Дзялошинский 1997: Дзялошинский, И. *Свобода доступа к информации в России: правовые, организационные, профессиональные проблемы*. Москва: Комиссия по свободе доступа к информации, 1997, http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/books/svoboda_97/svoboda_97-00.html, (24 март 2019). **Dzivaloshinskiy 1997:** Dzivaloshinskiy, I. *Svoboda dostupa k informatsii v Rossii: pravovye, organizatsionnye, professional'nye problemy*. Moskva: Komissiya po dostupa k informatsii, 1997, http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/books/svoboda_97/svoboda_97-00.html, (24 March 2019).

Access: *Access to Information Unit*, <http://www.ati.gov.jm/> (26 March 2019).

African: *African Platform on Access to Information (APAI)*, <http://www.africanplatform.org/>, (25 March 2019).

Bamidele 2017: Bamidele, G. *Pursuits of good governance through application of access to information by journalists*, 9.05.2017. <http://blog.nuj.org.ng/pursuits-of-good-governance-through-application-of-access-to-information-by-journalists-by-gbemi-ga-bamidele/> (25 March 2019).

Banisar 2006: Banisar, D. *Freedom of Information and Access to government record laws around the world*, Privacy International, p. 52-53. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1707336 (25 May 2019).

Global 2019: *Global Right to Information Rating*, <https://www.rti-rating.org/> (14 March 2019).

Good: *Good law and practice*, <https://right2info.org/laws> (16 April 2019).

Cissé, Menon, Segger, Nmehielle 2014: Cissé, H, N. R. M. Menon, M.-C.C. Segger, V. O. Nmehielle. *The World Bank Legal Review*, Volume 5: Fostering Development through Opportunity, Inclusion, and Equity. World Bank Publications: Washington, 2014.

Puddephatt 2009: Puddephatt, A. *Exploring the Role of Civil Society in the Formulation and Adoption of Access to Information Laws*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2009. <https://siteresources.worldbank.org/EXTGOVACC/Resources/atICivSocietyFinalWeb.pdf> (24 April 2019).

Rappler 2014: *Rappler IQ: Fast facts: freedom of information laws around the world*, 23 July 2014. <https://www.rappler.com/newsbreak/iq/63867-fast-facts-access-to-information-laws-world>, (25 March 2019).

Research 2018: *Research Office Legislative Council Secretariat: Information Note. Freedom of information law in selected places*. 2018. <https://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1718in10-freedom-of-information-law-in-selected-places-20180525-e.pdf>, (9 April 2019)

Sauti 2012: Sauti, L. *Access to Information*, 2012. https://www.academia.edu/7394366/Access_to_information (9 April 2019).

Saldaña 2013: Saldaña, E. *Safety and Journalism. // Model curricula for Journalism education. A compendium of new syllabi*. UNESCO Series on Journalism Education, Ed. Fackson Banda Paris. UNESCO 2018.

State 2017: *State of access to information in Africa 2017*. Open democracy advice center. Transparency in action. <http://www.africanplatform.org/fileadmin/Content/PDF/Resources/State-of-ATI-in-Africa-2017.pdf> (10 April 2019).

Transparency 2013: *Transparency and accountability: Journalism and access to public information in Latin America and the Caribbean*, 2013. <https://knightcenter.utexas.edu/books/AustinForum2013Booklet.pdf> (12 April 2019).

Victoria: *Victoria State Government*. <https://www.education.vic.gov.au/school/principals/spag/governance/Pages/foi.aspx> (14 April 2019).