

PŘÍSTUPNOST VEŘEJNÝCH DOKUMENTŮ A OCHRANNÉ ARCHIVNÍ LHŮTY VE SPOJENÉM KRÁLOVSTVÍ. INSPIRACE PRO ČESKÉ ARCHIVNICTVÍ

MIKULÁŠ ČTVRTNÍK

Tzv. ochranné archivní lhůty na zpřístupňování archiválií představují velmi frekventovaný nástroj plnící několik funkcí zároveň. Chrání některé příliš čerstvé, citlivé i cenné informace, jež by mohly být zneužity, ať již ke komerčním, obchodním i obecně mocenským účelům. Současně znamenají refugium pro administrativu i archivy před hrozbou nutnosti reagovat okamžitě a v masivní míře na žádosti o zpřístupňování materiálů. Je přitom dobře známo, že nejžádanější jsou materiály nejmladší. Pokud by se tedy uvolnila stavidla přístupnosti pramenů a informací, velmi pravděpodobně by se ocitla administrativa společně s archivy v ohromné lavině hrozící smést jakoukoli akceschopnost a poslední zbytky personálních kapacit na nekonečné vyhledávání dat a dokumentů pod bombardováním ze strany neúnavných žadatelů. V neposlední řadě představují také útočiště pro ochranu soukromí a privátní sféry člověka, byť zde by měly plnit hlavní roli zákony, které upravují celou rozlehlou oblast ochrany osobních údajů.

Ochranné zpřístupňovací lhůty ale nakonec představují ještě jeden významný moment: Jsou svébytným nástrojem, jakým lze znepřístupnit veřejné dokumenty i „hotové“ historické prameny. Čím jsou tedy tyto lhůty konkrétně?

Jedná se o obecně a obvykle přímo zákonem nastavené lhůty, po které určitá skupina dokumentů obvykle z proveniencie veřejné správy, nemůže být zpřístupněna veřejnosti, vyjma oprávněných úředních požadavků. Tyto lhůty se liší dle jednotlivých národních legislativ. Standardně jsou stanoveny zvláštní lhůty pro určité skupiny materiálů, jako jsou například matriky, zdravotnická dokumentace a podobně. Dokumenty zařazené v režimu utajení bývají „chráněny“ ještě docela jinak a přístup k nim bývá i ve vyspělých demokraciích v mnoha případech nemožně prakticky zcela a trvale.

Tématem následující studie bude analýza institutu ochranných lhůt na zpřístupňování veřejných dokumentů, a to na konkrétním příkladu jeho vývoje od konce druhé světové války ve Spojeném království, které ve velké části světa včetně mnoha států Evropy sloužilo jako vzor a předznamenání (nejen) v této doméně.

Je to téma, kterému by měla věnovat značnou pozornost celá historická věda, protože jde současně o přístupnost klíčové části primárních historických pramenů. Studie se přitom snaží prokázat, že během času dochází k postupnému uvolňování původně velmi restriktivního režimu přístupu k veřejným dokumentům a historickým pramenům.

Ve Spojeném království nejprve platila od roku 1958 – poté, co byl poprvé uzákoněn předpis reglementující nakládání s materiály veřejnoprávní provenience, tzv. *zákon o veřejných dokumentech (Public Records Act)* – velmi dlouhá lhůta zneprístupňující materiály veřejné provenience, a to – stejně jako v tehdejší Československu – celých 50 let!¹ Ještě předtím zůstávaly veřejné písemnosti u svých původců dokonce ještě mnohem déle, přičemž jejich přístupnost přitom dosti variovala. Zatímco v komunistickém Československu nemohla být o diskuzi nad takovou restrikcí přístupu k dokumentům veřejné provenience ani řeč, ve Spojeném království se ozývaly hlasy kritizující tento obranný val veřejné správy. Některé z nich byly velmi zvučné. Proslulý i kontroverzní britský historik A. J. P. Taylor (1906–1990) již vzápětí po skončení druhé světové války v roce 1947, tedy dlouho před schválením *Public Records Act*, kriticky poukazoval na fakt, že britská vláda zpřístupňuje pouze dokumenty mladší roku 1885, tedy pouze více než 60 let staré materiály!² Vyzýval přitom, aby se otevřela dokumentace s počátkem vzniku až do roku 1914, případně až do 1919. Uvažoval tedy 30-letou periodu, tedy takový ochranný polštář, který se později ze Spojeného království šířil nejen do některých zemí Commonwealthu, ale ujal se i v mnoha evropských státech. Jenže v poválečné Evropě v době začínající studené války nepanovala vhodná atmosféra pro uplatnění liberálně akcentovaných záměrů otevírat vládní dokumenty včetně rizika možného zneužití nepřátelskými mocnostmi. Taylorovy výzvy tedy zůstaly tehdy ještě nevyslyšeny. Přišly ke slovu až o 20 let později.

Mezitím ale Taylor nepřestal vytrvale upozorňovat na frapantní uzavřenost veřejných dokumentů. Když komentoval – pro něj příznačně vtipným a poutavým způsobem – průvodce po západoevropských archivech vydaný na konci 50. let ve Spojených státech, vedle štiplavých poznámek o autory upomínaných velmi nezvyklých otevíracích dobách archivů, nezřídka nutnosti asistence velvyslance při vystavení badatelského listu a podobně, vyzdvihl na závěr hlavní osten své kritiky: po mnoho desetiletí zneprístupněné historické prameny uchovávané v archivech.³

1 Původní znění Public Records Act z roku 1958, Section 5 (1): „Public records in the Public Record Office, other than those to which members of the public had access before their transfer to the Public Record Office, shall not be available for public inspection until they have been in existence for fifty years...“

2 Taylor, Alan J. P.: *The Secrets of Diplomacy*. The Times Literary Supplement, 12. dubna 1947.

3 Taylor, Alan J. P.: *Keeping It Dark. Half-Century Secrets*. Encounter, August 1959, s. 40–45. Odka-

Jako historik moderních a soudobých dějin se roku 1959 ptá, koho dnes ještě zajímá tři roky „stará“ Suezská krize?! Pokud by chtěl student či badatel ve Spojeném království na konci 50. let studovat či psát soudobé dějiny na základě primárních pramenů uložených v archivech, bude se muset dostat časově ještě před Balkánské války 1912–1913. Ironicky dodává, že je to skutečně zvláštní svět, v němž panuje obava, že mohou tyto téměř 50 let staré válečné děje disponovat ještě nějakými příliš žhavými novinkami, o nichž by společnost neměla vědět.

Byl to mezi jinými nejspíše právě tento Taylorův článek, který rozhybal tuhé ledy přesvědčení britské vlády zamezit přístupu k veřejným dokumentům mladším padesáti let. Možná ještě silněji ovšem zapůsobil apel, který adresoval J. F. Kennedy jako tehdejší americký prezident valné části své vládní administrativy. Spíše než fakt, že se objevil v oficiálním souhrnu prezidentových projevů, adres a prohlášení, mělo rozhodující dopad, že klíčovou partii citoval H. G. Nicholas v britských *Timesech* v roce 1962.⁴

Kennedy již v prvním roce svého prezidentského úřadu adresoval americkým ministrům zahraničí, obrany a financí a vedoucímu úřadu General Services of Administration dopis, jež uvádí slovy: „Efektivnost naší demokracie jako formy vlády se zakládá na informovaných a inteligentních občanech.“⁵ V dopise Kennedy vyzývá k maximální možné přístupnosti a otevřenosti primárně dokumentů ve vztahu k zahraničním záležitostem, ale potažmo se vyjadřuje k veřejným dokumentům obecně. Americká veřejná správa by měla – jak znělo Kennedyho přání – zveřejňovat maximum možných faktů. Přitom je třeba přirozeně sledovat potřeby bezpečnosti, takže nelze dokumenty zveřejňovat hned. Přesto: „zpřístupňovací lhůty musí být udržovány na minimu“!⁶ A dále dodává: „Již dlouho je chloubou naší vlády, že jsme zpřístupňovali dokumenty naší diplomacie dříve než jakýkoli jiný národ ve světě.“⁷ Kritizuje přitom, že došlo ke zpoždění 20 let nazpět ve vydávání zpřístupnitelných materiálů mezinárodních vztahů. A uzavírá: „Podle mého názoru, každý úředník by měl mít jasné a přesné důvody zahrnující národní zájmy, které by jej vedly k neposkytnutí dokumentů patnáct a více let starých pro účely jejich publikace.“

zuje na průvodce: Thomas, Daniel H. – Case, Lynn M., *Guide to the diplomatic archives of Western Europe*. Philadelphia 1959.

4 Nicholas, H. G.: *Foreign Historians Get First Say*. *The Times*, 19. června 1962.

5 Kennedy, John F.: *Letter to the Secretary of State and to the Heads of Other Agencies Concerning the Publication of U. S. Diplomatic Papers*. 7. září 1961. In: *Public Papers of the Presidents of the United States: John F. Kennedy: Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President*, vol. 1 (Jan. 20 to Dec. 31, 1961). Washington 1962, s. 591–592, zde s. 591.

6 Tamtéž.

7 Tamtéž, s. 591–592.

Vedle dlouho trvajících hlasů britských historiků velmi pravděpodobně zapůsobil právě také vliv J. F. Kennedyho a jeho liberálního poselství, když se nakonec premiér britské labouristické vlády Harold Wilson (předsedou britské vlády v letech 1964–1970 a 1974–1976) odhodlal chopit se zde zákonodárné iniciativy.⁸ Ostatně právě Wilson po atentátu na Kennedyho v zamyšlení nad odkazem, jaký zavražděný americký prezident zanechá světu, vyzdvihl, že „prvním památníkem na J. F. Kennedyho bude rychlejší akce pro občanská práva“.⁹ Přestože měl na mysli primárně rasovou segregaci, otevřená vláda a přístup k jejím dokumentům představuje také jedno z velmi důležitých práv občanů.

Vypracováním odborného stanoviska byla pověřena zvláštní *Poradní rada lorda kancléře pro veřejné dokumenty* (*Advisory Council on Public Records*), ustanovená zákonem již v roce 1958.¹⁰ Orgán, pověřený mimo jiné posuzováním žádostí úřadů o prodloužení zákonem dané zpřístupňovací lhůty u archiválií uchovávaných v britském Národním archivu, dal v polovině 60. let dvojí doporučení: Zaprvé zkrácení padesátileté lhůty na 40 let obecně, zadruhé liberálnější přístup k dokumentům spadajícím do rámce této ochranné lhůty ve smyslu umožnění přístupu k nim, a to etablovaným historikům.¹¹ Wilsonovo vypořádání se s tímto stanoviskem je pozoruhodné a stojí za bližší zmínku.

Na jedné straně tehdejší britský premiér uznal, že zkrácení padesátiletých lhůt na 40 let je na místě.¹² Na druhé straně ovšem vyjádřil obavu ve druhém bodě, podle nějž by měl být umožněn přístup i k dokumentům mladším pro renomované historiky. Když vážil argumenty pro a proti, zaujme již první argument pro otevření těchto „mladých“ historických pramenů: „Téměř veškerý postup našich kolonií a velká část kroků Indie směrem k nezávislosti se uskutečnila v rámci posledních 40 let. Pokud nenapíšeme historii tohoto procesu, nové nezávislé vlády těchto zemí tak učiní; a pokud nepovolíme přístup k našim dokumentům, naše strana příběhu bude opomenuta.“¹³ Vedle – pro nejvyšší patra politické reprezentace pozoruhodného – uvědomění si možnosti výrazně rozmanitých „paralelních“

8 Srv. Wilson, Keith (ed.): *Forging the Collective Memory: Government and International Historians Through Two World Wars*, Providence 1996, s. 289–290.

9 Rozhovor Harolda Wilsona pro Independent Television News. Dostupné na webu: <https://www.channel4.com/news/jfk-kennedy-assassination-dallas-1963-harold-wilson> [9. 8. 2018].

10 „There shall be an Advisory Council on Public Records to advise the Lord Chancellor on matters concerning public records in general and, in particular, on those aspects of the work of the Public Record Office which affect members of the public who make use of the facilities provided by the Public Record Office.“ *Public Records Act 1958*, chapter 51, Section 1 (2).

11 Viz Memorandum Harolda Wilsona z 27. července 1965 (CAB 129/122, C.(65) 114) „The Fifty-Year Rule“, otištěno in: Wilson, K. (ed.): *Forging the Collective Memory*, s. 290–293, zde s. 290.

12 Memorandum Harolda Wilsona z 27. července 1965, bod 4, v citovaném vydání s. 291.

13 Tamtéž, bod 5a, s. 291.

dějin a verzí vyprávěných příběhů – odkazuje Wilson právě na Spojené státy americké a jejich velmi liberální přístup k veřejným dokumentům. Nakonec uznává jako plausibilní argument, že studium soudobých dějin je nyní již uznávanou vědeckou disciplínou a navíc dodává podle mého soudu nejdůležitější argument, a totiž že „objektivní a nezaujatá analýza nedávné minulosti může příležitostně podporovat informovanější veřejné porozumění současných témat a přispět k zefektivnění nynější politiky a správy“.¹⁴

Neméně pozoruhodné a dodnes aktuální jsou i Wilsonem uváděné argumenty proti otevření přístupu k veřejným dokumentům v režimu ochranné lhůty pro některé historiky. Odmyslíme-li odkazy na tehdejší tradiční a striktní praxi nepřístupnosti těchto materiálů Wilson poukazuje na skutečnost, že by nebylo vůbec snadné nastavit procedury výběru „uznávaných“ historiků, které by velmi pravděpodobně vedly k mnoha záštím a nelibostem mezi nimi.¹⁵ Stejně tak by bylo obtížné nastavit procesy výběru historických period, které by mohly být „uznávanými“ historiky zpracovávány. Hrozilo by totiž, že by tento výběr mohl být neblaze ovlivňován politickými třenicemi a zájmy. Přitom navíc platí, že největší zájem mezi historiky budí právě taková období, která jsou politicky nejkontroverznější.¹⁶

Wilson nakonec upřednostňuje posledně jmenované důvody proti uvolnění přístupu vybraným historikům k mladším pramenům, které lze krátce shrnout: Zamezit diskriminaci mezi historiky nebo historickými periodami. Aby však přesto určitým způsobem dostal cíli více otevřít přístup k historickým pramenům, navrhuje jiné řešení: zkrátit ochranné lhůty z padesáti nikoliv na 40, nýbrž na 30 let.¹⁷ A toto řešení Wilson také na vládě a v parlamentu prosadil.

Společenská kritika zneprístupnění veřejných dokumentů po celé půlstoletí po jejich vzniku tak tedy nakonec sklídila plody svého úsilí a s účinností od roku 1968 byla ochranná lhůta zkrácena téměř o polovinu z 50 na 30 let.¹⁸ Nebylo přitom náhodou, že to byl právě Harold Wilson – v době před vypuknutím druhé světové války jako mladík učitel hospodářských dějin na univerzitě v Oxfordu a vůbec jeden z nejmladších pedagogů na této univerzitě – kdo tímto způsobem podstatně přispěl k otevírání veřejných dokumentů a historických pramenů široké veřejnosti.

14 Tamtéž, bod 5c, s. 291.

15 „It would not be easy to devise a procedure for selecting ‚established‘ historians which would not cause resentment and perhaps, in the long run, undo the goodwill generated by a decision in principle to allow freer access.“ Tamtéž, bod 6b, s. 291.

16 Tamtéž, bod 6c, s. 291.

17 Tamtéž, bod 7, s. 292.

18 Public Records Act 1967, 1967 Chapter 44, článek 2. Jediným účelem této novely původního znění Public Records Act z roku 1958 bylo právě zkrácení 50-leté lhůty na 30 let.

Razantní přelom v režimu přístupnosti dokumentů pak znamenalo vydání zákona o svobodném přístupu k informacím v roce 2005, který převzal kompetenci normovat obecně oblast přístupu k informacím. Tento zákon nejprve stanovil lhůtu pro zpřístupňování informací z tzv. historických dokumentů – bez ohledu na místo jejich uložení v archivu nebo ještě v živé administrativě – na 30 let, kterou posléze o pět let později v roce 2010 snížil na 20 let. Tato je platná ve Spojeném království dodnes.¹⁹ Převzetí úlohy nastavení pravidel přístupu k veřejným dokumentům speciálním zákonem určujícím pravidla svobodného přístupu k nim má ještě další důležitý související dopad. V čem spočívá?

Do doby vydání zákona o svobodném přístupu k informacím počítal příslušný úřad s tím, že do okamžiku, než předá své materiály historickému archivu k uložení, nejenže má své dokumenty „pod vlastní střechou“ a nevidí mu do kuchyně jiný orgán či osoba, ale také že je více méně chráněn před případnými požadavky na jejich zpřístupňování. Proč? Důvodem bylo, že to byl v období před platností zákona o svobodném přístupu k informacím teprve a pouze centrální historický archiv, který byl zákonem nucen zpřístupňovat v něm uchované materiály veřejnosti – nejprve po velmi dlouhých 50 letech (od roku 1958), později po 30 letech (s platností od roku 1968). Chtěl-li tedy úřad zamezit přístupu ke svým materiálům, musel hledat cesty, jak se vyhnout zákonnému tlaku předávat své dokumenty do historického archivu. To se také různými způsoby dařilo.

V případě specifických utajovaných dokumentů snímaly tuto povinnost ze zpravodajských služeb tzv. „instrumenty lorda kancléře“ (Lord Chancellor's Instrument) vydávané průběžně již od roku 1967, postupně novelizované. Tyto opravňovaly zpravodajské služby ponechat si své dokumenty ve lhůtě delší.²⁰ Aktuální instrument, tzv. „blanket retention“, je platný do roku 2021, bude však nesporně opět včas novelizován. Navíc neodkazují ke konkrétním věcným skupinám materiálů, takže se do této výjimky vejde prakticky vše, co produkují tajné služby.²¹ Pro ostatní skupiny dokumentů mohly úřady využít únikové cesty, kte-

19 Constitutional Reform and Governance Act z roku 2010, chapter 25, kterým se změnila lhůta v článku 62-1 britského zákona o svobodném přístupu k informacím, tzv. Freedom of Information Act z roku 2000, chapter 36, section 62 (1) definujícím tzv. „historické dokumenty“ („historical records“). Aktuální text zní následovně: „For the purposes of this Part, a record becomes a ‚historical record‘ at the end of the period of twenty years beginning with the year following that in which it was created.“ Přitom je třeba zohlednit následující sekci 63 ukládající obecnou povinnost poskytovat informace z „historických dokumentů“.

20 The Lord Chancellor's Security and Intelligence Instrument: Retention of Public Records under Section 3(4) of the Public Records Act 1958. Dále viz také Lord Chancellor's Code of Practice on the management of records issued under section 46 of the Freedom of Information Act 2000, článek 17.1.

21 K tomu srv. též Bennett, Gill, Declassification and release policies of the UK's intelligence agencies. Intelligence and National Security 17, 2002, Issue 1, s. 21–32, zde s. 22.

rou jim připravil již zákon o veřejných dokumentech v původním znění z roku 1958: Zákonem stanovenou lhůtu lze překročit z úředních či jiných zvláštních důvodů za podmínky souhlasu lorda kancléře.²²

Toho britské úřady také často využívaly. Reakcí na tento stav bylo založení speciální Komise k moderním veřejným dokumentům, tzv. Wilson Committee (působící od roku 1978). Její působení nebylo neúspěšné, když se jí podařilo ve vládě prosadit mnohé ze svých závěrů. V bílé knize vycházející z doporučení komise a pojmenované jako *Modern Public Records*²³ pak vláda roku 1982 vyhlásila, že je třeba kromě jiného přesněji specifikovat dokumenty, které nejsou předávány do archivu ve stanovené lhůtě tehdy 30 let. Komise rovněž konstatovala, že některé skupiny písemností nebyly předány do archivu (tehdejší Public Record Office) „nikdy“ a že takové „nikdy“ – jak se tu projevil britský smysl pro humor – se však nesmí „nikdy“ objevovat v souvislosti se zpřístupňováním veřejných dokumentů.²⁴

Dalším významným posunem v tlaku na včasné předávání veřejných dokumentů do archivu byla snaha lorda Williama Waldegravea, která vešla do dějin jako tzv. *Waldegravova iniciativa*. Jejím výsledkem bylo vydání bílé knihy *Open Government* v roce 1993. Její obecný záměr otevřenější vlády se projevil i zde. Materiál usiluje alespoň nějakým způsobem určovat rámcové důvody pro prodlužování maximální předávací lhůty (tehdy třicetileté), po jejímž uplynutí měly být veřejné dokumenty předávány do archivu. Zůstalo však bohužel u příliš široce definovaných skupin materiálů na úrovni „národní bezpečnost“, „mezinárodní vztahy/obrana/hospodářství“ a podobně.²⁵ Ovšem na druhé straně přeci jen usiluje Waldegravova bílá kniha vyvíjet reálný a konkrétnější tlak na původce a správce dokumentů, a to včetně utajovaných dokumentů, v jejichž případě ve Spojeném království do té doby neexistoval prakticky žádný dohled a možnost přístupu k nim.

Waldegravova iniciativa požaduje, aby při ospravedlňování delších předávacích lhůt, respektive neodtajňování, pokud to materiál dovolí, příslušný úřad přeci

22 „Provided that any records may be retained after the said period if, in the opinion of the person who is responsible for them, they are required for administrative purposes or ought to be retained for any other special reason and, where that person is not the Lord Chancellor, the Lord Chancellor has been informed of the facts and given his approval.“ Public Records Act z roku 1958, Section 3 (4).

23 *Modern Public Records. Selection and Access. Report of a Committee Appointed by the Lord Chancellor. Chairman Sir Duncan Wilson. London 1981.*

24 *Modern Public Records. Cit. dle Bennett, G.: Declassification and release policies of the UK's intelligence agencies, s. 23.*

25 *Open Government, Cm 2290, Presented to Parliament by the Chancellor of the Duchy of Lancaster by Command of Her Majesty, July 1993. London 1993, bod 9.26, s. 69.*

jen podal doplňující informaci k jinak velmi obecně stanoveným zdůvodněním.²⁶ Dále vyzývá, aby veškeré materiály, které přesáhly magickou hranici 30 let pro nabízení archivu k trvalému uchování, byly – dovolí-li to finanční situace – všemi příslušnými úřady opět prověřeny a pokud již pozbyly citlivosti, aby byly předány do archivu.²⁷ Kromě toho požaduje, aby se pokud možno využíval nástroj anonymizace citlivých údajů na kopiích originálů a tyto kopie se zpřístupnily v anonymizované podobě. Nakonec také apeluje na uvolnění některých konkrétních skupin materiálů, které vytypovala skupina historiků zaangažovaných Waldegravem, jež do té doby disponovaly výjimkou lorda kancléře. V neposlední řadě bílá kniha posílaje pravomoci *Poradní rady lorda kancléře pro oblast veřejných dokumentů* (*Advisory Council on Public Records*),²⁸ později přiřazené k ministru pro kulturu, média a sport a dnes nesoucí název *Advisory Council on National Records and Archives*.²⁹ Zdánlivě nenápadná formulace odkazující pouze na čísla paragrafů představovala nikoli nepodstatnou změnu. Do té doby měl jmenovaný poradní sbor pravomoc posuzovat pouze žádosti úřadů o prodloužení zpřístupňovací lhůty, než jakou ukládal zákon (tehdy 30 let), u archiválií již předaných do Národního archivu. Napříště tento orgán získal oprávnění nahlížet do soupisů dokumentů, které ještě nebyly předány do archivu a u nichž žádaly úřady lorda kancléře o získání výjimky z povinnosti vůbec předat „své“ materiály po 30 letech do archivu. Navíc měl poskytovat odborné posudky v situacích, kdy původce dokumentů odmítl po lhůtě 30 let předat materiály, jejichž uvolnění požadovali historikové či veřejnost. Přestože bylo zdůrazněno, že tento poradní orgán je skutečně jen „poradní“ a nikoliv rozhodující instancí,³⁰ byl to významný posun v navyšování tlaku na vládu, veřejnou správu i bezpečnostní složky zavést alespoň nějakou kontrolu, dohled a mantinely režimu nakládání s „jejich“ dokumenty.

Záměr nezpřístupňovat vlastní „papíry“ cestou jejich nepředání do archivu však vzal za své v momentě, kdy byl nakonec v roce 2005 schválen stručně již zmíněný zákon o svobodném přístupu k informacím, který ukládal – jistěže s určitými výjimkami – obecné zpřístupňování informací a potažmo tedy i dokumentů, bez ohledu na to, zda jsou v archivu či ještě u samotné administrativy. Navíc, jak

26 Tamtéž.

27 Open Government, bod 9.28, s. 69–70.

28 Open Government, body 9.29 a 9.30, s. 70.

29 „There shall be an Advisory Council on Public Records to advise the Lord Chancellor on matters concerning public records in general and, in particular, on those aspects of the work of the Public Record Office which affect members of the public who make use of the facilities provided by the Public Record Office.“ Public Records Act 1958, chapter 51, Section 1 (2).

30 „The role of the Advisory Council, as its name implies, will however remain advisory; the final responsibility for the release or otherwise of departmental records rests with Ministers.“ Open Government, bod 9.30, s. 70.

bylo již uvedeno, tento zákon v roce 2010 snížil zpřístupňovací třicetiletou lhůtu na 20 let. Toto potažmo vedlo k tomu, že se marginalizovala váha institutu prodlužování předávacích lhůt. Projevilo se to mimo jiné na tom, že roku 2015 byla po téměř 60 letech přenesena podmíněnost takového prodloužení souhlasem přímo lorda kancléře na jednotlivé ministry příslušných resortů.³¹

Ostatně právo na svobodný přístup k informacím – které ovšem není tématem tohoto textu – razantně vstoupilo vedle dalších předpisů chránících veřejné dokumenty, ale také například specificky osobní údaje, bankovní tajemství, utajované informace a podobně do komplikovaného a mnohvrstevnatého pole přístupnosti historických pramenů. Právo, označované někdy také jako *právo vědět* (*right to know*), patří mezi základní práva a obvykle bývá v určité podobě garantováno přímo na ústavní rovině. Právní řády standardních demokracií začaly zejména po druhé světové válce zavádět právo občanů na přístupnost informací vznikajících v okruhu veřejných subjektů. Velký vliv mělo schválení zákona o svobodě informací ve Spojených státech amerických na federální úrovni v roce 1966 (s účinností od roku 1967). Přístupnost veřejných dokumentů se však americká legislativa snažila, byť ve velmi omezené míře, definovat již ve 40. letech 20. století.³² Spojené státy americké zde šly vzorem i pro tehdejší svobodnou část Evropy. Velký vliv zde pak měla právě britská labouristická vláda pod vedením Harolda Wilsona, který explicitně upozorňoval na tendence ve vývoji vztahu americké společnosti směrem k větší přístupnosti veřejných dokumentů a informací a kladl je Spojenému království za vzor.³³ Zkrácení ochranných lhůt ve Spojeném království k roku 1968 téměř o polovinu, o němž jsme hovořili výše, je přitom právě jedním z projektů Wilsonových snah otevírat veřejné informace také ve Velké Británii.

Podíváme-li se jen zcela okrajově na českou archivní praxi, platí, že zde nedochází k mnoha žádostem podle zákona o svobodném přístupu k informacím mířícím do archivních fondů. Pokud tak ovšem nastane a jde-li o materiál spadající do ochranné 30-leté lhůty, postupují některé z českých archivů – chtějí-li materiál

31 „Provided that any records may be retained after the said period if, in the opinion of the person who is responsible for them, they are required for administrative purposes or ought to be retained for any other special reason and, where that person is not the Secretary of State, the Secretary of State has been informed of the facts and given his approval.“ Public Records Act, Section 3 (4) dle novely The Transfer of Functions (Information and Public Records) Order 2015 účinného k 9. 12. 2015.

32 A to v sekci 3 v rámci Administrative Procedure Act, 5 United States Code, chapter 5, subch. I § 500.

33 „Uznávám, že existují dobré argumenty ve prospěch návrhu /umožnit historikům liberálnější přístup k dokumentům spadajícím ještě do režimu ochranných lhůt – pozn. aut./ [...], některé země, obzvláště Spojené státy, jsou výrazně velkorysejší v umožňování přístupu k jejich dokumentům, než jsme my k našim.“ Memorandum Harolda Wilsona z 27. července 1965, bod 5, v citovaném vydání s. 291.

i tak zpřístupnit – tím způsobem, že s odkazem na možnost, kterou jim dává archivní zákon, totiž předložit archiválie žadateli pro úřední potřebu, zašlou kopie příslušných materiálů původci dokumentu,³⁴ který je posléze poskytnete žadateli o informace. Tento postup však není univerzální a zákon zde neurčuje konkrétní pravidla. Je přitom otázka, jestli by takováto zpřístupnitelnost byla právně vymahatelná a jak by se k ní postavily správní soudy.

Výše analyzovaný britský model v tomto ohledu nabízí podstatně jednodušší a logičtější řešení, a totiž přenést ochranné zpřístupňovací lhůty přímo do zákona o svobodném přístupu k informacím. Britové to vyřešili jednoduše tak, že v tomto zákoně nadeřadili tzv. *historické dokumenty* (*historical records*). Jakýkoli veřejný dokument se stává „historickým“ 20 let po svém vzniku, nezávisle na tom – a to je podstatné – zda se nachází v živé administrativě nebo byl již předán do archivu k trvalému uchování jako archiválie. A současně se ukládá, že informace obsažené v historických dokumentech jsou obecně přístupné.³⁵ Tudíž platí, že nezávisle na tom, jak dlouhé jsou skartační lhůty příslušného materiálu, otevírá se tento veřejnosti – až na některé malé výjimky – po 20 letech. Nedochozí tedy nakonec ani k tomu, že by se počítaly skartační lhůty a ochranné lhůty.

Studie se pokusila sledovat a zachytit určitý trend pozorovatelný ve vývoji obecně stanovené bariéry v přístupu k veřejným dokumentům, jak se ukazuje v prostoru Spojeného království. Patrná je obecná pozvolná tendence uvolňovat tento ochranný štít a definovat otevřenost veřejných informací nikoliv jako výraz blahosklonnosti státu, nýbrž nezadatelné právo občana³⁶ a důležitý prvek demokracie.

Je také zcela zřejmé, že čistě legalistická rovina je jedna věc, druhá je reálné uplatňování ochranných lhůt. Příkladů, kdy docházelo a dochází dodnes k zákonnému i protizákonnému překračování těchto lhůt, je nespočet. Velmi často se jedná o dokumenty zařazené původně do režimu utajení. To je jistě pochopitelné, ale například v situaci, kdy britská vláda ještě v 80. letech 20. století neodtajňovala některé dokumenty z 18. století s odkazem na jejich citlivost, je rekurs k jejich přetrvávající „citlivosti“ ani ne tak sporný, jako již přímo úsměvný.³⁷

34 Dle § 38, odst. 5 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů.

35 Freedom of Information Act z roku 2000, chapter 36, section 63.

36 Jak se praví například ve švýcarském zákoně o principu veřejnosti ve veřejné správě: „Jede Person hat das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskünfte über den Inhalt amtlicher Dokumente zu erhalten.“ Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (Öffentlichkeitsgesetz, BGO), článek 6, odst. 1.

37 Srv. k tomu například Aldrich, Richard J.: Did Waldegrave Work? The Impact of Open Government upon British History. *Twentieth Century British History* 9, January 1998, Issue 1, s. 111–126.

Je přitom skutečně pozoruhodné, jak se vlády i některých vyspělých demokratických zemí na jedné straně snaží prosazovat zvyšování přístupnosti svých dokumentů právě tím, že tlačí na snižování ochranných lhůt, respektive na jejich dodržování, na druhé straně však v určitých momentech a pro určité skupiny materiálů usilují hledat cesty, jak si otevřít zadní vrátka, aby se mohly dostat z dosahu těchto liberálních tendencí. Mohli jsme to pozorovat nakonec i během detailního zaměření pohledu na situaci ve Spojeném království.

Na britském potýkání se s otázkou, jakým způsobem a kdy zpřístupňovat historické prameny i veřejné dokumenty v jejich „aktivní“ fázi, se ale ukazuje cosi podstatného: Britové chápou přístup k dokumentům, pramenům a informacím jako extrémně důležitý prvek demokratického zřízení samotného! Během poválečného vývoje přicházely Spojenému království podněty z různých stran – historiků a intelektuálů, politické opozice i exekutivy samotné – žádající, aby se přístupnost veřejných pramenů otvírala v maximální možné míře. A to jako nástroj rozvoje občanské společnosti a posilování její schopnosti svobodně a fundovaně se rozhodovat na základě dostupných informací i jako instrument kontroly veřejných představitelů a správy.

Spojené království je současně dokladem, že archiváři a historikové se mohou a mají aktivně účastnit na procesu, na jehož konci stojí historické prameny uchované v archivech a přístupné tehdy, je-li to možné. Tamní orgán *Poradní rada pro národní dokumenty a archiválie* (*Advisory Council on National Records and Archives*) sestává vedle některých politických reprezentantů z několika odborníků z řad archivářů a historiků.³⁸ Tito pak posuzují nejen situace, kdy úřad zažádá o prodloužení zákonem uložené předávací lhůty, a vypracovávají v těchto momentech odborné posudky, jak jsme viděli. Mají navíc mimo jiné přístup k utajovaným dokumentům a vypracovávají metodiky, které – teprve na počátku 21. století – začaly zpravodajským službám dosti konkrétně specifikovat, jaké části vznikající dokumentace by měly být trvale uchovány a jednou předány do archivu (což neznamená zpřístupněny) a jaké mohou být naopak nevratně ničeny. Dokonce doporučují některé metody, jakým způsobem by měl být prováděn tento archivní výběr.³⁹ To je situace, která je (nejen) v České republice bohužel prozatím nepředstavitelná.

České archivnictví, jak zní přesvědčení autora této studie, by se mělo nechat inspirovat některými z tendencí projevujících se v britském archivnictví během poválečné doby, na něž jsem se snažil poukázat v této studii. Otevřený přístup

38 Složení Rady je v aktualizované podobě dostupné na webu zde: <http://www.nationalarchives.gov.uk/about/our-role/advisory-council/membership/>.

39 Operational Selection Policy. The Security Service. The National Archives 2005 (druhé vydání). Dostupné na webu: <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/osp8.pdf> [9. 8. 2018].

k dokumentům veřejnoprávní provenience je jedním z extrémně důležitých pilířů, o něž se opírá stavba skutečně demokratického uspořádání společnosti. Jistěže archivy musejí být pečlivým opatrovatelem a ochráncem mnoha z citlivých informací uložených na archivovaných nosičích, nesmí však přitom zapomenout na svoji druhou komplementární roli jednoho z garantů demokratické společnosti založené právě na umožňování přístupu k dokumentům zejména veřejnoprávní provenience - jednou potenciálním dokladům, důkazním materiálům a také historickým pramenům.

Die Zugänglichkeit von öffentlichen Dokumenten und die Sperrfristen in den Archiven des Vereinigten Königreichs. Eine Inspiration für das tschechische Archivwesen.

Die Studie hat eine Analyse des spezifischen Instituts der Sperrfristen für die Zugänglichmachung öffentlicher Dokumente zum Thema, und zwar am konkreten Beispiel seiner Entwicklung seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges im Vereinigten Königreich. Die Studie ist bestrebt nachzuweisen, dass es mit der Zeit zu einer schrittweisen Lockerung des ursprünglich sehr restriktiven Regimes des Zuganges zu öffentlichen Dokumenten und historischen Quellen gekommen ist, und zwar keineswegs nur im Vereinigten Königreich.

Im Vereinigten Königreich galt zunächst seit dem Jahr 1958 eine sehr lange Sperrfrist, welche den Zugang zu Materialien öffentlicher Herkunft nicht ermöglichte. Mit Wirksamkeit seit 1968 wurde durch die Regierung Harold Wilsons die Sperrfrist um beinahe die Hälfte von 50 auf 30 Jahre gekürzt. Darauf hatte das spezielle Beratungsorgan Advisory Council on National Records and Archives, aber auch die Politik des US-amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy einen Einfluss. Einen rasanten Umbruch in der Zugänglichmachung der Dokumente bedeutete die Ausgabe des Gesetzes über den freien Zugang zu Informationen im Jahr 2005, das die Kompetenz übernahm, allgemein das Gebiet des Informationszuganges zu normieren. Dieses Gesetz bestimmte zunächst eine Frist für die Zugänglichmachung von Informationen aus sog. historischen Dokumenten – ohne Rücksicht auf den Aufbewahrungsort im Archiv oder noch bei der Verwaltungsbehörde – auf 30 Jahre, die allmählich fünf Jahre später im Jahr 2010 auf 20 Jahre gesenkt wurde. Diese ist im Vereinigten Königreich bis heute gültig.

The accessibility of public documents and their closure period in the United Kingdom. Inspiration for the Czech archival science

The paper is focused on analysis of the specific topic of closure periods as these are applied to the public documents before making them accessible to general audience, based on the example of the United Kingdom since the end of WW II. It tries to prove that during the time it comes to gradual mitigation of the originally restrictive regime in the access to public documents and historical sources, not only in the United Kingdom.

In the United Kingdom, there was a very long closure period in force since 1958 that made inaccessible materials of public provenience. Beginning in 1968, the cabinet of Harold Wilson reduced the period by almost a half from 50 to 30 years. This decision was influenced by the special advisory committee (Advisory Council on National Records and Archives), but also by the policy of the president of the USA John F. Kennedy. An important break in the regime of accessibility of public documents came with an adoption of act on free access to information in 2005 that newly regu-

lated the issue of access to information. This act first stipulated a period for making public historical documents – regardless the place of preservation, either in archives or still in the administration – for 30 years that was reduced in 2010 to 20 years. This period is valid in the United Kingdom till today.