

Předkládací zpráva pro Parlament České republiky

Návrh na působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v rámci boje proti terorismu v Mali, Nigeru a Čadu

Úvod

Sahel je tvořen jižním okrajem Sahary protínajícím území Mauretánie, Senegalu, Mali, Čadu, Burkiny Faso, Nigeru, Súdánu a Etiopie. Největšími současnými bezpečnostními hrozbami v oblasti Sahelu jsou terorismus, banditismus, růst zločinnosti, včetně organizované, pašování drog do Evropy a nelegální migrace umocněná uvedenými faktory. O omezené zdroje vody, orné půdy a pastvin zde soupeří arabská etnika ze severní Afriky, kočovní Tuarégové a původní černošské kmeny. Sahel je přitom významným nalezištěm nerostných surovin, jejichž lokalizace a těžba je však zatím málo rozvinutá. Státy jsou v různé míře slabé, hranice propustné, vlády neefektivní, korupce rozšířená, demografický růst vysoký, společnost je nesourodá, fragmentovaná a často strukturovaná do kast. Nestabilita v regionu má také externí příčiny (rozpad Libye, působení skupin napojených na Al-Káidu a Da'esh) a naopak, negativně ovlivňuje situaci v dalších zemích širšího regionu.

1. Politicko–bezpečnostní situace

Vývoj v Libyi od pádu Kaddáfího režimu v roce 2011 dále zhoršil bezpečnostní situaci i v Sahelu. V roce 2012 situace kulminovala ovládnutím severního Mali protivládními separatistickými silami napojenými na militantní islamistické skupiny. Ohrožení státu vyvolalo armádní puč, kterým skončila sice neefektivní, ale přesto relativně demokratická vláda. Následná mezinárodní intervence sice formálně pomohla obnovit fungování centrální vlády v Bamaku, situaci v celém Mali se však nepodařilo stabilizovat.

V roce 2015 byla uzavřena mírová dohoda mezi centrální vládou v Bamaku a několika povstaleckými skupinami ze severu. Výměnou za ukončení násilí a návrat severních území Mali pod kontrolu centrální vlády mělo dojít k integraci bojovníků/povstalců do malijských ozbrojených sil a měla být věnována pozornost rozvoji severních oblastí Mali. Implementace této dohody však postupuje velice pomalu. Úřady na severu jsou jen pozvolna obsazovány úředníky loajálními centrální vládě, někdy se dokonce musejí opět stahovat z bezpečnostních důvodů, a jejich moc zůstává omezená. Stejně tak reintegrace bojovníků povstaleckých skupin naráží jak na řadu technických problémů, tak také na nedůvěru povstalců vůči vládě.

Dohodu v roce 2015 nepodepsaly všechny ozbrojené skupiny. Nadále v protivládních aktivitách pokračují různé islamistické a teroristické skupiny, které se prolínají s organizovaným zločinem zodpovědným za pašování osob a různého nelegálního materiálu, únosy, loupeže a další nelegální aktivity. Působení militantních islamistických a teroristických skupin, stejně jako neschopnost vlády poskytnout obyvatelům základní služby a zajistit elementární bezpečnost mezitím vedla k výraznému zhoršení mezietnických vztahů

v centrálním Mali, kde v posledních letech došlo k řadě případů vyvražďování vesnic na základně etnických rozdílů, v mnoha případech je však hlavním důvodem násilí přístup ke zdrojům. To mj. vedlo v červnu 2019 Radu bezpečnosti OSN ke stanovení nové, druhé strategické priority mise OSN MINUSMA, která spočívá v podpoře implementace plánu malijské vlády na ochranu civilistů, snížení mezietnického násilí a obnovení státní správy a služeb v centrálním Mali. Vnitropolitická situace v Mali zůstává křehká. V srpnu 2018 obhájil prezidentský post Ibrahim Boubacar Keïta, což lze vnímat jako stabilizační prvek, ale i jako prvek stagnační. Prezident Keïta je politikem zvoleným v demokratických volbách, nicméně existuje obava, že když se mu nepodařilo vyřešit problémy malijské společnosti v předchozím mandátu, těžko se s nimi bude vyrovnávat v budoucnu. Parlamentní volby, které se měly uskutečnit na konci r. 2018, byly opakovaně odloženy kvůli vlekoucí se ústavní reformě a na jaře 2019 padla vláda. Nová vláda, která je přijatelnější pro některé skupiny ze severu země, což dává naději na pokračování implementace mírové dohody, zatím není příliš akceschopná. Ekonomická situace se však vyvíjí relativně dobře, v roce 2019 se očekává zrychlení růstu HDP, stejně jako udržení inflačního cíle.

Na území Mali i v dalších zemích G5 Sahel je aktivní celá řada militantních islamistických skupin, které se větší či menší měrou podílejí na teroristických útocích jak proti legitimním vládám a jejich ozbrojeným složkám, tak i zahraničním vojákům (MINUSMA, EUTM Mali, Barkhane) a civilnímu obyvatelstvu.

Od roku 2010, kdy byla v Sahelu známá svými ozbrojenými aktivitami pouze militantní skupina „AQIM Sahara“, odnož teroristické organizace „Al-Káida v islámském Magrebu“, se podstatně zvýšil počet ozbrojených islamistických skupin operujících v tomto regionu, včetně jejich odnoží.

V plánovaném operačním prostoru je nejaktivnější militantní organizací ISGS (Islamic State in the Greater Sahara). Ideologickým cílem této organizace je vytvoření obdoby Da'esh, jak jej známe ze Sýrie a Iráku, a zavedení práva šaría, nicméně konkrétní spolupráce mezi ISGS a příslušníky Da'esh fakticky neexistuje.

Skupiny ISGS operují převážně v příhraničních oblastech, po obou stranách státní hranice Mali a Nigeru a podél hranice mezi Burkinou Faso a Nigerem. Operace ISGS na území uvedených států jsou zpravidla vedeny do hloubky 100 km od státní hranice. ISGS je považována za jednu z nejnebezpečnějších militantních islamistických skupin v regionu. Stojí za téměř 30 % všech teroristických útoků, které mají na svědomí více než 40 % úmrtí, spojených s militantními islamistickými skupinami (cca 500 obětí) v Sahelu v roce 2018¹. S ohledem na dosavadní tempo její činnosti se odhaduje, že počet obětí by v následujících letech mohl narůstat.

O sílícím významu militantních islamistických skupin svědčí i jejich rozpínavost a nelze vyloučit přesah teroristických útoků i do dalších zemí, jakými jsou například Benin, Togo nebo Ghana.

¹ V době zpracování návrhu mandátu nebyly k dispozici údaje za rok 2019.

2. Charakteristika operace Barkhane a její rozšíření

V roce 2012 dosáhla bezpečnostní krize v Mali vrcholu a hrozba obsazení hlavního města Bamaka protivládními silami byla stále reálnější. V závěru roku 2012 přijala RB OSN rezoluci 2071 (2012), kterou vyzvala všechny členské státy OSN, regionální a mezinárodní organizace, včetně Africké unie a EU, k poskytnutí pomoci přechodné malijské vládě a jejím ozbrojeným silám formou výcviku a poskytnutím vybavení bezpečnostním složkám. Rada pro zahraniční věci EU, v souladu s výše uvedenou rezolucí RB OSN a žádostí přechodné malijské vlády později rozhodla o vyslání výcvikové mise EU v Mali (EUTM Mali).

Po soustředěných útocích povstaleckých skupin na vládní síly Mali zahájila Francie začátkem ledna 2013 vojenskou operaci Serval, a to na základě žádosti přechodného malijského prezidenta D. Traorého a na základě rezoluce RB OSN 2085 (2012). Operace zastavila postup džihádistických skupin na jih Mali a k hlavnímu městu Bamako a zároveň narušila síť teroristických organizací v severní části země. Úkol stabilizovat situaci v Mali plní od 1. července 2013 mise OSN MINUSMA, jejímž hlavním cílem však není přímý boj proti teroristům.

Mezinárodní rozměr teroristických hrozeb v regionu Sahelu, který plochou odpovídá velikosti Evropy, si vyžádal širší strategický přístup k jejich řešení. Hlavní země tohoto regionu (Mauretánie, Mali, Niger, Čad a Burkina Faso) označované jako G5 Sahel se v únoru 2014 rozhodly, že společně s Francií budou koordinovaně postupovat proti teroristickým skupinám. Na základě tohoto partnerství byla dne 1. srpna 2014 zřízena operace Barkhane, která navázala na ukončenou operaci Serval v Mali. Cílem operace Barkhane je podpora ozbrojených sil zemí G5 Sahel, posílení koordinace mezinárodních vojenských prostředků a zabránění vzniku teroristických základů v regionu.

V operaci Barkhane působí na 4 500 francouzských vojáků rozmístěných na devíti stálých a předsunutých základnách dislokovaných v Mali, Nigeru a Čadu. Z těchto základů podnikají francouzské jednotky protiteroristické operace, a to i společně s ozbrojenými silami G5 Sahel, kterým poskytují pomoc při plánování, leteckou, logistickou, zpravodajskou podporu a zdravotnickou evakuaci.

Od listopadu 2017 působí Barkhane intenzivně v prostoru Liptako². Francouzské jednotky, společně s malijskými ozbrojenými silami, provádí průzkumné a bojové operace, jejichž cílem je postupné rozšiřování oblastí pod kontrolou malijských ozbrojených sil a trvalé narušování sítí teroristických organizací. Vedle aktivních vojenských operací poskytují v místech svého působení pomoc civilnímu obyvatelstvu (např. přístupem k vodě, energii, vzdělání a zdravotnické péči), čímž si zajišťují určitou podporu místního obyvatelstva. Mandát pro francouzské působení v Mali vychází z oficiální žádosti malijské vlády a je podporován rezolucemi RB OSN č. 2071 z 12. října 2012, RB OSN č. 2100 z 25. dubna 2013 o spuštění mise MINUSMA a všemi následujícími rezolucemi, které potvrzují a upravují mandát MINUSMA (poslední je č. 2480 z 28. června 2019).

² Jedná se o historické území zahrnující severní část Burkiny Faso, jihozápadní Niger a jihovýchodní část centrálního Mali.

Francie rozšiřuje spektrum aktivit v operaci Barkhane a oslovila evropské státy, aby k této operaci vojensky přispěly, a to účastí v mnohonárodním úkolovém uskupení „Task Force TAKUBA“ (dále jen TFT) v rámci operace Barkhane. Důvodem je jednak nutnost přesunout podstatnou část francouzských jednotek z prostoru Liptako do oblastí západně od řeky Niger a eliminovat ozbrojené aktivity teroristických a protivládních sil v novém operačním prostoru a také proto, aby díl odpovědnosti za stabilizaci bezpečnostní situace v zemích Sahelu převzali i další evropští partneři. ČR se k nabídce přihlásila společně s některými státy účastnicími se Evropské intervenční iniciativy vedené Francií. Navržené síly a prostředky rezortu MO v Mali budou působit v rámci TFT. Jeho úkolem bude navázat na francouzské aktivity v rámci operace Barkhane, a to poskytováním poradenství a asistence malijským jednotkám, včetně společného plnění úkolů při bojových operacích (metoda 3A – Advice, Assist and Accompany). Francie považuje takovou vojenskou podpůrnou činnost za zásadní, neboť malijské jednotky zatím nejsou (nebo jen s velkými obtížemi) schopny plánovat a vést komplexní protiteroristické operace a dlouhodobě udržet vojenské jednotky připravené k bojovému nasazení. Navíc trpí nedostatkem vojenského materiálu, včetně munice. Činnost TFT tak bude mj. navazovat na výcvik malijských vojáků, který poskytuje EUTM Mali.

TFT bude operačně podřízeno velitelství Barkhane, které mu poskytne podporu v klíčových oblastech velení a řízení, zpravodajského zabezpečení, ochrany vojsk, zdravotního a logistického zabezpečení. TFT bude složeno z vojáků speciálních sil evropských armád a organizačně bude zahrnovat velitelství a několik úkolových uskupení (Task Group/TG). Velitelství TFT bude odpovědné za velení a řízení podřízených TG a zabezpečení koordinace s domácími vládními, vojenskými a civilními subjekty v operačním prostoru, včetně komunikace s velitelstvím operace Barkhane. Jednotlivé TG budou dislokovány ve svých prostorech odpovědnosti dle přidělených partnerských jednotek malijských ozbrojených sil (jednotky do úrovně praporu v síle do 500 osob).

3. Návrh na působení sil a prostředků rezortu MO

Navrhuje se působení sil a prostředků rezortu MO v rámci protiteroristické operace Barkhane v Mali, Nigeru a Čadu v počtu do 60 osob, a to na dobu ode dne schválení Parlamentem ČR do 31. prosince 2022.

Působení české jednotky se připravuje v rámci společné TG s francouzskou jednotkou. Operačním prostorem bude primárně severovýchodní Mali (Ménaka). V případě nutnosti může být TG přeúkolována k působení i v jiných oblastech Mali.

Podstata působení našich sil bude spočívat v poradenství (Advice) a asistenci (Assist) jednotkám partnerského malijského praporu a společném vedení bojových aktivit (Accompany) v rámci celého spektra speciálních, respektive protiteroristických operací.

Současně TFT umožňuje vedení samostatných operací i bez účasti malijských jednotek, v rámci zajištění vlastní bezpečnosti a vytváření podmínek pro přípravu a vedení následných společných operací, a to za podmínek stanovených operací Barkhane.

V případě nutnosti, respektive během pronásledování teroristických skupin, může dojít k přesahu činnosti i do příhraničních oblastí sousedního Nigeru. Vedle případného přeshraničního operačního působení bude území Nigeru částečně využíváno k zabezpečení logistických transferů.

Francie nabídla evropským partnerům, včetně ČR, zastoupení na velitelství operace Barkhane v Čadu. V případě ČR by se jednalo o jednotlivce, zejména v rámci plánovacího systému operace.

Vlastní působení v rámci TFT je rozvrženo do tří základních částí. V první, několikaměsíční etapě připraví předstunutý tým v místě budoucího působení podmínky pro plynulé zasazení hlavních sil do operačního prostoru. Hlavní část operace by měla trvat 12 měsíců a jejím cílem je připravit malijské jednotky na vedení samostatných operací a doprovázet je do bojových operací proti teroristickým skupinám v určených prostorech odpovědnosti. Třetí etapa by měla v souladu se záměrem operace trvat dalších 12 měsíců. V praxi bude posuzována schopnost partnerských malijských sil samostatně vést boj s militantními islamistickými skupinami a v případě nutnosti jim i nadále poskytovat doprovod do bojových operací. Předpokládá se, že časový harmonogram jednotlivých fází operace bude dle vývoje situace a podmínek operace průběžně upravován.

4. Právní aspekty

Vyslání sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany do Mali, Nigeru a Čadu má mezinárodněprávní i vnitrostátní právní aspekty.

Soulad působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v Mali, Nigeru a na velitelství operace Barkhane v Čadu s mezinárodním právem je zajištěn tím, že bude realizováno na základě souhlasu hostitelských států. Mimo to bude působení mezinárodních jednotek včetně těch českých na území obou států vycházet z rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 2056 (2012), 2071 (2012), 2085 (2012) a dalších návazných rezolucí, nejnověji č. 2480 (2019), věnujících se situaci v Mali a jejím okolí.

Pozvání sil a prostředků Ministerstva obrany na území Mali v rámci operace Barkhane/Task Force Takuba bylo realizováno dopisem prezidenta Keity ze dne 27. listopadu 2019. Působení těchto sil a prostředků v Nigeru bude též založeno na souhlasu tamější vlády, které by mělo být doručeno v nejbližší době. Podmínky působení českých sil a prostředků a jejich právní postavení na území obou států budou upraveny tak, aby byla zaručena trestněprávní imunita vyslaných příslušníků rezortu MO a aby byla potvrzena další potřebná oprávnění za účelem výkonu jejich mise. V případě Čadu budou podmínky působení českých sil a prostředků s ohledem na jeho omezenou povahu upraveny na základě jednání s hostitelským státem.

Působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v Mali, Nigeru a Čadu vyžaduje z vnitrostátního pohledu souhlas obou komor Parlamentu ČR podle čl. 43 odst. 3 písm. a) Ústavy ČR. Z tohoto důvodu je po vyjádření souhlasu vlády mandát předkládán oběma komorám Parlamentu ČR ke schválení.

5. Financování

Financování navrhovaného působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany bude zabezpečeno z rozpočtové kapitoly Ministerstva obrany. Náklady na celou dobu působení jsou odhadovány minimálně na 598 mil. Kč. V případě, že by musely být některé schopnosti, především v logistické oblasti, kontraktovány, došlo by k výraznému nárůstu odhadovaných finančních nákladů.

Závěr

Předložený návrh je v souladu s Bezpečnostní strategií ČR, Obrannou strategií ČR a zahraničně-politickými prioritami ČR. Bezpečnost ČR je úzce spjatá s globální bezpečnostní situací, přičemž eskalace bezpečnostních hrozeb v regionu Sahelu by ve svém důsledku znamenala přímé ohrožení bezpečnosti v Evropě, a tedy i v ČR. Další zhoršování bezpečnostní situace v tomto regionu by rovněž posílilo migrační tlaky směrem do Evropy. Je v zájmu ČR aktivně přispět k řešení krizových situací v Africe účastí v mezinárodních misích a operacích, včetně protiteroristické operace Barkhane. Navrhované působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v Mali, Nigeru a Čadu je konkrétním příspěvkem České republiky k širokému mezinárodnímu úsilí k bezpečnostní stabilizaci v oblasti Sahelu, který čelí jak teroristickým útokům militantních islamistických skupin, tak meziethnickým konfliktům. ČR tak viditelně, byť přiměřeně možnostem, přispěje k bezpečnosti Afriky a Evropy a posílí spolupráci se zeměmi regionu, s důrazem na Mali, ale i evropskými partnery, zejména Francií.

Nasazením sil a prostředků v rámci TFT rozšíří a posílí ČR svoji vojenskou pomoc a rozsah působení v Mali. Vedle nasazení v EUTM Mali, ve které ČR převezme velení od června do prosince 2020, a stabilizační misi OSN MINUSMA, tak ČR bezprostředně přispěje k potírání aktivit teroristických skupin, včetně jejich možné expanze mimo region, a k oslabení migračních faktorů z této části afrického kontinentu do Evropy. Uvedené aktivity jsou v souladu se *Strategií ČR na podporu stabilizace a rozvoje zemí Sahelu pro období 2018 – 2021*, která obsahuje ucelený návrh našeho působení (bezpečnostní, rozvojový a ekonomický pilíř) v regionu.

Vláda svým usnesením ze dne 27. ledna 2020 č. 73 projednala a schválila návrh na působení sil a prostředků rezortu Ministerstva obrany v rámci boje proti terorismu v Mali, Nigeru a Čadu.

V Praze dne 27. ledna 2020

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v. r.