

Agnieszka SZPAK\*

## PRAWNY ASPEKT KONFLIKTÓW ZBROJNYCH W MIEŚCIE. UWAGI NA TLE NOWEJ AGENDY MIEJSKIEJ 2016

### THE LEGAL ASPECT OF URBAN WARFARE. SOME REMARKS IN THE LIGHT OF THE 2016 NEW URBAN AGENDA

DOI: 10.25167/sm.1849

**ABSTRAKT:** Konferencja ONZ Habitat III i jej rezultat, czyli Nowa Agenda Miejska z 2016 r., dały okazję do przypomnienia i potwierdzenia zasad międzynarodowego prawa humanitarnego, które regulują prowadzenie konfliktów zbrojnych i ochronę ofiar wojen. W kontekście konfliktów zbrojnych w miastach takie zasady obejmują m.in. obowiązek stron konfliktu do umieszczania celów wojskowych w wystarczającej odległości od gęsto zaludnionych obszarów, aby ochronić je przed skutkami ataków na te cele wojskowe. W artykule przeanalizowano relacje między wojną a miastami lub szerzej – obszarami miejskimi. Artykuł koncentruje się na wyzwaniach związanych z wojną w mieście, zwłaszcza na tych wskazanych przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża. Celem tego artykułu jest odpowiedź na pytania, czy międzynarodowe prawo humanitarne w wystarczającym stopniu reguluje prowadzenie konfliktów zbrojnych w mieście i czy zapewnia skuteczną ochronę ludności cywilnej – mieszkańcom miast? Czy w Nowej Agendzie Miejskiej uwzględniono zalecenia MKCK?

**SŁOWA KLUCZOWE:** miasto, wojna w mieście, międzynarodowe prawo humanitarne, Nowa Agenda Miejska

**ABSTRACT:** Habitat III and its result, the *New Urban Agenda* of 2016, gave an opportunity to remind and confirm the rules of international humanitarian law that regulate the conduct of armed conflicts and protection offered to the victims of war. In the context of urban warfare such rules include an obligation of the parties to a conflict to locate military objectives at a sufficient distance from densely populated areas in order to protect them from the effects of attacks on military targets. This article examines the interaction between war and cities, or to put it more broadly, urban areas. It concentrates on the challenges posed by urban warfare, especially the ones indicated by the International Committee of the Red Cross (ICRC) in its recommendations to Habitat III. The aim of this article is to answer the question whether the international humanitarian law sufficiently regulates urban warfare and whether it ensures effective protection of civilians – city dwellers. Has the New Urban Agenda accommodated the ICRC's recommendations?

**KEY WORDS:** city, urban warfare, New Urban Agenda, international humanitarian law

---

\* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Nauk o Polityce i Bezpieczeństwie, ul. Stefana Batorego 39L, 87-100 Toruń, e-mail: aszpak@umk.pl, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7601-1230>.

## Wprowadzenie

W 1925 r. tylko 25% światowej populacji mieszkało w miastach. Do 2050 r. liczba ta może osiągnąć 66% (Florek 2013, 78). Co tydzień na całym świecie do miast przeprowadza się ok. 1,3 mln osób (Narasaiah 2006, 65). Wellington Webb, były burmistrz Denver stwierdził, że wiek XIX należał do mocarstw, wiek XX do państw, a XXI będzie zdominowany przez miasta (Florek 2013). W tak zurbanizowanym świecie konflikty zbrojne również się urbanizują (*Interview with...* 2010, 315; Sampaio 2016, 71–95). Historyczne przykłady miast zniszczonych przez II wojnę światową, które od razu przychodzą na myśl to Warszawa, Berlin, Drezno, Stalingrad, Hiroszima i Nagasaki. Wśród nowszych można wskazać Sarajewo czy Dubrownik. Obecnie ok. 50 mln ludzi żyje w miastach takich jak Aleppo (Syria), Maiduguri (Nigeria), Donieck (Ukraina), Mogadyszu (Somalia), Bambari (Republika Środkowej Afryki), Mosul (Irak) i Bangui (Republika Środkowej Afryki) (Slim 2016) – w warunkach totalnego braku bezpieczeństwa i w skrajnym ubóstwie, często bez dostępu do opieki medycznej, a wszystko to z powodu konfliktu zbrojnego, doświadczenia, które zdominowało całe ich życie. Przemoc zbrojna doprowadza do ruiny infrastruktury i cofa rozwój państw o dekady (Slim 2016). Mieszkańcy miast korzystają (i w pewien sposób są zależni) z infrastruktury i sieci wzajemnie powiązanych usług: elektryczności, wody, kanalizacji, usuwania odpadów i opieki medycznej. Konflikt zbrojny niszczy ją, co pociąga za sobą poważne skutki humanitarne prowadzące niekiedy nawet do kryzysu humanitarnego<sup>1</sup>. Skutki te mogą zostać dodatkowo pogłębione przez rzesze uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, które przybywają do miast (obecnie w miastach przebywa ok. 10 mln uchodźców i 19 mln osób wewnętrznie przesiedlonych) (Slim 2016; *Investing in Urban...* 2015, 33). Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK) wskazuje, że ok. 60% budżetu przeznaczanego na odbudowę infrastruktury w 2016 r. było wydatkowane na zapewnienie dostaw wody, w przypadku Syrii dla ok. 16 mln ludzi (*Armed Violence and the New...* 2016, 2 i 4; *The ICRC's approach to...* 2016, 201–213; Szpak 2017, 13).

Konferencja Habitat III i będąca jej efektem Nowa Agenda Miejska (*New Urban Agenda*) stały się okazją do przypomnienia i potwierdzenia reguł międzynarodowego prawa humanitarnego wymagających rozmieszczenia celów wojskowych w bezpiecznej odległości od obszarów zaludnionych, tak aby nie narażać ich na skutki ataków. Nowa Agenda Miejska dała więc asumpt do napisania tego artykułu.

W niniejszym opracowaniu nie poruszam wszystkich zagadnień związanych z konfliktami zbrojnymi w miastach. Skupiam się na wyzwaniach związanych z prowadze-

---

<sup>1</sup> Szerzej zob. *Urban Services...*, s. 8–9, 21–33. Marion Harroff-Tavel wskazuje w kontekście operacji wojennych w mieście, że gęstość zaludnienia jest zaletą. Ułatwia udzielanie niezbędnej pomocy humanitarnej, gdyż mieszkańcy są skupieni w jednym miejscu i tym samym łatwiej do nich dotrzeć i rozdystrybuować pomoc (łatwiej niż w przypadku ludności wiejskiej, rozproszonej niekiedy na rozległych obszarach). Ponadto w miastach zazwyczaj działają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które również włączają się w proces niesienia pomocy. Zob. M. Harroff-Tavel, *Violence...*, s. 339.



Ryc. 1. Zniszczony przez wojnę Mosul (2017)

Źródło: <https://edition.cnn.com/2017/05/01/middleeast/mosul-drone-footage/index.html> (dostęp: 3.06.2019).

niem w nich działań zbrojnych, szczególnie na tych wskazywanych przez MKCK w zaleceniach adresowanych do konferencji Habitat III. Przedstawiam także uzgodnienia przyjęte na tejże konferencji i zalecenia MKCK oraz normy międzynarodowego prawa humanitarnego, dotyczące prowadzenia wojen w miastach i innych osiedlach ludzkich. Rozważania z tego ostatniego punktu pozwolą wypełnić treścią postanowienia Nowej Agendy Miejskiej, które, jak się poniżej okaże, są bardzo lapidarne.

Celem artykułu jest odpowiedź na następujące pytania: czy rezultaty Habitat III uwzględniają zalecenia MKCK? Jakie normy międzynarodowego prawa humanitarnego regulują prowadzenie działań zbrojnych w mieście? Czy normy te zapewniają odpowiednią ochronę ludności cywilnej i cywilnej (miejskiej) infrastruktury? Zastosowane metody badawcze to: metoda instytucjonalno-prawna (w tym analiza dokumentów) oraz metoda krytycznej analizy literatury przedmiotu. Metoda instytucjonalno-prawna obejmuje m.in. analizę treści aktów prawnych, np. umów międzynarodowych, w tym przypadku przede wszystkim konwencji genewskich o ochronie ofiar wojny z 1949 r. oraz protokołów dodatkowych z 1977 r.

### **Zalecenia Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża i Habitat III**

W październiku 2016 r. w stolicy Ekwadoru, Quito, odbyła się konferencja Habitat III w sprawie osiedli ludzkich i rozwoju miast. Zgromadziła ona ok. 35 000 osób reprezentujących państwa, międzynarodowe organizacje międzyrządowe i pozarządowe oraz urbanistów z całego świata (Slim 2016). Na zakończenie spotkania przyjęto dokument

zatytułowany Nowa Agenda Miejska (*New Urban Agenda*), w którym określono wizję miast przyszłości oraz wytyczono kierunki ich rozwoju na 20 lat. Ma się wtedy odbyć konferencja Habitat IV.

Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża zajmuje się ochroną i udzielaniem pomocy ofiarom konfliktów zbrojnych, także tych trwających w mieście (Duijsens 2010, 356–357), dlatego właśnie brał czynny udział w konferencji Habitat III. Sformułował zestaw zaleceń, które miały zostać uwzględnione w Nowej Agendzie Miejskiej. Trzy kluczowe obszary wskazane przez MKCK obejmowały:

- politykę wsparcia dla miejskiej infrastruktury odpornej na skutki konfliktu zbrojnego;
- politykę zwiększania poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego podczas konfliktu zbrojnego w mieście;
- pomoc rządów w działaniach na rzecz osób dotkniętych przez chroniczną przemoc w mieście (*Armed Violence and the New...* 2016, 1; Szpak 2017, 15).

MKCK sformułował dziesięć zaleceń pod adresem Habitat III:

1) uznanie wzajemnych powiązań między miejską infrastrukturą a wpływem przedłużających się konfliktów zbrojnych na populację miast;

2) wsparcie trwałej pomocy humanitarnej podczas konfliktów zbrojnych, koniecznej dla utrzymania niezbędnej miejskiej infrastruktury i usług;

3) przypomnienie państwom o środkach ostrożności, które rządy, miejscy planiści i strony konfliktu zbrojnego (włączając w to niepaństwowe grupy zbrojne) muszą przedsięwziąć zarówno podczas konfliktu zbrojnego, jak i pokoju w celu zapewnienia ochrony osobom cywilnym przed skutkami ataków zbrojnych;

4) przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego, przede wszystkim w celu zapewnienia ochrony osób cywilnych i obiektów cywilnych; należy wziąć pod uwagę specyficzne wyzwania związane z walkami zbrojnymi o charakterze miejskim;

5) uznanie destrukcyjnych skutków użycia broni i środków wybuchowych w miastach i wezwanie wszystkich stron konfliktu do unikania stosowania broni wybuchowej o szerokim zasięgu rażenia w obszarach gęsto zaludnionych;

6) przypomnienie państwom o ich obowiązkach wynikających z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego podczas oblężeń miast;

7) potwierdzenie konieczności zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania miejskich zakładów opieki medycznej poprzez podjęcie działań przygotowawczych i praktycznych;

8) zwrócenie uwagi na niehumanitarne skutki przemocy w mieście oraz zachęcanie państw do ich dokładnego badania;

9) uwzględnienie polityki szkolenia i wsparcia personelu zajmującego się zapewnieniem ludności usług miejskich w sposób bezpieczny podczas konfliktu zbrojnego;

10) uwzględnienie działań mających na celu wzmocnienie społeczności, które żyją w niebezpiecznych obszarach miejskich, aby były w stanie uzyskać bezpieczniejszy i bardziej regularny dostęp do niezbędnych usług (*Armed Violence and the New...* 2016, 4–11; Szpak 2017, 15).

Które z tych zaleceń zostały uwzględnione w Nowej Agendzie Miejskiej? Agenda ta składa się ze 175 punktów zawierających zobowiązania społeczności międzynarodowej do uczynienia miast czystymi, bardziej „zielonymi”, bardziej inteligentnymi, bezpieczniejszymi i odporniejszymi na zagrożenia, bardziej otwartymi i równymi pod względem społecznym i ekonomicznym (Slim 2016). W dużym zakresie zalecenia MKCK zostały zatem uwzględnione, aczkolwiek w formie mniej skonkretyzowanej.

W punkcie 2 Agendy stwierdzono, że ludność, działalność ekonomiczna, społeczna i kulturalne interakcje oraz skutki w zakresie środowiska naturalnego i sytuacji humanitarnej coraz bardziej koncentrują się właśnie w miastach. Wskazano więc, że również konsekwencje konfliktów zbrojnych w coraz szerszym zakresie dotyczą miast.

W kolejnym istotnym punkcie, 14a, przyjęto jako podstawę wszystkich działań zasadę „nie pozostawiać nikogo samemu sobie”, mówiącą, że populacja miast dotkniętych przez konflikt zbrojny nie może być postawiona poza zasięgiem działań, które mają na celu zrównoważony rozwój miast (Earle 2016, 215–224).

W punkcie 19 dodano, że szczególną uwagę należy poświęcić państwom znajdującym się w sytuacji konfliktu zbrojnego oraz państwom i terytoriom pod okupacją, państwom w sytuacji pokonfliktowej i tym dotkniętym przez katastrofy naturalne lub wywołane przez człowieka.

Nowa Agenda Miejska wspomina także o zapewnieniu poszanowania praw człowieka wobec uchodźców, osób wewnątrznie przesiedlonych i migrantów oraz o wsparciu dla miast ich goszczących na drodze międzynarodowej współpracy (punkty 28, 72–80; *Leaving no one...* 2016; *Forced displacement...; One humanity...* 2016). Jest to istotne, ponieważ współcześnie wewnętrzne konflikty zbrojne gene-



Ryc. 2. Zdevastowane przez wojnę Aleppo (2016)

Źródło: <https://www.icrc.org/en/document/10-photos-moved-us-2017> (Dostęp: 3.06.2019).

rują rzesze uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych, czego przykładem jest sytuacja w Syrii.

W punkcie 30 podkreślono konieczność wspierania przez rządy i społeczeństwo obywatelskie usług miejskich, świadczonych w czasie konfliktu zbrojnego, oraz wprost stanowi, że międzynarodowe prawo humanitarne musi być szanowane.

W punkcie 39 społeczność międzynarodowa zobowiązała się do promowania bezpiecznego, zdrowego i zabezpieczonego środowiska w miastach i innych osiedlach ludzkich, umożliwiającemu ludziom życie i pracę bez strachu przed przemocą i prześladowaniem. Naturalnie przemoc ta może obejmować konflikty zbrojne.

Wreszcie w punkcie 99 zobowiązano do przeprowadzania odpowiednich szkoleń dla personelu odpowiadającego za pomoc i świadczenie usług dla ludności oraz przeszkolenie społeczności dotkniętych przez konflikt zbrojny i miejską przemoc (Szpak 2017, 16).

Można więc uznać, że Nowa Agenda Miejska uwzględniła wiele zaleceń MKCK. Zalecenia te były jednak bardziej szczegółowe, natomiast w Agendzie w dużej mierze zostały zamknięte w stwierdzeniu, że należy przestrzegać międzynarodowego prawa humanitarnego. Niektóre z zaleceń znalazły bezpośredni odpowiednik w Agendzie, np. zalecenie 1 – w punkcie 30 dotyczącym infrastruktury, a zalecenie 9 – w punkcie 99 dotyczącym szkoleń.

## **Międzynarodowe prawo humanitarne – normy dotyczące miast i innych osiedli ludzkich**

Powyżej wskazano zalecenia, które skierował MKCK pod adresem Habitat III i rezultaty konferencji w zakresie prowadzenia wojny w mieście. Skoro w Nowej Agendzie Miejskiej znalazło się zalecenie dotyczące poszanowania międzynarodowego prawa humanitarnego w kontekście konfliktów zbrojnych w mieście, to w tym miejscu należy temu zaleceniu nadać treść. Należy odpowiedzieć na pytania: jakie zasady międzynarodowego prawa humanitarnego dotyczą miast i innych osiedli ludzkich, obszarów zamieszkałych, oraz czy zapewniają one odpowiednią ochronę ludności cywilnej i infrastruktury? Od razu należy zauważyć, że zasady prawa humanitarnego odnoszą się do obszarów zaludnionych i infrastruktury miejskiej, a rzadziej bezpośrednio do miast.

## **Zasada rozróżniania i zakaz ataków bez rozróżnienia**

Międzynarodowe prawo humanitarne nakazuje, aby podczas prowadzenia operacji wojskowych zawsze dokonywać rozróżnienia między osobami aktywnie biorącymi udział w działaniach zbrojnych (kombatantami) a ludnością cywilną oraz między celami wojskowymi a obiektami cywilnymi. Stosownie do tego, ludność cywilna i obiekty cywilne nie mogą być celem ataków. Należy podjąć wysiłek, aby uchronić ludność cywilną przed skutkami konfliktu zbrojnego oraz przedsięwziąć wszelkie możliwe środki ostrożności, by uniknąć ranienia, strat i szkód ludności cywilnej oraz w do-

brach o charakterze cywilnym (art. 48 i 51(2) I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich oraz 13(2) II Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich). Artykuł 51 ust. 5 I Protokołu dodatkowego podaje przykłady ataków, które są traktowane jako ataki bez rozróżnienia. Są nimi: „ataki w postaci bombardowania, niezależnie od zastosowanych metod i środków, które jako jeden cel wojskowy traktują pewną liczbę celów wojskowych wyraźnie zarysowanych i odróżniających się, położonych w mieście, na wsi lub w innej strefie obejmującej podobne skupienie osób cywilnych lub dóbr o charakterze cywilnym; ataki, co do których można przypuszczać, że wywołają również straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych, szkody w dobrach o charakterze cywilnym lub połączenie tych strat i szkód, jeśli byłyby one nadmierne w porównaniu z oczekiwaną konkretną i bezpośrednią korzyścią wojskową”. Broń stosowana podczas ataków bez rozróżniania to np. broń kasetowa, miny przeciwpiechotne i napalm.

Umieszczenie w mieście, wśród obiektów cywilnych i ludności cywilnej, celów wojskowych powoduje, że ich odróżnienie od tych pierwszych jest bardzo trudne, czasami niemożliwe (John-Hopkins 2010, 477; Jensen 2016, 147–175), dlatego też podczas planowania ataków na cele wojskowe kluczowe są środki ostrożności. W przypadku międzynarodowego konfliktu zbrojnego środki te zostały sformułowane *expressis verbis* w art. 57 I Protokołu dodatkowego, natomiast II Protokół dodatkowy takich reguł wprost nie formułuje, jednak powszechnie się uważa, że stanowią one prawo zwyczaj-



Ryc. 3. Zniszczenia w Doniecku

Źródło: <http://wyborcza.pl/1,75399,19564018,pamietacie-jeszcze-donbas-wciaz-jest-tam-pieklo-mowilam.html> (Dostęp: 3.06.2019).

jowe, a jako takie są wiążące dla wszystkich państw świata oraz innych stron konfliktów zbrojnych (Henckaerts, Doswald-Beck 2005, zasady 15–21; Bouchet-Saulnier 2014, 28). Środki ostrożności oznaczają, że „[w] toku prowadzenia operacji wojskowych należy stale troszczyć się o oszczędzanie ludności cywilnej, osób cywilnych oraz dóbr o charakterze cywilnym. Należy przedsięwziąć wszystkie praktycznie możliwe środki ostrożności w celu uniknięcia, a przynajmniej sprowadzenia do minimum, nie zamierzonych strat w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych i szkód w dobrach o charakterze cywilnym”. Ponadto, „każda ze stron konfliktu powinna uczynić wszystko, co jest praktycznie możliwe, dla sprawdzenia, czy cele ataku są celami wojskowymi” oraz „w celu dokonania oceny tego, czy dany atak może spowodować nie zamierzone straty w życiu ludzkim wśród ludności cywilnej, ranienia osób cywilnych oraz szkody w dobrach o charakterze cywilnym, które byłyby nadmierne w stosunku do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej”. Kiedy okaże się, że atak nie spełnia tych przesłanek nie może zostać podjęty, a już podjęty należy przerwać (Henckaerts, Doswald-Beck 2005, zasada 15).

Za jeden ze środków ostrożności należy uznać ostrzeżenia. Zwyczajowe międzynarodowe prawo humanitarne wymaga, aby każda strona konfliktu zbrojnego wydała uprzednie skuteczne ostrzeżenie o ataku, który może mieć wpływ na ludność cywilną (zasada 20 Studium MKCK Zwyczajowe międzynarodowe prawo humanitarne, art. 57 (2) c I Protokołu dodatkowego). Obowiązek ten powinien być realizowany w miarę możliwości, a to oznacza, że strony mogą przywołać wiele potencjalnych przyczyn niewykonania tego obowiązku. Najczęstszym będzie zachowanie elementu zaskoczenia koniecznego dla sukcesu operacji militarnej (John-Hopkins 2010, 482). Biorąc pod uwagę fakt, że cele wojskowe zlokalizowane są w mieście w bezpośredniej bliskości obiektów cywilnych i ludności cywilnej, wydawanie takich ostrzeżeń jest tym bardziej potrzebne dla zminimalizowania strat w ludności cywilnej i obiektach cywilnych. Skuteczne uprzednie ostrzeżenie jest szczególnie istotne w przypadku asymetrycznych konfliktów zbrojnych prowadzonych w mieście, gdy występuje dysproporcja w potencjałach stron. Komentarz MKCK z 1987 r. do art. 57 (2) c zaleca, aby wydawać takie ostrzeżenie w sytuacji, gdy strona atakująca ma całkowitą dominację w powietrzu. W takiej sytuacji należy dać ludności cywilnej skupionej w mieście czas na opuszczenie zagrożonych obszarów (John-Hopkins 2010, 483; *ICRC Commentary...*, paragraf 2224). Ostrzeżenia mogą zostać przekazane za pośrednictwem mediów (radio, telewizja), automatycznych wiadomości telefonicznych i ulotek. Skuteczne ostrzeżenie to takie, które: 1) rzeczywiście dotrze do ludności cywilnej, 2) jest czytelne i wyraźne (w miarę możliwości z podaniem miejsca i prawdopodobnego czasu ataku); strzały z lekkiej broni nie są wystarczające, gdyż równie dobrze mogą być oznaką trwającej walki), 3) daje ludności cywilnej wystarczający czas na ucieczkę, 4) wskazuje ludności cywilnej, co powinna zrobić, aby nie ucierpieć (np. w jakich miejscach znajdzie schronienie), 5) jest wiarygodne, tzn. osoby cywilne nie mogą mieć wątpliwości, że zapowiedziany atak nastąpi (John-Hopkins 2010, 483–484; Szpak 2017, 18–19).



## Zasada proporcjonalności

Z zasadą rozróżniania i środkami ostrożności związana jest zasada proporcjonalności. Jako że podejmowanie ataków na cele wojskowe w mieście wymaga większej uwagi i uwzględnienia wielu zmieniających się okoliczności, zasada proporcjonalności nabiera jeszcze większego znaczenia. Zgodnie z nią, nawet gdy atak na obiekt wojskowy jest legalny, to należy go zaniechać, jeśli wywoła on lub można oczekiwać, że wywoła nadmierne straty w życiu ludzkim lub szkody w dobrach o charakterze cywilnym. Tym samym będzie zakwalifikowany jako nielegalny (Szpak 2014, 53). Wśród czynników, które powinny być brane pod uwagę w celu zapewnienia postępowania zgodnego z zasadą proporcjonalności można wymienić: znaczenie militarne celu, gęstość zaludnienia w okolicy celu, prawdopodobieństwo spowodowania przypadkowych zniszczeń podczas ataku (włączając w to możliwość uwolnienia substancji niebezpiecznych), rodzaje dostępnej broni mogącej posłużyć do przeprowadzenia ataku oraz jej celność, fakt świadomego narażania przez obrońców ludności cywilnej i obiektów cywilnych na atak (przykładowo, używanie „żywych tarcz”), sposób przeprowadzenia ataku oraz czas jego przeprowadzenia (np. w celu ograniczenia ofiar wśród cywilnych pracowników fabryki produkującej sprzęt wojenny, atak można przeprowadzić w nocy, kiedy pracowników w tej fabryce nie ma) (Szpak 2014, 56).

W kontekście wybieranego rodzaju broni, aby atak na cel wojskowy nie wywołał nadmiernych strat w ludności cywilnej można powiedzieć, że obszary miejskie stały się wręcz śmiertelną pułapką dla tysięcy cywilów. Aż 92% osób zabitych lub rannych w wyniku użycia broni i materiałów wybuchowych w miejscach zaludnionych to osoby cywilne. Amunicja kasetowa nadal okalecza, zabija i niszczy, nawet wiele lat po zakończeniu konfliktu zbrojnego (*One humanity...* 2016, paragraf 47), zalegając w ziemi lub na niej i przekształcając się w zasadzie w miny przeciwpiechotne. Dlatego też MKCK apelował o niestosowanie takiej broni w obszarach miejskich. Z podobnym apelem wystąpił Sekretarz Generalny ONZ we wspomnianym już Raporcie na Światowy Szczyt Humanitarny: „Czy to w formie ostrzału, bombardowań lub wykorzystania samochodów-pułapek, użycie broni i materiałów wybuchowych na terenach zaludnionych jest głównym zabójcą osób cywilnych w konflikcie. Skutki takiej broni są powszechnie znane. Ci, którzy planują lub podejmują decyzje o użyciu bomb beczkowych, moździerz, rakiet i innych materiałów wybuchowych o szerokim zasięgu rażenia na obszarach miejskich, mogą łatwo przewidzieć, że spowoduje to nadmierne szkody i zniszczenia przez zabicie dużej liczby cywilów, zniszczenia domów, ponadto poważnie utrudni zapewnienie koniecznych usług oraz pozostawi wybuchowe pozostałości wojenne na lata. Chociaż stosowanie wielu z tych broni nie jest *per se* zakazane przez prawo międzynarodowe, to kardynalne zasady rozróżnienia, proporcjonalności i ostrożności ograniczają użycie broni i materiałów wybuchowych na obszarach zaludnionych i należy je zawsze uwzględniać w planach wojskowych i w procesie podejmowania decyzji” (*One humanity...* 2016, paragraf 52; Talhami and Zeitoun 2016, 53–70; Robinson and Nohle 2016, 107–145).

Zasada proporcjonalności bierze pod uwagę także długoterminowy wpływ na infrastrukturę niezbędną do przetrwania ludności cywilnej. Sieć wzajemnych powiązań między miejską infrastrukturą i usługami oznacza, że konsekwencje ataku mogą wykraczać poza bezpośrednie otoczenie celu i dotyczyć dużej liczby osób. Na przykład, uszkodzenie lub zniszczenie jednej stacji elektrycznej może dramatycznie zmniejszyć dostęp do wody i opieki medycznej dla tysięcy osób. Dlatego też, zdaniem MKCK, wszystkie dające się przewidzieć skutki ataku – bezpośrednie i pośrednie – muszą zostać uwzględnione w ocenie proporcjonalności ataku (*Armed Violence...* 2016, 7). Należy uznać je za słuszne, bowiem pozbawienie ludności cywilnej dostępu do wody lub elektryczności, zwłaszcza w szpitalach, może doprowadzić do śmierci, dokładnie tak samo, jak przy ataku z użyciem broni konwencjonalnej. Jedyna różnica polega na oddaleniu w czasie, ponieważ skutki takie nie zawsze są natychmiastowe. Jednak według niektórych, na przykład Y. Dinstaina, zasada proporcjonalności uwzględnia tylko bezpośrednie straty ludzkie (Dinstein 2004, 96–97).

Pojawia się w tym miejscu problem tzw. systemów/obiektów podwójnego użytku, na przykład zapewniających elektryczność zarówno wojsku, jak i ludności cywilnej. Co oczywiste, obiekty takie często znajdują się w miastach. Mogą stać się celami wojskowymi, ponieważ wnoszą efektywny wkład do działań wojskowych, a ich zniszczenie przynosi konkretną korzyść wojskową. Szkody dla ludności cywilnej, będące efektem ataku na taki obiekt, mogą być nadmierne w stosunku do oczekiwanej konkretnej i bezpośredniej korzyści wojskowej, czyniąc taki atak nielegalnym (*Interpretive Complexity...* 2014). Amerykański atak na transformatory w miejscowości Al-Nasirja w 2003 r. spowodował odcięcie prądu na 30 dni. Utrudniło to leczenie rannych w szpitalu oraz spowodowało problemy w dostępie do wody. To z kolei wywołało zachorowania wynikające z braku czystej wody lub spożywania wody zanieczyszczonej (Human Rights Watch 2003). W moim przekonaniu należałoby postulować, aby w razie wątpliwości powstrzymać się od ataku na takie obiekty oraz podejmować próby mające na celu oszczędzanie ich tak dalece, jak to możliwe (Szpak 2014, 275–276). Z całą pewnością należy podjąć kroki w celu zmniejszenia strat wśród ludności cywilnej oraz uwzględnić je w ocenie proporcjonalności (Harrison 2014; Harutyunyan, 1–15; Durhin 2016, 177–199).

## Pozostałe istotne regulacje

Pozostałe istotne regulacje z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego przekładające się na sytuację miast i innych osiedli ludzkich, obejmują: ochronę dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego (haska Konwencja o ochronie dóbr kultury na wypadek konfliktu zbrojnego z 1954 r.), zakaz głodzenia ludności cywilnej (art. 54 ust. 1 I Protokołu dodatkowego), zakaz ataków na szpitale (art. 21 I Konwencji genewskiej), zakaz atakowania miejscowości niebronionych (art. 25 Regulaminu haskiego z 1907 r.), zakaz rabunków i rozmyślnego niszczenia mienia (art. 23g Regulaminu haskiego z 1907 r.), zakaz wydawania na łup miast lub miejsc, nawet zdobytych szturmem (art. 28 Regulaminu haskiego z 1907 r.) oraz przepisy dotyczące okupacji (w kontekście

okupacji i prawa mającego zastosowanie do miast i innych osiedli ludzkich istotne są art. 55, 56 i 59 IV Konwencji genewskiej, a które mają zastosowanie tylko w kontekście międzynarodowych konfliktów zbrojnych). Zainteresowanych odsyłam w tym zakresie do wskazanych przepisów prawnych.

## Uwagi końcowe

Poruszane zagadnienie wskazuje z całą mocą i wyrazistością na związki między konfliktem zbrojnym a Nową Agendą Miejską i zrównoważonym rozwojem miast, których problemy są coraz częściej postrzegane z perspektywy globalnej, jako istotny czynnik wpływający na zrównoważony rozwój oraz zapobieganie zanieczyszczeniom środowiska i zmianom klimatu. Niestety potencjał miast bywa zmniejszany przez konflikty zbrojne, głównie wewnętrzne, dewastujące je i ich infrastrukturę oraz prowadzące do śmierci mieszkańców. Jest to m.in. rezultatem trendu, zgodnie z którym nasilają się procesy urbanizacji. Tym samym urbanizują się konflikty zbrojne, które coraz częściej są prowadzone w miastach. Zniszczenia i uszkodzenia infrastruktury zapewniającej niezbędne usługi, powstałe w wyniku konfliktów zbrojnych, poważnie opóźniają zrównoważony rozwój miast. Ponadto, w czasie długotrwałych konfliktów zbrojnych bombardowania i ataki na miasta mogą doprowadzić do masowych ucieczek ludzi i zahamowania rozwoju na dekady, jak było w przypadku Syrii, gdzie konflikt zbrojny cofnął kraj w rozwoju o co najmniej 30 lat (*Armed Violence...* 2016, 7).

Dlatego też, biorąc pod uwagę obecną sytuację np. w Aleppo, tak ważne jest podkreślanie i przypominanie o zobowiązaniach z zakresu międzynarodowego prawa humanitarnego. Konieczne jest także upowszechnianie tego prawa i wola polityczna jego poszanowania. Hugo Slim, komentując Nową Agendę Miejską, stwierdził, że „najbardziej inteligentne miasto to bezpieczne miasto” (Slim 2016).

Odnosząc się do pytań postawionych we wstępie można uznać, że rezultat Habitat III, jakim jest Nowa Agenda Miejska, uwzględnia w swojej treści zalecenia MKCK, aczkolwiek w mniej rozbudowanej formie. Dlatego też konieczne było wypełnienie treścią jej sformułowań i ustalenie, że międzynarodowe prawo humanitarne musi być szanowane poprzez wskazanie i analizę jej przepisów. Z kolei w dużej mierze postulaty Agendy są wystarczające oraz pozwalają prowadzić operacje militarne z poszanowaniem praw i ochrony osób cywilnych i obiektów cywilnych, jednak bardzo często brakuje woli politycznej do ich przestrzegania. Ludność cywilna i obiekty cywilne, w tym szpitale, często stają się celem świadomego i bezpośredniego ataku, a nie jedynie skutkiem ubocznym ataku na cele wojskowe. Zjawisko to jest niepokojące, lecz jest ono nie tyle konsekwencją wadliwego prawa, co braku woli jego poszanowania.

## Bibliografia

*Armed Violence and the New Urban Agenda. The ICRC's Recommendations for Habitat III. Policy Paper, June 2016.* Dostęp: 27.07.2019. <https://www.icrc.org/en/document/armed-violence-and-new-urban-agenda-recommendations-habitat-iii?language=en>.

- Bouchet-Saulnier, Françoise. 2014. *The Practical Guide to Humanitarian Law*. New York: Rowman and Littlefield.
- Dinstein, Yoram. 2004. *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge: University Press.
- Duijsens, Raimond. 2010. Humanitarian challenges of urbanization. *International Review of the Red Cross*, 878.
- Durhin, Nathalie. 2016. Protecting civilians in urban areas: A military perspective on the application of international humanitarian law. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Earle, Lucy. 2016. Addressing urban crises: Bridging the humanitarian-development divide. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Florek, Magdalena. 2013. *Jak dobrze „sprzedać” miasto przyszłości? Przyszłość miast. Miasta przyszłości. Strategie i wyzwania. Innowacje społeczne i technologiczne*. Dostęp: 13.08.2019. <http://mttp.pl/pobieranie/RaportMiastoPrzyszlosci.pdf>.
- Forced displacement in urban areas. What needs to be done*. Dostęp: 27.07.2019. <https://www.rescue.org/sites/default/files/document/1079/forceddisplacementinurbanareasweb2.pdf>.
- Harrison, Andrea. 2014. *ASIL Cables. Interpretive Complexity and the International Humanitarian Law Principle of Proportionality*. Dostęp: 13.08.2019. <https://www.asil.org/blogs/interpretive-complexity-and-international-humanitarian-law-principle-proportionality>.
- Harroff-Tavel, Marion. 2010. Violence and humanitarian action in urban areas: new challenges, new approaches. *International Review of the Red Cross*, 878.
- Harutyunyan, Angelina. *Dilemma of Targeting: Dual-Use Objects in Military Operations*. Dostęp: 27.07.2019. [http://www.academia.edu/4232033/Dilemma\\_of\\_Targeting\\_Dual-Use\\_Objects\\_in\\_Military\\_Operations](http://www.academia.edu/4232033/Dilemma_of_Targeting_Dual-Use_Objects_in_Military_Operations).
- Henckaerts Jean-Marie and Louise Doswald-Beck. 2005. *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*. Cambridge: University Press.
- Dual-Use Targets*. Dostęp: 27.07.2019. <https://www.hrw.org/reports/2003/usa1203/4.5.htm>.
- Interpretive Complexity and the International Humanitarian Law Principle of Proportionality*. Dostęp: 13.08.2019. <http://publicinternationallawandpolicygroup.org/wp-content/uploads/2014/04/PILPG-Event-Review-Interpretive-Complexity-and-the-IHL-Principle-of-Proportionality.pdf>.
- Investing in urban resilience. Protecting and promoting development in a changing world*. 2015. World Bank Group.
- Jensen, Eric Talbot. 2016. Precautions against the effects of attacks in urban areas. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- John-Hopkins, Michael. 2010. Regulating the conduct of urban warfare: lessons from contemporary asymmetric armed conflicts. *International Review of the Red Cross*, 878.
- ICRC Commentary*. Dostęp: 27.07.2019. <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/INTRO/470>.
- Leaving no one behind Internal displacement and the New Urban Agenda*, 11 October 2016 (Briefing Paper), <http://www.internal-displacement.org/publications/2016/leaving-no-one-behind/>.
- Narasaiah M. Lakshmi. 2006. *Population and Cities*. New Delhi: Discovery Publishing House.
- Interview with Dennis Rodgers. 2010. *International Review of the Red Cross*, 878.
- New Urban Agenda*. Dostęp: 20.10.2016. <https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.
- One humanity: shared responsibility*. 2016. Dostęp: 27.07.2019. <http://sgreport.worldhumanitariansummit.org/>.
- Robinson, Isabel and Ellen Nohle. 2016. Proportionality and precautions in attack: The reverberating effects of explosive weapons in populated areas. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Sampaio, Antônio. 2016. Before and after Urban warfare: Conflict prevention and transitions in cities. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Slim, Hugo. 2016. *Remember the millions of people living in urban violence*. Dostęp: 27.07.2019. <http://blogs.icrc.org/law-and-policy/2016/07/04/icrc-on-habitat-3-urban-violence/>.
- Szpak, Agnieszka. 2014. *Międzynarodowe prawo humanitarne*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.
- Szpak, Agnieszka. 2017. *Urban Warfare and Its Challenges in Light of the New Urban Agenda W: Violence and Society*, red. M. Isaienkova, O. Lytkova, Warszawa: IRF Press.

- 
- Talhami, Michael and Mark Zeitoun. 2016. The impact of explosive weapons on urban services: Direct and reverberating effects across space and time. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Oliveira, Evaristo. 2016. The ICRC's approach to urban services during protracted armed conflict: Q & A with Evaristo de Pinho Oliveira. *International Review of the Red Cross*, 98(1).
- Urban Services During Protracted Armed Conflict. A Call for a Better Approach to Assisting People*. 2015. Dostęp: 27.07.2019. <https://www.icrc.org/en/publication/4249-urban-services-during-protracted-armed-conflict>.
- I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r. Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.
- II Protokół dodatkowy do konwencji genewskich dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych z 8 czerwca 1977 r. Dz.U. z 1992 r., nr 41, poz. 175, załącznik.