

Syria under Pinheiro: Reformulating Syrian Domestic Law for Decentralized Reconstruction	اسم المادة الأصلي
جورج سومي* ¹	الكاتب
Brooklyn Journal of International Law / نشرة بروكلين للقانون الدولي	مكان النشر وتاريخه
https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1921&context=bjil	رابط المادة
وحدة الترجمة والتعريب – محمد شمدين	ترجمة

¹ . A., Boston College (2010); M.A., Harvard University (2012); J.D., Brooklyn Law School (Expected 2019); Editor-in-Chief, *Brooklyn Journal of International Law* (2018N2019). This Note is dedicated to my mother and father immigrants from Lebanon and Syria and my brothers, who have extended their endless love and support to me. It is also dedicated to members of my family living in Syria or who have recently joined the Syrian diaspora during the ongoing war. I am indebted to my extended family in the United States and to the friends I met in Boston, who supported my transition to law school. I am also deeply grateful to the faculty at Boston College's Islamic Civilization and Societies program and at Harvard University's Center for Middle Eastern Studies for their teaching, guidance, and affectionate encouragement in my foundational development as a student and scholar in Middle Eastern studies. I would like to thank Professor Jean Davis at Brooklyn Law School for her crucial legal research tools and tips, as well as Jessica Martin, Michelle Lee, and Matthew Hurowitz for their patience and invaluable feedback in the editing process. Finally, to Syrian readers, I would like most earnestly to say that I have tried to be fair and objective, although I may not always have succeeded. This is not a Note for or against any particular Syrian leader, party, or political outcome. All of which ought to be negotiated and decided first and foremost by and for the Syrian people. I would be honored if Syrians and the policymakers serving their interests, in particular, would accept the work, with all its flaws, as a tribute to a country and people to which I, as a Syrian-Lebanese American, am greatly attached. All errors or omissions are my own.

المحتويات

3	المدخل
5	زمن حرب سورية ومبادرات إعادة الإعمار
9	تاريخ سورية مع حقوق السكن والعقارات والأرض (HLP)
15	تحديات سورية في ظل مبادئ بينهيرو: الحاجة إلى تطبيق خاص بالحالة
22	التوفيق بين القانون المحلي السوري ومبادئ بينهيرو: توصيات
23	تحليل المرسوم التشريعي 107
26	التوفيق بين المرسوم التشريعي والقانون رقم 5 مع حقوق السكن والعقارات والأرض السورية
28	الخاتمة

المدخل

كان أحمد يبلغ من العمر 7 أعوام، عندما سقطت قذيفة على منزل أسرته في مدينة إدلب السورية². أصابت الشظايا الصبي الصغير في رأسه، ولكنه نجا³. مات أخوه الأصغر، ودُمر المنزل الذي كان يأويهما. أحمد والناجون من أسرته لم يملكوا أي خيار سوى الفرار من سورية⁴. في عام 2015، بعد عدة أسابيع من رحلة في العراء، استلقى أحمد مع الآلاف من اللاجئين على الطريق السريع المؤدي إلى روسزي، في هنغاريا⁵. وفقًا لمفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين (UNCHR)، تسبب الصراع السوري⁶ منذ عام 2011، في إيجاد 5.4 مليون لاجئ، مثل أحمد⁷. وهناك حوالي 6.5 مليون شخص، من بينهم 2.8 مليون طفل، نازحون في داخل سورية، وهذا ما جعل سورية أعلى دولة في عدد النازحين داخليًا في العالم⁸. عاد عدد قليل -نسبيًا- من اللاجئين إلى سورية، لكن هذه الأرقام لا قيمة لها، مقارنةً بالعدد الإجمالي للأشخاص النازحين⁹. حتى الآن، عاد حوالي 556000 سوري¹⁰، من هؤلاء عاد 93 بالمئة، أي 525000

* A., Boston College (2010); M.A., Harvard University (2012); J.D., Brooklyn Law School (Expected 2019); Editor-in-Chief, *Brooklyn Journal of International Law* (2018N2019). This Note is dedicated to my mother and father immigrants from Lebanon and Syria and my brothers, who have extended their endless love and support to me. It is also dedicated to members of my family living in Syria or who have recently joined the Syrian diaspora during the ongoing war. I am indebted to my extended family in the United States and to the friends I met in Boston, who supported my transition to law school. I am also deeply grateful to the faculty at Boston College's Islamic Civilization and Societies program and at Harvard University's Center for Middle Eastern Studies for their teaching, guidance, and affectionate encouragement in my foundational development as a student and scholar in Middle Eastern studies. I would like to thank Professor Jean Davis at Brooklyn Law School for her crucial legal research tools and tips, as well as Jessica Martin, Michelle Lee, and Matthew Hurowitz for their patience and invaluable feedback in the editing process. Finally, to Syrian readers, I would like most earnestly to say that I have tried to be fair and objective, although I may not always have succeeded. This is not a Note for or against any particular Syrian leader, party, or political outcome of which ought to be negotiated and decided first and foremost by and for the Syrian people. I would be honored if Syrians and the policy-makers serving their interests, in particular, would accept the work, with all its flaws, as a tribute to a country and people to which I, as a Syrian-Lebanese American, am greatly attached. All errors or omissions are my own.

² Magnus Wennman, *Where the Children Sleep*, UNHCR (June 2016), <http://www.unhcr.org/en-us/news/stories/2016/6/5702c1594/where-the-children-sleep.html>.

³ *Id.*

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

⁶ The Syrian conflict is a multi-sided armed struggle in Syria being waged between the government of President Bashar al-Assad, its allies, and various forces opposing the government. Lucy Rodgers et al., *Syria: The Story of the Conflict*, BBC NEWS (Mar. 11, 2016), <http://www.bbc.com/news/world-middleeast-26116868>. One simplistic explanation of Syria's unrest is that it was part of the 2011 Arab Spring uprisings. *Id.* The conflict grew out of discontent with the Syrian government and mushroomed into armed conflict after democratic protests were violently suppressed by the Syrian military and intelligence services. *Id.* The war has mushroomed into a brutal proxy war that includes regional and world powers, such as the United States, Russia, Saudi Arabia, Qatar, Turkey, and Iran, as well as transnational non-state actors, such as the Islamic State of Iraq and Syria (ISIS) and the al-Qaeda-affiliated Nusra Front (currently rebranded as Jabhat Fateh al-Sham and part of Hay'at Tahrir al-Sham). *Id.*

⁷ SYRIAN REGIONAL REFUGEE RESPONSE INTER-AGENCY INFORMATION SHARING PORTAL, UNHCR, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (last visited Jan. 15, 2018).

⁸ UNHCR, THE UN REFUGEE AGENCY: SYRIA, <http://www.unhcr.org/sy/29-internally-displaced-people.html> (last visited Oct. 1, 2017).

⁹ WORLD BANK GROUP, THE TOLL OF WAR: THE ECONOMIC AND SOCIAL CONSEQUENCES OF THE CONFLICT IN SYRIA 53 (2017).

¹⁰ *Id.*

شخص، إلى منازلهم¹¹، وكان غالبية العائدين من حلب وحماة¹²، وفي المرتبة الثانية كان العائدون الذين قطنوا المباني المهجورة، وعددهم ما يقارب 20,000¹³. في حين عاد حوالي 1000 من العائدين إلى العيش في المخيمات الجماعية في بلداتهم¹⁴.

تعمل هذه الورقة على افتراض أن إعادة الإعمار عملية تبدأ خلال الحرب، لذا من الضروري أن يناقش صنّاع السياسة والمفاوضون وممثلو الأطراف المتحاربة في سورية، التفاوض بشأن دستور سورية الحالي، حيث من المرجح أن يستمر [هذا الدستور] في بعض مواده. وكلما كان أصحاب المصلحة أكثر درايةً بالفرض والعيوب في الدستور السوري؛ تمكنوا من توقع واستيعاب حقوق النازحين واللاجئين السوريين. إذا أُجريت تعديلات في قانون الإدارة المحلية، والمرسوم التشريعي رقم 107، من أجل إضفاء الطابع الديمقراطي على المؤسسة الحاكمة السورية؛ فقد تكون تلك نقطةً انطلاقاً فعالة، تقدّم اللامركزية كأداة محورية لتمكين جهود إعادة الإعمار المستدامة من أجل اللاجئين والنازحين. إن الدمج بين النسخة المعدّلة من قانون المشاركة بين القطاعين العام والخاص في سورية، والمرسوم التشريعي الرقم 5 لعام 2016، يمكن أن يكون ضماناً من سوء المعاملة الموجه ضد حق اللاجئين النازحين، بموجب المبادئ المتعلقة بتعويض السكن والممتلكات للاجئين والنازحين: "مبادئ بينيرو".

الجزء الأول من هذا التقرير سوف يستكشف الدمار الشامل الذي تعرضت له سورية خلال النزاع القائم. وسيكشف المهمة الجبارة المتمثلة في إعادة الإعمار، حيث سورية غير قادرة بمفردها على التعامل مع ذلك، كما يعمل التقرير على استكشاف التفاعل بين السياسات التي ستناقش حول إعادة الإعمار¹⁵. في الجزء الثاني سوف يعرض بالتفصيل تاريخ حقوق الملكية للسكن والعقارات السوري، كذلك سيشرح أيضاً أسباب التوسع الحضري السريع وانتشار الإسكان غير الرسمي الذي أدى إلى الاستياء الجماعي في البلاد. في الجزء الثالث سوف يحلل مبادئ بينيرو، ويناقش إمكانية تقديم مساهمات قيّمة لفهم متزايد لاحتياجات مجتمعات ما بعد الصراع، وإمكانية تخصيص مجال لتصميم نهج أكثر تكيفاً لمعالجة حقوق النازحين واللاجئين السوريين. أخيراً، يقوم الجزء الرابع بتحليل ووصف التعديلات والإضافات على الدستور السوري الحالي، بحيث يتوافق بشكل أفضل مع الأهداف النهائية لمبادئ بينيرو¹⁶. إن المبادئ المناسبة للامركزية في

¹¹ *Id.*

¹² There have been 332,000 returns to Aleppo and 61,000 returns to Hama. *Id.*

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Aron Lund, *Rebuilding Syria's Rubble as the Cannons Roar*, IRIN (Mar. 8, 2017), <https://www.irinnews.org/analysis/2017/03/08/rebuilding-syria%E2%80%99s-rubble-cannons-roar>.

¹⁶ This Note's intention is to carve out a unique solution that deserves consideration by various actors, parties, and sides in the Syrian conflict and which prioritizes salvaging rights and dignity for the Syrian people. It tries to steer clear from falling victim to what Bassam Haddad has called the 'increasing gravitation toward two mutually exclusive narratives: (a) that [narrative propagated by opponents of the current Syrian government and their backers] of 'pure and consistent revolution,' and (b) that [narrative propagated by the Syrian government and its allies] of 3external conspiracy.'" Bassam Haddad, *The Debate Over Syria Has Reached a Dead End*, NATION (Oct. 18, 2016), <https://www.thenation.com/article/the-debate-over-syria-has-reached-a-deadend/>. While "[b]oth narratives carry grains of truth," they are 'encumbered by maximalist claims and

قانون الإدارة المحلية السوري، إذا تم تعديلها من أجل إضفاء الديمقراطية على مؤسسات الحكومة السورية، يمكن أن تمارس في إصلاح قانون التشاركية الخاصة العامة السوري. وهذا الأمر يحمي من الانتهاكات التي تستهدف اللاجئين والنازحين، ويعزز أصوات السوريين العائدين في المداولات التي تركز لإعادة إعمار بلادهم.

زمن حرب سورية ومبادرات إعادة الإعمار

كان للنزاع السوري تداعيات شديدة على البنية التحتية لل عمران في البلاد. في الأماكن الحضرية، قدر البنك العالمي¹⁷ أن ما مجموعه 316.649 وحدة سكنية استهدفت نتيجة الحرب، مع 78.339 مبنى سكني تدمر، و238.311 وحدة تضررت جزئياً¹⁸. بحسب تقديرات البنك الدولي في 10 مدن سورية، 27 في المئة من مجموع البيوت قد تأثرت، مع 20 في المئة قد تضررت جزئياً، و7 في المئة دمرت تماماً¹⁹. تكشف تقديرات أخرى جرت على مستوى المحافظات²⁰ أن الأضرار التي لحقت بالمنازل في ثماني محافظات سورية هي الأكثر تضرراً، كان 649.449 وحدة سكنية قد دُمّرت جزئياً، منها 220.826 مبنى سكنياً²¹. تقريباً ثلث بيوت هذه المحافظات قد تأثرت، مع 23 في المئة قد تضررت جزئياً، و9 في المئة قد دُمّرت تماماً²².

سهلت عمليات النقل القسري، تحت مسمى سياسة "المصالحة والإجلاء"²³، التي حدثت على نطاق واسع في سورية، تشريد السوريين، والتغيير الديموغرافي لأحياء ومدن بأكملها²⁴. على سبيل المثال، في آب/

fundamental blind spots that forfeit any common ground necessary for enduring cease-fires or potential transitions, as well as postwar reconciliation." Id.

¹⁷ The World Bank's city-level damage assessments represent a January 2017 estimate for the following ten cities: Aleppo, Dar'a, Deir ez-Zor, Douma, Hama, Homs, Idlib, Kobane, Raqqa, and Tadmur (Palmyra). WORLD BANK GROUP, supra note 8, at 20. In this study, physical damage was assessed through remote-sensing techniques and verified using public information channels, such as social media analytics, local news, and other media outlets. Id.

¹⁸ Id. at 22.

¹⁹ In the World Bank's study, the physical state of each residential unit was classified according to the following three categories: (1) no damage, (2) partially damaged (less than 40 percent damage), and (3) destroyed (greater than 40 percent damage). Id. Aleppo, Syria's largest city, bears the largest share of the country's damaged urban housing at 64 percent, while Homs constitutes the second most housing damage at 16 percent. Id. The level of housing destruction varies across cities, as destroyed housing percentages range between 3 percent in cities like Dar'a and Hama and up to 10 percent in Deir ez-Zor. Id. at 21N22. The percentage of partially damaged housing units ranges from 2.5 percent in Hama to approximately 33 percent in Tadmur. Id.

²⁰ Syria's eight most affected governorates are: Aleppo, Dar'a, Deir ez-Zor, Hama, Homs, Idlib, Rif Dimashq, and Raqqa. Id. at 20. To assess these governorates, the World Bank studied city-level damage and relied on the 'intensity and composition of conflict in cities and corresponding governorates, as well as the baseline differences between initial stocks of infrastructure.' Id.

²¹ Id. at 22.

²² Id.

²³ Emma Beals, *Syria's Cruel 'Reconciliations,'* DAILY BEAST (Apr. 21, 2017), <http://www.thedailybeast.com/syrias-cruel-reconciliations>.

²⁴ For an in-depth discussion pertaining to population transfers in Syria, particularly in the context of the April 2017 7Four Towns5 agreement between the Syrian government, Hezbollah, and Iran, on one side, and opposition groups Hay'at Tahrir al-Sham and Ahrar al-Sham, on the other, see Annabelle Böttcher, *Large-Scale Forced Population Transfers in Syria: Details*

أغسطس 2016، انتقلت أكثر من 300 عائلة عراقية شيعية إلى الأحياء التي كانت في السابق تحت سيطرة المعارضة في داريا، في ضواحي دمشق، كجزء من صفقة استسلام تسمح لـ 700 مقاتل من المعارضة بالانتقال إلى محافظة إدلب²⁵. وفي نيسان/ أبريل 2017، سُمح لـ 8000 مقيم من قريتي الفوعة وكفريا، المحاصرتين من طرف قوات المعارضة، بالانتقال إلى حلب، مقابل 3000 شخص من الزبداني ومضايا والمناطق المحاصرة من طرف الجيش السوري، تم إجلاؤهم منها، وسُمح لهم بالمغادرة نحو إدلب²⁶.

إعادة بناء البنية التحتية السورية والبيوت والأعمال سوف تكون مهمة شاقة، مع تكلفة تقدر بين 250 إلى 350 مليار دولار²⁷. بحسب عبد الله دردرى، نائب المدير التنفيذي لمفوضية الاقتصادية الاجتماعية التابعة للأمم المتحدة في غرب آسيا (ESCWA)، من أجل استعادة الناتج المحلي الإجمالي في سورية إلى ما قبل الحرب والبالغ 60 مليار دولار؛ هناك حاجة إلى استثمار 180 مليار دولار أميركي²⁸.

سوف تكون المهمة شاقة، خاصة إذا اعتبرنا أن ميزانية الدولة السورية لعام 2017 كانت تُقدر بـ 5 مليار دولار²⁹.

مع أن القتال في سورية لم ينته بعد، الحكومة السورية والمجتمع الدولي قد بدؤوا بالفعل في التفكير في إعادة البناء بعد الحرب، بل البدء بها في زمن الحرب³⁰. يبدو أن الرئيس السوري بشار الأسد سيظل، على الأقل، مسؤولاً عما يسمّى بـ "سورية المفيدة" -وهي تشمل العاصمة السورية دمشق والمدن الرئيسة حلب وحماة وحمص- وهي تشمل معظم السكان³¹، ومعظم الاقتصاد، وبيروقراطية الحكومة المركزية ومقعد سورية في

of the Recent "Four Towns Agreement", SYDDANSK UNIVERSITET CENTER FOR MELLEMEØSTSTUDIET (May 2017), https://www.researchgate.net/profile/Annabelle_Boettcher/publication/316809393_Large-scale_forced_population_transfers_in_Syria_details_of_the_recent_four_towns_agreement/links/59124722aca27200fe493635/Large-scale-forced-population-transfers-in-Syria-details-of-the-recent-four-towns-agreement.pdf. See also Mays Al-Shobassi, Timeline: Syria's 13 'People Evacuation' Deals, AL JAZEERA (May 16, 2017), <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/04/timeline-syriapeople-evacuation-deals-170413084313089.html> (providing overview of Syria's thirteen evacuation deals, as of May 2017); SYRIA INST., NO RETURN TO HOMS: A CASE STUDY ON DEMOGRAPHIC ENGINEERING IN SYRIA (2017), http://syriainstitute.org/wp-content/uploads/2017/02/PAX_REPORT_Homs_FINAL_web_single_page.pdf (exploring mechanisms and impacts of state-directed population displacement in Syria through the Homs case study).

²⁵ Martin Chulov, *Iran Repopulates Syria with Shia Muslims to Help Tighten Regime's Control*, GUARDIAN (Jan. 13, 2017), <https://www.theguardian.com/world/2017/jan/13/irans-syria-project-pushing-population-shifts-to-increase-influence>

²⁶ *First Phase of Syria Evacuations Ends After Delay*, AL JAZEERA (Apr. 21, 2017), <http://www.aljazeera.com/news/2017/04/phase-syria-evacuations-endsdelay-170421144317350.html>.

²⁷ Lund, *supra* note 14.

²⁸ David Butter, *Salvaging Syria's Economy*, CHATHAM HOUSE 3, (Mar. 2017), <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-03-15-syria-economy-butter.pdf>. For perspective, after World War II, the United States contributed \$13 billion USD to the Marshall Plan to rebuild Europe. Perry Cammack, *The Staggering Price of Syria's Reconstruction*, CARNEGIE ENDOWMENT INT'L PEACE (Feb. 11, 2016), <http://carnegieendowment.org/2016/02/11/staggering-price-of-syria-s-reconstructionpub-62744>. This equates to \$100 billion USD today, considering inflation. *Id.*

²⁹ Lund, *supra* note 14.

³⁰ *Id.*; Butter, *supra* note 27.

³¹ While the Syrian government controls 34 percent of Syrian territory, 65.5 percent of the remaining Syrian population lives in the government-held territory. *Who's who in the Syria conflict*, AL-MONITOR (Jan. 20, 2017), <http://www.al-monitor.com/pulse/afp/2017/01/syria-conflict-players.html>.

الجمعية العامة للأمم المتحدة³². بيّنت محادثات جنيف أن معارضي الأسد تحولوا عن فكرة الانتقال السياسي إلى هدف الاستقرار وإعادة التوطين وإعادة البناء³³. لذلك، فإن الولايات المتحدة، وتركيا، ومعظم الدول الأوروبية، ودول الخليج العربي، يواجهون مأزقًا في كيفية التعامل مع الحكومة السورية، حيث يرون أنها منبوذة ولم تُصلح من حالها، خاصة في سياق التعامل الاقتصادي، وأزمة اللاجئين السوريين التي فاضت وتجاوزت الشرق الأوسط إلى أوروبا³⁴.

مع ذلك، يمكن أن تكون إعادة الإعمار مخططًا مربحًا، حتى لتلك الحكومات التي وقفت إلى جانب المعارضة "تأمين جزء من العمل"³⁵. في شباط/ فبراير 2017، خلال زيارة الرئيس التركي، رجب طيب أردوغان، إلى المملكة العربية السعودية، قال مدير غرفة التجارة السعودية، عبد الرحمن عبد الله الزامل، نقلًا عن الصحف التركية: إن "الحرب في سورية لن تستمر إلى أكثر من سنة، وسوف تعمل كل من تركيا والسعودية معًا لإعادة بناء سورية"³⁶. حاليًا، لا يوجد تأكيد حول انخراط معارضي الأسد في عملية إعادة البناء³⁷. جيران سورية الآخرون أيضًا يهيئون أنفسهم من أجل الاستفادة من إعادة بناء سورية³⁸. على سبيل المثال، في لبنان، المنطقة الحرة الاقتصادية في طرابلس قامت بعمليات توسعة في شمال ميناء طرابلس، شيدت على أساس أن تكون محطة محتملة لمشروع "طريق الحرير" الصيني بتكلفة 100 مليار دولار، ويبعد من الحدود السورية مسافة 18 ميلًا، ليسهل من حركة نقل مواد البناء إلى سورية³⁹. مدير الميناء، أحمد تامر، قدّر أن حجم الطلب السنوي إلى سورية يمكن أن يصل إلى 30 مليون طن، حيث من الممكن أن تساهم

³² See Joshua Landis, *What the Rebel Loss of Aleppo Will Mean for Syria*, SYRIACOMMENT (July 29, 2016), <http://www.joshualandis.com/blog/loss-aleppowill-mean-syrian-opposition-landis-heras-lund-abdulhamid/>; Lund, *supra* note 14; see also Aron Lund, *How Assad's Enemies Gave Up on the Syrian Opposition*, CENTURY FOUNDATION (Oct. 17, 2017), <https://tcf.org/content/report/assads-enemies-gave-syrian-opposition/> (detailing how and why foreign support for Syrian opposition groups declined).

³³ Aron Lund, *Everything You Need to Know About the Latest Syria Peace Talks*, IRIN (Feb. 21, 2017), <https://www.irinnews.org/analysis/2017/02/21/everything-you-need-know-about-latest-syria-peace-talks>.

³⁴ Lund, *supra* note 14; SYRIAN REGIONAL REFUGEE RESPONSE INTERAGENCY INFORMATION SHARING PORTAL, *Europe: Syrian Asylum Applications*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php> (last visited Jan. 15, 2018).

³⁵ Steven Heydemann, *Rules for Reconstruction in Syria*, BROOKINGS INSTITUTION (Aug. 24, 2017), <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/08/24/rules-for-reconstruction-in-syria/>.

³⁶ *Id.*

³⁷ For instance, in his speech at the inauguration of the Damascus International Exhibition—the first international trade fair hosted in Damascus since the war started over six years ago—Assad said that Syria had 7lost its best youth and its infrastructure,⁵ but had 7won a healthier and more homogenous society,⁵ prompting fears of ethnic cleansing for some analysts and critics. @AzmiBishara, TWITTER (Aug. 20, 2017, 4:06 AM), <https://twitter.com/AzmiBishara/status/899226148000866304>. In his speech, Assad labeled O ['OoCan a 7political beggar⁵ and seemed to dismiss Turkey's role in reconstruction. Heydemann, *supra* note 34. Assad asserted his vision as to how involved his enemies could be in the Syrian reconstruction process, stating that:

[T]here will be no security cooperation, no embassies, and no role for some countries that say they seek a solution—only after they sever their relations openly and unequivocally with terrorism. . . . We will not allow enemies and adversaries to achieve with politics what they failed to achieve with terrorism.

Id.

³⁸ *Id.* For example, in July 2017, the Jordan Construction Contractors Association and the Ministry of Public Works sponsored and hosted "Syria ReBuild 2017,⁵ an international reconstruction conference in Amman. *Id.*

³⁹ *Lebanon Prepares for Syria's Post-War Construction Windfall*, ABC NEWS (Aug. 17, 2017), <http://abcnews.go.com/amp/International/wireStory/lebanon-prepares-syrias-post-war-construction-windfall-49266750>.

مدينة طرابلس في تزويد من 5 إلى 7 مليون طن سنويًا⁴⁰. بحسب ريا الحسن، وزير الاقتصاد اللبناني السابق، وهي التي أشرفت على مشروع المنطقة الاقتصادية الخاصة لطرابلس، فإن "لبنان أمام فرصة، عليها أن تأخذها على محمل الجد"⁴¹.

من غير المفاجئ، أن حلفاء الحكومة السورية قد وقعوا على عقود إعادة الإعمار⁴². وقّع الوفد التجاري الروسي على مشاريع إعادة الإعمار بقيمة 2 مليار دولار⁴³. كما التزمت المجموعة العربية-الصينية للأعمال بـ 2 مليار دولار، من أجل بناء حدائق صناعية في سورية⁴⁴. دعت الحكومة السورية أكثر من أربعين شركة إيرانية للمشاركة في معرض دمشق الدولي⁴⁵. في كانون الأول/ ديسمبر 2016، أعلن عدنان محمود، سفير سورية في إيران، في لقاء مع غلام حسين صفائي، رئيس غرفة تجارة الصناعة، الاستثمار، والزراعة الإيرانية، أن سورية أولوية للقطاع الخاص الإيراني، من أجل مشروعات إعادة الإعمار⁴⁶. في بداية تشرين الثاني/ نوفمبر 2015، نشر نعمان غلامي، المسؤول الخارجي لقوات الباسيج الإيرانية، منشورًا أن إيران نموذج لإعادة الإعمار في سورية⁴⁷.

المفوضية في بيروت وضعت بالفعل أجندة وطنية، من أجل برنامج منصة مفاهيمية وشاملة لتقديم جميع أصحاب المصلحة المعنيين في الصراع مع حلول وسيناريوهات مجدية⁴⁸. حتى إن بعض رموز المعارضة شيئًا فشيئًا يأتون مع فكرة إعادة الإعمار، وفق النموذج الذي يطبق مع النظام من أجل تقاسم السلطة، على غرار ما جرى في العراق أو لبنان. ويرى أحد شخصيات المعارضة أن ذلك الأمر "بعيد من المنطق، ولا نسعى إليه، ولكنني أعتقد أن ذلك سيكون أفضل من استمرار الحرب"⁴⁹.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ *Id.*

⁴² See, e.g., *Putin Urges New Marshall Plan for Middle East to See Recovery and Growth*, TASS RUSSIAN NEWS AGENCY (Oct. 27, 2016), <http://tass.com/politics/909103>.

⁴³ While the Syrian government would likely afford Russian stakeholders and institutions preferential reconstruction deals, the extent of Russia's role in Syria's reconstruction remains uncertain. At a meeting of the Valdai international discussion club, Russian President, Vladimir Putin, said the following about Syria: "Colossal damage requires a long-term and all-round program, a kind of the Marshall Plan to revive this war- and conflict-torn region." *Putin Urges New Marshall Plan for Middle East to See Recovery and Growth*, *supra* note 41. While it is noticeable that Putin alluded to a West-backed plan, diplomatic circles seem to confirm Russia's position that other world powers fund Syria's reconstruction effort. Kathrin Hille et al., *Russia Asks Global Powers to Fund Syria Reconstruction*, FIN. TIMES (Feb. 23, 2017), <https://www.ft.com/content/47933554-f847-11e6-9516-2d969e0d3b65>. At a February 2017 meeting with European Union ambassadors, Russia's deputy foreign minister, Mikhail Bogdanov, reportedly said that Syria's reconstruction would soon top the global agenda. *Id.* Furthermore, according to the EU diplomats, "he said 'tens of billions of dollars' would be needed, while warning 'nothing' should be expected from Russia." *Id.*

⁴⁴ Heydemann, *supra* note 34.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Envoy: Syria Prioritizes Iranian Companies for Post-War Reconstruction*, FARS NEWS AGENCY (Dec. 26, 2016), <http://en.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13951006000476>.

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *The National Agenda for the Future of Syria Programme*, U.N. ECON. & SOCIAL COMM'N W. ASIA, <https://www.unescwa.org/sub-site/national-agendafuture-syria> (last visited Jan. 15, 2018).

⁴⁹ Hille et al., *supra* note 42.

تاريخ سورية مع حقوق السكن والعقارات والأرض (HLP)

يتطلب إجراء تحقيق مناسب للعراقيل التي تحول دون حصول اللاجئين السوري على إغاثة مناسبة، بعد الصراع واستعادة الإسكان، فهم حقوق السكن والعقارات والأرض في سورية قبل الحرب. قبل الصراع في سورية، كانت سورية في عملية متسارعة لبناء العشوائيات، "مع 56 في المئة من السكان يعيشون في الأماكن الحضرية، معظمهم في المناطق الزراعية البعلية، من ضمنها حوض الفرات، أو على طول الطرق التجارية الداخلية"⁵⁰. تشكل أكبر مدينتين سوريين: دمشق وحلب، 37 في المئة من السكان الحضريين، و20 في المئة من مجموع السكان⁵¹. تقريبًا 3.4 مليون سوري -واحد من ثلاثة من سكان المدن- يعيشون في مساكن غير رسمية⁵²، تفتقر إلى الاعتراف الرسمي والتسجيل⁵³.

قبل الحرب، كان نظام حيازة الأراضي⁵⁴ في سورية "متأثرًا بالثورة الزراعية للفلاحين التي حصلت في 1889-1890، إبان الحكم العثماني"⁵⁵. كانت أيضًا حيازة الأراضي في سورية تتبع الأسلوب المتعارف عليه للأنظمة الزراعية المجتمعية (المشاع)⁵⁶ التي انتشرت خلال الفترة العثمانية⁵⁷. نظام أراضي المشاع، التي تماثل نظام الحقل المفتوح الذي نفذ في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر في أوروبا⁵⁸، كان مطبّقًا في مناطق واسعة من الريف السوري⁵⁹. وفق مرسوم الأراضي لعام 1858⁶⁰، أصبحت أراضي المئات من القرى من ملكيات عائلة السلطان عبد الحميد وبعض الأسر السورية القوية⁶¹. وكان اللقب الرسمي لصاحب هذه أراضي المشاع يعطي صاحبها السلطة، حتى لو غاب الملاك⁶². تحولت رئاسة القبائل إلى ملكيات شخصية، وأصبح

⁵⁰ WORLD BANK GROUP, *supra* note 8, at 21.

⁵¹ *Id.*

⁵² With a shortage of 1.5 million formal homes, many Syrians were forced to turn to informal housing 7by squatting on land that they [did] not own (such and is usually owned by the state) or buying a plot on private land (in which the lack of planning permission and legal contracts means the arrangement is informal).5 Robert Goulden, *Housing, Inequality, and Economic Change in Syria*, 38 BRIT. J.MIDDLE EASTERN STUD. 187, 188 (2011).

⁵³ Jon D. Unruh, *Weaponization of the Land and Property Rights System in the Syrian Civil War: Facilitating Restitution?*, 10 J. INTERVENTION & STATEBUILDING 453, 457 (2016). In Aleppo, almost half the population lived in informal settlements, while about 40 percent of inhabitants in Damascus lived in such settlements. *Id.*

⁵⁴ Land tenure is 7the bundle of rights an individual, household or community may have with respect to land. It includes property rights but also use rights of a permanent or a seasonal nature.5 Nadia Forni, *Land Tenure and Labour Relations, in SYRIAN AGRICULTURE AT THE CROSSROADS* 311 (FAO Policy & Econ. Dev. Ser. No. 8, 2003).

⁵⁵ *Id.* at 312. Syrian peasants who participated in the uprisings sought protection from eviction by sheikhs. *Id.* They also wanted the reduction of the sheikhs' share to land to one-eighth and a redistribution of the rest of the land to the peasants. *Id.* For a more comprehensive analysis of the Syrian peasantry's economic, political, and social evolution, as well as an examination of the peasants' behavior in Ottoman and Mandate times, and after the Ba'athists' rise to power, see HANNA BATATU, *SYRIA'S PEASANTRY, THE DESCENDANTS OF ITS LESSER RURAL NOTABLES, AND THEIR POLITICS* (1999).

⁵⁶ *Musha*, in Arabic, means joint or collective ownership. EVA KAPTIJN, *LIFE ON THE WATERSHED. RECONSTRUCTING SUBSISTENCE IN A STEPPE REGION USING ARCHAEOLOGICAL SURVEY: A DIACHRONIC PERSPECTIVE ON HABITATION IN THE JORDAN VALLEY* 378 (2009).

⁵⁷ Forni, *supra* note 53, at 312N13.

⁵⁸ *Id.* at 313.

⁵⁹ *Id.* at 312.

⁶⁰ For a deeper understanding of the 1858 Land Code and the changes in the pre-modern Middle East's land regimes, see NEW PERSPECTIVES ON PROPERTY AND LAND IN THE MIDDLE EAST (Roger Owen ed. 2001).

⁶¹ Forni, *supra* note 53, at 312N13.

⁶² *Id.* at 313.

أعضاء عشائريهم كذلك مشاركين في الأرض⁶³. أرض المشاع ما زالت منتشرة حتى قبل بداية الصراع السوري، كانت تحت تصرف المجتمعات المحلية لغرض الرعي وتخزين الحبوب⁶⁴. عملية امتلاك وتوزيع الأراضي في سورية، إبان الإمبراطورية العثمانية⁶⁵، ولاحقًا أثناء الانتداب الفرنسي⁶⁶، كانت تتم بشكل غير متكافئ، حيث إن كبار ملاك الأراضي كانوا يمتلكون أجزاء كبيرة من الأراضي الصالحة للزراعة في سورية بحلول نهاية الثلاثينات⁶⁷. في العشرينات، قامت السلطات الفرنسية إما ببيع أجزاء كبيرة من الأراضي التي كانت ذات مرة تعود إلى السلطان عبد الحميد، بسعر بخس، أو تأجيرها، أو منحها كممتلكات حقيقة إلى ملاك أراضي وغيرهم من الأفراد الذين كانوا يعانون مع الانتداب⁶⁸. على العكس، كان المزارعون الصغار من الدروز وفي جبال العلويين وحوارن قادرين على أن يكونوا مشاركين اقتصاديًا⁶⁹ للمحاصيل في الملكيات الكبيرة⁷⁰. يعاني نظام الإيجار في سورية عيوبًا عديدة منها: كثرة ملكية الغائبين، وجود عقود إيجار شفوية ربما تسقط بغياب المالك، ووجود حالات لمزارعين أنهمكتمهم الديون وباتوا غير قادرين على مباشرة أعمالهم، لعدم كفاية المعدات، واتباع أساليب زراعية عفا عليها الزمن⁷¹. في سورية المعاصرة، كان أول برنامج إصلاحي شامل للأرض قد حصل في عهد جمال عبد الناصر⁷²، عندما توحدت سورية ومصر⁷³ وشكلتا معًا الجمهورية العربية المتحدة⁷⁴. في 27 أيلول/ سبتمبر 1958، أصدر ناصر قانون الإصلاح الزراعي الرقم 161، وصادر ملكية 1.37 مليون هكتار من الأراضي، ومنع الأفراد من

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ The Majalla (*Majallat al-ahkam al-'adliyya*, or the journal of judicial rules) was the nineteenth-century codification of Islamic law under Ottoman rule. CHIBLI MALLAT, INTRODUCTION TO MIDDLE EASTERN LAW 242 (2009). It consisted of an introduction and sixteen books, which adopted the classical language and turn of phrase in various fields of contract, tort, and civil procedure, drawing heavily on . . . Middle Eastern Islamic law. *Id.* at 249. The Majalla remained the original fundamental legislative monument, against a background of shifting constitutional and penal laws dominated by the various mandates and protectorates in many Middle Eastern countries. *Id.* at 253. Syria repealed the Majalla and the statutes of the French Mandate period on May 18, 1949 with the passage of Decree-law 84. *Id.* at 249.

⁶⁶ Note that the legal tradition in the Middle East is based on civil law, with the Civil Code at the heart of the legal system. *Id.* at 184. In Middle Eastern countries like Syria, Lebanon, Morocco, Algeria, and Tunisia, which were ruled with direct French civil law-based traditions, the French impact on the legal system was massive and wholesale. *Id.* at 240N41.

⁶⁷ See Ziad Keilany, *Land Reform in Syria*, 16 MIDDLE EASTERN STUD. 209 (1980).

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ While sharecroppers, like laborers, were subject to their landlords' will, a true tenant possessed land use and occupancy rights protected under the law. *Id.* at 210.

⁷⁰ *Id.* at 209. According to the International Bank for Reconstruction and Development, 49 percent of the total area of privately owned land in Syria in 1952 consisted of holdings surpassing 100 hectares (1 hectare = 2.471 acres). *Id.* By comparison, 82 percent of the total rural population was either landless or owned small holdings equal to or less than 10 hectares. *Id.* In 1952, those small holdings constituted only 13 percent of land in Syria. *Id.*

⁷¹ *Id.* at 210.

⁷² The land reform programs in Egypt were instituted after the 1952 Revolution. Kenneth Parsons, *Land Reform in the United Arab Republic*, 35 LAND ECON. 319 (1959). The program in Egypt entailed (a) the acquisition of cultivated lands from large holdings for distribution and (b) the rent regulation programs for tenanted lands. *Id.* This program was extended to the Syrian region. *Id.*

⁷³ The United Arab Republic was the name of the state that represented a political union between Egypt and Syria between 1958 and 1961. See Sarah Mousa, *Commemorating the United Arab Republic*, ALJAZEERA (Feb. 22, 2013), <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2013/02/201321985412606377.html>; PATRICK SEALE, THE STRUGGLE FOR SYRIA (1965).

⁷⁴ Keilany, *supra* note 66, at 210.

امتلاك أكثر من 300 هكتار من الأراضي المطرية (البعلية) و80 هكتار من الأراضي المروية⁷⁵. قام البرنامج بتعويض ملاك الأراضي بالكامل، عن طريق سندات قابلة للتداول بفائدة 1.5 في المئة على مدار 40 سنة، بينما الفلاحون الذين لا يملكون الأراضي حصلوا على قطع تصل مساحتها إلى 30 هكتاراً من الأراضي البعلية، و8 هكتارات من الأراضي المروية⁷⁶. إلا أن برنامج الإصلاح الزراعي للجمهورية المتحدة واجه صعوبات مختلفة في سورية، ولاقى مقاومة من ملاك الأراضي السوريين في تنفيذ البرنامج⁷⁷. بعد الانقلاب السوري، عام 1961⁷⁸، الذي كانت نتيجته الانفصال عن الجمهورية العربية المتحدة، ألغت الحكومة المحافظة، برئاسة رئيس الوزراء معروف الدواليبي، قانون الإصلاح الزراعي الخاص بملاك الأراضي، حيث كانت قيود الملكية صارمة للغاية، وكانت فترة تعويضهم تفتقر إلى السداد الفوري⁷⁹. عدلت حكومة الدواليبي القانون لاعتبارات عدة، وفق طبيعة الأرض وطريقة الري، وكان باستطاعة ملاك الأراضي امتلاك أراضٍ أكثر⁸⁰.

عندما استحوذ حزب البعث⁸¹ على سورية عام 1963⁸²، تحت شعار الاشتراكية العربية، فرض قيوداً صارمة على ملاك الأراضي⁸³. في الواقع، سارع حزب البعث من عملية مصادرة الأراضي وتوزيعها⁸⁴. بحلول

⁷⁵ *Id.* at 211. Approximately 27 percent of the rural population and 17 percent of the total population benefitted from this land reform program. *Id.*

⁷⁶ *Id.*

⁷⁷ *Id.* at 211N12. First, Syria underwent a three-year drought that reduced its agricultural output and rural income to less than 50 and 60 percent, respectively, of that of 1957. *Id.* at 211. Second, while Syria's land reform program mimicked that of Egypt, Syria's agriculture was more extensive than Egypt's. *Id.*; See also Parsons, *supra* note 71. Third, Syria's population was uneven, as its population was heavily concentrated in the western part of the country, while the eastern part of the country was sparsely populated. Keilany, *supra* note 66, at 212. Therefore, there was not enough expropriated land to distribute in western Syria. *Id.* Fourth, Syria lacked the skilled personnel to implement the program. *Id.*

⁷⁸ Between 1949 and 1970, Syria underwent a tumultuous period of coup d'états. Halla Diyab, *On Syria's Turbulent History of Coups*, AL ARABIYA (Nov. 26, 2014), <http://english.alarabiya.net/en/views/news/middleeast/2014/11/26/On-Syria-s-turbulent-history-of-coups.html>. By some counts, the bloodless 1970 coup executed by Lieutenant General and President-to-be Hafez al-Assad counted as the twentieth coup since 1949. Eric Pace, *The Syria Take-Over*, N.Y. TIMES (Nov. 21, 1970), at 6. Between the 1950s and 1960s, Syria was a weak state and, like modern-day Lebanon, subject to outside intervention and frequent coups. Joshua Landis, *What Will a Post Assad Syria Look Like?*, SYRIA COMMENT (May 12, 2011), <http://www.joshualandis.com/blog/what-will-a-post-assad-syria-look-like/>. During his presidency, Hafez al-Assad was perceived by many, including the Sunni elite, as having brought stability to the country after more than twenty years of political chaos. *Id.*

⁷⁹ Keilany, *supra* note 66, at 212

⁸⁰ *Id.* For example, the amended law expanded landowners' maximum area of ownership to 600 hectares of non-irrigated land and 200 hectares of irrigated land. *Id.*

⁸¹ The Ba'ath (7Renaissance5) Party, founded in 1947 by Michel Aflaq and Salah al-Din al-Bitar, strove for Arab unity, secularism, socialism, and an end to foreign colonialism. *The Arab Baath Socialist Party*, AL JAZEERA (Feb. 11, 2008), <http://www.aljazeera.com/focus/arabunity/2008/02/2008525184059317433.html>.

⁸² The Ba'athist coup in March 1963 represented a reshuffling of Syria's social and political hierarchy, as `Alawi officers and other ethno-religious minority groups' officers from the Syrian countryside broke the political monopoly traditionally held by Syria's Sunni-majority community. NIKOLAOS VAN DAM, *THE STRUGGLE FOR POWER IN SYRIA: POLITICS AND SOCIETY UNDER ASAD AND THE BA'ATH PARTY* 31N32 (2011).

⁸³ SYRIA LAND OWNERSHIP AND AGRICULTURAL LAWS HANDBOOK: VOLUME 1 STRATEGIC INFORMATION AND BASIC REGULATIONS 70 (Int'l Bus. Publications, Inc. ed., 2013).

⁸⁴ Keilany, *supra* note 66, at 212. Keilany argues that in Syria, the significance of this land reform lay mostly in its equity, rather than as a means for boosting economic productivity. *Id.* at 213. The Land Reform Law introduced by the Ba'ath Party also introduced the traditions of agricultural cooperatives for the first time in Syria. *Id.* at 219. By the end of 1966, 994,058 hectares of land was expropriated, and 232,050 hectares were distributed. *Id.* at 212.

عام 1972، في فترة حكومة البعث، بقي 239 ألف هكتار، من 1.37 مليون هكتار من الأراضي المصادرة، من دون توزيع⁸⁵.

المرسوم التشريعي رقم 88 لعام 1963 خفض درجة إجبار الفلاحين على المشاركة في التعاونيات الزراعية⁸⁶. وتحت هذا المرسوم، كان المستفيدون من الأراضي المخصصة بالمصادرة يستطيعون دفع مساهمتهم، واحدًا من أربعة من قيمة ناتج الأرض، على شكل أقساط لمدة 20 سنة⁸⁷.

ساعد قانون الإصلاح الزراعي البعثي في تأسيس "علاقة سياسية، بين النخبة الثورية والجماهير في قراهم وأحيائهم"⁸⁸. في الواقع، ألغى البعث الامتيازات السياسية لأصحاب العقارات الكبيرة، واستنزف ملاك الأراضي من سلطتهم في الريف، ومدد نفوذه وسلطته إلى القرى⁸⁹. أيضًا، قام الإصلاح الزراعي بدمج المناطق الريفية في سورية مع بقية البلاد، وبتطوير بنية تحتية اجتماعية اقتصادية جديدة⁹⁰. ما إن سيطر الفلاحون السوريون المبعثرون جغرافيًا على هيمنة ملاك الأراضي، حتى أصبحوا يعتمدون على حكومة وطنية⁹¹.

في بداية الثمانينيات، دخلت سورية في أزمة اقتصادية⁹²، قادت إلى عملية بطيئة في اقتصاد "الانتفاع" أو الانفتاح⁹³. كانت حكومات الرئيس حافظ الأسد وخليفته، بشار الأسد، تضغط على التقليل من دور الدولة في النشاط الاقتصادي تدريجيًا⁹⁴. على الرغم من هذه الجهود، انخفض العجز السوري 25 في المئة منذ الثمانينيات، ولم يكن كذلك حتى عام 2004، حيث حققت البلاد زيادة في مستوى الناتج المحلي الإجمالي كالذي كان في عام 1980⁹⁵.

⁸⁵ *Id.* at 212N13.

⁸⁶ *Id.* at 219.

⁸⁷ *Id.*

⁸⁸ *Id.* at 221.

⁸⁹ *Id.*

⁹⁰ *Id.* at 223. In the two decades proceeding the Ba`ath Party's ascendancy in Syria, GDP per capita increased almost ten-fold, infant mortality declined by 76 percent, and adult literacy increased 40 percent. Goulden, *supra* note 51, at 192. This period lowered poverty rates and transformed rural areas of the country by introducing basic infrastructure, such as roads, water, and electricity. *Id.* at 193. The rural electrification rate, which stood at 2 percent in 1963, was 95 percent by 1992. *Id.* Such attention to agriculture not only reflected the Ba`ath's rural background and identity, but also helped Hafez al-Assad maintain popular support. *Id.*

⁹¹ *Id.*

⁹² *Id.* Goulden points to the following factors to explain the causes of the Syrian economic crisis that started in the early 1980s: the decline of external assistance from the Soviet Union and the Gulf States, political-economic changes in the West, loose controls on consumer imports, and the inability to create competitive industrial exports. *Id.*

⁹³ *Id.* For a more comprehensive grasp of the interplay between the private sector and state-led economic growth, see BASSAM HADDAD, BUSINESS NETWORKS IN SYRIA: THE POLITICAL ECONOMY OF AUTHORITARIAN RESILIENCE (2011), and ALAN RICHARDS & JOHN WATERBURY, A POLITICAL ECONOMY OF THE MIDDLE EAST (1996).

⁹⁴ Goulden, *supra* note 51, at 194. Note that the Syrian government eschewed some of the social costs of economic liberalization by refusing to take the following steps: 73 privatization of public enterprises, liberalization of labor and financial markets, and the reduction of government activity in the field of social policy.'5 *Id.* at 194N95.

⁹⁵ *Id.* at 194.

كما تقلصت قدرة القطاع العام لصالح نهج الليبرالية الجديدة، نشأت المستوطنات السكنية غير الرسمية وتوسعت بسرعة⁹⁶. في وقت تحوّل البلد في الغالب إلى المدينة في الثمانينيات، كانت الدولة تفتقر إلى القدرة على تنظيم النمو العمراني بشكل منهجي والاضطلاع بمشاريع التخطيط الإسكان الواسعة⁹⁷. كان قانون 60 في عام 1979 واحدًا من الخطوات القانونية الجديدة من الحكومة السورية التي تعهدت بمعالجة التوسع العمراني غير المخطط له. مثل محاولاتها الأخرى، كان ذلك غير كاف⁹⁸. يشترط القانون رقم 60 على السلطات المحلية امتلاك الأراضي غير المطورة حول المدن والبلدات الكبرى، ولكن العديد من السلطات المحلية أفلست تقريبًا، بسبب تعويض أصحاب الأراضي غير المطورة، وبالتالي، لا يمكنهم تطوير تلك الأراضي المصادرة⁹⁹. حافظ الأسد، إذن، لم يكن بإمكانه إلا توجيه الأوامر المحلية التي "تخدم المناطق غير القانونية الموجودة، ولكن توقف التوسع"، لمنع فساد أوسع¹⁰⁰.

في السنوات الحالية، تحاول الحكومة إنعاش انخراط القطاع الخاص في مجالات التنمية¹⁰¹. حاولت الحكومة حرمان نفسها من الأراضي التي استولت عليها الحكومة بموجب قانون الإصلاح الزراعي لعام 1958 والإجراءات التشريعية اللاحقة¹⁰². في الواقع، في عام 2000، كُلف رئيس الوزراء السوري محمد مصطفى ميرو بإجراء دراسة حول الموضوع، وأوصت الدراسة باستئناف برنامج إعادة توزيع الأراضي¹⁰³. لكن نتائج الدراسة رُفضت؛ لأن الحكومة سعت إلى بيع هذه الأرض لكبار المستثمرين¹⁰⁴. في العقد الأول من القرن العشرين، في عهد بشار الأسد، كانت الحكومة تبيع الأراضي بثمن بخس لمطوري العقارات، وقد سمح ذلك للسوق بتحديد أسعار الإيجارات¹⁰⁵.

قبل بدء النزاع السوري، شرعت الحكومة السورية في اتخاذ خطوات لتعزيز النشاط الاقتصادي الخاص في مجال الإسكان¹⁰⁶. على سبيل المثال، شجّع تخفيض أسعار الفائدة، على القروض المصرفية للإسكان في عام 2004، على الاستثمار العقاري¹⁰⁷. وكانت الحكومة تعمل أيضًا على التخلص التدريجي من قوانين

⁹⁶ *Id.* at 195. Goulden argues that neoliberalism is best understood as a political project constructed in the interests of society's privileged class. *Id.* At 196. Neoliberalism 7avows minimal state intervention and maximal market freedom.5 *Id.* In actuality, 7while the state's welfare role is reduced, its coercive capacity is maintained, and its *active* support and [incentivizing] of private economic activity muddies its claims of *laissez faire*.5 *Id.*

⁹⁷ *Id.* at 195.

⁹⁸ *Id.*

⁹⁹ *Id.* Furthermore, Goulden points out that 7rental laws, designed to ensure that tenants were protected from exploitation by landlords, simply resulted in private property owners not renting out their property on terms they considered prohibitively unprofitable.5 *Id.* at 195N96. Furthermore, there were a few public housing projects undertaken, but they were poorly managed and were the subject of corruption and profiteering at the expense of the wider public. *Id.* at 196.

¹⁰⁰ *Id.*

¹⁰¹ *Id.* at 197.

¹⁰² *Id.*

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ *Id.* As of 2011, government divestment of extensive land holdings was well-underway. *Id.* In 2007, a major real estate agent in Damascus observed that '[b]ig companies are buying the lands from the government at low prices.' *Id.*

¹⁰⁵ *Id.* For instance, when rent control was lifted in Hama, the prices of state-owned land multiplied between 7-10 times. *Id.*

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ *Id.*

الإيجارات الخاصة غير المواتية لأصحاب العقارات¹⁰⁸. إضافة إلى ذلك، سمح قانون التطوير العقاري والاستثمار بتوظيف العمال الأجانب، واستيراد مواد البناء وأدوات لمشاريع التنمية¹⁰⁹. كما حاولت الحكومة "الاستعانة بالقطاع الخاص في تنفيذ مهمات خارجية"¹¹⁰. توقعت الخطة الخمسية الأخيرة أن يتم توفير 77 في المئة من المساكن الجديدة تجاريًا¹¹¹. قبيل الصراع، أشار المركز الاقتصادي السوري إلى أن "هذه المشاريع لن تلبى حاجتنا إلى الإسكان التي نواجهها، لأن هذه المشاريع ستكون لبناء مساكن فاخرة تستهدف الطبقة الغنية السورية، والمغتربين والسياح، ولذلك لن تساهم في حل المشكلة"¹¹². عندما مرت الحكومة السورية القانون 33 لعام 2008، بدأت [محاكمة] عملية منح حقوق الملكية غير الرسمية في الأحياء الفقيرة، في التحوّل إلى دفع الرسوم إلى السلطات المحلية¹¹³. في حين أن النهج الفردي، القائم على السوق الذي يتزامن مع العقيدة الليبرالية التقليدية، قد فشل في التعرّف إلى نظام الحيازة الموجود بالفعل في المناطق غير الرسمية في سورية، وثبت أن ضمان الحيازة الفعلية بحكم الواقع - مع أو من دون وثائق - هو ما يهم أكثر للمساكن العشوائية¹¹⁴. إضافة إلى ذلك، أهمل القانون 33 المقيمين من ذوي الدخل المنخفض وسكان العشوائيات الذين كانوا غير مرتاحين بشأن إضفاء الطابع الرسمي، وإذا مُنحوا حقوق الملكية الرسمية، فسيواجهون صعوبة في تأمين القروض المصرفية¹¹⁵. أثناء ذلك، عززت الحكومة السورية دورها القهري¹¹⁶. فرض القانون رقم 1 لعام 2003 غرامات وأوقات سجن أكبر لجميع المسؤولين المحليين والبنّاء غير القانونيين الذين يتحملون مسؤولية بناء مساكن غير رسمية¹¹⁷. لكن هذا التشريع لم يعالج النقص في الإسكان الرسمي¹¹⁸. على العكس من ذلك، أسفر ذلك عن ظهور رشًا أعلى، طلبها مسؤولو الدولة المحليون من شركات بناء غير قانونية¹¹⁹. استمرار انتشار الإسكان غير الرسمي في المراكز الحضرية، التي تغذيها البيئة غير المستدامة والسياسات الزراعية، وأغلب موجات الجفاف الشديد التي سجلت بين عامي 2007-2010، ساهمت في الاضطرابات السياسية التي أدت إلى الصراع السوري¹²⁰.

¹⁰⁸ *Id.*

¹⁰⁹ *Id.*

¹¹⁰ *Id.* at 198. Goulden argues that the Syrian government had been influenced by the work of Peruvian economist Hernando de Soto, 'who popularized the idea that the solution to informal housing lies in giving individuals formal property rights. The market would then take care of matters, as the wealth of their homes would be unlocked.' *Id.*

¹¹¹ *Id.*

¹¹² *Id.*

¹¹³ *Id.*

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ *Id.*

¹¹⁶ *Id.* at 199.

¹¹⁷ *Id.*

¹¹⁸ *Id.*

¹¹⁹ *Id.* The Syrian government even encouraged local authorities to eliminate illegal houses pursuant to Decree 59 of 2008, but offered little incentive to meet this obligation. *Id.*

¹²⁰ Colin P. Kelley et al., *Climate Change in the Fertile Crescent and Implications of the Recent Syrian Drought*, 112 *PNAS* 3241N46 (2015).

تحديات سورية في ظل مبادئ بينهيرو: الحاجة إلى تطبيق خاص بالحالة

إن أي تحليل للقانون السوري المتعلق باحتمالات إعادة التوطين والرد بعد الحرب يتطلب فهمًا أساسيًا للقانون الدولي السائد. وحقوق السكن والعقارات والأرض¹²¹، للاجئين والمشردين، تم الاعتراف بها باطراد في القانون الدولي¹²². تبنت اللجنة الفرعية لحماية وتعزيز حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة في عام 2005، مبادئ بينهيرو¹²³، صراحة، وتمثل هذه المبادئ الأكثر شمولاً صياغةً منهجيةً لمفهوم الحق¹²⁴ في سبيل إعادة حقوق السكن والعقارات والأرض، بعد انتهاء الصراع، كحق قائم بذاته¹²⁵. وهي تنص على أن جميع اللاجئين والنازحين لهم الحق في أن يستعيدوا ما لهم من مسكن أو أرض و / أو ممتلكات كانوا قد حُرِّموا منها بصورة تعسفية أو غير قانونية، أو أن يتم تعويضهم عن فقدانها إذا قررت محكمة مستقلة ونزيهة أن عملية استعادة حقوق السكن والعقارات والأرض هذه مستحيلة في الواقع¹²⁶.

¹²¹ Historically, property rights have been created and defined by national law. John G. Sprankling, *The Emergence of International Property Law*, 90 N.C. L. Rev. 461, 464 (2012). In the international system, each nation state possesses territorial sovereignty, which entails its own property laws. *Id.*; see also Johnson v. M'Intosh, 21 U.S. 543, 572 (1823) (7[T]he title to lands, especially, is and must be admitted to depend entirely on the law of the nation in which they lie. . . .5). See also IAN BROWNLIE, PRINCIPLES OF PUBLIC INTERNATIONAL LAW 535 (8th ed. 2012) (7Ownership in international law is normally seen either in terms of private rights under national law, which may become the subject of diplomatic protection and state responsibility, or in terms of territorial sovereignty.5).

¹²² Sprankling, *supra* note 120, at 464. HLP rights, understood as a notion of post-conflict justice, have found expression in best-practice postulates, such as the 3Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparations for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law' ('Basic Principles and Guidelines') and the 3Chicago Principles on Post-Conflict Justice.' INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY 273 (Matthew Saul & James A. Sweeney eds., 2015).

¹²³ The Pinheiro Principles are the fruition of a seven-year process that started with the adoption of Sub-Commission resolution 1998/26 on *Housing and property restitution in the context of the return of refugees and internally displaced persons*, which was preceded by a study between 2002N2005, and then by the draft principles of Paulo Sérgio Pinheiro—the Sub-Commission Special Rapporteur on Housing and Property Restitution. HANDBOOK ON HOUSING AND PROPERTY RESTITUTION FOR REFUGEES AND DISPLACED PERSONS: IMPLEMENTING THE 3PINHEIRO PRINCIPLES' 11 (2007), http://www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf.

¹²⁴ Note that the Pinheiro Principles are general principles of international law, rather than a treaty or formal law. Therefore, they do not command the same legal status accorded to such sources of international law. *Id.* at 19. Nevertheless, they have 7persuasive authority and are explicitly based on existing international, regional and national law.5 *Id.* (emphasis in original); See also Prosecutor v. Erdemović, Case No. IT-96-22, Joint Separate Opinion of Judge McDonald and Judge Vohrah, ¶ 57 (Int'l Crim. Trib. for the Former Yugoslavia Oct. 7, 1997), <http://www.icty.org/x/cases/erdemovic/acjug/en/erd-asojmcd971007e.pdf> (7[A]lthough general principles of law are to be derived from existing legal systems, in particular, national systems of law, it is generally accepted that the distillation of a 3general principle of law recognised by civilized nations' does not require the comprehensive survey of all legal systems of the world.5); Statute of the International Court of Justice art. 38(1), June 26, 1945 [hereinafter ICJ Statute].

¹²⁵ Sprankling, *supra* note 120, at 494N95. James A. Sweeney also identifies the Guiding Principles on Internal Displacement (7Guiding Principles5), issued in 2001 by the Secretary General of the United Nations, as the other major legal approach to the right of restitution as a stand-alone right for displaced people. INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 274. He asserts that the Guiding Principles 7express a significant preference for restitution but [unlike the Pinheiro Principles] did not declare an individual 3right' to restitution as such.5 *Id.*

¹²⁶ Special Rapporteur on the Housing and Property in the Context of the Return of Refugees and Internally Displaced Persons, Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Person, U.N. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Economic & Social Rights Council, princ. 2.1, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2005/17; Comm'n of Human Rights, Sub-Comm'n on the Promotion of Human Rights, 56th Sess. (June 28, 2005), <http://www.unhcr.org/en-us/protection/idps/50f94d849/principles-housing-property-restitution-refugees-displaced-persons-pinheiro.html> (emphasis added) [hereinafter The Pinheiro Principles].

علاوة على ذلك، يضمن المبدأ 21 بصراحة إعادة التملك، لكن تلك الإعادة قد لا تتم "في حالة وجود ظروف قاهرة"، خاصة عندما "تكون المساكن، والأراضي، والعقارات قد دُمّرت، أو كان هناك غياب طويل الأمد"¹²⁷، إضافة إلى الحالات المستحيلة، بسبب الاعتبارات الاقتصادية أو السياسية أو الانتقالية¹²⁸. مبادئ بينهيرو، على كل حال، مقتنعة بأن الحق في القانون المحلي هو أن الاستعادة ضرورية لحل النزاع وبناء السلام، بعد انتهاء الصراع، والعودة الآمنة والمستدامة، وتعزيز دور القانون...¹²⁹. في الواقع، تقدم مبادئ بينهيرو دليلاً قانونياً وإدارياً مفيداً لأصحاب المصلحة السوريين والدوليين المستثمرين في العدالة ما بعد النزاع في البلاد¹³⁰.

على سبيل المثال، تشدد المبادئ على أن تكون عودة اللاجئين أو النازحين على أساس اختيار فردي، مدرك وحر¹³¹. بدلاً من الإكراه السياسي أو الاقتصادي أو الانتقالي¹³². هذا خيار جذاب بشكل حدسي للسوريين الذين لم يعودوا يرغبون في الإقامة في سورية لأي سبب، وهي أسباب عديدة، تراوح بين الخسارة البشرية أو المادية والصدمة¹³³ والخوف من الانتقام السياسي المحتمل¹³⁴. إن مبادئ بينهيرو تؤكد المساواة في الجندرة، وتميز بين "حقوق اللاجئين والنازحات"¹³⁵، هذه المبادئ مهمة بالنسبة إلى النساء والفتيات السوريات اللاتي فقدن أقرباء رجالاً أثناء الحرب¹³⁶، واللاتي كان لهن حقوق في الملكية الخاصة بشكل

¹²⁷ The Pinheiro Principles, *supra* note 125, princ. 21.2

¹²⁸ INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 274N75.

¹²⁹ The Pinheiro Principles, *supra* note 125, pmb1. (emphasis added). Sweeney also observes that the Pinheiro Principles notably declare that the right to restitution 'is free-standing, rather than being derived from either the right to return or the remedy to a particular human rights violation.' INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 275. In addition, Megan Ballard has ascribed the Pinheiro Principles' conception of restitution as essential to a conflict's resolution to the lessons garnered in Bosnia. Megan J. Ballard, *Post-Conflict Property Restitution: Flawed Legal and Theoretical Foundations*, 28 BERKELEY J. INT'L L. 462, 484 (2010).

¹³⁰ According to Sweeney, post-conflict justice is a victim-oriented idea that "is premised on an understanding that domestic stability, security, and democratic governance in the aftermath of atrocity are strengthened by a commitment to *justice and accountability*." INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 275 (emphasis in original).

¹³¹ The Pinheiro Principles, *supra* note 125, pmb1.

¹³² The Pinheiro Principles state:

Refugees and displaced persons *shall not be forced*, or otherwise *coerced*, either *directly or indirectly*, to return to their former homes, lands or places of habitual residence. Refugees and displaced persons should be able to effectively pursue *durable solutions* to displacement *other than return*, if they so *wish*, without *prejudicing their right* to the restitution of their housing, land, and property.

Id. princ. 10.3 (emphasis added). See also *id.* princ. 10.4 ('Voluntary return in safety and dignity must be based on a free, informed, individual choice.').

¹³³ Maria Hawilo, *The Consequences of Untreated Trauma: Syrian Refugee Children in Lebanon*, 4(1) NW. PUB. HEALTH REV. 5, 5-12 (2017).

¹³⁴ *Lebanese Leaders Divided Over Fate of Syrian Refugees*, FRANCE 24 (Oct. 10, 2016),

<http://www.france24.com/en/20171016-lebanon-aoun-hariri-hezbollah-return-syrian-refugees>.

¹³⁵ The Pinheiro Principles, *supra* note 125, pmb1.; See also *id.* princ. 4.1 (ensuring 'the equal right of men and women, and . . . boys and girls, inter alia, to voluntarily return in safety and dignity, local security of tenure, property ownership, equal access to inheritance, as well as the use, control of and access' to HLP); *id.* princ. 4.2 (calling for HLP restitution programs, policies, and practices that reflect 'a gender-sensitive approach.').

¹³⁶ As of October 2016, women headed 66,000 (approximately 31 percent) of the 180,000 Syrian refugee families in Jordan registered with the U.N. High Commissioner on Refugees. Ann M. Simmons, *Widowed, divorced, abandoned Syrian*

محدود ومقيد لتفسيرات قانونية قبل بدء الحرب¹³⁷. كما أن مبادئ بينهيرو تتعهد بحظر تمييز الأمر الواقع أو الواقع الحقيقي¹³⁸، على قاعدة "العرق، اللون، الجنس، اللغة، الدين، الآراء السياسية وغيرها، الأصل القومي أو الاجتماعي، الخصوصية، الإعاقة، الحالة الولادية أو غيرها"¹³⁹. مثل هذا البند هو بلا شك أمرٌ حاسم، بالنسبة إلى أي مجتمع، ولا سيّما سورية، حيث الفحص الدقيق لدور الولاءات الطائفية والإقليمية والقبلية أمرٌ بالغ الأهمية لفهم خليط الشبكات التي يسيطر عليها حزب البعث وسلالة الأسد¹⁴⁰. على الرغم من الجهود الجديرة بالثناء التي قامت بها مبادئ بينهيرو، فإن الإصرار على برامج الحق في الرد قد أثار تحديات أيضًا¹⁴¹. في العقد الماضي، في أعقاب برنامج التعويضات الناجح في البوسنة ما بعد الحرب، لم يشهد العالم سوى عدد قليل من برامج الاسترداد [التعويض] الناجحة على نحو لا لبس فيه، ويُعزى ذلك جزئيًا إلى تفاعل السياسة¹⁴². إن الأرض والممتلكات أصول قيمة تخضع للسيطرة التي ترغب فيها السلطات المحلية والوطنية، وفي النزاعات الخاملة، يكون الرد عادة غير ممكن¹⁴³. حتى إذا توفرت الإرادة السياسية للتعويض، فإن العديد من الدول، ومنها سورية، في الوقت الحالي وفي المستقبل المنظور، لا تتمتع بالموارد أو القدرة القانونية لاستيعاب الوصول المتساوي للاجئين والنازحين إلى الأرض¹⁴⁴. إضافة إلى ذلك،

refugee women forge new lives in Jordan, L.A. TIMES (Oct. 24, 2016), <http://www.latimes.com/world/global-development/la-fg-global-women-syrianrefugees-snap-story.html>.

¹³⁷ Int'l Legal Assistance Consortium, *ILAC Rule of Law Assessment Report: Syria 2017* 149 (2017), <http://www.ilacnet.org/wp-content/uploads/2017/04/Syria2017.pdf>.

¹³⁸ The Pinheiro Principles, *supra* note 125, princ. 3.2.

¹³⁹ *Id.* princ. 3.1.

¹⁴⁰ See VAN DAM, *supra* note 81.

¹⁴¹ See, e.g., Giulia Paglione, *Individual Property Restitution: from Deng to Pinheiro—and the Challenges Ahead*, INT'L J. OF REFUGEE L., 391, 403 (2008) (explaining how an almost exclusive focus on individual real property restitution pursuant to the Pinheiro Principles has 7entirely neglected5 alternative remedies and non-returnees' rights.); Miriam J. Anderson, *The UN Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons (The Pinheiro Principles): Suggestions for Improved Applicability*, 24 J. REFUGEE STUD. 304, 304 (2011) (discussing how an exclusive focus on post-conflict restitution of property overlooks many displaced people's unwillingness to return to their prewar residence, the displacement of secondary occupants, the timing of repossession, the coordination of regional restitution regimes, and diverse conceptions of property.); *But see* RETURNING HOME: HOUSING AND PROPERTY RESTITUTION RIGHTS OF REFUGEES AND DISPLACED PERSONS 3-4 (Scott Leckie ed., 2003); Dan E. Stigall, *Refugees and Legal Reform in Iraq: The Iraqi Civil Code, International Standards for the Treatment of Displaced Persons, and the Art of Attainable Solutions*, 34 RUTGERS L. REV. 205, 205N38 (2008).

¹⁴² Rhodri C. Williams, *Guiding Principle 29 and the Right to Restitution*, FORCED MIGRATION REV. 23 (Dec. 2008), <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/GuidingPrinciples10/williams.pdf> [hereinafter Williams, *Guiding Principle 29*]. The property restitution process after the conflicts in Bosnia and Herzegovina shaped the U.N. General Assembly's Basic Principles and Guidelines and support for the right to restitution under the Pinheiro Principles. *Id.* In fact, the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina provides that 7[a]ll refugees and displaced persons . . . shall have the right to have restored to them their property of which they were deprived in the course of hostilities since 1991 and to be compensated for any property that cannot be restored to them.5 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina with Annexes, at Annex 7, art. 1(1), ¶ 28 Dec. 14, 1995. The implementation of restitution was successful in the Bosnia context, as over 200,000 property claims were resolved in six years of postwar administration. Rhodri C. Williams, *Post-Conflict Property Restitution and Refugee Return in Bosnia and Herzegovina: Implications for International Standard-Setting and Practice*, 37 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 441, 442N44 (2005).

¹⁴³ Williams, *Guiding Principle 29*, *supra* note 141.

¹⁴⁴ *Id.* For example, in Afghanistan, landlessness was already a common phenomenon prior to displacement, and in Burundi, the population has almost exceeded available land. *Id.*

تواجه برامج التعويض مهمة هائلة في دمج أنظمة الحيازة المعتادة¹⁴⁵، كما هو مبين أعلاه، يظل التحدي في سورية¹⁴⁶.

علاوة على ذلك، على الرغم من تمتعها بمساندة في مختلف أوضاع بناء السلام، لم يتم تطبيق مبادئ بينيرو، على نطاق واسع، من خلال القوانين والسياسات الوطنية¹⁴⁷. في أماكن مثل سورية، حيث قد تكون العلاقات غير متساوية في الممتلكات وتساعد في زرع بذور النزاع في المقام الأول، فإن استعادة الوضع القائم قبل التعويض، هو فكرة مزعجة¹⁴⁸.

الباحثة ميغان بالارد¹⁴⁹ قدّمت تحفظات بشأن ما تعتبره الأسس القانونية والنظرية المعيبة التي تقوم عليها مبادئ بينيرو، في سياق نزوح السكان الناجم عن النزاع المسلح¹⁵⁰. على سبيل المثال، تدعو مبادئ بينيرو "المؤسسات الدولية إلى العمل، مع الحكومات الوطنية، على تطوير وضع سياسات وبرامج وطنية لتعويض الإسكان والممتلكات، والمساعدة في ضمان توافقها مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين والقانون الإنساني والمعايير ذات الصلة"¹⁵¹. في الواقع، اعتمدت عمليات الاستعادة كثيرًا على قيام دول الغرب بفرض القانون أو التأثير فيه في المجتمعات المستعادة، وأدى ذلك إلى عواقب ضارة غير مقصودة تثير الإمبريالية¹⁵². في وقتٍ أعلنت الأمم المتحدة فيه أن حق العودة يجب أن يكون طوعيًا¹⁵³، كانت إحدى هذه النتائج غير المقصودة هي العودة غير الطوعية للاجئين الذين يعيشون في دول اللجوء إلى أماكن إقامتهم قبل الحرب، بسبب الاعتبارات الاقتصادية والسياسية لدول اللجوء¹⁵⁴. لذلك، تؤكد بالارد أن مخططات تعويض الممتلكات بعد الحرب يمكن أن تستفيد من التركيز على التنمية البشرية الأوسع، وإعادة النظر في نموذج واحد يناسب الجميع للإصلاح¹⁵⁵.

¹⁴⁵ *Id.* Rhodri Williams asserts that '[w]hile traditional systems should be respected, lack of state recognition and formal documentation often complicate restitution claims. Customary systems are often nontransparent or even discriminatory, complicating efforts to ensure that respect for collectively held customary rights does not harm individuals.' *Id.*

¹⁴⁶ See Norwegian Refugee Council, *Briefing Note: Housing Land and Property (HLP) in the Syrian Arab Republic*, 7N15 (May 2016), <https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/housing-land-and-property-hlpin-the-syrian-arab-republic.pdf>.

¹⁴⁷ TRANSITIONAL JUSTICE AND DISPLACEMENT 93 (Roger Duthie ed., 2012).

¹⁴⁸ *Id.* at 95. In addition, land tenure experts at a research program hosted by the Overseas Development Institute (ODI) in London have dismissed the Pinheiro Principles as shortsighted, dogmatic, and potentially counterproductive in humanitarian settings.⁵ *Id.* While the Pinheiro Principles do not condition restitution on the physical return of people, they do arguably reflect a residual return bias in the notion of restitution as the preferred remedy for displacement and as a key element of restorative justice.⁵ *Id.* See also INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 285.

¹⁴⁹ Megan Ballard is a Professor of Law at Gonzaga University School of Law. *Our Faculty: Megan J. Ballard, J.D.*, GONZ. U., <https://www.gonzaga.edu/academics/faculty-listing/detail/ballard> (last visited Jan. 15, 2018). Her academic research focuses on refugee integration and post-conflict property restitution. *Id.*

¹⁵⁰ Ballard, *supra* note 128, at 462N96. Note that 'drawing a line between 'conflict' and 'post-conflict' is difficult.' World Bank, *Post-Conflict Fund: Guidelines and Procedures 2* (1999).

¹⁵¹ The Pinheiro Principles, *supra* note 125, princ. 22.3.

¹⁵² Ballard, *supra* note 128, at 468, 492. Ballard points to the Bosnia episode as an illustration that international actors expropriated power over the 'drafting, adjudicating, and enforcing [of] local property laws.' *Id.* at 470.

¹⁵³ G.A. Res. 428 (V), ¶ 2, U.N. Doc. A/1775 (Dec. 14, 1950).

¹⁵⁴ Ballard, *supra* note 128, at 487N88; see also B.S. Chimni, *Refugees, Return and Reconstruction of 'Post-Conflict' Societies: A Critical Perspective*, 9 INT'L PEACEKEEPING 163, 163 (2002) ('Today, the return of refugees also coincides with the disinclination of states to host refugees.').

¹⁵⁵ Ballard, *supra* note 128, at 473.

علاوة على ذلك، هناك حالات ماضية لحقوق الإنسان، تدعم بشكل غير متسق مبادئ بينيرو، وتؤكد أن هناك حقًا في رد السكن بعد الحرب للاجئين والنازحين¹⁵⁶. الباحث، جيمس سيوني¹⁵⁷، ميّز بين ثلاث حالات: الأولى هي الحالة التي يكون فيها فعل النزوح هو القضية نفسها؛ والثانية هي الحالة التي يظهر فيها التعويض كعلاج لانتهاك حقوق الإنسان في نطاق تنفيذ القانون؛ والثالثة هي الحالة التي يؤكد العجز فيها أن الحق للتعويض ما بعد الحرب يُعدّ مخالفة¹⁵⁸. إن التصنيفات الثلاثة للحالات تتنبأ بأن قوانين حقوق الإنسان لا تؤسس إطارًا قانونيًا سابقًا للتعويض¹⁵⁹.

في الحالات التي يكون فيها فعل النزوح هو نفسه القضية، يبدو أن السوابق القضائية تدعم مبادئ بينيرو¹⁶⁰. في منظمة حقوق الإنسان السودانية، ومراكز حقوق الإسكان والنزوح السودانية (COHRE)، عالجت المفوضية الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب تورّط الدولة المزعوم في النزوح القسري للسكان في دارفور، وال فشل الملحوظ للحكومة السودانية في منع الهجمات الوحشية من ميليشيات الجنجويد¹⁶¹. وجدت المفوضية أن السودان فشل في محاسبة الانتهاكات المذكورة في المادة 14 من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، التي تشير إلى حقوق الملكية¹⁶². تقول المفوضية: "إن المعرفة بمبادئ بينيرو هي الدليل، وهي ليست اعتداء على القانون"، استشهدت المفوضية صراحة بمبدأي 5.3¹⁶³ و 5.4¹⁶⁴ من مبادئ بينيرو، على اعتبارهما "يعكسان مشاركة مبادئهما مع قوانين حقوق الإنسان الدولية"¹⁶⁵.

المجموعة الثانية من القضايا تشير إلى قضيتين فرعيتين: الأولى في الحالات التي لا يوجد فيها تعويضات كافية لحقوق الإنسان في القانون المحلي، والتي تزيد من التمييز في حقوق الإنسان والعنف؛ والثانية قضية السلطات العلاجية للمحاكم والمحاكم الدولية¹⁶⁶. بالتحويل إلى القضية الأولى، المحكمة الأوروبية لحقوق

¹⁵⁶ INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 276.

¹⁵⁷ James Sweeney is Professor of Law at Lancaster University Law School. *People: Professor James Sweeney*, LANCASTER U. L. SCH., <http://www.lancaster.ac.uk/law/people/james-sweeney> (last visited Jan. 15, 2018). His academic research focuses on the after-effects of conflict, specifically the rights of refugees and human rights in transitional democracies. *Id.*

¹⁵⁸ INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 276.

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ *Id. See, e.g., Akdivar v. Turkey*, Application No. 21893/93, (1997) 23 EHHR 143 (upholding the right to peaceful enjoyment of possessions); Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, art. 8, Nov. 1950, 213 U.N.T.S. 221, available at http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf [hereinafter European Convention on Human Rights] (upholding the right to respect for home, family, and private life). *But see* European Convention on Human Rights, art. 15 (allowing derogation of rights in time of emergency).

¹⁶¹ Sudan Human Rights Org. & Ctr. on Hous. Rights & Evictions (COHRE) v. Sudan. App No 279/03-296/03, African Commission on Human and Peoples' Rights, ¶¶ 3N4, ¶ 205 (May 27, 2009) [hereinafter *COHRE v. Sudan*].

¹⁶² *Id.* at ¶ 205.

¹⁶³ Principle 5.3 declares that: 7States shall prohibit forced eviction, demolition of houses and destruction of agricultural areas and the arbitrary confiscation or expropriation of land as a punitive measure or as a means or method of war.5 The Pinheiro Principles, *supra* note 125, princ. 5.3.

¹⁶⁴ Principle 5.4 declares that: 7States shall take steps to ensure that no one is subjected to displacement by either State or non-State actors. States shall also ensure that individuals, corporations, and other entities within their legal jurisdiction or effective control refrain from carrying out or otherwise participating in displacement.5 The Pinheiro Principles, *supra* note 125, princ. 5.4.

¹⁶⁵ *COHRE v. Sudan*, *supra* note 160, ¶¶ 203N204.

¹⁶⁶ INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 277N81.

الإنسان (ECHR) أعطت القليل من التوجيه على الشكل الأمثل للإغاثة، ولكنها اعتبرت أن بند التعويضات هو ضمن مفهوم الحق في الانتصاف الفعال، عملاً بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان¹⁶⁷. أشار العهد الدولي الخاص بالعهد المدني الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR)، لجنة حقوق الإنسان (HRC)، ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، بوضوح، إلى إمكانية الاسترجاع، مع الإشارة إلى أن محكمة البلدان الأمريكية أعطت الأولوية للاسترجاع¹⁶⁸. وبالانتقال إلى القضية الثانية، فقد تم توسيع نطاق شرط التعويض عن انتهاكات حقوق الإنسان أو المخالفات ضد المسؤولية الجنائية الفردية، على النحو المنصوص عليه في المعاهدات¹⁶⁹ ومشاريع المواد المشتركة بين الولايات، بشأن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليًا¹⁷⁰، ليشمل حقوق الأفراد المدعومة ضد الدول، في كل من محاكم حقوق

¹⁶⁷ The European Court has held that the effect of Article 13 of the European Convention on Human Rights, which addresses the right to an effective remedy, is the following:

[T]o require the provision of a domestic remedy allowing the competent national authority both to deal with the substance of the relevant Convention complaint *and to grant appropriate relief*, although Contracting States are afforded some discretion as to the manner in which they comply with their obligations under this provision.

Al Nashiri v. Poland, App. No. 28761/11, Eur. Ct. H.R. ¶ 546 (2014) (emphasis added); *See also* Vilvarajah and Others v. The United Kingdom, App. No. 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13448/87, Eur. Ct. H.R. ¶ 122 (1991). Note, however, that in most cases, the European Court has had the tendency to treat Article 6 (right to a fair hearing)—not Article 13—as the *lex specialis derogate legi generali* (special law repeals general laws) with regards to the sufficiency of domestic remedies. INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 279. In addition, in *Akdivar v. Turkey*, the European Court states:

[A] judgement in which it finds a breach imposes on the respondent State a legal obligation to put an end to such breach and make reparation for its consequences in such a way as to restore as far as possible the situation existing before the breach (*restitutio in integrum*). However, if *restitutio in integrum* is in practice impossible the respondent States are free to choose the means whereby they will comply with a judgment in which the Court has found a breach, and the Court will not make consequential orders or declaratory statements in this regard.

Akdivar v. Turkey, Application No. 21893/93, (1997) 23 EHHR 143 (non-Latin emphasis added) [hereinafter *Akdivar v. Turkey*]. Sweeney poignantly indicates that the *Akdivar* court's 'threshold of 3 in practice impossible' is lower than that in the Pinheiro Principles of 'factually impossible.'⁵ INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 279. It is notable that the European Court has not supervised this element. *Id.*

¹⁶⁸ *See* INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 277N78. The ICCPR HRC has stated the following:

Without reparations to individuals whose Covenant rights have been violated, the obligation to prove effective remedy . . . is not discharged. . . . In addition to the explicit reparation required . . . the Committee considers that the Covenant generally entails appropriate compensation. The Committee notes that, where appropriate, *reparation can involve restitution, rehabilitation and measures of satisfaction, such as public apologies, public memorials, guarantees of non-repetition and changes in relevant laws and practices, as well as bringing to justice the perpetrators of human rights violations.*

UN Human Rights Committee, General comment no. 31 [80], The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant (26 May 2004) UN Doc OCHR/C/21/Rev1/Add13, ¶ 16 (emphasis added). The Inter-American Court arguably prioritizes restitution as a remedy for human rights violations in domestic law, deeming them distinct infractions to the judicial guarantees protections recognized pursuant to Articles 8(1) and 25(1) of the American Convention.

INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 278; *see also* Garcia Lucero et al v. Chile, Judgment on Preliminary Objections, Merits, and Reparations, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 627, ¶ 182 (Aug. 28, 2013).

¹⁶⁹ *See, e.g.*, European Convention on Human Rights, art. 41; Rome Statute of the International Criminal Court art. 75, adopted July 17, 1998, 2187 U.N.T.S. 90.

¹⁷⁰ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Art. 31, 34-35, in *Report of the International Law Commission on the Work of Its Fifty-Third Session*, U.N. GAOR, 56th Sess., Supp. No. 10, U.N. Doc. A/56/10 (2001); *see also* *Factory at Chorzow (Germany v. Poland)*, 1928 P.C.I.J. (ser. A) No. 17 (Sept. 13), ¶¶ 55, 125 ([7T]he reparation due must, in principle, take the form of the payment of compensation, a statement which is moreover formally repeated in the Case. . . . Restitution in kind, or, if this is not possible, payment of a sum corresponding to the value which a restitution in kind would bear; the award, if need be, of damages for loss sustained which would not be covered by restitution in kind or payment in place of it—such are the principles which should serve to determine the amount of compensation due for an act contrary to international law.5).

الإنسان والقانون الجنائي الدولي والمحاكم¹⁷¹. ومع ذلك، حين يمكن تفسير الاسترجاع على أنه العلاج¹⁷² المفضل للقضايا في محكمة العدل الدولية، فإن محكمة العدل الدولية الدائمة تشمل مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، إلا أن طريقة عمل هذه المحاكم والمحاكم الدولية لحقوق الإنسان أقل اتساقاً¹⁷³.

أخيراً، في الحالات التي يُعدّ فيها عدم القدرة على توفير حق الاسترجاع، بعد الحرب، انتهاكاً يمثل أكبر التحديات، فإن قانون حقوق الإنسان لم يؤسس قانوناً للاسترجاع كتعهد لحمايته. في قضية كوبيكي وسلوفاكيا، تداولت المحكمة الأوروبية، بموجب المادة 1 من البروتوكول رقم 1، [الاحتمال الآتي] إذا كان بإمكان مقدّم الطلب أن يتوقع بشكل شرعي أن يطالب باستعادة ممتلكات والده¹⁷⁴، فإن المحكمة الأوروبية -بحسب سويني- علقت على المادة 1 من البروتوكول رقم 1 بالقول: "لا يمكن تفسير [هذه المادة] بأنها تفرض التزامات عامة على الدول المتعاقدة عن تلك الحالات، لاستعادة الممتلكات التي نُقلت إليها قبل توقيعها على الاتفاقية"¹⁷⁵.

يجب أن تكون المنهجية الأساسية لتقييم الدستور السوري، وفق القانون الدولي لحقوق الإنسان، وخاصة مبادئ بينيرو، منهجيةً تعترف بأن حقوق الإنسان لا تسهّل بما فيه الكفاية عملية الاسترجاع بعد انتهاء الصراع باعتباره تعويضاً رئيساً عن نزوحهم، بل باعتباره "واحدًا من ضمن العديد من الحقوق، التي يحتمل أن تكون ضمن مخطط إعادة التوزيع"¹⁷⁶.

¹⁷¹ INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 279. For example, in *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, the Inter- American Court agreed that '[i]t is a principle of international law, which jurisprudence has considered seven a general concept of law,' that every violation of an international obligation which results in harm creates a duty to make adequate reparation.' *Velasquez Rodriguez v. Honduras*, Judgment, Inter-Am. Ct. H.R. (ser. C) No. 7 para. 25 (July 21, 1989). The Court continued, '[r]eparation of harm brought about by the violation of an international obligation consists in full restitution (*restitutio in integrum*), which includes the restoration of the prior situation, the reparation of the consequences of the violation, and indemnification for patrimonial and non-patrimonial damages, including emotional harm.' *Id.* at ¶ 26.

¹⁷² Compensation and satisfaction, in this context, would qualify as secondary modes of remedy.

¹⁷³ INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 280. For example, in *Dagmar Brokova v. Czech Republic*, the ICCPR HRC held that an applicant was discriminately excluded from a restitution scheme, reasoning that the Czech Republic was obliged to provide an effective remedy pursuant to Article 2(3)(a) ICCPR. *Dagmar Brokova v. Czech Republic*, Communication No. 774/1997, UN Soc. CCPR/C/73/D/774/1997 (15 January 2002), ¶ 9. The court reasoned, 'the State party is under an obligation to provide the author with an effective remedy. Such remedy *should include restitution of the property or compensation*, and appropriate compensation for the period during which the author and his widow were deprived of the property.' *Id.* (emphasis added). Here, the ICCPR HRC appears to treat restitution and compensation as near-equal options, instead of explicitly prioritizing restitution as in the Pinheiro Principles. INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 280. See also *COHRE v. Sudan*, *supra* note 160, ¶ 29 (explaining that Sudan should 'take measures to ensure that the victims of human rights abuses are given effective remedies, including restitution and compensation.'). (emphasis added).

¹⁷⁴ *Kopecný v. Slovakia*, App. No. 44912/98, 2004 Eur. Ct. H.R. (ser. 9), ¶ 35 (2004) [hereinafter *Kopecný v. Slovakia*].

¹⁷⁵ INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 282N83. See *Kopecný v. Slovakia*, *supra* note 173, ¶ 35 ('If the Court finds that there has been a violation of the Convention or the Protocols thereto, and if the internal law of the High Contracting Party concerned allows only partial reparation to be made, the Court shall, if necessary, *afford just satisfaction to the injured party.*') (emphasis added).

¹⁷⁶ INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY 276 (Matthew Saul & James A. Sweeney eds., 2015). Sweeney adds:

The response of human rights courts and tribunals to restitution instead can be seen as taking place within a much broader framework of contingencies and qualifications applied to the use of law during times of transition, and where the approach

في حين توَقَّر مبادئ بينهيرو فهماً متزايداً لاحتياجات مجتمعات ما بعد الصراع، قد يتم تخصيص مجال لتصميم نهج أكثر تحديداً للسياق، لمعالجة حقوق السكن والعقارات والأرض للنازحين واللاجئين السوريين¹⁷⁷. في هذا السياق، يتضح أن التطبيق الصارم وغير المرن لمبادئ بينهيرو لن يخاطر فقط بعدم القدرة على الالتزام بهذه المبادئ، ولكن يمكن أن يؤدي أيضاً إلى تقويضها وتقليل تباطؤ أي زخم دولي نحو تبنيها¹⁷⁸.

التوفيق بين القانون المحلي السوري ومبادئ بينهيرو: توصيات

لقد عملت هذه الورقة بموجب فكرة أن قسماً كبيراً من سورية ما بعد الحرب من المحتمل أن تحكم، إلى حد ما، من طرف الحكومة السورية الحالية. والقضية التي تنشأ هنا: هل هناك إمكانية في إعادة التفاوض على القانون السوري الحالي، أو تعديله بين الأطراف المتحاربة ذات الصلة، لوضع منهجية لإعادة الإعمار تدفع أكثر من مجرد خدمة شاقة للحقوق التي تليق بالسوريين النازحين داخلياً واللاجئين السوريين، بموجب مبادئ بينهيرو؟ سيصف هذا الجزء تعديلات وتوضيحات لقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص في سورية، والمرسوم التشريعي رقم 5 لعام 2016، وفقاً لروح قانون الإدارة المحلية في سورية، والمرسوم التشريعي رقم 107 لعام 2011 (المرسوم التشريعي رقم 107)¹⁷⁹.

الهدف من هذه التغييرات الموصوفة هو استخدام اللامركزية، كأداة لتعزيز أصوات السوريين العاديين في المداولات المتعلقة بإعادة إعمار بلدهم وإعادة توطين المواطنين. هذه التوصيات تهدف إلى تقليل نسبة الفساد، والمحسوبية التي ربما لا تستجيب إلى حقوق النازحين السوريين، وربما تنتج من النهج المركزي للغاية من إعادة الإعمار. تدرك هذه التغييرات الموصوفة أن تحقيق عملية إعادة بناء مركزية كبرى أمرٌ بعيد المنال. أخيراً، تسعى التوصيات إلى تقليل الاستعانة بمصادر خارجية واسعة النطاق لمشاريع إعادة

to restitution is just one example of 'transitional relativism'—where human rights international legal standards are modulated to accommodate transitional needs.

Id. at 272N73. See also Ballard, *supra* note 128, at 483 (explaining that postwar property restitution is instead 7a new right based on the evolution of international law, rather than one firmly grounded in international law.5).

¹⁷⁷ The Principles 7shall not be interpreted as limiting, altering or otherwise prejudicing the rights recognized under international human rights, refugee and humanitarian law and related standards, or rights consistent with these laws and standards as recognized under national law.5 The Pinheiro Principles, *supra* note 125, princ. 23.1 (emphasis added).

¹⁷⁸ For example, according to the Pinheiro Principles, 7States shall prohibit eviction, demolition of houses and destruction of agricultural areas and the arbitrary confiscation or expropriation of land as a punitive measure or as a means or method of war.5 The Pinheiro Principles, *supra* note 125, princ. 5.3. According to rebel groups, however, Syrian state actors employed 7a scorched earth policy to destroy the city [of Aleppo] and uproot its people.5 *The Agony of Aleppo*, ECONOMIST (Oct. 1, 2016), <https://www.economist.com/news/middleeast-and-africa/21707937-americas-ceasefire-deal-russia-neverstood-chanceagony-aleppo>. In at least the short term, the same Syrian state will rule the country. Therefore, while this right of protection under the Pinheiro Principles cannot be enforced, it is crucial to administer the principles under the pretense that it will be impossible to enforce them cleanly. Otherwise, they stand little chance of being relevant.

¹⁷⁹ At the moment, there is 7no extant body of international law that provides generally applicable rules on post-conflict constitutional reform. . . . [T]his is an area that has been largely practice driven, with policies formulated as a result of reflection on practice rather than in response to legally mandated requirements.5 INTERNATIONAL LAW AND POST-CONFLICT RECONSTRUCTION POLICY, *supra* note 121, at 122.

الإعمار القيمة التابعة لشركات التطوير العمراني والهندسة المعمارية الدولية، على حساب الشركات السورية المؤهلة، والعمالة، والأشخاص الذين كانوا يعيشون في السابق في هذه المناطق المدمّرة.

تحليل المرسوم التشريعي 107

بالنظر إلى التكاليف الهائلة لإعادة الإعمار¹⁸⁰ وفي غياب مركزية سياسية تمارسها حكومة الأسد في أجزاء عدة من المجتمع الدولي¹⁸¹؛ من غير المؤكد أن تكون سورية قادرة على تنفيذ مركزية واسعة، وتنفيذ مشاريع إعادة الإعمار الوطني في اليوم التالي من توقف الحرب¹⁸². عوضاً من ذلك، سيكون هناك العديد من مشاريع إعادة الإعمار غير الرسمية، والتحديات التي ستواجه الشعب السوري تتلخص في كيفية إدارة هذه الأعمال غير الرسمية، من أجل إعادة توطين مواطنهم وإعادة تأهيل بنيتهم التحتية واقتصادهم ومجتمعهم¹⁸³.

في هذه اللحظة، تنشط المجالس المحلية العاملة في بعض المناطق المعارضة، والمناطق التي يسيطر عليها الأكراد في سورية، في ظل غياب الحكومة السورية¹⁸⁴. إنهم يستمدون مشروعيتهم من مواد الحكومة السورية، من خلال المرسوم التشريعي 107، في آب/ أغسطس 2011¹⁸⁵. تم تشريع قانون اللامركزية هذا كجزء من حزمة من الإصلاحات لتهدئة الاحتجاجات التي انتشرت في جميع أنحاء البلاد¹⁸⁶. ظهر المرسوم التشريعي 107 على نطاق واسع في مفاوضات السلام الجارية بين مختلف الأطراف السورية في أستانة في كازاخستان، وفي جنيف بسويسرا¹⁸⁷. وشكّل قبولها العام شكلاً نادراً من الاتفاق بين الحكومة السورية وفصائل المعارضة والولايات المتحدة وروسيا¹⁸⁸. ولا يزال من غير الواضح كيف سيتم تنفيذ المرسوم

¹⁸⁰ Lund, *supra* note 14.

¹⁸¹ Steve Scherer & Crispian Balmer, *G7 Powers Seek Broad Support to Isolate Syria's Assad*, REUTERS (Apr. 11, 2017), <https://uk.reuters.com/article/ukg7-foreign-syria/g7-powers-seek-broad-support-to-isolate-syrias-assad-idUKKBN17D0GC>.

¹⁸² According to Omar Abdulaziz Hallaj, a Syrian architect and urban planner from Aleppo, 7[t]his notion that one day the conflict will stop and the next day a grand national reconstruction will begin is a fake paradigm. There's not going to be a 3day after.'5 Sina Zekavat, *Syrian Architects Challenge 'Post-War' Reconstruction with Real-Time Designs*, GLOBAL VOICES (Oct. 15, 2017), <https://globalvoices.org/2017/10/15/syrian-architects-challenge-post-war-reconstruction-with-real-time-designs/>.

¹⁸³ Hallaj asserts that:

In reality urban growth will mainly take place in the informal sector with a few exceptions where neoliberal policies will incentivize limited opportunities for the emerging war lords and their regional partners... there's probably going to be two or three such exceptions in Syria with beautiful landscapes and restored facades like in Beirut. . . . The rest of the country is going to be desolate land.

Id.

¹⁸⁴ Samer Araabi, *Syria's Decentralization Roadmap*, CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE (Mar. 11, 2017), <http://carnegieendowment.org/sada/68372>.

¹⁸⁵ *Id.*

¹⁸⁶ *Id.*

¹⁸⁷ *Id.*

¹⁸⁸ *Id.*

التشريعي 107 على المستوى الوطني، أو في المستقبل، أو ما ستكون عواقبه¹⁸⁹، تؤكد هذه الورقة أنها قد تشكل أساسًا لمخطط إعادة الإعمار اللامركزي المتوافق مع مبادئ بينهيرو¹⁹⁰.

يهدف المرسوم التشريعي 107 إلى "لامركزية السلطات والمسؤوليات، وتركيزها في يد مجموعة من الناس، وفقًا لمبادئ ديمقراطية، حيث يكون الناس هم مصدر الديمقراطية..."¹⁹¹. يعزز هذا القانون اللامركزية السياسية، ويزيد من المصادر الاقتصادية ومن إيرادات المجالس المحلية، كما يسمح للمجالس المحلية بتنفيذ خطط للتنمية، وفق إمكانات الجهات المحلية الفاعلة وخدماتها¹⁹². يعين الرئيس السوري محافظًا لكل محافظة ويتأكد من أن جهود المجالس المحلية تتوافق مع الاستراتيجية الوطنية¹⁹³. يتم تكليف المجالس المنتخبة محليًا التابعة لكل حاكم "بالتخطيط، وتنفيذ وتطوير خطط تنمية المجتمع"¹⁹⁴، بغرض تحقيق "تنمية اقتصادية واجتماعية وثقافية وعمرانية"¹⁹⁵. في إطار هذه الخطة الوطنية لتحقيق اللامركزية، يمكن للمجالس المحلية أن تنقل جميع المعايير الضرورية لتضمن "الهندسة والتخطيط العمراني"¹⁹⁶، المرسوم هو "تغيير في تخصيص الممتلكات العامة لأي مدينة أو بلدة"¹⁹⁷، وتأسيس وإدارة واستثمار، في "بناء المدن، المباني، الحدائق، والمنشآت الرياضية"¹⁹⁸.

في وقت يمثل المرسوم التشريعي 107 خروجًا عن الإطار المركزي للدولة السورية الذي كان قبل الحرب¹⁹⁹، فإنه يواجه ثلاثة تحديات: التحدي الأول، يفتقر المرسوم إلى التنفيذ²⁰⁰. أصبحت الاستثمارات على المستوى المحلي، وفق فقرات المرسوم التشريعي 107، صعبة بسبب انخفاض قيمة الليرة السورية وتحويل ميزانية الدولة السورية نحو المجهود الحربي²⁰¹. لذلك، أصبح تنفيذ القانون صعبًا، ولكنه أحيل ليكون من

¹⁸⁹ Under Legislative Decree 107, it is plausible that a more prominent local council system may empower Syrian citizens to participate in their government. *Id.* There also exists, however, a risk that this law could merely add another layer of bureaucratic control that is unresponsive to citizens. *Id.* Furthermore, Syria arguably may have already featured a system of decentralization, in the sense that central authorities fostered relationships with local networks of religious leaders, business elites, and family notables. Kheder Khaddour, *Local Wars and the Chance for Decentralized Peace in Syria*, CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE (Mar. 28, 2017), <http://carnegiemec.org/2017/03/28/local-wars-and-chance-for-decentralized-peace-in-syriapub-68369>.

¹⁹⁰ Much of the prevailing literature mentioning Legislative Decree 107 alludes to it as a decentralized approach to empowering local authorities, addressing local grievances, and fostering social cohesion and reconciliation. It falls short, however, of explicitly detailing legal steps of reconciling this provision with Legislative Decree 5 and the HLP rights of displaced Syrians. See, e.g. Maya Yahya & Jean Kassir, *Coming Home? A Political Settlement in Syria Must Focus on Refugees*, CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE (Mar. 30, 2017), http://carnegieendowment.org/files/Yahya_Syrian_Refugees.pdf

¹⁹¹ Legislative Decree 107 of Aug. 23, 2011 (Local Administrative Law), § 1, ch. 1, art. 2(1) (Syria).

¹⁹² *Id.* § 1, ch. 1, arts. 2(1), 2(3).

¹⁹³ *Id.* § 4, ch. 1, arts. 39N41.

¹⁹⁴ *Id.* § 1, ch. 1, art. 2(2).

¹⁹⁵ *Id.* (emphasis added).

¹⁹⁶ *Id.* § 5, ch. 1, art. 60(4).

¹⁹⁷ *Id.* § 5, ch. 1, art. 60(7).

¹⁹⁸ *Id.* § 5, ch. 1, art. 60(14).

¹⁹⁹ Araabi, *supra* note 183.

²⁰⁰ Omar Abdulaziz Hallaj, *Geographies of Absence: Radicalization and the Shaping of the New Syrian Territoriality*, 29 NEW ENG. J. PUB. POLICY 1, 16 (2017).

²⁰¹ *Id.*

أجل صيانة المجاري وإدارة النفايات الصلبة²⁰². أيضًا، عندما أجريت الانتخابات المحلية، في 12 كانون الأول/ ديسمبر 2011، كان هناك حوالي 43000 مرشح فقط، في سبيل الحصول على 17,629 مقعدًا²⁰³. كما أن 15 في المئة من المجالس المحلية ظلت شاغرة²⁰⁴. بالتالي، قد يشهد في بيئة ما بعد الحرب إلى مزيد من الاستثمار غير العسكري وزيادة المشاركة المدنية التي تقوم على الضرورات والفرص لخدمة المصالح الذاتية المحلية، بدلاً من أن يكون موضع إعجاب من الرئيس الأسد. ومع ذلك، فإن مدى أي زيادة في تنفيذ هذا المرسوم التشريعي 107، غير مؤكد²⁰⁵.

التحدي الثاني، في المناطق التي تقع تحت السيطرة الكردية وتتمتع بإدارة ذاتية، والتي سوف تقاوم العودة القسرية والامتثال للحكومة السورية، فوق المرسوم التشريعي 107²⁰⁶، من السابق لأوانه توقع ما يمكن أن يحدث في هذا السيناريو، لكن مصدر هذا القلق هو أنه قد يتطلب إعادة التفاوض بشأن القانون الذي قد يمنح التحرر، أو يقدم للأفراد بعضاً من الاستقلال الذاتي ضمن الإطار القانوني²⁰⁷. من المؤكد أن تعديل المرسوم التشريعي 107 سيكون ضرورياً لأسباب مختلفة.

والسبب الرئيس في تعديل المرسوم التشريعي 107 هو ما يثيره التحدي الثالث: الدور المتنازع عليه وسلطة المحافظين بموجب النظام الأساسي²⁰⁸. ينص القانون على أن "على الحاكم (المحافظ) أن يقسم لرئيس الجمهورية، قبل أن يبدأ بواجباته في المكتب"²⁰⁹. كما أن الحاكم "يعين ويعفى من منصبه وفق مرسوم، ويجب اعتباره عضواً في السلطة التنفيذية"²¹⁰. بحسب المرسوم التشريعي 107، يكمن واجب المحافظ في الولاء، أولاً وقبل كل شيء، للرئيس السوري الذي يختار المحافظ بدلاً من ناخبيه السوريين، الذين ليس لديهم الحق في التصويت على هذه الشخصية المركزية المحورية. فضلاً عن ذلك، الحاكم يمثل السلطة المركزية في المحافظة ويعمل مع جميع الوزارات²¹¹. بينما يسعى المرسوم إلى تحقيق اللامركزية للسلطة السياسية وإلى "أن تكون المجالس المحلية قادرة على التمتع بمسؤولياتها في تحسين الوحدة الإدارية والاقتصادية والاجتماعية والتنمية العمرانية"²¹²، ستكون إصلاحاتها بعيدة المدى، وتستجيب للأفراد

²⁰² *Id.*

²⁰³ *Id.*

²⁰⁴ *Id.*

²⁰⁵ Hallaj argues that while decentralization failed in the aftermath of Legislative Decree 107's passage, the Syrian government did decentralize its local military control by creating private and local militias to defend their neighborhoods against Syrian and foreign opposition rebel groups. *Id.* The localization of the conflict and the creation of checkpoints not only reduced civilian movement, but created a situation where '[e]ach political stakeholder has its power situated in and dependent on a different type of territoriality.' *Id.* at 17. According to Hallaj, such asymmetry 'will constitute the first challenge for the peace process because the interests and powers of each of the actors are clearly situated at different ends of the scale.' *Id.*

²⁰⁶ Araabi, *supra* note 183.

²⁰⁷ *Id.*

²⁰⁸ *Id.*

²⁰⁹ Legislative Decree 107 of Aug. 23, 2011 (Local Administrative Law), § 4, ch. 1, art. 40 (Syria).

²¹⁰ *Id.* § 4, ch. 1, art. 39.

²¹¹ *Id.* § 4, ch. 1, art. 41.

²¹² *Id.* § 1, ch. 1, art. 2(1).

السوريين إذا تم انتخاب كل محافظ يشرف على المجالس من قبل المواطنين السوريين²¹³. لذلك، تتضمن هذه الورقة تعديلاً على المرسوم التشريعي 107 الذي يحدد الحاكم كممثل للسلطة المركزية التي ينتخبها، ولا يجوز عزله من قبل ناخبيه.

التوفيق بين المرسوم التشريعي والقانون رقم 5 مع حقوق السكن والعقارات والأرض السورية

في عام 2015، أعلن رئيس الوزراء السوري، وائل الحلقي، أن سورية كانت في طور الانتقال من نموذج اقتصاد السوق الاجتماعي إلى ما أطلقت الحكومة عليه مصطلح "الشراكة الوطنية" الذي يلمح إلى تأسيس قطاع عام تشاركي²¹⁴. يبرز المرسوم التشريعي والرسوم السوري الجديد (PPP)، على الشراكات بين القطاعين العام والخاص²¹⁵. يُمكن المرسوم القطاع الخاص في الاستثمار، وفي مجالات "التصميم، البناء، التنفيذ، الصيانة، تدريب التنمية، الإدارة، وتشغيل المرافق العامة، والبنى التحتية، والمشروعات المملوكة للقطاع العام"²¹⁶. يهدف القانون إلى "التأكيد على الشفافية وعدم التمييز وتكافؤ الفرص والقدرة التنافسية"²¹⁷، والشريك الخاص "يتحمل كل المسؤولية والمخاطر"²¹⁸، في التمويل وتنفيذ الالتزامات قبل نقل الممتلكات إلى الدولة²¹⁹.

يعاني المرسوم التشريعي رقم 5 ثلاثة عوائق: الأول أن القانون يخاطر بإعادة سورية إلى السياسات النيوليبرالية التي استفادت منها بعض الجهات الفاعلة الخاصة، وعلى إثرها تفاقمت الهجرة الجماعية للسوريين من المناطق الريفية إلى مساكن غير رسمية في المراكز الحضرية²²⁰. في الحقيقة، عارض القانون بعضُ البرلمانيين السوريين، الخائفين من أن يستفيد القطاع الخاص ورجال الأعمال الأجانب من دخل الشعب²²¹. الثاني أن القانون ينسق جميع الشراكات بين القطاعين العام والخاص في المجلس المشترك²²².

²¹³ Again, the prospects of such an amendment will be subject to political negotiations between the warring Syrian parties and their benefactors. This Note envisions that opponents of the Syrian government will logically seek the decentralization of President Assad's power by leveraging the extensive economic resources of their Western and Gulf allies and supporters as part of postwar reconstruction. The Syrian government may leverage its decisive battlefield gains and the return of Syrian refugees residing outside its borders to keep President Assad in power, to ensure that he regains a stable and functioning state, and to reintegrate Syria into the global order.

²¹⁴ *National Partnerships: Syria's New Economic Order*, SYRIAN L. J. (Mar. 18, 2016),

<http://www.syrianlawjournal.com/index.php/national-partnerships-syrias-new-economic-order/>.

²¹⁵ *Id.* It is plausible that the Electricity Investment Law 32/2010, which emphasizes public-private partnerships by inviting local and foreign investors to participate in power-related infrastructure projects, will also prominently feature in some form during reconstruction. *Id.*

²¹⁶ Legislative Decree Law No. 5 of Jan. 10, 2016 (Public-Private Partnership Law), § 1, art. 2(a) (Syria).

²¹⁷ *Id.* § 1, art. 2(c).

²¹⁸ *Id.* § 5, art. 57(a)(1).

²¹⁹ *National Partnerships: Syria's New Economic Order*, *supra* note 213.

²²⁰ *Id.*

²²¹ *Id.*

²²² Legislative Decree Law No. 5 of Jan. 10, 2016 (Public-Private Partnership Law), § 2, art. 7(a) (Syria).

وهو هيئة مركزية للغاية يرأسها رئيس الوزراء وتشمل مشاركة مؤقتة فقط من قبل المحافظين²²³. يبدو أن مثل هذا القانون يتراجع عن روح اللامركزية المنصوص عليها في المرسوم التشريعي 107. والعائق الثالث أن القانون يفتقر إلى ضوابط أو لوائح تحتفظ بدور في إعادة الإعمار بعد الحرب، للعمال السوريين والهندسة المعمارية والتخطيط الحضري وشركات التطوير.

بالعودة إلى النقطة الأولى، في هذا التقرير، التي تنص على بند صريح لمكافحة الفساد وحكم يُخضع جميع الأطراف في القطاع العام والخاص للجان تقييم ولجنة التدقيق والمراقبة الدولية بشكل مستقل، وبافتراض وقف الأعمال القتالية؛ فإن أي تجسيد لدولة سورية سوف ينشأ من الصراع الحالي بموارد محدودة للغاية، ويفترض أن يكون الحد الأدنى من القوة التفاوضية تحت تصرفها مع شركات التطوير الغنية. إضافة إلى أن النظام السوري بعد الحرب يخفف حدة الصراع بين المجتمعات المختلفة، ومفهوم الناس للنظام السياسي المشروع، والمعايير المرتبطة به في ما يتعلق بالمناصب ومناصب الثقة"، من المرجح أن تكون بدائية أو حتى مفقودة، خاصة في معظم تلك المناطق التي كانت تحت سيطرة مجموعات المعارضة المسلحة، بسبب طبيعة الحرب وانهيار النظام السياسي²²⁴. لذلك، تضمن هذه التعديلات أن يتم التقليل من استغلال ما بعد الحرب والرشوة²²⁵، وإن مشاركة الكيانات الخاصة في إعادة بناء سورية تبقى مسؤولية شفافه، وفي الوقت المناسب تشارك في منح اللاجئين والمشردين حقوقهم في الأرض والسكن والعقارات، على نحو ما تفرض مبادئ بينيرو²²⁶ و21.2²²⁷.

ثانياً، هذه الورقة تقترح أن تأليف أي مجلس تشاركي لأي مشروع يجب أن يشتمل على مندوب دائم منتخب ديمقراطياً من المحافظة، التي يكون لدى ولايتها القضائية مصلحة مباشرة في هذا المشروع والعقود المقبلة على تنفيذها. ويجب الاعتراف صراحة بالمرسوم التشريعي 107، وبسلطة المجالس المحلية وحقها في

²²³ *Id.* § 2, arts. 7(b)(1)N7(b)(10). The Board of Directors of the Participation Council includes the following individuals: the Prime Minister, the Deputy Prime Minister for Services Affairs, the Deputy Prime Minister for Economic Affairs, the Minister of Economy and Foreign Trade, the Minister of Finance, the Minister of Presidential Affairs, the Chairman of the Planning and International Cooperation Authority, two independent experts appointed by the Council of Ministers, and the Chairman of the Expert Group of the Bureau. *Id.*

²²⁴ CORRUPTION AND POST-CONFLICT PEACEBUILDING: SELLING THE PEACE? 32 (Dominik Zaum & Christine Cheng eds., 2011).

²²⁵ An anti-corruption provision might actually benefit the Syrian Government because it would allow Assad to dispel any popular discontent with his government's handling of economic and reconstruction policies. It could plausibly reestablish the federal government's power amid the rise of the informal war economy and decentralized militias. Even President Hafez al-Assad undertook such a measure in 1977. VAN DAM, *supra* note 81, at 73. The elder Assad formed a Committee for Investigation of Illegal Profits 'to investigate crimes of bribery, imposition of influence embezzlement, exploitation of office and illegal profits.' *Id.* Hafez al-Assad's anti-corruption campaign intended to drive away the corruption plaguing his government's bureaucracy and to eliminate widespread criticism of his handling of the economy. *Id.* Note, however, that the 1977 anti-corruption campaign failed because indispensable members of Assad's inner circle and 'Alawi sect were also guilty of involvement in corrupt practices. *Id.* Such a quandary may again present itself today.

²²⁶ Principle 12.1 declares, in part, that: 'States should establish and support equitable, timely, independent, transparent and non-discriminatory procedures, institutions and mechanisms to assess and enforce housing, land and property restitution claims.' The Pinheiro Principles, *supra* note 125, princ. 12.1.

²²⁷ Principle 21.2 states:

International financial, trade, development and other related institutions and agencies, including member or donor States that have voting rights within such bodies, should take fully into account the prohibition against unlawful or arbitrary displacement and, in particular, the prohibition under international human rights law and related standards on the practice of forced evictions.

Id. princ. 21.2.

المشاركة في مشاريع إعادة الإعمار المحلي ومشاريع إعادة التوطين، كما يجب أن يضاف إليها المرسوم التشريعي 5. لن تضيف هذه التدابير طبقة إضافية من الشفافية والتدقيق والمداولات العامة، بشأن حقوق إعادة التوطين واسترجاع حقوق اللاجئين والنازحين²²⁸، لكن يمكن تعزيز المشاركة المدنية، وتقوية أي مؤسسة محلية معطوبة أو متخلفة. مثل هذه اللامركزية والديمقراطية -مع إدراك أن ثمار خطة إعادة الإعمار المتمركزة من أعلى إلى أسفل ستقتصر على عدد قليل من المناطق- ستسمح للجهات الفاعلة السورية العادية بإعادة تجميع أصولها وتعظيم الموارد المحلية في نهج متعدد الأقاليم. أخيرًا، تقترح هذه الورقة أن القانون التشريعي رقم 5 يحتوي على أحكام صريحة، تحفظ وتخصص الفرص الاقتصادية والمشاركة في عملية إعادة بناء للعمال السوريين والعمارة السورية والتخطيط العمراني وشركات التطوير. إذا كانت جودة اقتراح المشروع لشركة سورية تعكس نظيرتها لشركة أجنبية؛ فالواجب منح العقد للكيان السوري. مثل هذه الإجراءات من شأنها أن تؤدي إلى الحاجة إلى رأس المال البشري في سورية، وخلق فرص عمل لإعادة تأهيل اللاجئين السوريين الذين كانوا يعتمدون على العمالة غير الماهرة وبرنامج المساعدات، وهذا الأمر يقلل اعتماد المواطنين السوريين على برامج المساعدات داخل بلدهم، ويمكّن الرؤى والأصوات السورية من المشاركة في ذاكرة زمن الحرب معماريًا: الشفاء الوطني، وإعادة تطوير الأحياء ومراكز المدن بطريقة أكثر مراعاة لرفاه المواطنين²²⁹.

الخاتمة

الحكومة السورية التابعة لبشار الأسد والمجتمع الدولي بدأت بالفعل التفكير في إعادة الإعمار بعد الحرب، بل إعادة الإعمار في زمن الحرب، حيث يستمر الصراع السوري في القتال²³⁰. إعادة الإعمار هي عملية تبدأ خلال الحرب، لكن الفكرة القائلة إن سورية ستكون قادرة على تنفيذ مشروع إعادة إعمار مركزي كبير بعد توقف الحرب هي نموذج غير واقعي، بالنظر إلى التكاليف الهائلة التي لا يمكن للحكومة السورية معالجتها بشكل معقول²³¹. لذلك يجب على واعي السياسات والمفاوضين ومشرعي القانون المشاركة في أطراف الحرب السورية ومقابلاتهم ومفاوضاتهم والتفاوض بشأن القانون السوري الحالي، الذي يبدو أنه من المحتمل أن يستمر في بعض الأشكال، من أجل توقع واستيعاب حقوق النازحين السوريين واللاجئين السوريين. يستلزم هذا الخطاب فهم التمدن السريع، وانتشار الإسكان غير الرسمي الناجم عن سياسات الحكومة النيوليبرالية قبل الحرب، وهو ما أدى إلى استياء هائل في سورية²³².

²²⁸ *Id.* princ. 12.1.

²²⁹ According to Hallaj:

[E]very line [architects and planners] put on [their] drawing[s] will decide who gets to come back to the city and who doesn't. Let to Qome laQk^ WM ho& Oo lea&tiful grand projects, that some big developer is likely to develop, most likely people will not be able to return to their cities.

Zekavat, *supra* note 181.

²³⁰ Lund, *supra* note 14.

²³¹ Butter, *supra* note 27.

²³² Goulden, *supra* note 51, at 195.

إذا تم تعديل قانون الإدارة المحلية السورية، المرسوم التشريعي رقم 107، لإضفاء الطابع الديمقراطي على مؤسسة الحكومة السورية؛ فسيكون ذلك القانون نقطة انطلاق فعالة في تنفيذ اللامركزية، كأداة محورية لتمكين إعادة الإعمار المستدامة، ولا يوجد أي شيء في هذا الصدد عن اللاجئين والنازحين. إن إعادة تأسيس تلك النقطة، إلى جانب تعديل قانون المشاركة للقطاع العام والخاص السورية، والرسوم التشريعي رقم 5، سوف تكوّن أرضية آمنة ضد الفساد في سورية، وضد السياسات النيوليبرالية التي قادت إلى الصراع، وضد الانتهاكات الموجهة ضد اللاجئين والنازحين وحقوقهم، تحت مبادئ بينيرو. إن مثل هذه الإجراءات الموصى بها من شأنها أيضًا أن تدعم الأفراد الذين فقدوا كل شيء خلال الصراع السوري: المواطنين السوريين العاديين.

