Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs
معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية
AUB American University of Beirut الجامعة الأميركية في بيروت
Supported by OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

#كسر_القوالب

الفاعلون في المجتمع المدني العربي ومحاولة التأثير على السياسات العامة

البلد: **العراق**

النقابات العمّالية العراقية والنضال من أجل حرية تكوين الجمعيّات

| جنان الجابري |

خلفيّة حول دراسة الحالة

تشير حرية تكوين الجمعيّات إلى الحقّ في تشكيل النقابات العمّالية من أجل المفاوضة الجماعية نيابة عن العمّال. وفقًا للاتفاقية الدولية رقم ٨٧ الخاصّة بحرّية تكوين الجمعيّات وحماية حقّ التنظيم الموقّعة في العام ١٩٤٨، تُعدُّ حرية تكوين الجمعيّات حقًا أساسيًا في دستور منظّمة العمل الدولية المُفترض احترامه من الدول الأعضاء. يبرّر الدستور هذا الحقّ باعتباره لبنة أساسية لتحقيق «التقدّم الاجتماعي، والقضاء على الفقر، والتنمية المُستدامة، ونصيب عادل من الثروة الناتجة من العمل، وتحقيق الإمكانات البشرية» (لانجيل، ص. ٣). بالتالي، تُعدُّ حرّية تشكيل الجمعيّات عنصرًا أساسيًا يسمح للعمّال بالتمتع بالحماية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية (Solidar، ٢٠١٣، ص.٦)، فضلًا عن أنه جزء لا يتجزّأ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الذي ينصّ في المادة ٢٣ على أن «لكلّ فرد الحقّ في تكوين النقابات العمّالية والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه» (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان).

قبل العام ٢٠٠٣، تم حظر عمل النقابات العمّالية في القطاع العام، بحيث أصدر النظام السابق في العام ١٩٨٧ القانونين ٥٢ و١٥٠، اللذين يتعاملان مع جميع العاملين في القطاع العام كموظّفين عامّين خاضعين لنظام قانون الوظيفة العامّة، ما حرمهم من الحقّ في تشكيل النقابات العمّالية والانضمام إليها، بحيث اقتصرت على العاملين في القطاع الخاص فقط. في مقابلتي مع رئيس الاتحاد العام لنقابات العمّال في العراق عبد الكريم عبد السادة، أوضح أنه «عندما تحوّل العمّال إلى موظّفين عامّين، لم يعد باستطاعتهم التمتّع بالحقوق الاقتصادية التي تمتّع بها العمّال سابقًا».

بعد انهيار النظام السابق خلال حرب ٢٠٠٣، افترض الأشخاص الذين تمّت مقابلتهم أنه سوف تُلغى قوانينه، وبالتالي، سوف يُبطَل الحظر المفروض على تشكيل النقابات العمّالية في القطاع العام[١]. أي كان يُنظر إلى هزيمة نظام الدكتاتور على أنها فرصة سياسية جديدة لحرّية تكوين الجمعيّات. في البداية، استُخدِمت المساحة الناشئة من الناشطين العمّاليين، بشكل فعّال، لتأسيس أو إعادة تأسيس نقاباتهم، والتمتّع بالحقوق التي حرموا منها في السابق، لكن كلّ هذه المحاولات تعرّضت لهجوم بين العامين ٢٠١٠ و٢٠١١.

تطرح دراسة الحالة الراهنة السؤال التالي: كيف أثّرت النقابات العمّالية على الدولة لمعالجة مسألة حرّية تشكيل الجمعيّات؟ وتستخدم الطريقة النوعية عبر مراجعة الأدبيّات المتوافرة حول النقابات العمّالية في العراق بعد العام ٢٠٠٣، وإجراء مقابلات شبه منظّمة مع قادة ثلاثة نقابات عمّالية عراقية في تشرين الأول/أكتوبر وتشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨.

الخطّ الزمني لتطوّر القضية

فرضت النخبة الحاكمة بعد الحرب، ولا سيّما سلطة الائتلاف المؤقّتة، قيودًا على النقابات العمّالية الناشئة حديثًا أو التي أعيد تأسيسها، مثل الاتحاد العراقي لنقابات النفط الذي تأسّس في العام ١٩٥٢[٢]. صدرت ثلاثة قرارات في هذا الصدد وهي: القرار رقم ٣ في العام ٢٠٠٤ الذي دعا إلى حلّ النقابات الناشئة حديثًا، وبدلًا منها السماح بنقابة عمّالية خاضعة لإشراف الدولة ومُرتبطة بها (غانم، ٢٠١٢). المرسوم رقم ٨٧٥ الصادر في آب/أغسطس ٢٠٠٥ عن الحكومة العراقية الانتقاليّة، والذي جمّد جميع الأصول والحسابات المالية الخاصّة بالنقابات (TUC، ٢٠٠٩)، و»منح السلطات صلاحية مصادرة جميع صناديق النقابات ومنع التصرّف بها» (House Freedom، ٢٠١٠، ص. ٢٩). بدأ الهجوم على النقابات العمّالية بشكل خاص في قطاعي النفط والكهرباء اللذين تولّاهما وزير واحد وهو حسين الشهرستاني. يُعدُّ هذان القطاعان من أكبر القطاعات في العراق وفق ما ذكر الأشخاص الذين تمّت مقابلتهم، إذ يوظّفان مئات آلاف العمّال (مقابلة مع جمعة). في الواقع، استهدف هذا الهجوم بشكل أساسي قطاع النفط بهدف ترهيب

١ مقابلة مع عبد السادة وعباس رباط.

٢ مقابلة مع حسن جمعة عواد.

ومعاقبة النقابات العمّالية لرفضها واحتجاجها على معاهدات النفط العراقية الموقّعة مع الشركات الأجنبية خلال هذين العامين. أصدر الشهرستاني في ٢٠ تموز/يوليو ٢٠١٠ القرار رقم ٢٢٢٤٤ (Connell، ٢٠١٤) الذي يقضي بوقف «جميع أشكال التواصل مع النقابات العمّالية في الوزارة أو في أي من المديريات والمناطق التابعة لها ... سواء داخل الوزارة أو في أي من المديريات والمناطق التابعة لها» (المرجع نفسه). وأمرت الوزارة جميع دوائر ومديريّات الكهرباء «بإغلاق مكاتبها النقابية، وصادرت أصولها ووثائقها وممتلكاتها وبرامج الكمبيوتر الخاصة بها» (Center Solidarity، ص. ٨). إلى ذلك، أكّد قادة ثلاث نقابات عمّالية قابلتهم أن الحكومة كانت سوف تطبق القوانين المُتعلّقة بالجرائم الإرهابية إذا نشُطت النقابات العمّالية في قطاعي الكهرباء أو النفط العامّين اللذين تسيطر عليهما الحكومة. إلى ذلك، حوكم بعض أعضاء النقابات العمّالية وفُرضت عليهم غرامة بسبب نشاطهم النقابي منذ أن مُنِعت النقابات العمّالية الناشئة من العمل في القطاع العام (Center Solidarity، ص. ٢).

دور المجتمع المدني ومشاركته

دفعت هذه التشريعات النقابات العمّالية إلى إطلاق حملة للسماح لهم بالعمل في القطاع العام، معبّرين عن حاجتهم للحرّية والحماية للقيام بأنشطتهم. تاريخيًا، تضمنت المادة ١٣ من الدستور المؤقّت، أو القانون الإداري الانتقالي، هذا الحقّ (Istrabadi، ٢٠٠٥، ص. ٢٨١). إلى ذلك، نصّ دستور العام ٢٠٠٥ في المادة ٣٩ على أن حرّية تشكيل النقابات مكفولة بمجرّد أن ينظّمها القانون (قادر وآخرون، ٢٠١٦، ص. ١١). مع ذلك، مُنِعت النقابات العمّالية في القطاعين المذكورين أعلاه[٣].

تشكّل استراتيجيات نزع الشرعية تهديدًا خطيرًا للنقابيين. لقد تمّ تقييد حرّيتهم في التنظيم، وواجهوا عقوبات مالية أو حتّى التهديد بنقلهم من مكان عملهم إلى مناطق نائية[٤]. يبدو أن هذه السياسة كانت وسيلة فعّالة لا لمنع النقابات العمّالية من الاحتجاج على صفقات النفط الجديدة فحسب، إنّما أيضًا لحجب حقّهم في العمل في هذا القطاع تمامًا. أدّى التطلّع إلى تغيير قانون حرّية تشكيل الجمعيّات إلى تنظيم ست نقابات عمّالية مجموعة واسعة من النشاطات لجعل أصواتهم مسموعة.

الاستراتيجيات والتكتيكات

بدأت الجهود لاعتماد قانون حرّية تشكيل الجمعيّات في العام ٢٠١٠، ووفقًا لبيانها الصحافي الصادر في ١٦ تموز/يوليو ٢٠١٦، عملت النقابات العمّالية بشكل مكثّف وبذلت جهودًا استثنائيّة لتوحيد وجهات نظرها ومواقفها (الاتحاد العام لنقابات العمّال في العراق، ٢٠١٦). وعلى الرغم من اختلافاتها، إلّا أن النقابات العمّالية عملت لسنوات معًا بغية إصدار قوانين حرّية تشكيل الجمعيّات.

الاستراتيجية الرئيسية التي تبنّتها النقابات العمّالية كانت التفاوض مع المسؤولين في الحكومة العراقية، واستخدام دعم المنظّمات الدولية لإقناع الحكومة بقبول حقوق العمّال، ولا سيّما حرّية تشكيل الجمعيّات. هكذا، حضرت النقابات العمّالية العديد من الاجتماعات وجلسات التشاور مع المنظّمات الدولية مثل منظّمة العمل الدولية ومركز التضامن، ومع ممثّلين حكوميين، لتوضيح مطالبهم. على سبيل المثال، في ٢٨-٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، عقدت نقابات العمّال مؤتمرًا في أربيل حول «مستقبل حقوق النقابات العمالية وحرّياتها»، وحضرته النقابات العمّالية من جميع أنحاء البلاد، بالإضافة إلى لجنة العمل والشؤون الاجتماعية النيابية، ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية، والنقابات العمّالية الدولية. اختتم المؤتمر بتوجيه نداء إلى البرلمان لحثّه على التصديق على إتفاقية حرّية تشكيل الجمعيّات، واستند في دعوته إلى توقيع العراق على المعاهدة رقم ٩٨ لعام ١٩٤٩ التي تنصّ على الحقّ في التنظيم والمفاوضة الجماعية. في ٢٤-٢٥ أيار/مايو ٢٠١٦، عقدت هذه النقابات منظّمة جامعة مهمّتها تقديم التوصيات حول قانون حرّية تشكيل الجمعيّات المُقترح.

لحظات تحويلية

أتت هذه السياسة نتيجة اعتماد العراق قانون العمل الجديد الصادر في العام ٢٠١٥، الذي «فتح الباب أمام الحكومة العراقية للتصديق على الاتفاقية رقم ٨٧» (Center Solidarity، ٢٠١٦). ذكر الأشخاص الذين تمّت مقابلتهم أن القانون الجديد ساهم في تحوّل سياسة الدولة تجاه حرّية تشكيل الجمعيّات، وانضمّ العراق إلى لجنة الحقّ بالنقابات العمّالية التابعة لمنظّمة العمل الدولية، ما جعله يلتزم بتوقيع المعاهدة رقم ٨٧، وعزّز محاولات النقابات العمّالية للدفع باتجاه إقرار القانون وليس مجرّد التصديق على المعاهدة.

نتيجة السياسة

تنقسم نتائج نشاط النقابات العمّالية حول حرّية تشكيل الجمعيّات إلى شقين: أولًا، صادقت الدولة على الاتفاقية في ١٥ كانون الأوّل/يناير ٢٠١٨، وأصبحت سارية المفعول اعتبارًا من منتصف كانون الأوّل/يناير ٢٠١٩. ثانيًا، صدر أمر رئاسي عن الأمين العام لمجلس الوزراء يدعو النقابات العمّالية للانضمام إلى لجنة توجيهيّة شُكّلت حديثًا وكُلّفت بصياغة قانون حرّية تشكيل الجمعيّات. تمثّلت النقابات العمّالية بستة أعضاء من أصل تسعة في اللجنة، من ضمنهم حسن جمعة[٥]. من المتوقّع أن تقدّم هذه اللجنة مسودتها خلال الأشهر المقبلة. علمًا أن النقابات اعتبرت قرار الحكومة بتضمين النقابات العمّالية بمثابة اعتراف بعملها المشروع، وكما قال أحد الذين تمّت مقابلتهم: «لقد منحنا إحساسًا بالقوّة»[٦] (المرجع نفسه).

٣ مقابلة مع عباس رباط في تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١٨.
٤ مقابلة مع حسن جمعة عواد.
٥ مقابلة مع حسن جمعة.
٦ المرجع نفسه.

الاستنتاجات والدروس المُستفادة

أظهرت التجربة في هذا البحث أن سياسات استراتيجيات نزع الشرعية استُخدمت ضدّ النقابات العمّالية بعد العام ٢٠٠٣ وفقًا لأحد الفاعلين في المجتمع المدني في العراق. مع ذلك، تقدّم هذه الحالة دليلًا على أن المجتمع المدني لديه الأدوات للتأثير على صانعي السياسات لتلبية مطالبه.

على الرغم من فعالية الحملة التي دفعت للتصديق على إتفاقية حرّية تشكيل الجمعيّات، إلّا أن العمل الميداني يثير بعض القضايا. أوّلًا، أظهر المجتمع المدني أهمّية العملية التشاركية في صنع القرار، بحيث تجتمع النقابات العمّالية وتعمل بشكل مُشترك على قضاياها الخاصّة مع أصحاب المصلحة، مع إمكانية «تقديم نموذج لعملية تشريعية تنطلق من القاعدة وتُحدث تغييرًا إيجابيًا في العراق» (Solidarity Center، ٢٠١٥). أيضًا، تمّت الموافقة على هذه الاستراتيجية لتكون نشطة ومؤثّرة لتلبية المطالب. في الواقع، قدّمت دراسة الحالة أمثلة حيّة حول كيفيّة توجيه المجتمع المدني سياسات الدولة من الأسفل إلى الأعلى.

ثانيًا، أبرز العمل الميداني الدور المهم الذي يمكن أن تلعبه استراتيجيات التفاعل مع صانعي السياسات والمؤسّسات الحكومية والمنظّمات الدولية في خلق واقع جديد، والذي يمكن أن يعالج استراتيجية نزع الشرعية التي استخدمتها الدولة.

ثالثًا، كانت مشاركة العمّال ضعيفة، إذ يبدو أن النقابات العمّالية تصرّفت نيابة عن أعضائها بدلًا من تشجيعهم على التقدّم واتخاذ الإجراءات بأنفسهم. وهو ما يثير مخاوف حيال عدم كفاية زيادة وعي العمّال بهذه القوانين على الرغم من أهمّيته، إذ سوف يكون إشراك العمّال في المعارك القانونية أمرًا بالغ الأهمّية لتضخيم قوّة النقابات العمّالية.

رابعًا، يمكن إعاقة دور المجتمع المدني في إحداث التغيير إذا لم تكن هناك رغبة حقيقية في تمكين قطاع ما من قِبَل الدولة. إن إصرار النقابات العمّالية على الحصول على التغطية القانونية واستخدام قوّة «القانون» ثبت أنه حاسم قبل أن يتمكّن المجتمع المدني من التقدّم. توفر تجربة النقابات العمّالية دليلًا واضحًا على أنه يمكن إيقاف دعمهم ومساواتهم نيابة عن العمّال، طالما أنهم غير قادرين على تأمين النصّ القانوني الذي يسمح لهم بالعمل بشكل شرعي. أخيرًا، على الرغم من أن منظّمات المجتمع المدني بحكم تعريفها مستقلّة عن الدولة، إلّا أن حريتها في التنظيم قد تضيق أو تتوسّع وفقًا لمصالح الدولة.

المراجع:

Connell, T. (2014). «Iraq electricity crisis illustrate need to world bank labor safeguards». Retrieved from https://www.solidaritycenter.org/iraq-electricity-crisis-illustrates-need-for-world-bank-labor-safeguards/

Freedom House. (2010). "The Global State of Workers' Rights: Free Labor in a Hostile World". Retrieved from https://freedomhouse.org/sites/default/files/inline_images/WorkerRightsFULLBooklet-FINAL.pdf

Ghanim, W. (2012). «No labour laws in Iraq employers pick workers' representatives». Retrieved from http://www.iraq-businessnews.com/2012/07/26/no-labour-laws-in-iraq-employers-pick-workers-reps/

GFITU. (2016). The unions and trade unions succeeded in uniting their efforts. Retrieved from http://www.gfitu.org/2016/07/blog-post_11.html. ICSSI BAGHDAD. (2017). "Iraqi Federations and Workers' Unions Protest Draft Law". Retrieved from /www.iraqicivilsociety.org/archives/7184.

Istrabadi, F.A. (2005). "Reviving Constitutionalism in Iraq: Key Provisions of the Transitional Administrative Law". Retrieved from https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3362&context=facpub

Langill, B. (n.d.). "Freedom of Association and the Effective Recognition of the Right to Collective Bargaining: A Reflection upon Our Fundamental Commitments". http://white.lim.ilo.org/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/edob/material/declapdft/english/pdf/papers/langille.pdf

Qadr, K M., Rahman, A. M., Salih, S. Y. (2016). "The Condition of Workers' Rights and Freedom of Labor Union In Kurdistan Region and Iraq". https://www.iraqicivilsociety.org//wp-content/uploads/2017/03/En-des.pdf.

Solidar. (2013). "Freedom of Association under Threat in the Middle East and North Africa". Retrieved from http://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/143/original/60_mena_foa.pdf?1457601243.

Solidarity Center. (n.d.). "Iraq Trade Union Bulletin". Retrieved from https://www.solidaritycenter.org/wp-content/uploads/2016/02/Iraq.Trade-Union-Bulletin.2.16.pdf

Solidarity Center - Iraq Program. (n.d.). "Freedom of Association Status. A Study on the Status of Trade Unions in the Electricity Sector in Iraq". http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/research_about_foa_violations_in_electricity_sector_-_english_final.pdf

The Conference on the Right to Freedom of Associations in Iraq. (2015). "The Final Report of the Conference on the Right to Freedom of Associations in Iraq held in Baghdad on 24-25th May 2016". Retrieved from https://www.almubadarairaq.org//wp- content/uploads/2016/06/%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A7%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%AE%D8%AA%D8%A7%D9%85%D9%8A8.pdf

TUC. (2009). "Iraq: Upcoming Trade Union Elections to be Held Under Saddam's Laws". Retrieved from https://www.ituc-csi.org/iraq-upcoming-trade-union

United Nations. "Universal Declaration of Human Rights". Retrieved from https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf

Western News Agency. (2016). "Trade Unions raise the slogan that freedom of association is important requirement to build an effective trade unions movement. http://www.gfitu.org/2016/05/blog-post_37.html

Zienkowski, J., De Cleen, P. (2017). "De-legitimizing labour unions: On the metapolitical fantasies that inform discourse on striking terrorists, blackmailing the government and taking hard-working citizens hostage". https://www.tilburguniversity.edu/upload/a05c751e-0159-4879-b0df-e08049c0642f_TPCS_176-Zienowski-DeCleen.pdf

مشروع كسر القوالب

أطلق برنامج «الفاعلون في المجتمع المدني وصنع السياسات في العالم العربي» في معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية بدعم من Open Society Foundations في منتصف عام ٢٠١٨. الحلقة الثانية من مشروعه البحثي المطوّل «كسر القوالب: الفاعلون في المجتمع المدني العربي ومحاولة التأثير على السياسات العامة»، والتي هدفت إلى رصد وتحليل المحاولات التي قام بها المجتمع المدني العربي بكافة توجهاته، وهيكلياته واختلافاته من أجل التأثير على السياسة العامة في مجالات عديدة. أحاط هذا البحث بحركة المجتمع المدني في عشر دول عربية هي لبنان، سوريا، فلسطين، الأردن، مصر، المغرب، تونس، العراق، اليمن ودول الخليج العربي وأنتج ٩٢ حالة دراسية تناولت دور المجتمع المدني في مختلف المواضيع السياسية والاجتماعية والاقتصادية والجندرية والتعليمية والصحية والبيئية.

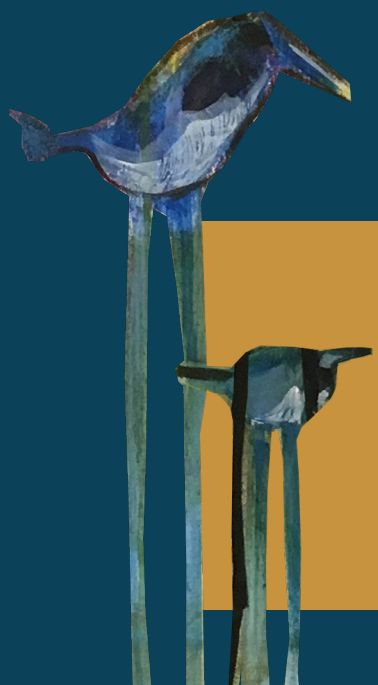
شارك في عملية الرصد التي استمرت ما يقارب سنة ونصف ٢٥ باحثًا وباحثة ومجموعة بحثية من البلاد المذكورة كما أشرفت لجنة استشارية متخصّصة على صياغة المنهجية ومراجعة الحالات لتتمّ كتابتها بما يتوافق مع هدف المشروع. تم عرض الحالات من قبل الباحثين خلال جلسات تحت عناوين مختلفة خلال المؤتمر الذي امتد على يومين.

برنامج الفاعلون في المجتمع المدني وصنع السياسات

يُمثّل الدور المُتزايد لجهات المجتمع المدني الفاعلة ظاهرةً حديثة ذات أهمية كبيرة، تعود إلى التقدم في مجالات التواصل، بالإضافة إلى التحوّلات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. يُعاين هذا البرنامج طيفًا واسعًا من جهات المجتمع المدني الفاعلة ودورها في صنع القرارات. إذ يقوم بدراسة كيفية تنظيم المجتمع المدني لنفسه ضمن تحالفات تناصر قضيّة محدّدة وشبكات تؤثر في الإجراءات السياسية ونتائج هذه المحاولات. كما أنه يعاين مؤسسات الأبحاث السياسية ومساهتمها في ترجمة المعارف إلى اقتراحات وتوصياتٍ سياسية. كذلك يتم البحث في الدور المتصاعد للإعالم والذي يعتبره البعض لاعبًا أساسيًا في تحفيز المظاهرات والثورات في العالم العربي.

معهد عصام فارس للسياسات العامّة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت

يسعى معهد عصام فارس للسياسات العامّة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت، إلى تيسير الحوار وإثراء التفاعل بين الجامعيين المتخصصين والباحثين وبين واضعي السياسات وصانعي القرار في العالم العربي بصفة خاصة. ويعمل على إشراك أهل المعرفة والخبرة في المنظّمات الدوليّة والهيئات غير الحكومية وسائر الفاعلين في الحياة العامّة. كما يهتم، من خلال الدراسات والأنشطة، بتعزيز النقاش المفتوح حول جملة من القضايا العامة والعلاقات الدولية وبصياغة الاقتراحات والتوصيات المناسبة لرسم السياسات أو إصالحها.



معهد عصام فارس للسياسات العامّة والشؤون الدوليّة
الجامعة الأميركيّة في بيروت
صندوق البريد 11-0236
رياض الصلح / بيروت 2020 1107، لبنان، مبنى عصام فارس، الجامعة الأميركيّة في بيروت
+961-1-350000 الخط الداخلي 4150 \ الفاكس: +961-1-737627
aub.ifi
@ifi_aub
@ifi_aub