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**

دور النقابات العمّالية العراقية في تبنّي قانون العمل الجديد في العام ٢٠١٥

| جنان الجابري |

خلفيّة الحالة المُختارة

تُظهر دراسة الحالة أن النقابات العمّالية كانت قادرة على إجراء تغييرات في السياسات الاجتماعية من خلال استخدام استراتيجيّات الحملات التي تقضي بتطوير روابط واسعة النطاق مع المنظّمات الحكومية وغير الحكومية، بما في ذلك الإجراءات والمفاوضات الجماعية على المستوى المحلّي أو الدولي.

أصبحت مسألة حقوق العمّال قضية رئيسية بعد خروج العراق من الاقتصاد المُخطّط مركزيًا نحو اقتصاد السوق الحرّ المطبوع بالسياسات النيوليبرالية. شهد العراق تغيّرات اقتصادية وسياسية مع توسّع القطاع الخاص وتضاؤل دور الدولة، ما سمح للاقتصاد بالتكيّف مع السوق العالمية (لوني، ٢٠٠٣). إزاء هذا الواقع الجديد، كانت هناك حاجة لقانون عمل جديد. لكن على الرغم من الفرص السياسية الجديدة التي ظهرت بعد هزيمة النظام السابق في العام ٢٠٠٣، لم يتغيّر العديد من القوانين المُتعلّقة بالعمل من دون أن تُشمل بذلك سياسة اجتثاث البعث التي تمّ تبنيها. تقدّم دراسة الحالة التالية دليلًا تجريبيًا على كيفية تأثير النقابات العمّالية الفاعلة ضمن المجتمع المدني على صانعي القرار في العراق. وبالتالي، سوف تناقش دور هذه النقابات في تغيير قوانين العمل، اعتمدت الدراسة على طريقة نوعية تشمل مراجعة الأدبيّات المتوافرة حول النقابات العمّالية في العراق بعد العام ٢٠٠٣ والمقابلات شبه منظّمة مع ثلاثة قادة لنقابات عمّالية في العراق في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٨.

الجدول الزمني للقضية

لطالما خضع العمّال في العراق لقانون العمل رقم ٧١ لسنة ١٩٨٧، لكن بعد العام ٢٠٠٣ طالب الاتحاد العمّالي المُؤسّس حديثًا بإلغاء القانون القديم واستبداله بقانون جديد، واستندت مطالبهم إلى قناعتهم بأنه «صدر عن نظام ديكتاتوري، وبأنه يتعارض مع حقوق العمل الأساسية التي ضُمّنت في اتفاقيات العمل الدولية (ICSSI Baghdad، ٢٠١٤).

هناك خلاف حول من كتب المسودة الأولى من القانون. زعم بيان صحافي صادر عن اتحاد مجالس العمّال والنقابات العمّالية أن المشروع قدّمته منظّمة العمل الدولية (اتحاد مجالس العمال والنقابات العمالية، ٢٠٠٤)، بينما ذكر مدير برنامج العراق في مركز التضامن الدولي وسام شسيب، أن الحكومة العراقية هي التي قدّمته[1]. إلى ذلك، أكّد ديفيس أن وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بالتعاون مع منظّمة العمل الدولية قدّمت مسوّدة لقانون عمل جديد في العام ٢٠٠٤ (ديفيس، ٢٠٠٥، ص.٥٦)[2]. المهمّ، سواء كتبت منظّمة العمل الدولية المسوّدة الأولى أو كتبتها الحكومة العراقية، إلّا أن المؤكّد هو خضوعها للعديد من التغييرات أثارت الكثير من القلق، ما أدّى إلى حراك امتدّ لسنوات عديدة من أجل كتابة قانون أفضل وأكثر عدلًا ويمكن تطبيقه على جميع العّمال في القطاعين العام والخاص، وفي الوظائف الدائمة والمؤقّتة، وفي القطاع الرسمي واللانظامي.

كتب شسيب في ورقة قُدمت إلى مؤتمر العام في أوسلو في العام ٢٠١٤:

«قدّمت الحكومة العراقية المسودّة الأولى لقانون العمل الجديد، وناقشها عدد من الأحزاب، وكان من المُقرّر إرسالها إلى مجلس النوّاب، لكن الأمر استغرق سنوات عديدة. لاحقًا، بدأت لجنة العمل النيابية مراجعة المسودة في العام ٢٠١٢ بالتعاون مع عدد من المنظّمات الدولية، بما فيها منظّمة العمل الدولية ومركز التضامن، عبر العديد من الاجتماعات والمؤتمرات وورش العمل، لكن اتضح أن المسودة تنطوي على ثغرات كبيرة، وتحتاج بالتالي إلى مراجعة شاملة (شسيب، ٢٠١٤).

١ يمكن الإطلاع على مسوّدة مشروع القانون الأوّل مكتوب بالعربية من أحد النقابات العمّالية العراقية عبر الرابط التالي: http://www.m.ahewar.org/s.as-p?aid=16630&r=0

٢ بالنسبة إلى ديفيس (٢٠١٥) «في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، وقّعت منظّمة العمل الدولية ووزير العمل والشؤون الاجتماعية العراقي مذكّرة تفاهم في العاصمة الأردنية عمّان، وبدأت بموجبها منظّمة العمل الدولية في تأمين بناء القدرات، ومراجعة قانون العمل، وتقديم خبرات التدريب المهني، وإجراء مسح لسوق العمل والمساعدة في تنظيم نقابات عمّالية» (٢٠١٥، ص.٦٠).

اشتكى النقابيون من كون مشروع القانون «لا يشمل العاملين في القطاع العام الذين يمثّلون غالبية العمّال العراقيين» (نشرة الحقوق النقابية، ٢٠١١)، وكذلك ينطوي على العديد من المواد التي تنتهك الدستور العراقي وتحديدًا الفقرة الثانية من المادة ٢٢، وقانون العمل رقم ٣٧ لعام ٢٠١٥ (ICSSI Baghdad، ٢٠١٧)، ما دفع بالنقابات العمّالية العراقية للضغط على صانعي السياسة لإجراء تغييرات على مشروع القانون الجديد المُقترح.

دور الجهات الفاعلة في المجتمع المدني ومشاركتها

تُعرَّف الجهات الفاعلة في المجتمع، بما في ذلك النقابات العمّالية، ببساطة، على أنها «ساحة خارج الأسرة والدولة والسوق، تُنشئها حركات فردية وجماعية ومنظّمات ومؤسّسات لتعزيز المصالح المُشتركة (فانديد، ٢٠١٧، ص.١). تُعتبر النقابات العمّالية بطبيعتها كمنظّمات المجتمع المدني، أي منظّمات غير حكومية، ويمكن تعريفها على أنها «رابطة للموظّفين، تُشكَّل ويُحافظ عليها لهدف مُحدّد وهو تعزيز وحماية مصالح الأعضاء في علاقات عملهم» (يودر، ١٩٧٤، ص.٥٢١). تشكّل النقابات العمّالية جزءًا مهمًّا من المجتمع المدني، كونها ببساطة تمثّل شريحة واسعة من المجتمع وهي الطبقة العاملة، خصوصًا أن عدد القوى العاملة ارتفع من ٨,٥ مليون في العام ٢٠١٣ (باتيل، ٢٠١٨، ص.٤) إلى ١٠,٦٠١,٠٣٩ في العام ٢٠١٧، ويضاف إليهم ١,٩٨٤,٧٢٦ يعملون في القطاع الزراعي في العام نفسه (البنك الدولي، ٢٠١٨). مع ذلك، واجهت النقابات العديد من التحدّيات بعد العام ٢٠٠٣ لإسماع صوتها، وعملت على تحقيق أهدافها من خلال العمل الجماعي والمفاوضات والمفاوضة الجماعية لتأمين حقوقها، وقد كان إقرار قانون العمل الجديد أحد أولويّاتها.

الاستراتيجيّات والتكتيكات

تبنّت النقابات العمّالية استراتيجيّة مُتعدّدة الأوجه لإحداث تغييرات جديدة في قانون العمل: استخدمت مواردها الداخلية، وحشدت أولئك الذين يتشاركون وجهات نظر مُماثلة حول هذه القوانين، واستعانت بكيانات خارجية إسوة بالمنظّمات الدولية مثل منظّمة العمل الدولية، وأخيرًا، اعتمدت تكتيك «فرِّق تسد» بين المسؤولين الحكوميين لتأمين الدعم من بعض صانعي السياسات.

على الرغم من اختلافاتها، إلّا أن النقابات العمّالية حشدت قواها من وقت إلى آخر لتنظيم اعتصامات سلمية، حصلت على تغطية إعلامية محدودة[٣]. مع ذلك، تبنّت النقابات العمّالية تكتيكًا رئيسًا وهو التفاوض مع المنظّمات الحكومية والدولية، وكذلك ضغطت على البرلمان لإصدار قانون العمل قبل الانتخابات وتشكيل هيئة تشريعية جديدة في النصف الأوّل من العام ٢٠١٤ (لاندو وأبو عراق، ٢٠١٤).

شاركت النقابات العمّالية بشكل جماعي في العديد من الاجتماعات وجلسات التشاور مع المنظّمات الإقليمية والدولية مثل منظّمة العمل الدولية ومركز التضامن لتوضيح مطالبها. بحسب حسن جمعة، فإنهم «حضروا معظم، إن لم يكن كلّ ورش العمل والاجتماعات والمؤتمرات المُتعلّقة بإصدار قانون العمل الجديد»[٤]. من ناحية أخرى، نظّمت المنظّمات الدولية جلسات توعية حول المعاهدات الدولية، التي أنارت كلًّا من النقابات العمّالية المحلّية وصانعي السياسة العراقيين. لعب الدعم الذي تلقته المنظّمات الدولية دورًا حاسمًا في تمكين النقابات العمّالية[٥]، وساهم بشكل كبير في الضغط من أجل إنجاز مسودّة قانون العمل (مركز التضامن، ٢٠١٦)، مع ذلك، رُفِضت المسودة الأولى من النقابات العمّالية، التي دعت الحكومة العراقية إلى سحب القانون على الفور (ICSSI Baghdad، ٢٠١٧).

أكّد الناشطون في حملات النقابات العمّالية عبر ثلاث مقابلات أجريت معهم أن بعض المسؤولين داخل الحكومة ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية لديهم بالفعل موقفًا إيجابيًا تجاه النقابيين ومطالبهم. في الواقع، أفاد الناشطون ضمن الحملات أن الانتماءات السياسية المختلفة لمسؤولي الدولة شكّلت عاملًا مهمًّا ساهم في صياغة قانون العمل الجديد. وفقًا لأحد الذين تمّت مقابلتهم «استفادنا من الأشخاص في المناصب العليا في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، لا سيّما أولئك من خلفية يسارية، ودعموا قضيتنا». هذا ما أيّده

٣ مقابلة مع عبد الكريم عبد السادة، ٢٠١٨.
٤ مقابلة مع حسن جمعة في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٨.
٥ المنظّمات الدولية مثل (IndustriAll، USLAW، ITUC، ICSSI أي مبادرة المجتمع المدني للتضامن، وUPP).

قائد آخر لإحدى النقابات العمّالية مشيرًا إلى أن «بعض المسؤولين الحكوميين، لا سيّما المنتمين إلى اليسار، لديهم ميل لدعم العمّال. لقد أظهر هؤلاء المسؤولون تعاطفًا وتفهمًا كبيرًا ودعمًا لقضية النقابات العمّالية»[٦].

المنتدى الاجتماعي العراقي خلال تنظيم لقاء حول مسودة قانون العمل الجديد لعام ٢٠١٥ (المصدر: موقع قوى الأمن الداخلي).

اللحظة التحوّلية لإصدار قانون عمل جديد

فيما كانت النقابات العمّالية تضغط على الحكومة لإصدار مسودة جديدة مُعدّلة، يمكن إرجاع لحظة التحوّل إلى الاحتجاجات الجماهيرية التي اجتاحت الأجزاء الوسطى والجنوبية من العراق في ٣٠ يوليو/ تموز ٢٠١٥، للمطالبة بحقوق أفضل ووضع حدّ للفساد. وهو ما دفع مجلس النواب في ١٧ تموز/ آب إلى الموافقة بالإجماع على مشروع القانون الذي طال انتظاره، ودخل حيّز التنفيذ في ٧ شباط/ فبراير ٢٠١٦.

٦ مقابلة مع عبد الكريم عبد السادة.

نتيجة السياسة

في ١٧ آب/ أغسطس ٢٠١٥، نجحت النقابات العمّالية في الدفع باتجاه تبنّي قانون عمل جديد، وهو ما اعتبره الأشخاص الذين تمّت مقابلتهم إنجازًا عظيمًا، كونه ضَمَنَ حقوق العمّال في الانضمام إلى منظّماتهم الخاصّة أو تشكيلها بما يتماشى مع دستور ما بعد الحرب. في الواقع، لقد أضفت النقابات الطابع الرسمي على مبادئها الرئيسية، والتي تشمل: تأمين ضمان اجتماعي أوسع، وتنظيم العلاقات بين العمّال وأرباب العمل، وضمان حقّ القوى العاملة في تشكيل نقاباتها الخاصّة، وهو ما أتى أيضًا متوافقًا مع المعاهدات الدولية والمعايير والأنظمة الدولية المُتعلّقة بعلاقات العمل، إذ يوفّر حقوقًا متساوية للعاملين في كلّ من القطاعين العام والخاص، وأيضًا يعامل العمّال المحلّيين بالتساوي مع الأجانب. وأخيرًا، يدافع عن حقوق العمل الخاصّة بالمرأة، ولا سيّما حمايتها من التحرّش الجنسي.

مع ذلك، لم تتمّ الإجابة على مدى استخدام هذا القانون من العمّال والنقابات العمّالية والدولة. وقال المتحدّثان عباس رباط وعبد السادة إن إصدار القانون شيء وتطبيقه شيء آخر.

الاستنتاجات والدروس المُستفادة

على الرغم من فعالية الحملة من أجل إقرار قانون العمل، إلّا أن العمل الميداني يثير عددًا من القضايا هي: أوّلًا، لم تكن العلاقة بين النقابات العمّالية وباقي منظّمات المجتمع المدني طوال مدّة الحملة قوّية أو واسعة بما يكفي، وهو ما أكده أحد الناشطين المشاركين في الحملة (شسيب، ٢٠١٤). لذلك، يمكن تعزيز الاتصال مع منظّمات المجتمع المدني الأخرى بما قد يوفّر المزيد من الموارد وكذلك الطاقة (المرجع نفسه). ثانيًا، غطّى عدد من المحطّات الإذاعية والصحف والقنوات الفضائية الاحتجاجات اللاعنفية، وعرض مقابلات مع بعض المشاركين (ICSSI Baghdad، ٢٠١٧)، إلّا أن استخدام وسائل الإعلام كان محدودًا وغير فعّال (شسيب، ٢٠١٤) بسبب الموارد البشرية والمالية المحدودة للنقابات العمّالية، (المنتدى الاجتماعي العراقي، ٢٠١٥). ثالثًا، كانت مشاركة العمّال محدودة، ما يدلّ على أن النقابات العمّالية عملت نيابة عن أعضائها بدلًا من حثّهم على العمل للدفاع عن حقوقهم العمّالية. من هنا، إن إصدار هذا القانون وتنفيذه بفعالية قد يوفّر بيئة آمنة لمنظّمات المجتمع المدني. إلى ذلك، أوضح الأشخاص الذين تمّت مقابلتهم أهمّية زيادة وعي العمّال حول هذه القوانين، لأن من الضروري سنّ هذا القانون إذا أريد توفير حقوق اجتماعية واقتصادية أفضل للعمّال.

يُزعم أن عملية الدمقرطة التي بدأت بعد العام ٢٠٠٣ لم تكن مباشرة، وعلى الرغم من الاعتراف بدور المجتمع المدني في سنّ التغيير، لكن من المؤكّد أن حقوق العمّال لم تُترجم إلى قانون بسهولة نظرًا إلى التحدّيات التي واجهتها النقابات العمّالية، بالإضافة إلى محاولات نزع الشرعية عن وجودها في بلد ادّعى بالفعل تحوّله من اقتصاد مُخطّط مركزيًا إلى نيوليبرالي.

المراجع:

Chasib, W. (2014). "Tashreat al-Amal fi Al-Iraq bain al-Waqie wa al-Mostaqbal (Labor legislations in Iraq between realities and future". Retrieved from https://www.almubadarairaq.org/?p=1812

Davis, C. (2005). "Reinserting labor into the Iraqi Ministry of Labor and Social Affairs". Retrieved from https://www.bls.gov/opub/mlr/2005/06/intlrpt.pdf

Federation of Workers Councils and Trade Unions. (2004). "Taqrir Hawal Moatamar Amman Limonaqashat Mosodat Qanon al-Amal Al-Iraqi (Report about Amman's conference discussion on the Iraqi draft labor law". Retrieved from http://www.m.ahewar.org/s.asp?aid=25226&r=3150&cid=144&u=&i=0&q=)

Lando, B. and Abo Iraq, A. (2014)." Trade Unions calls for legalisations for their demands not been made". Retrieved from https://www.almubadarairaq.org/?p=1046

Iraq Social Forum. (2015). "Iraq Social Forum seminar on the draft of the new Iraqi labor law". Retrieved from http://iraqsf.org/%D8%AD%D9%85%D9%84%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%8A-%D9%8A%D8%AF%D8%B9%D9%85%D9%87%D8%A7-%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D8%AA%D8%AF%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A-%D8%A7/%D8%AD%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%86%D8%B8%D9%8A%D9%85-%D9%88%D8%A7%D9%84%D8%B9%D9%85%D9%84-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%82%D8%A7%D8%A8%D9%8A/%D8%A7%D9%84%D9%85%D9%86%D8%AA%D8%AF%D9%89-%D8%A7%D9%84%D8%A7%D8%AC%D8%AA%D9%85%D8%A7%D8%B9%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82%D9%8A-%D9%8A%D8%B9%D9%82%D8%AF-%D8%AC%D9%84%D8%B3%D8%A9-%D8%B9/

Western News Agency. (2016). "Trade Unions raise their slogan (freedom of association is the main base for building an active trade union movement)".

ICSSI BAGHDAD. (2014). "Hoqok al-Omal-Hurriat al-Amal Al-Naqabi(Labor rights and the Freedom of Trade Unions)". Retrieved from https://www.almubadarairaq.org/?p=1206

ICSSI BAGHDAD. (2017). "Iraqi Federations and Workers' Unions Protest Draft Law". Retrieved from www.iraqicivilsociety.org/archives/7184

GFITU. (2016). The unions and trade unions succeeded in uniting their efforts. Retrieved from http://www.gfitu.org/2016/07/blog-post_11.html

Looney, R. (2003). "The Neoliberal Model's Planned Role in Iraq's Economic Transition". Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/242594646_The_Neoliberal_Model's_Planned_Role_in_Iraq's_Economic_Transition.

Patel, D.S. (2018). "How Oil and Demography Shape Post Saddam Iraq". https://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB122.pdf

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

VanDyck, C. K. (2017) "Concept and Definition of Civil Society Sustainability". https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/170630_VanDyck_CivilSocietySustainability_Web.pdf?QfxMIeHr9U8aeV1kOjFo.FBTsLG76HPX.

World Bank. (2018) "Iraq - Labor Force". https://www.economy.com/iraq/labor-force/

Yoder, D. (1974). "Personnel Management and Industrial Relations". Prentice- Hall of India, New Delhi.1.p.521.

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.

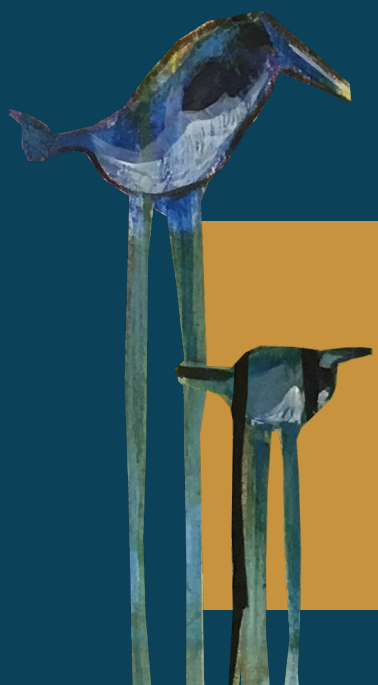
شارك في عملية الرصد التي استمرت ما يقارب سنة ونصف ٢٥ باحثًا وباحثة ومجموعة بحثية من البلاد المذكورة كما أشرفت لجنة استشارية متخصّصة على صياغة المنهجية ومراجعة الحالات لتتمّ كتابتها بما يتوافق مع هدف المشروع. تم عرض الحالات من قبل الباحثين خلال جلسات تحت عناوين مختلفة خلال المؤتمر الذي امتد على يومين.

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 ومساهمتها في ترجمة المعارف إلى اقتراحات وتوصياتٍ سياسية. كذلك يتم البحث في الدور المتصاعد للإعلام 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 إصلاحها.



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