



## התרת מוסרות, תוצאות לא מובטחות הערכת חמש שנות הרפורמה של המלך עבדאללה בערב הסעודית מנקודת המבט של זכויות האדם

### מבוא

בחמש השנים שחלפו מאז עלה על כס המלוכה בחודש אוגוסט 2005 התיר המלך עבדאללה בן עבד אל-עזיז א-סעוד את מוסרות השלטון שדיכאו את החברה הסעודית, אך שינויי הקבע שכוון הם מועטים בלבד. אם תדעך נחישותו של המלך לכוון רפורמות או שיורשו יבחרו בדרכים שמרניות יותר, לא תהיה מורשתו שידוד מערכות של ממש אלא רק משב רוח רענן וקצר מועד.

ארבעה תחומים הקשורים במישרין לזכויות האדם של אזרחי סעודיה ניצבים בלב הרפורמה שהמלך עבדאללה הנהיג: זכויות הנשים, חופש הביטוי, הוגנות ההליך המשפטי והסובלנות הדתית. כיום, הסעודים חופשיים יותר מכפי שהיו לפני חמש שנים: ההפרדה על בסיס מין הנכפית על נשים בסעודיה במקומות ציבוריים הצטמצמה, האזרחים נהנים מחירות גדולה יותר למתוח ביקורת על ממשלתם, והרפורמה במערכת המשפט עשויה להביא להגברת השקיפות וההוגנות בהליכים המשפטיים.

במסגרת תחום הרפורמה הרביעי, הסובלנות הדתית, המלך עבדאללה קידם שיח בין-דתי, אך זה לא נשא פרי בסעודיה עצמה. היחסים בין סעודים שיעים לבין סעודים סונים נותרו בכי רע, והממשלה מוסיפה להפלות את השיעים לרעה בשיטתיות. תחום חמישי שנדרשת בו רפורמה דחופה הנוגעת לזכויות האדם הוא זכויות מהגרי העבודה, אך סוגיה זו זכתה לתשומת לב מועטה ביותר.

יתר על כן, שליט סעודיה, שנמצא כעת באמצע שנות השמונים לחייו, נמנע מאימוץ צעדים הנחוצים לשם ביצור זכויות האדם, ביסוס היכולת לאכוף אותן ויצירת נכונות פוליטית לחייב אנשים שהפרו את זכויות האדם לתת את הדין על מעשיהם – צעדים שבמקרים רבים יכלו להיות פשוטים למדי. בשל כך, מרבית החירויות החדשות שהובטחו לאזרחים אינן נרחבות ואינן ניצבות על קרקע איתנה. אפלייתן השיטתית של הנשים לרעה נמשכת, וחופש הביטוי והגינות ההליכים המשפטיים מוגבלים. הרפורמות שהמלך עבדאללה הנהיג דחקו את הממסד הדתי למגננה, אך היקפה המצומצם של הרפורמה מלמד שהאליטה עדיין עוסקת בהפרחת בלוני ניסוי, וטרם גרמה דעתה לאיזה מין ממשל ולאילו מין חברה היא מעוניינת להוביל את ערב הסעודית.

\* \* \*

בתחום זכויות הנשים, ההפרדה הנוקשה בין נשים לגברים, על בסיס מגדר, הורפתה מעט במקומות ציבוריים, דבר המשקף תמורות המתחוללות בגישת החברה לנושא יותר מאשר שינוי במדיניות הממשלה. אף על פי כן, ההפרדה הנוקשה היא עדיין בגדר נורמה במקומות העבודה. בנוסף לכך, אף כי הממשלה הבטיחה בפומבי לשים קץ לשיטת האפוטרופוס הגברית – שיטה שלפיה נשים בגירות זקוקות להסכמתו של גבר המשמש להן כאפוטרופוס כדי לקבל החלטות, ולו הבסיסיות ביותר בחיים, ובהן החלטות לגבי תעסוקה, נסיעות, עניינים כספיים, ואפילו טיפול רפואי – השיטה עדיין מושרשת היטב ברוב תחומי חייהן של הנשים. השינוי היחיד שהממשלה ערכה בעניין זה היה מתן רשות לנשים לשכור בעצמן חדר בבית מלון בעת נסיעה.

אמנם אזרחי סעודיה חופשיים יותר היום לבקר את ממשלתם, הן בכלי התקשורת והן בהצהרות פומביות, אך נותרו בעינם קווים אדומים, במידה רבה שרירותיים. תפיסת העולם הדתית העומדת בבסיס זהותה של הממלכה נותרה בגדר טאבו שאין לערער עליו, ובה במידה אין למתוח ביקורת על גורמים רשמיים מסוימים, ובייחוד על נסיכי הממלכה. ניתן לבקר מוסדות ומדיניות כל עוד הביקורת אינה כוללת הצעה לשינוי המונרכיה האבסולוטית, שהיא שיטת המשטר הנהוגה במדינה. התארגנות לקידום שינוי פוליטי עדיין זוכה לדיכוי מהיר מצד הממשלה, וטרם הונהג במדינה חוק שיתיר את פעילותן של עמותות. בחוקי המדינה לא מצויה כל הגנה על הזכות לחופש הביטוי, ומסיבה זו כל התקדמות שנרשמה בתחום זה כפופה לגחמותיה של הממשלה.

הרפורמה במערכת המשפט מוחשית – לפחות על הנייר – יותר מאשר השינויים הסמליים שתועדו בתחומים אחרים. השינויים היסודיים שערכה הממשלה במערכת המשפט כללו קבלת חוקים חדשים שארגנו מחדש את מבנה הרשות השופטת והשקעת מיליארדים בהכשרה ובתשתית. הרפורמה המשפטית כללה תכניות לכינון בתי משפט חדשים, שכל אחד מהם יתמחה בתחום מסוים, להגברת עצמאותם של היושבים בדין, להגדלת התקציב ולהעמקת ההתמחות, וכן להסתמכות רבה יותר על הוראות חוק ועל הכשרה משפטית על חשבון פרשנות של ציוויים דתיים. אולם, יישומן של תכניות אלה היה מהוסס, במקרה הטוב. בשנת 2007 עבר בסעודיה חוק שביטל את בתי המשפט לערעורי קסציה במכה ובריאד וקבע כי במקומם יוקמו 13 בתי דין מחוזיים לערעורים. למרות זאת, נכון לחודש אוגוסט, שלוש שנים מאוחר יותר, בתי הדין של מכה וריאד ממשיכים לדון בתיקים, ורק שניים מתוך 13 בתי הדין המחוזיים המתוכננים אכן התחילו לפעול. במדינה טרם הונהגו דיני עונשין ואין בה כל מנגנון מהימן למיצוי דין עם גורמים רשמיים. על-פי דיווחים, בראשית שנת 2010 אישרה מועצת חכמי הדת הבכירים קובץ הוראות חוק מעורפלות מתוך השריעה (החוק האסלאמי), אף כי טרם הוברר אם הדבר יהפוך לקובץ חוקים בעלי מעמד סטטוטורי, או יוותר בגדר תקציר של פסיקות לדוגמה שאינן מחייבות.

בעקבות הרפורמות שהנהיג המלך עבדאללה עשויה מערכת המשפט בסעודיה להפוך עם חלוף הזמן להוגנת יותר. מספר גדול יותר של שופטים שיוכשרו טוב יותר לתפקידם יוכלו להקדיש זמן רב יותר לדיונים, בתי דין שיועדו לטיפול בערעורים יוכלו לשפר את הפיקוח על עבודת הערכאות הנמוכות יותר, ומידה גדולה יותר של עצמאות יהיה בה כדי להרחיק השפעות פוליטיות ממערכת המשפט.

יחד עם זאת, המשפטים שנערכו בשנת 2009 ל-331 חשודים בטרור – מבחן חשוב להליך ההוגן במדינה – לא עמדו באמות המידה הבסיסיות של הליכים משפטיים הוגנים משום שנוהלו במהירות ובחשאיות, נאסר על נאשמים במסגרתם למנות לעצמם פרקליטי הגנה, ולא פורסמו במהלכם סעיפי האישום המדויקים, הראיות או שמותיהם של הנאשמים.

סדר היום של המלך עבדאללה בחו"ל, שעומד בסימן רפורמה והפך גם למעין סמלו המסחרי מחוץ לגבולות הממלכה, הוא יזמת השיח הבין-דתי. במסגרת יזמה זו כונסו נציגים של דתות העולם במטרה להגביר את הסובלנות ואת הכבוד ההדדיים.

המלך לכל הפחות הכיר בצורך בדיאלוג בין זרמים דתיים בתוך ערב הסעודית פנימה, בכך שכלל כהני דת סונים ושיעים מובילים בכנס "הדיאלוג הלאומי" השני שנערך בשנת 2003. בשנה זו, בעת שעדיין היה נסיך, השיק עבדאללה את סדרת "הדיאלוג הלאומי" שנועד להפגיש אלה עם אלה אזרחים המחזיקים בנקודות מבט שונות לדיון פתוח על סוגיות דוחקות בתחומי החברה והפיתוח, ובכלל זה היחסים בין הפלגים הדתיים (כמו-גם זכויות הנשים, אבטלה בקרב צעירים, קיצוניות ועוד). "הדיאלוג הלאומי" הפיח תקווה לקידום דו-שיח ושוויון זכויות בין סונים לבין שיעים. אולם, הממשלה לא מילאה אחר המלצותיו של פורום זה להגברת ההשתתפות האזרחית ו"לחידוש השיח הדתי ההולם נוכח השינויים בני זמננו". יזמות פרטיות דוגמת "אמנת הדו-קיום", שטיטה שלה הוכנה בידי כהני דת שיעים וסונים שאינם עובדי מדינה בחודש מאי 2010, ממחישות את כליהתם של חלק מאזרחי סעודיה לפעול לשיפור היחסים בין הזרמים, אך השפעתן על המוסדות הייתה עד כה מועטה.<sup>1</sup> ואמנם, העוינות הוואבית ההיסטורית שהרוב הסוני רוחש למיעוט השיעי במדינה נותרה ככלל בעינה, וכהני דת ווהאבים – שחלקם עובדי מדינה – קוראים בפומבי להפלות את השיעים לרעה. כמה וכמה שיעים שקראו לשוויון נכלאו.

תחום חשוב אחד שהמלך עבדאללה הזניח והותיר במקום נמוך בסדר העדיפויות ברפורמה שערך הוא סוגיית זכויות מהגרי העבודה המגויסים לעבודות קבלן זמניות. רבים ממהגרי העבודה בערב הסעודית, שמספרם מוערך בשמונה מיליון, סובלים מהפרה יומיומית או שיטתית של זכויות

<sup>1</sup> See the recommendations of the Second National Meeting for Intellectual Dialogue, Extremism and Moderation ... A Comprehensive Methodological Outlook," December 27-31, 2003, [http://www.kacnd.org/second\\_national\\_meeting.asp](http://www.kacnd.org/second_national_meeting.asp) (accessed June 18, 2010); and Abd al-'Aziz Qasim, "Salafi Preacher in Qatif," Al-Watan newspaper, June 14, 2010, <http://www.alwatan.com.sa/Articles/Detail.aspx?ArticleID=779> (accessed June 14, 2010); and Abd al-Salam al-Salami, "The World Congregation of Ahl al-Bait Welcomes Document of Coexistence Between Shias and Sunnis in Saudi Arabia," Dialogue and Renewal (Hiwar wa Tajdid) news website, April 13, 2010, <http://www.hiwart.net/news-action-show-id-7330.htm> (accessed April 14, 2010).

האדם שלהם ושל זכויותיהם כעובדים. עובדים אלה עודם חשופים לניצול ולהתעללות מצד מעסיקים, שבידיהם שליטה עצומה על חיי העובדים ועל נוכחותם במדינה. זאת בשל שיטת החסות, הקרויה "אל-כפאלה", ונוכח היעדרן של הגנות משפטיות וגישה למערכת הצדק. בערב הסעודית לא קיים לחץ חברתי למען רפורמה בתחום זה, והחוגים העסקיים מתנגדים לה מאוד. מהגרי עבודה בממלכה עשויים ליהנות מהרפורמות האחרות שבוצעו, ובייחוד מאלה הנוגעות למערכת המשפט. עם זאת, הם זקוקים לסיוע ממדינות האם שלהם, היכולות להתגייס למען זכויותיהם ולהפעיל לחץ על ממשלת ערב הסעודית למען שיפור המצב.

המלך עבדאללה אף החל להתמודד עם הבעיה הדחופה הנוגעת לאבטלה עתידית של צעירים בממלכה, באמצעות הקמת "ערים כלכליות" וקידומו של תיקון נרחב במערכת החינוך, הן בתחום שיטות החינוך והן בנושא תכני הלימוד. בחודש אוקטובר 2009 חנך שליט סעודיה את "אוניברסיטת המלך עבדאללה למדעים ולטכנולוגיה", שנועדה להעניק זריקת עידוד ליכולותיה הטכנולוגיות של סעודיה. האוניברסיטה שוכנת במרחק של 70 קילומטרים מג'דה, ו-15% מתוך 400 הסטודנטים במחזור הראשון שלה הם סעודים. בהמשך שנת 2010 צפוי המלך עבדאללה לפתוח גם אוניברסיטה חדשה לנשים בריאד, "אוניברסיטת הנסיכה נורה בַּנַת עבד אל-רחמן", שתוכל לקלוט עד 40 אלף סטודנטיות.<sup>2</sup>

הרפורמה מלווה בדיון מתמשך בנוגע לקצב התקדמותה ולהיקפה. מצד אחד פועלים מתקנים ליבראליים הקוראים לכוון חוקה, להקים פרלמנט נבחר, להבטיח זכויות שוות לנשים ולמיעוטים דתיים ולהעניק חופש ביטוי בלתי מוגבל. מנגד ישנם השמרנים – לרוב כהני דת או אנשים אחרים המשתמשים במינוח דתי – המגנים על הסטאטוס קוו כדי לשמר את השפעתם על מערכת המשפט, מערכת החינוך, ענייני דת האסלאם והפיקוח על המוסר הציבורי. מלבד התנגדותו של הממסד הדתי לרפורמה קיימת אפוזיציה גם מצד הממסד הביטחוני, האוכף איסורים על מפלגות פוליטיות, עצרות פוליטיות ושביתות מאורגנות ופועל נגד הניסיונות לחייב את שירותי הביטחון לתת דין וחשבון על הפרה של זכויות.

לזכותו של המלך עבדאללה יאמר כי ממשלתו בחנה את עצמה, רשמה בפניה את כשליה, והחלה לנקוט צעדים לתיקונם. זאת, בעקבות ההתקפות ב-11 בספטמבר על ניו יורק ועל וושינגטון, שבוצעו בעיקר בידי אזרחים סעודים, ובעקבות ההתקפות על מטרות מערביות וסעודיות בממלכה, שבוצעו בעיקר בידי קיצונים סעודים בשטח הממלכה בשנים 2003 ו-2004. עם זאת, הצעדים שנקט המלך עבדאללה השפיעו בעיקר על האווירה בממלכה, ולא כללו ערובות תחיקתיות ומוסדיות מהימנות להגנה רבה יותר על זכויות האדם.

בשנות השמונים התגברה בחברה הסעודית הנטייה לשמרנות, בתמיכה ממשלתית.<sup>3</sup> תקופה זו מהווה תזכורת לכך שנדרש רצון פוליטי לשם השגת שינוי תחיקתי ומוסדי משמעותי כדי להימנע מנסיגה של ממשלות עתידיות מההישגים המוגבלים שהושגו לאחרונה.

על המלך עבדאללה למסד את תכנית הרפורמה שלו כדי להבטיח שהישגיה יותרו על כנם גם לאחר תקופת שלטונו.

---

<sup>2</sup> King Abdullah University for Science and Technology, "The People: Students," undated, <http://inauguration.kaust.edu.sa/people/students.aspx> (accessed July 20, 2010), and Rawan Jabaji, "Saudi Arabia's First Women's University," Public Broadcasting Service Wide Angle, October 31, 2008, <http://www.pbs.org/wnet/wideangle/uncategorized/saudi-arabias-first-womens-university/3486/> (accessed July 2, 2010).

<sup>3</sup> Robert Lacey, Inside the Kingdom: Kings, Clerics, Modernists, Terrorists, and the struggle for Saudi Arabia (New York: (Viking, 2009) p.49.

## סיכום והמלצות

רוב הסעודים המתבטאים כיום בנושאים ציבוריים אינם מביעים בפומבי התנגדות עזה לרעיון שלפיו מדינתם זקוקה לרפורמה.

עם זאת, אנשים בעלי עמדות בלתי מתפשרות מוסיפים להשמיע התנגדות לקבלה כשווים של נשים, שיעים ומהגרי עבודה. למרות להיטותם וקולניותם של המתנגדים, נראה כי מספרם קטן. המלך עבדאללה הצליח לקדם את קבלתן של רפורמות אשר יהפכו את מנגנוני הממשל של ערב הסעודית למודרניים יותר, יעילים יותר ואף מעט שקופים יותר; אשר יובילו להערכה מחדש, במידה מסוימת, של המעמד הנחות שנכפה על נשים ועל מיעוטים דתיים; אשר יפתחו את הכלכלה בפני שותפים בינלאומיים; ואשר יביאו לשיפור בהגינותה של מערכת המשפט. כמו כן, קידם המלך עבדאללה את מתן האפשרות לבטא אי-הסכמה עם מדיניות הממשלה, אם כי רק באורח מכבד ובמידה מוגבלת.

אולם, המכשולים העומדים בדרכה של הרפורמה עודם עצומים. אינטרסים מושרשים של קבוצות כוח, כגון קהילת העסקים או הממסד הדתי, פועלים נגד שדרוג מעמדם של מהגרי עבודה ונגד הצגת כללים בני אימות בתחומים שבהם נתון שיקול הדעת בידי כהני הדת בכל הנוגע לנושאים משפטיים וחינוכיים. לאורך ההיסטוריה העדיפו שליטיה של ערב הסעודית לנקוט רפורמה הדרגתית ושאלו להשגת הסכמה כללית נרחבת בנוגע להחלטותיהם. השמרנות החברתית עודנה עוינת כל ערעור על המבנה הפטריארכאלי של החברה.

ההסבר שעליו מרבה שר החוץ סעוד אל-פייסל לחזור בפני זרים המבקרים בממלכה, שלפיו ממשלת סעודיה מתקדמת יותר מעמה בכל הנוגע לרצון ברפורמה, נשמע נכון בכמה היבטים, אך אין בו כדי להצדיק הימנעות מפעולה. לעתים נראה כי לבד מרפורמות משפטיות, שבמסגרתן נחקקו חוקים חדשים והושקעו מיליארדים, הרפייתן של ההגבלות על נשים ועל התבטאות ביקורתית בידי המלך עבדאללה אינה אלא הפרחה של בלוני ניסוי בידי אליטה שטרם גמרה בדעתה לאיזה מין ממשל ולאילו מין חברה היא מעוניינת להוביל את ערב הסעודית.

הממשלה גילתה מורך לב רב במיוחד בכל הנוגע למיסוד רפורמות באמצעות חקיקה ותקינה, אכיפה ומתן דין וחשבון. שלושה יסודות אלה, החסרים ברפורמה, יכולים היו לטפח את שלטון החוק ולהגן על זכויות האדם.

## ארגון Human Rights Watch קורא למלך עבדאללה:

### להעביר חקיקה אשר:

- תבטל את שיטת האפוטרופסות הגברית על נשים ותאשר באופן חד-משמעי את שוויון של נשים, כולל בתחום העבודה;
- תבטלו את שיטת החסות, ובייחוד את הדרישה כי המעסיק יסכים למעבר של עובד למעסיק אחר ולהנפקת אשרת יציאה מן המדינה לעובד;
- תכונן דיני עונשין ודינים הנוגעים למעמד האישי, בהתאם למשפט זכויות האדם הבינלאומי;
- תגן על נשים ועל נערות מפני אלימות המבוססת על מגדר, ובכלל זה מפני נישואין בגיל מוקדם;
- תסדיר את הקמתם של ארגוני חברה אזרחית, בהתאם למשפט זכויות האדם הבינלאומי;
- תקנה לעובדים במשקי הבית הגנות שוות לאלה שעובדים אחרים זוכים להם.

### לאכוף:

- זכויות שוות לנשים, כולל בכל הנוגע לנהיגה ברכב ולתעסוקה. על המלך לעשות זאת באמצעות הנחיית כל הגופים הנוגעים בדבר כי נשים בגירות אינן נדרשות עוד לקבל הסכמה של גבר המשמש כאפוטרופוס ;
- הוראות הנוגעות למשפט הוגן ומעוגנות בחוק ההליך הפלילי ובחוק עורכי הדין, כולל הוראות החוק שהתקבלו לאחרונה בנוגע ליעוץ משפטי חינם לנאשמים בהליכים פליליים ;
- גישה של נשים לצדק ולמערכת המשפטית, באמצעות הבטחת זכותן של נשים להופיע בעצמן בבתי המשפט ובאמצעות מתן ייעוץ משפטי חינם ;
- חופש פולחן לשיעים, בייחוד באזורים שבהם הם מהווים אחוז ניכר מהאוכלוסייה, ובכלל זה חופש לבנות ולתחזק מסגדים ו"חוסייניאת" (מרכזי דת שיעיים), חופש להדפיס, לייבא ולהפיץ חומרי דת וחופש לקיים בפומבי אירועים דתיים ;
- שוויון לשיעים בתעסוקה ובגישה למוסדות להשכלה גבוהה, כולל בשירותי הביטחון, במשרות בכירות במשרדי הממשלה, בשלטון המקומי והמחוזי, במועצת השורה ובמכללות הצבאיות.

#### **למצות את הדין עם :**

- אנשי כוחות הביטחון שהורו על מעצר וכליאה שרירותיים, כולל בגין התבטאויות שלא נאסרו, ואנשי כוחות הביטחון שנקטו יחס בלתי הולם כלפי אנשים שהיו במשמורתם ;
- שופטים שהתעלמו מהחוק הסעודי וממשפט זכויות האדם הבינלאומי בכל הנוגע לזכויות ההליך ההוגן ולמימוש הזכויות לחופש ביטוי, חופש ההתכנסות, חופש ההתאגדות וחופש הדת ;
- פקידי ממשלה אשר הפלו על בסיס מגדר, דת, מוצא לאומי או מוצא חברתי ;
- מעסיקים שהחרימו דרכונים של מהגרי עבודה, נמנעו מתשלום משכורותיהם, כפו כליאה על מהגרי עבודה העובדים במשקי בית או הפרו בדרכים אחרות את החוק הסעודי.