

فاطمه قدیری خبرنگار

لایحه منع خشونت علیه زنان که روزگاری با عنوان «تأمین امنیت زنان» مطرح شد، اکنون پس از گذشت بیش از یک دهه، هنوز در پیچ‌وخم نهادهای تقنینی و قضایی کشور سرگردان است. با وجود تغییر نام، کاهش مواد و بازنویسی‌های متعدد، تصویب این لایحه همچنان محل مناقشه است؛ چراکه موضوع خشونت علیه زنان، به‌رغم اهمیت و فوریت، در تقاطع حساسیت‌های فرهنگی و سیاسی گرفتار آمده و هر بار با حذف مفاهیم کلیدی‌تر از متن، از ماهیت اولیه‌اش فاصله گرفته است. با این حال مسئله اصلی همچنان پابرجاست؛ چگونه می‌توان از زنان در برابر خشونت، آن‌هم در بستر خانواده، جامعه و نهادهای قدرت محافظت کرد، بی‌آنکه وارد خطوط قرمز گروه‌های مختلف شد؟ طرح اولیه پیش‌نویس لایحه تحت عنوان «تأمین امنیت زنان در برابر خشونت»، به‌وسیله «مرکز امور زنان و خانواده» ریاست جمهوری دولت دهم در سال ۱۳۹۰ با ۹۳ ماده تدوین شد. این لایحه سال ۹۱ به کمیسیون لوایح دولت دهم ارسال شد، اما کمیسیون لوایح به دلیل ماهیت قضایی بخش‌هایی از این لایحه، آن را مسترد کرد.

مردادماه ۹۲ لایحه به معاونت زنان و خانواده دولت یازدهم بازگشت و این معاونت به مدیریت شهیندخت مولاوردی، به دلیل تغییر قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، تغییر آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و آنچه «رویکرد دولت یازدهم در تطبیق با شاخص‌های توسعه و کنوانسیون‌های بین‌المللی» نامیده شد، لایحه را تغییر داد. ایجاد این تغییرات سه سال زمان برد و اسفند ۱۳۹۵ متن لایحه در معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری در دولت یازدهم با ۹۲ ماده نهایی شد و اردیبهشت ۹۶ لایحه از معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری به دولت و سپس به کمیسیون لوایح فرستاده شد. آذر ۹۶ کمیسیون لوایح به دلیل ماهیت قضایی بخش‌هایی از لایحه، آن را به قوه قضاییه فرستاد.

متن نهایی لایحه مصوب دولت، منتشر شد و مورد بررسی حقوق‌دانان و فعالان مسائل زنان قرار گرفت. از جمله نکات مورد توجه در این لایحه، برای اولین بار تعریف خشونت در قوانین بود.

پیش‌نویس رسمی این لایحه در دولت دهم با همکاری برخی پژوهشگران حقوقی تدوین شد. اما تغییر دولت در سال ۱۳۹۲ و روی کار آمدن دولت یازدهم، روند بررسی آن را دستخوش تغییراتی اساسی کرد. شهیندخت مولاوردی، معاون وقت امور زنان و خانواده، در چند مصاحبه تأکید کرد که نسخه تحویلی به قوه قضاییه با آنچه ابتدا در دولت آماده‌شده بود، تفاوت‌های مهمی داشته است. پروانه سلحشوری، نماینده مجلس دهم، در مورد تغییرات اعمال‌شده بر لایحه از مسیری خارج از قوه قضاییه گفت: «وقتی ما به مجلس آمدم، گفتند پنج سال است که لایحه در دست بررسی است، تغییراتی توسط معاونت امور زنان در آن اعمال شد و مجدداً به دولت تحویل داده شد تا به مجلس ارسال شود، اما لایحه به قوه قضاییه ارجاع می‌شود، زیرا موارد چرمانگارانه در آن وجود دارد و باید قوه قضاییه درباره آن نظر بدهد. عید امسال به آقای لاریجانی گفتیم که لایحه تأمین امنیت زنان تنها منتظر امضای برادر شماست، از برادران بخواهید آن را امضا کند تا مجلس ارسال شود، اما هیچ اقدامی انجام نشد. در دیداری که با حجت‌الاسلام آذای‌دشتیم نیز در خواست کردم که بنا به ضرورت این لایحه، قوه قضاییه آن را رسیدگی و ارسال کند، اما گویا این لایحه هم از قوه قضاییه عبور کرده و در دالان‌های دیگر به سر می‌برد، اینکه این دالان‌ها کجا است به ما اطلاع نداده‌اند.»

در کنار تمام بالا و پایین‌ها و کم و کاستی‌ها، این لایحه به‌زعم بسیاری از فعالان حوزه زنان، تلاشی بود برای وارد کردن مسئله خشونت خانگی و اجتماعی به سطح قانون‌گذاری رسمی کشور؛ اما همین رویکرد نیز با مجلس ارسال‌شود، رو به‌رو شد. برخی نمایندگان مجلس شورای اسلامی در همان سال‌ها این نگرانی را مطرح کردند که لایحه مورد بحث ممکن است بهانه‌ای برای گسترش دخالت دولت در نهاد خانواده باشد. پذیرش چنین قوانینی را ندارد.

با این حال، روند تدوین متوقف نشد. حتی پس از روی کار آمدن دولت سیزدهم، برخی از بندهای لایحه مورد بازبینی قرار گرفت و نسخه‌ای جدید تحت عنوان «لایحه منع خشونت علیه زنان» به تصویب هیئت دولت رسید و به مجلس ارسال شد.

اما سؤالات مهم هنوز بی‌پاسخ مانده‌اند: چرا با وجود تأکید نهادهای رسمی بر ضرورت مقابله با خشونت، تصویب نهایی این لایحه سال‌ها به تعویق افتاده؟ چه بخش‌هایی از متن لایحه مورد مناقشه است؟ و آیا اصلاً این لایحه، در صورت تصویب، توانایی اجرایی برای مقابله با خشونت علیه زنان را خواهد داشت؟

فرایند تدوین، کشمکش‌ها و تعویق‌های پیاپی

از همان ابتدا که موضوع تدوین «لایحه تأمین امنیت زنان در برابر خشونت» در دستور کار دولت دهم قرار گرفت، مشخص بود که راهی دشوار در پیش است؛ نه فقط به سبب گستره و پیچیدگی موضوع خشونت علیه زنان، بلکه به دلیل آنکه تدوین و تصویب این لایحه با حوزه‌هایی تلافی می‌یافت که برای برخی از نهادهای قانون‌گذار و قضایی، دارای حساسیت شرعی، فرهنگی و امنیتی بود.

شهریور ۹۸ با روی کار آمدن ریاست جدید قوه قضاییه، شهید ابراهیم رئیسی، لایحه در قالب ۵ فصل و ۷۷ ماده نهایی شد و به دولت ارجاع شد. این لایحه که قبلاً لایحه «تأمین امنیت زنان علیه خشونت» نام گرفته بود، این بار تحت عنوان لایحه «صیانت، کرامت و تأمین امنیت بانوان در برابر خشونت» ارائه گردید.

به گفته محمد مصدق، معاون حقوقی قوه قضاییه، این لایحه «پس از بررسی‌های کارشناسی در معاونت‌های ذی‌ربط، در جمع مسئولان عالی و با حضور ریاست قوه قضاییه مورد بررسی قرار گرفته و نهایی شده است؛ و رویکرد اساسی دستگاه قضا در تدوین این لایحه، حفظ کرامت زن و خانواده به لحاظ ادبیات حقوق اسلامی، تأمین امنیت زن و خانواده و صیانت از آن بوده است.»

در این لایحه جدید، توضیح دقیق خشونت حذف شده و به جای آن متن خلاصه شده: «هر رفتار عمدی که به جهت جنسیت یا موقعیت آسیب‌پذیر یا نوع رابطه مرتکب، بر زن واقع شود و موجب ورود آسیب یا ضرر به جسم یا روان یا شخصیت، حیثیت و یا حقوق و آزادی‌های قانونی زن گردد، در قالب یکی از عناوین جرایم علیه تمامیت جسمانی،

ماجرای دنباله‌دار تصویب و عدم تصویب قانونی که به آن نیاز داریم

من، لایحهٔ حمایت از زنان، ۱۴ سال دارم



خشونت و مصادیق آن، سازوکارهای حمایتی و پیشگیرانه و ضمانت‌های کفیری و قضایی.

در ماده نخست لایحه، خشونت چنین تعریف شده است: «هرگونه رفتاری اعم از گفتاری، فعلی یا ترک فعل که به واسطه جنسیت زن بودن موجب ورود آسیب یا ضرر به تمامیت جسمی، روانی، حیثیتی، شخصیتی یا حقوقی زنان شود.» این تعریف، در نگاه اول، نسبتاً جامع به نظر می‌رسد و با تعاریف ارائه‌شده در اسناد بین‌المللی مانند اعلامیه رفع خشونت علیه زنان سازمان ملل (۱۹۹۳) هم‌راستا است.

اما نکته حائز اهمیت، حذف واژگان کلیدی در مقایسه با پیش‌نویس‌های اولیه است. در نسخه سال ۱۳۹۷ که توسط معاونت امور زنان دولت روحانی تدوین شده بود، مصادیقی مانند خشونت اقتصادی، روانی، زبانی و ساختاری، با توضیحاتی روشن‌تر و مثال‌های عینی ارائه شده بود. در نسخه نهایی، این بخش‌ها به اختصار درآمده و تفسیرپذیر شده‌اند.

نکته دیگری که مورد توجه قرار گرفته، «ابهام در قلمرو مفهومی خشونت» است. در بخشی از آن گزارش آمده: «ابهام در تعریف برخی مفاهیم از جمله خشونت روانی یا خشونت خانوادگی، می‌تواند زمینه سوءتفسیر و اطاله دادرسی را فراهم آورد.» به عبارت دیگر، قانون‌گذار با اجتناب از ورود به مصادیق دقیق، عملاً راه را برای اجتهاد قضایی باز گذاشته است، اما این موضوع می‌تواند در فقدان رویه قضایی روشن، به بی‌اثر شدن قانون بینجامد.

همچنین در لایحه تغییر یافته توسط مجلس، به نقش مادری اشاره شده است، این در حالی است که ضمن اینکه در لایحه قبلی نقش مادری را نادیده نگرفته بودیم، هدف اصلی جلوگیری از خشونت علیه زنان و دختران بوده است. به نظر می‌رسد تگاهی که در مجلس حاکم بوده، زنان را از بعد مادری قبول داشته است.

نکته بسیار حائز اهمیت این است که «صندوق تفاضل دیه» به طور کامل از لایحه حذف شده است. طبق ماده ۴۲۸ قانون مجازات اسلامی، در مواردی که جنایت نظم و امنیت عمومی را بر هم بزند یا احساسات عمومی را جریحه‌دار کند و مصلحت در اجرای قصاص باشد، اما اولیای دم توان پرداخت تفاضل دیه را نداشته باشند، با درخواست دادستان و تأیید رئیس قوه قضاییه، مبلغ مذکور از بیت‌المال پرداخت می‌شود. این «اگرها» معنی ندارد، زیرا بسیاری از قتل‌ها به دلایل قومیتی، خانوادگی و فرهنگی اصلاً علنی نمی‌شوند و این در حالی است که در لایحه ارائه‌شده در سال ۹۹ به این موضوع توجه شده بود و در لایحه کنونی اثری از آن نیست.

البته از جمله مفاد برجسته لایحه، پیش‌بینی سازوکارهایی برای حمایت از زنان خشونت‌دیده است؛ اما آنچه در متن نهایی دیده می‌شود، با پیش‌نویس‌های اولیه فاصله چشمگیری دارد. در ماده ۲۳ لایحه آمده است: «وزارت کشور موظف است با همکاری نیروی انتظامی و سایر نهادهای ذی‌ربط، نسبت به راه‌اندازی خانه‌های امن برای زنان خشونت‌دیده اقدام نماید.»

با وجود ظاهر مثبت این ماده، اما جزئیات اجرایی آن مشخص نیست. نه‌تنها استانداردهای این خانه‌های امن تعریف نشده، بلکه بودجه، نظارت و شیوه مدیریت آن‌ها نیز در لایحه تعیین نشده است. حذف این اجزا از لایحه می‌تواند مانعی برای تحقق عینی عدالت جنسیتی باشد. «خانه امن بدون تخصیص بودجه، آموزش نیروی متخصص و تعریف شاخص عملکرد، صرفاً یک واژه است نه یک راه‌حل.» نکته مهم دیگر، حذف نهادهای میانجی‌گر مدنی است. در لایحه نهایی، نه از سازمان‌های مردم‌نهاد نامی برده شده و نه نقش مؤسساتی که به‌صورت تخصصی در حوزه خشونت کار می‌کنند مشخص شده است. محمدبیگی، رئیس فراکسیون زنان و خانواده مجلس در خصوص حذف این جزئیات از لایحه گفت: «شاکله و چهارچوب قانون که ارتقای امنیت اجتماعی زنان است حفظ شده و بندهای حذف شده به دلیل سیاست‌های کلی قانون‌گذاری است؛ مثلاً قوانین مطول معمولاً اجرایی نمی‌شوند و یک سری از قوانین نیز به دلیل برنامه هفتم حذف شده است.»

با توجه به در دسترس نبودن متن لایحه استرداد شده، می‌توان گفت بحث‌برانگیزترین جنبه‌های لایحه «حفظ کرامت و حمایت از زنان در برابر خشونت»، حذف یا پرهیز از به‌کارگیری مستقیم واژه «خشونت» در متن نهایی آن است. این تصمیم، به‌رغم انتقادهای گسترده فعالان حقوق زنان و کارشناسان، از سوی برخی نمایندگان مجلس و مسئولان سیاسی توضیح داده شده است.

رئیس فراکسیون زنان و خانواده مجلس در توضیح رویکرد نمایندگان گفته است: «در خصوص لایحه حفظ کرامت و حمایت از زنان در برابر خشونت، رویکرد مجلس کاملاً مطابق با شرع و دین است و با لایحه قبلی که رگه‌هایی از پیمان ۲۰۲۰ داشت، تفاوت‌های اساسی دارد.» این مقام همچنین تأکید کرده که دولت متن قدیمی لایحه حفظ

کرامت زنان را به مجلس آورده بود، اما این لایحه به‌طور کامل بازبینی و اصلاح شده است تا هدف آن حمایت از حقوق زنان در چهارچوب اصول اسلامی و فرهنگی کشور باشد.

وی در دفاع از حذف واژه «خشونت» از متن قانونی افزود: «وجود کلمه خشونت در لایحه بار معنایی سیاسی و بین‌المللی دارد و این کلمه مورد سوءاستفاده کشورهای غربی قرار می‌گیرد. مشکل امنیتی در کشورهای اسلامی با کشورهای غربی متفاوت است.»

کارشناسان حقوقی و فعالان مدنی معتقدند که صرف حذف واژه خشونت، نمی‌تواند جلوی وقوع آن را بگیرد، بلکه تنها منجر به انکار یا کاهش آگاهی درباره گستردگی و عمق مشکل می‌شود. به گفته آن‌ها، مبارزه مؤثر با خشونت، مستلزم شناسایی دقیق آن و به رسمیت شناختن تمام ابعاد آن در قوانین است، نه پرهیز از واژه‌ها و مفاهیم کلیدی به دلایل سیاسی یا فرهنگی.

حذف واژه «خشونت» از متن لایحه نه تنها کمکی به کاهش آسیب‌ها نمی‌کند بلکه مانع از شناسایی واقعی و همه‌جانبه این پدیده می‌شود. واژه خشونت، فراتر از بار سیاسی، یک واقعیت اجتماعی و حقوقی است که باید در قوانین به صراحت تعریف و مورد توجه قرار گیرد. فقدان این اصطلاح در قانون، احتمال کم‌رنگ شدن اهمیت موضوع و کاهش توجه نهادهای قضایی و انتظامی به خشونت‌های مبتنی بر جنسیت را افزایش می‌دهد.

از سوی دیگر، این استدلال که معضل خشونت در کشورهای اسلامی متفاوت از کشورهای غربی است، نمی‌تواند به تنهایی دلیلی برای حذف مفاهیمی باشد که در تمام جوامع (بدون توجه به ساختارهای فرهنگی و دینی) به عنوان مسائل جدی اجتماعی پذیرفته شده‌اند. این نوع برخورد‌ها، خطر نادیده گرفتن آسیب‌های واقعی زنان را افزایش می‌دهد و باعث می‌شود قوانین نتوانند پاسخگو و کارآمد باشند.

بنابراین، حذف واژه خشونت از لایحه، نه تنها به معنای پیشگیری از خشونت نیست، بلکه زمینه‌ای برای ضعف در مقابله با آن فراهم می‌کند. این تصمیم قانونی، نشان‌دهنده فاصله عمیق میان نیازهای واقعی جامعه زنان ایران و رویکرد سیاسی فرهنگی نهادهای قانون‌گذار است که در نهایت ممکن است به تشدید مشکل و افزایش آسیب‌های اجتماعی منجر شود.

باید بپذیریم که در هر جای دنیا زمانی که قرار است لایحه‌ای برای منع خشونت علیه زنان نوشته شود، ارکانی وجود دارد. تعریف خشونت در همه دنیا، خشونت است. اینکه بگوییم، چون کشورهای دیگر هم این ارکان را دارند، ما کمی‌پرداری کرده‌ایم تأمل‌برانگیز است.

انکازاعداد، مانع تصمیم‌سازی

بیشتر فعالان مدنی و روزنامه‌نگاران حتی متن کامل لایحه نهایی مجلس را در اختیار ندارند. با این وجود هیچ مکانیسمی برای مشارکت جامعه هدف در بررسی نهایی وجود نداشته است و همین وضعیت باعث شد بسیاری از کنشگران، این لایحه را نه گامی به پیش، بلکه یک «چهارچوب حداقلی» بدانند که قرار است به عنوان ویرتیری از اقداماتی حمایتی از زنان معرفی شود، بی‌آنکه توان پاسخگویی به نیازهای واقعی آن‌ها را داشته باشد.

با توجه به در دسترس نبودن لایحه استرداد شده، می‌توان گفت بنیادی‌ترین ضعف در سیاست‌گذاری در حوزه خشونت علیه زنان، فقدان داده‌های رسمی و شفاف است. در لایحه نهایی، به‌رغم تصریح در مقدمه بر ضرورت پیشگیری مبتنی بر شواهد، هیچ اشاره‌ای به وضعیت آماری خشونت در ایران نشده است. این در حالی است که حتی شورای فرهنگی اجتماعی زنان در گزارش سالانه خود در سال ۱۳۹۹، تأکید کرده بود که «برای تهیه برنامه‌های اثربخش در مقابله با خشونت علیه زنان، گردآوری اطلاعات دقیق و دسته‌بندی‌شده حیاتی است.»

فقدان آمار رسمی در خصوص نرخ خشونت خانگی با وجود جنسی خشونت در ایران، زمینه هرگونه سیاست‌گذاری دقیق را از بین می‌برد. این لایحه باید وزارت کشور یا سازمان آمار را موظف به تدوین سامانه ملی پایش خشونت می‌کرد، اما چنین تکلیفی در آن نیست.

در واقع، نه‌تنها هیچ سازوکاری برای داده‌برداری و پایش مستمر خشونت علیه زنان در لایحه در نظر گرفته نشده، بلکه حتی تعریف شاخص‌های سنجش میزان اثربخشی اجرای این قانون نیز غایب است. این ضعف، موجب شواهد شد ارزیابی اجرای لایحه در آینده ممکن نباشد و نهادهای نظارتی نتوانند عملکرد نهادهای مسئول را بررسی کنند.

بهرروز آذر در خصوص محرمانه بودن آمارهای خشونت علیه زنان می‌گویند: «هنوز در وضعیتی به سر می‌بریم که میزان خشونت و همسرآزاری بین زنان ۳۰ برابر مردان است؛ متأسفم که این داده هنوز محرمانه نگهداری می‌شود. اینکه این داده محرمانه نگه داشته شده، باعث شده وقتی لایحه خشونت علیه زنان را در مجلس پیش می‌بریم و راجع به آن صحبت می‌کنیم، به ما بگویند: «نه، خشونت کجاست؟ اصلاً کجا خشونت علیه زنان وجود دارد؟ کجا همسرآزاری وجود دارد؟ اگر هم هست، برابر است.» واقعیت این است که برابر نیست، داده‌ها می‌گوید که برابر نیست.»

معاون امور زنان و خانواده ریاست جمهوری در خصوص قربانیان خشونت نیز با اشاره به اینکه فکر تکنید این موضوع برای مناطق محروم یا اقوام خاصی است گفت: «متأسفانه در شهرها و فضا‌های مدرن و بین جامعه تحصیل‌کرده، خشونت علیه زنان و انواع خشونت‌های خانگی مشاهده می‌شود، اما ممکن است در یک روستا مشاهده نشود، زیرا فرد روستایی بر اساس آموزه‌ها و اصولی که به آن باور دارد، بیشتر از فرد شهری به زن احترام می‌گذارد و حق و حقوق کودک و همسر خود را می‌شناسد و تقسیم نقش‌مدانی بین خود دارند. اما در زندگی شهری بسیاری از این‌ها مفاهیم فراموش شده است. موضوع کودک‌آزاری و همسرآزاری موضوعی نیست که نه با پیشینه دینی ما و نه با پیشینه تمدنی ما سازگار باشد.»

در صورت تصویب نهایی لایحه «لایحه پیشگیری از آسیب‌دیدگی زنان و ارتقای امنیت آنان در برابر سوءرفتار»، ایران برای نخستین بار دارای قانونی مستقل در حوزه خشونت مبتنی بر جنسیت خواهد شد. اما آیا این دستاورد، پاسخی درخور به مطالبات چنددهه‌ای زنان ایران است؟ این لایحه به دلیل حذف مفاهیم کلیدی، ضعف در تعریف خشونت، ابهام در مکانیسم‌های اجرایی، فقدان نهاد ناظر مستقل، و نادیده‌گرفتن آموزش و پیشگیری، بیشتر به یک «چهارچوب نمادین» شباهت دارد تا سندی عملیاتی. اگرچه وجود قانون بهتر از نبود آن است، اما تصویب چنین قانونی در حالی که فاقد روح حمایتی لازم است، ممکن است به سرخوردگی بیشتر قربانیان منجر شود.