

COMMON STANDARDS FOR POLICING IN **EASTERN AFRICA**



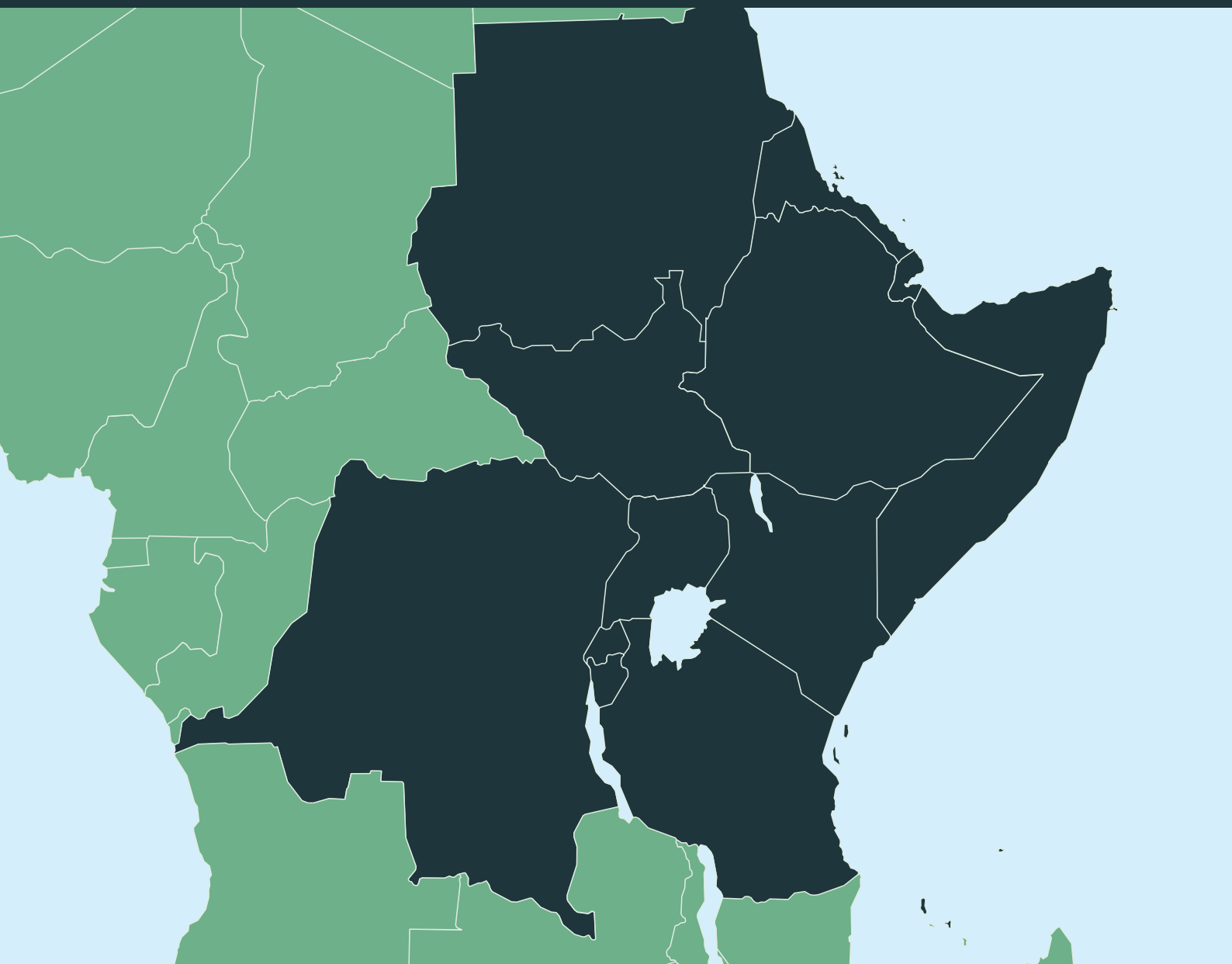
Review of the Common Standards through a gender lens

Florence Simbiri-Jaoko and Victor Lando

NORMES COMMUNES RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE EN **AFRIQUE DE L'EST**

Examen d'une perspective de genre

Florence Simbiri-Jaoko et Victor Lando



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**
OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW



Funded with support from the
Government of Sweden

COMMON STANDARDS FOR POLICING IN **EASTERN AFRICA**

Review of the Common Standards through a gender lens 3

NORMES COMMUNES RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE EN **AFRIQUE DE L'EST**

Examen d'une perspective de genre 41



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**
OFFICIAL INVESTIGATOR



Published by African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF), 2021

This publication may be republished online or in print for free, provided credit is given to APCOF and the authors.

This publication was produced within the Raoul Wallenberg Institute's Regional Africa Programme, which is financially supported by Swedish Development Cooperation. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the Government of Sweden, nor do they necessarily reflect those of the Raoul Wallenberg Institute and APCOF.
<https://rwi.lu.se/where-we-work/regions/africa-regional/>

African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF)

Building 23B, Suite 16
The Waverley Business Park
Wyecroft Road
Mowbray, 7925
Cape Town, ZA

Tel: +27 21 447 2415
Fax: +27 21 447 1691
Email: info@apcof.org.za
Web: www.apcof.org.za

Designed, typeset and proofread by COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com



COMMON
STANDARDS
FOR POLICING IN
EASTERN AFRICA

Review of the Common Standards through a gender lens

CONTENTS

<i>ABBREVIATIONS AND ACRONYMS</i>	6
<i>FOREWORD</i>	7
<i>EXECUTIVE SUMMARY</i>	9
PART 1	11
Review of Common Standards for Policing in Eastern Africa	11
Introduction	11
PART 2	16
EAC's Legal and Policy Framework on Gender	16
Introduction	16
EAC's Framework on Gender	17
Conclusion	20
PART 3	21
The Common Standards Through a Gender Lens	21
Introduction	21
Common Standard 1: Role of the Police	21
Common Standard 2: Policing in Accordance with the Rule of Law	24
Common Standard 3: Police Actions	26
Common Standard 4: Police Organisations	29
Conclusion	32
PART 4	33
Reflections, conclusion and recommendations	21
Introduction	33
Summary of Findings	33
Reflections and Proposed Recommendations	33
<i>BIBLIOGRAPHY</i>	36
<i>ABOUT THIS REPORT</i>	38
<i>ABOUT THE AUTHORS</i>	40

ABBREVIATIONS AND ACRONYMS

ACHPR	African Commission on Human and Peoples’ Rights
ACRWC	African Charter on the Rights and Welfare of the Child
APCO	African Policing Civilian Oversight Forum
AU	African Union
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CRC	Convention on the Rights of the Child
CSW	Commission on the Status of Women
DEVAW	Declaration on the Elimination of Violence Against Women
EAC	East African Community
EACJ	East African Court of Justice
EAPCCO	Eastern Africa Police Chiefs Cooperation Organisation
FDN	National Defense Force (Burundi)
GBV	Gender-based Violence
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
LGBTI	Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex
SDGs	Sustainable Development Goals
SOPs	Standard Operating Procedures
UDHR	Universal Declaration of Human Rights
UN	United Nations
UNCAT	United Nations Convention Against Torture and Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
UNCERD	United Nations Convention on the Elimination of Racial Discrimination
UNCRC	United Nations Convention on the Rights of the Child
UNDP	United Nations Development Programme

FOREWORD

As the world continues to move towards becoming a global village, the very dynamic Eastern Africa region has not been left out of this evolution. The region is becoming increasingly integrated both as a region and in the world. This integration calls for a more proactive approach to policing in the region to ensure it meets international standards. At the same time, the policing in different countries in the region should be harmonised. The East Africa Community (EAC) and the Eastern Africa Police Chiefs Cooperation Organisation (EAPCCO), in conjunction with partners, have been working together to improve the policing standards in the region.

In 2010, the EAC and EAPCCO secretariat developed the Common Standards for Policing in Eastern Africa. Many countries in the region adopted the Common Standards which went a long way to improving policing in the region especially in the area of human rights and addressing gender parity in the police services.

However, since 2010, the region and policing have undergone many changes. The Sustainable Development Goals (SDGs) and the African Union (AU) Agenda 2063 are two of the significant developments which call for a review of policing. These new developments have necessitated a review of the Common Standards which were developed in 2010.

It is important that police services or forces should reflect the communities they serve, including the gender ratio of serving officers. Police policy makers should also give consideration to gender, children and the vulnerable in society. The particular needs of women, children and the poor need special attention.

The Common Standards can provide a clear guide on how gender representation in the police can be improved through recruitment, training and promotion. If the Common Standards are implemented by countries in the region, over time we will have equal gender representation at all levels of police services. Proper gender representation at all levels of policing will contribute greatly towards democratic and human rights-compliant policing.



Mr Gedion Kimilu

*Head of INTERPOL Regional Bureau Nairobi &
EAPCCO Secretariat*

EXECUTIVE SUMMARY

The Common Standards for Policing were adopted in 2010 as an initiative of the East African Community (EAC) Secretariat and the Eastern Africa Police Chiefs Cooperation Organisation (EAPCCO). Leveraging on the on-going efforts to harmonise standards and institutional practices within the EAC, the Common Standards were developed collaboratively to infuse human rights-based approaches to policing. They are based on the values, principles and norms of the EAC, as well as human rights instruments at the United Nations (UN) and the African Union (AU) level to which all the member states are party to.

The Common Standards have been adopted for use by member states at the national level. However, since the adoption, a number of other developments have taken place at global, regional and national levels that have advanced notions of human rights-based approaches to policing. Some of these include the Sustainable Development Goals (SDGs) and Agenda 2030 at the UN level, and the 2063 Agenda of the AU.

Despite continuing regional efforts to progressively increase the representation and participation of women in policing, and increasing recognition of women's unique safety concerns in setting police priorities and the budgeting of resources, much still needs to be done. In this regard, the current review of the Common Standards examines and evaluates their sufficiency in gender mainstreaming in policing in the region. The overall objectives of the review are to assess the Common Standards for Policing in Eastern Africa against the prescripts of the regional and international normative frameworks on gender equality and women's rights and to explore the extent to which they are able to promote the adoption of gender-responsive policing standards and practices.

The review has established that the Common Standards are firmly rooted in the human rights-based approach to policing and democratic policing. It has also established that a number of developments such as the SDGs and Agenda 2063 require more concrete measures by states with regards to the inclusion of the most at risk and vulnerable citizens in development endeavours – in particular Goal 16 of the SDGs that focusses on Peace, Justice and Strong Institutions. There is a strong emphasis on making systems work for all and leaving no one behind.

The clarity which has been brought about by these developments needs to cascade to the Common Standards through more proactive and implementable actions. Additionally, while the language is gender-responsive and in some cases specific, there is a need for stronger clarity. This could be done by capturing with exactness the different ways in which women and men experience security and safety, and how the police as a historically patriarchal agency have internalised systemic gender-based stereotyping. Doing so will enable a process of identification and naming of a gender insensitive institutional culture that not only works against women and girls but also other marginalised individuals and communities.

The main recommendation is to identify all the new developments at the global, regional and national levels that provide stronger language and clarity on measures to bridge the identified gaps. At the regional level, the recommendation is to use the AU Luanda Guidelines on the Conditions of Arrest, Police Custody and Pre-Trial Detention in Africa of 2015 and the recently adopted gender-based violence (GBV) Standard Operating Procedures (SOPs), developed by the Kenyan Police that provides guidelines on the receipt, recording, investigations and referral of cases of GBV reported to the police. Both these documents can provide practical guidance on measures that can enhance gender mainstreaming in policing agencies.

As challenging as it might be, the main ways in which these findings can be implemented is either by developing a stand-alone standard on gender or by incorporating stronger and enhanced language and concreted measures within the current standards. A stand-alone common standard on gender may not adequately cover all the issues and may unsettle the focus which the Common Standards in their current form bring out. Therefore, an individualised revision may be the more appropriate approach.

PART 1

REVIEW OF COMMON STANDARDS FOR POLICING IN EASTERN AFRICA

Introduction

The East African Community's (EAC's) integration objectives as set out in its constitutive treaty include enhancing cooperation in, amongst others, political, economic, social and cultural fields, and security, legal and judicial affairs,¹ in order to improve the quality of life for the citizens of all Partner States.

The achievement of these integration objectives is hinged on a set of fundamental principles that include good governance, democracy and the Rule of Law, gender equality as well as the recognition, promotion and protection of human and peoples' rights in accordance with the provisions of the African Charter on Human and Peoples Rights.² So significant are these principles that the EAC's regional court, the East African Court of Justice (EACJ) has held that they are core and indispensable to the success of the integration agenda and that their inclusion in the EAC Treaty denotes a serious commitment by the Partner States to the promotion and protection of human rights in line with the Treaty imperatives.³

Notably, such lofty integration objectives cannot thrive without the promotion of peace, security and stability. Attaining these objectives requires, amongst others,

- 1 See Article 5(2) of the Treaty for the Establishment of the East African Community, signed in Arusha, Tanzania on 30 November 1999, entry into force on 7 July 2000.
- 2 See Article 6(d) of the EAC Treaty. Other provisions relating to human rights within the EAC framework are found in Article 3(3) (b), Articles 5(1) and 5(3) (f), Articles 120, 123 and 124 as well as Articles 146 and 147 of the EAC Treaty.
- 3 See *Samuel Mukira Mohochi v The Attorney General of The Republic of Uganda* EACJ Reference No. 5 of 2011 para 36, as well as *Plaxeda Rugumba v Secretary General of the EAC & Attorney General of Rwanda*, Ref No. 8 of 2010, EACJ First Instance Division, para 37.

policing that not only provides safety and security but also upholds and promotes human rights.

The EAC has made extensive efforts to promote these treaty objectives through the harmonisation of legal and other standards amongst member states. With regards to law enforcement, efforts have been made under the peace and security pillar to encourage harmonised rankings, joint training as well as institutionalising regular meetings of police chiefs in the region. It is notable that the Common Standards currently under review were developed in collaboration with Eastern Africa Police Chiefs Cooperation Organisation (EAPCCO) as well as the EAC Secretariat.⁴ EAPCCO brings together all the police organisations within eastern Africa, with membership going beyond the EAC members. Nonetheless, the objectives are similar to those pursued by the EAC in terms of cooperation and harmonisation of practice.

The Common Standards have been augmented by formalised efforts to construct a framework for policing that promotes a rights-based approach to security and that encourages and supports democratic governance. Hence the development of the Common Standards represents a crucial regional step in standard-setting and envisioning the promotion of human rights-compliant policing norms and practices both regionally and at the level of individual member states.

These standards, founded on the EAC legal and policy frameworks, draw their inspiration from a wide array of human rights standards. They borrow from the United Nations (UN), the African Union (AU), as well as the Partner States' respective national legal frameworks. Since their adoption, significant developments have taken place at international, regional and national levels that address, amongst other things, gender parity and protections, and the intersectionality of gender and other forms of marginalisation.

In 2019, in Kenya, for example, the National Police Service developed Standard Operating Procedures (SOPs) to deal with cases of gender-based violence including the handling of victims.⁵ While unveiling these SOPs, the Inspector General of the Kenya Police Service stressed that:

The SOPs will go a long way in improving officers' understanding of the causes and drivers of GBV besides outlining the existing legal framework on the prevention and response to GBV offenses. A systematic process in the investigation of GBV cases has equally been provided while highlights of the fundamental principles in handling the victims professionally, among other guidelines in dealing with such cases, have been spelled out in the SOPs. Ultimately, the SOPs are geared towards inculcating gender-sensitive behaviour and attitudes among officers, improving their capacity to effectively respond to gender-based crimes and enhance a collective and sustained effort in the prevention of GBV across all communities in Kenya.⁶

4 See the EAC website. Available at <https://www.eac.int/security/77-sector/peace-security> (accessed on 19 December 2020).

5 See the Kenya National Police Service website. Available at <http://www.nationalpolice.go.ke/2015-09-08-17-56-33/news/271-nps-unveils-standard-operating-procedures-for-prevention-and-response-to-gender-based-violence.html> (accessed on 18 December 2020).

6 As above.

In 2015, at the regional level, the African Commission on Human and People's Rights (ACHPR) adopted the Luanda Guidelines on Conditions of Arrest, Police Custody and Pre-Trial Detention in Africa.⁷ Pre-trial processes, particularly detention, are critical in the criminal justice system and can be prone to abuse. This is because, despite legal provisions, suspects often have no access to legal services and because detention facilities tend to be very crowded with little attention to basic needs and conditions. This situation places detainees in very precarious situations. The Guidelines were therefore a timely measure to give better clarity and practicality to ensuring compliance with global, regional and national norms.

The preamble to the Guidelines notes with concern that arbitrary, excessive, and at times, abusive recourse to police custody and pre-trial detention is prevalent in several member states that are characterised by weak criminal justice systems. They also acknowledge that in many African countries individuals in police custody and pre-trial detainees experience arbitrary limitations on their rights, poor health conditions, and are subject to torture, inhuman and degrading treatment or punishment.

The Guidelines restate the international and AU norms and standards on pre-trial detention. They are based on the principles that underscore and guarantee the rights of suspects to be treated with respect and dignity on the basis that they are innocent until proven guilty. In particular, Part 7 of the Guidelines deals with vulnerable persons – Guideline no. 30 provides for non-discrimination in the implementation of special measures to protect vulnerable groups in the following terms:

Measures designed to protect the rights of persons with special needs, such as children, women (especially pregnant and breastfeeding women), persons with albinism, the elderly, persons with HIV/AIDS, refugees, sex workers, on the basis of gender identity, refugees and asylum seekers, non-citizens, stateless persons, racial or religious minorities, or other categories of persons with special needs shall not be considered discriminatory or applied in a manner that is discriminatory.

These two are good examples of efforts at the national and regional level to clarify the role of the police in democratic societies by enhancing their interactions with citizens to comply with human rights-based values and principles.

Accordingly, this review seeks to assess the Common Standards against the prescripts of the regional and international normative frameworks on gender equality and women's rights and to explore the extent to which they are able to promote the adoption of gender-responsive policing standards and practices. In this regard, the expectation would be that the Standards would be continuously examined at the national level for purposes of improvement whenever new norms, practices, or standards are adopted for implementation by the police.

The EAC Partner States have subscribed to several international and regional instruments and standards pertaining to the promotion of gender parity, gender equity and the promotion and protection of the rights of women. In particular, they

⁷ See the African Commission on Human and Peoples' Rights website. Available at <https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=100> (accessed on 18 December 2020).

are all members of the UN and as such are bound by the obligation to promote and protect human rights as set out in Article 55 of the UN Charter. They are also party to the major human rights instruments adopted under the UN framework.⁸ As members of the AU, the EAC Partner States are further bound by the human rights and gender parity principles enunciated in, amongst others, the Constitutive Act of the African Union, the African Charter on Human and Peoples' Rights, the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo Protocol), as well as the African Charter on the Rights and Welfare of the Child (ACRWC). Additionally, they are party to the AU's Agenda 2063, which commits and provides a road map for member states to ensure the achievement of gender equality in all spheres by the year 2063.

Their respective national constitutions, legislations and policies contain robust provisions on gender equality, gender parity and inclusiveness. The Burundian Constitution (Article 129) stipulates a minimum quota of 30% women in government and the National Assembly (Article 164). Article 143 provides for a public administration representative of the population, including women. A UN report on Burundi indicates that women make up 42.8% of personnel in the central government and 32% in local administration.⁹

A subsequent United Nations Development Programme (UNDP) report indicates that in spite of considerable challenges in Burundi, gender is gradually being mainstreamed in various sectors in the country and good practices exist. For example, a national strategy for gender mainstreaming in the National Defense Force (FDN) was drafted to progressively correct women's rather low representation in the security sector.¹⁰ Some member states have gender and equality commissions and Uganda has an Equal Opportunities Commission¹¹ with a broad mandate to eliminate discrimination and inequalities based on gender, amongst other factors. Additionally, some members have ministries and or departments that are dedicated to addressing various aspects of gender issues.

However, despite continuing regional and national efforts to progressively increase the representation and participation of women in policing, the recognition of some aspects of women's unique safety concerns in setting police priorities, and the budgeting of resources, much still needs to be done. It is against this background that this review of the Common Standards through a gender lens presents a unique opportunity to further develop the vision for gender mainstreaming in policing in the region.

-
- 8 These include the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC), the United Nations Convention on the Elimination of Racial Discrimination (UNCERD), The United Nations Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (UNCAT), as well as the United Nations Convention for the Protection of Migrant Workers and their Families.
- 9 See the Human Development Report 2011, UNDP. Available at http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table1 and Table 4 .pdf (accessed on 18 December 2020).
- 10 See Global Report- Gender Equality in Public Administration. Available at https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/gepa.html GEPA - Burundi Case Study 2017 (accessed on 16 December 2020).
- 11 See the Uganda Equal Opportunities Commission. Available at <https://www.eoc.go.ug/> (accessed on 18 December 2020).

It is envisaged that the findings and conclusions of this review will be the basis for recommendations on how the Common Standards for Policing in Eastern Africa can be strengthened to ensure they are gender-sensitive and that the improved Common Standards can serve as a model of regional gender-responsive policing standards elsewhere.

This report is structured into four parts:

1. **Part 1** provides a contextual framework, methodology and sources used to carry out the review.
2. **Part 2** summarises the legal and policy framework on gender equity and inclusiveness within the EAC and closes with a brief commentary on the concept of gender as understood for the purposes of the EAC Common Standards.
3. **Part 3** analyses each of the four Common Standards for Policing in Eastern Africa through a gender perspective.
4. **Part 4** summarises the findings on the extent to which the Common Standards reflect the international, regional and sub-regional gender commitments. It concludes the report by providing proposals on the possible steps to be taken by the EAC Partner States towards enhanced gender sensitivity, gender inclusiveness and gender parity within their respective policing environments.

The report will carry out an in-depth gender analysis of each of the four areas addressed by the Common Standards and review them against the existing international, regional and sub-regional standards including, among others:

- a) The UN Convention on the Elimination of All form of Discrimination Against Women (CEDAW) and the works of the CEDAW committee such as its general comments and policy advisories.
- b) The SDGs and in particular the commitments towards gender parity and enhancing safety and security in Goals No. 5 and 16 respectively.
- c) The African Charter on Human and Peoples' Rights, the Agenda 2063 and in particular the Maputo Protocol on the rights of women in Africa.
- d) The Treaty for the Establishment of the East African Community, and other relevant associated sub-regional policy documents such as the 5th EAC Development Strategy (2016/17-2020/21), resolutions of the EAC Council of Ministers and relevant resolutions of the EAC Legislative Assembly.

In addition to the foregoing international and regional standards, normative frameworks on gender parity within the Partner States' domestic/national legislative and policy frameworks have also been identified that may be transposed and applied in the context of gender equality in policing at the sub-regional level.

PART 2

EAC'S LEGAL AND POLICY FRAMEWORK ON GENDER

16

Introduction

Equality and non-discrimination, respect for human rights and the empowerment of marginalised sections of society are globally recognised by all nations and lie at the heart of human relations, affirming the principle of the inherent value of all human beings. Unfortunately, society is characterised by discrimination and inequalities, most notably on the basis of gender-assigned roles, skewed to the disadvantage of women and girls. A conceptual understanding of gender is therefore important as it provides a useful lens to question and challenge discriminatory, prejudicial and limiting beliefs and inequalities, which in turn enables individuals, communities and societies to pursue gender equality and women empowerment which are critical factors for social, cultural and economic development processes.

The dominant notions and definitions of gender refer to the state of being male or female.¹² It defines and differentiates the roles, rights, responsibilities and obligations of women and men. The innate biological differences between females and males are interpreted by society to create a set of social expectations that define the behaviours that are appropriate for women and men and that determine women's and men's differential access to rights, resources and power in society. Although the specific nature and degree of these differences vary from one society to the next, they typically favour men, creating an imbalance in power and gender inequality that exists in most societies worldwide. However, it is also significant to point out that

12 See Eckert, Penelope and McConnell-Ginet, Sally. 2013. *Language and gender*. Second Edition. Cambridge and New York: Cambridge University Press. Also see West, Candace and Zimmerman, Don. 1987. Doing gender. *Gender and Society*, 1:125-151. Available at <https://web.stanford.edu/~eckert/PDF/Chap1.pdf> (accessed on 10 December 2020).

a broader appreciation of gender, which this assessment adopts, goes beyond the traditional binary reference to male or female, and includes the experiences, rights and unique needs of lesbian, gay, bisexual, trans and intersex (LGBTI) people as part of the gender continuum.¹³

Achieving gender equality in and through policing is not simply about adding more women. It is about transforming the power relations that sustain inequality, discrimination and gender-based violence (GBV). It is about protecting the human rights of all people and enabling their full contribution to public life. As the primary service providers of safety and security of persons and property at the national level, police services are required to integrate and streamline gender perspectives in compliance with national, regional and global standards. If this is done, it should result in more effective policing, safer societies and a stronger Rule of Law.

EAC's Framework on Gender

Articles 5,3 (e); 6 (d); 121 and 122 of the EAC Treaty emphasise gender mainstreaming and respect for women's rights as one of the fundamental principles of the EAC integration process. It also recognises the importance of gender equality, and enhances the role of women in socio-economic development and business towards achieving the EAC's broad objectives.

At the institutional level, the EAC's Sectoral Council on Gender, Youth, Children, Social Protection and Community Development, is the decision-making organ of the Community responsible for all policy matters relating to gender, youth, children, social protection, persons with disabilities and community development.

Moreover, the 5th EAC Development Strategy (2016/17–2020/21) provides for mainstreaming of gender into all strategic interventions of the Community and promoting women in socio-economic development, as well as in business and governance structures.¹⁴

Similarly, the EAC's Vision 2050 provides for the mainstreaming of women empowerment and gender equality to ensure the participation of women in the transformation of the region.¹⁵ Furthermore, in 2018, the EAC adopted the EAC Gender Policy which provides a framework to accelerate the realisation of gender equality, fairness between men and women, non-discrimination and fundamental rights in Eastern Africa.¹⁶

Notably, the national constitutions provide the minimum requirements for the representation of women. Article 9 of the Rwandan Constitution sets a minimum

13 See generally UN Women, Concepts and Definitions. Available at <https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm> (accessed on 18 December 2020).

14 See the EAC Development Strategy. Available at <http://repository.eac.int/handle/11671/1952> (accessed on 16 December 2020).

15 See the EAC's vision 2050. Available at <http://repository.eac.int/bitstream/handle/11671/567/EAC%20Vision%202050%20FINAL%20DRAFT%20OCT-%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (accessed on 12 December 2020).

16 See the EAC Gender Policy. Available at <https://www.eac.int/press-releases/146-gender-community-development-civil-society/1217-eac-launches-gender-policy> (accessed on 16 December 2020).

threshold of 30%. Articles 129, 164, 182(2) of the Burundi Constitution also sets a minimum quota of 30% representation of women. Further, Article 78 of the Ugandan Constitution stipulates that Parliament shall consist of, *inter alia*, one woman representative for every district. In Article 180(2)(b), one-third of the membership of each local government shall be women. In Kenya, Article 27 (8) of the Kenyan Constitution provides that not more than two-thirds of elective and appointive positions shall constitute of one gender. These progressive affirmative action provisions for the inclusion of women in elective and appointive positions have considerably increased the number of women legislators in elective and other leadership positions across the region.¹⁷ Also, the long term blueprint visions and national strategic development plans have deeply entrenched gender mainstreaming, gender equality and equity.¹⁸ Lastly, the EAC Partner States have established specific institutions mandated to promote gender equality and the empowerment of women. These include the National Women Councils (Rwanda and Uganda), the National Gender and Equality Commission (Kenya) and the Equal Opportunities Commission (Uganda).

The EAC relies heavily on member states and the collaboration amongst the relevant institutions within the EAC, to implement the Community's strategies. With regards to gender, the emphasis is on mainstreaming gender as guided by the EAC gender policy. It is noted that:

Women, despite constituting over 60 percent of the EAC population are still marginalised in the decision-making processes and have limited access to education, finance, information and communication technologies in comparison to their male counterparts. In order to address the above challenges, Partner States have taken several measures to address the imbalances meted out on the female gender through human history. This has been done through among other measures, enacting and implementing different policies and legal frameworks.¹⁹

Under the thematic Sector on Peace, Security and Cooperation on Police Matters, the EAC has identified various issues such as harmonisation of ranks, joint training and regular meetings of the Police Chiefs.²⁰ In the same way, the Legal and Judicial Affairs Sector brings together the heads of institutions to interact regularly and seek closer harmonisation.

At the broad normative level, the EAC has, in comparison to the AU and the UN, very similar values and principles on promotion and protection of gender equality and non-discrimination. However, other than the strategies that are quite general, the EAC does not have similar instruments such as guidelines and other tools. In this regard, the Common Standards are a unique and innovative achievement and offer the opportunity for more concrete implementable measures to further gender equality

17 Affirmative action in politics has considerably increased female representation in parliament by 63.8% in the Rwandan lower house and in the senate or upper house by 38.5%. In Burundi by 36.4% in the lower house and 41.9% in the senate. In Uganda by 35%. In the United Republic of Tanzania, women's representation is at 36%. Kenya is the lowest at 27.8%.

18 See Vision 2030 of Kenya, Vision 2040 of Uganda, The United Republic of Tanzania Vision 2025, Vision 2020 of Rwanda, Burundi Vision 2025, and Vision 2040 of South Sudan and other key development strategies.

19 See <https://www.eac.int/security/police-matters> (accessed on 10 December 2020).

20 As above.

and non-discrimination by the criminal justice sector actors within the state parties. Considering the close working relationships and the desire to forge harmonisation of legal, policy and institutional frameworks, enhancing the Common Standards to strengthen and provide more measures regarding gender would comply with the ethos of the EAC.

These sub-regional, national standards and institutions operate alongside a robust regional and international framework which include, amongst others, human rights treaties, resolutions, declarations and other soft law standards.²¹

All the Partner States actively participate in the UN Commission on the Status of Women (CSW). This is a critical forum for state parties to report on, evaluate, and take stock of the implementation of various instruments on the rights of women and girls. The use of a thematic approach to reporting ensures that there is a focus on and spotlighting of the more challenging areas that clawback on the struggle for equality and non-discrimination of women and girls.

As members of the UN, all the states are party to the SDGs (Agenda 2030) adopted in 2015²² whose clarion call of leaving no one behind emphasises the need to ensure that vulnerable persons such as women and girls are at the centre of sustainable development. At the core of the 2030 Agenda lies a clear understanding that human rights, peace and security, and development are deeply interlinked and mutually reinforcing. Through its entirety, the importance of enhancing access to justice, ensuring safety and security, and promoting human rights for sustainable development are reflected. Goal 16, in particular, marks the intersection between peace and security and sustainable development, including through building strong institutions. Policing agencies are fundamental to the provision of security services and particularly in ensuring that no one is left behind, by adopting inclusive, participatory and transparent engagements with all citizens and more so those at risk.

Additionally, as members of the AU, they are also party to the Agenda 2063²³ also adopted in 2015. Similar to the SDGs, this is a road map to continental development objectives that are rooted in non-discrimination, equality and enhancing the rights of the most vulnerable on the continent.

-
- 21 These include for instance, the Universal Declaration of Human Rights (UDHR 1948), the Convention on Political Rights of Women (1952), the International Covenant on Civil and Political Rights (1966), the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW, 1979) and its Optional Protocol (adopted October 1999 and entered into force December 2000), the Declaration on the Elimination of Violence Against Women (DEVAW 1993), the Beijing Platform for Action (1995), the United Nations Resolution 1325 on Women, Peace and Security and the six follow up resolutions – Resolution 1820 (2008), Resolution 1888 (2009), Resolution 1889 (2009), Resolution 1960 (2010), Resolution 2122 (2013) and Resolution 2106 (2013). Further applicable standards include the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT) 1984, the Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1949), the Convention on the Rights of the Child (CRC, 1989), the Discrimination (Employment and Occupation) Convention 1958, amongst others. The regional instruments include the African Charter on Human and Peoples' Rights (ACHPR, 1983), the Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (the Maputo Protocol 2003), the Solemn Declaration on Gender Equality (2004), and the Nairobi Forward Looking Strategies (1985).
- 22 <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html> (accessed on 18 December 2020).
- 23 For a detailed overview of Agenda 2063 refer to <https://au.int/en/agenda2063/overview> (accessed on 18 December 2020).

These regional and global development agendas are important pathways for the EAC members to demonstrate their commitment to achieving inclusive human rights and gender-sensitive communities at the national level. This commitment can only be discerned by looking at measures taken at the legal, policy, administrative and institutional levels. Transforming policing agencies to meet these goals and objectives is at the core of the Common Standards and therefore the need to ensure complete alignments.

Conclusion

From the foregoing, it is clear that the EAC has given prominence to gender equality and gender equity having established a robust legal, policy and institutional framework for the attainment of its gender imperatives. Moreover, the EAC has aligned itself to the regional (AU) as well as the international (UN) standards and frameworks on the protection of the rights of women and the promotion of gender equality, and its constituent Partner States have also made their own national commitments towards the same ideal. The next section analyses the Common Standards through a gender lens to determine their consistency with the aforementioned frameworks for the protection of women and the attainment of gender parity.

PART 3

THE COMMON STANDARDS THROUGH A GENDER LENS

21

Introduction

Adopted in 2010, the Common Standards for Policing in Eastern Africa draw their inspiration from the global, regional and national human rights standards and set an aspirational vision for human rights-compliant policing in the region. These guidelines have been replicated and adapted for use within diverse national contexts in the EAC Partner States, taking the form of national legislation, and operational guidelines. This section examines the extent to which they address gender parity, gender inclusiveness and gender sensitivity in policing.

Common Standard 1: Role of the Police

This standard sets the tone for the other Common Standards by broadly laying out the overarching role of the police.

Specifically, it provides the following:

- i. The police will protect life, property, liberty and security of the person.
- ii. The police will maintain public safety and social peace.
- iii. The police will adhere to the Rule of Law as an essential element to human security, peace and the promotion of fundamental rights and freedoms.

From a gender perspective, this overarching role of the police finds expression particularly in Articles 2, 3 and 4 of the Maputo Protocol which stipulates that every woman is entitled to respect for her life, integrity and the security of her person, in a non-discriminatory manner, and with the full guarantees of her inherent dignity.

However, when unpacking this Common Standard, it is imperative to note that there are differences and inequalities between women's and men's security. To address gender equality goals and objectives effectively, there are five specific and inter-related issues of human security related to women and girls that require focus:

1. Violence against women and girls: As victims of crime, women and girls are more likely to face additionally intimidation and coercion and while the scale and levels may not always lead to an escalation to formal and official witness protection, there is always a need for the police as investigators to put in place measures to deal with such occurrences.
2. Gender inequalities in control over resources: This issue could lead to fewer property-related crimes being reported by married women, in particular. It could also have implications on how criminal elements target women as primary or secondary victims of crime.
3. Gender inequalities in power and decision-making: Where this is not unpacked and well understood, crime investigators could miss out on crimes against women that they may have been persuaded to settle out of court, for the sake of "peace" or family honour.
4. Women's human rights: Clarity of the intersection between the violation of rights and the commission of criminal offences is a critical component of providing clarity on strategies and mechanisms for protecting women and girls.
5. Women (and men) as actors, not victims: Actors have differing socio-economic circumstances and motivations for participating in criminal activities and an understanding of these from a gender perspective is likely to result in better targeted preventive measures.

Taking into account the above gender perspectives, the Standard must be examined from two angles: firstly, the police obligation to protect women and girls from actions of third parties; secondly, to ensure that the police as an institution, and officers as individuals, refrain from any act or omission that would adversely affect life, liberty and security and even more so where it would have a disproportionate impact due to the gender, identity or other vulnerabilities of victims or perpetrators.

With regards to the maintenance of public safety and social peace, applying the gender lens can lend clarity to how men and women differently encounter safety and security in public spaces. For example, locating common services or utilities in insecure and unsafe spaces, thereby increasing the opportunities for targeting vulnerable persons while they access such services. Such clarity would lead to more specified strategies and measures to combat gender-based crime and violence, with increased efficiency and effectiveness.

The concept of the Rule of Law prescribes that no person is above the law and that the law of the state applies to every person equally and without discrimination. Both national and international law sets out minimum principles for criminal justice that aim to preserve and uphold the Rule of Law and human rights in the context of policing. These include the right to a fair trial and public hearing by a competent and independent judiciary, the right to the presumption of innocence until proven guilty, provisions for defence, and freedom from arbitrary arrest and detention.

Notwithstanding the foregoing, marginalised groups, including women, children, LGBTI people and persons belonging to ethnic or religious minorities, continue to suffer poor service, neglect or even abuse at the hands of the police services meant to protect them, fuelled by gender stereotypes that promote rigid ideas about the roles and expectations of men and women, boys and girls. In particular, the LGBTI community can be targeted for how they choose to identify.²⁴ Until recently most jurisdictions outlawed men having sex with men as well as what are termed indecent or unnatural acts. In Eastern Africa, the only country with no legal provisions against homosexual acts is Rwanda, while Uganda has the most recent amendments (2013) which expand the scope of outlawed sexual acts with very harsh punishments.²⁵ It was, and still is in some states, the responsibility of law enforcement agencies to arrest, investigate and have such men prosecuted. In Northern Ireland, the LGBTI communities and individuals complained of harassment by security agents.²⁶ In Kenya, experiences of the LGBTI refugee community are reflective of the prevailing societal attitudes. Hence, the need to continuously work on, monitor and evaluate initiatives aimed at improving knowledge and capacity to address the security sector and vulnerable groups.

A tool kit developed to address Gender in Security Sector Reforms²⁷ has noted that there have been major gains, however:

Nonetheless, as a series of global stocktaking studies attest, major challenges remain for achieving gender equality and overcoming gender discrimination, both within the security and justice sector and in broader society. Action to increase women's access to and participation in justice and security provision has at times remained tokenistic, failing to achieve real change. Moreover, in many parts of the globe the political space to promote inclusivity, equality and human rights is under pressure due to increased securitisation associated with countering violent extremism and active resistance to progressive social change for women's rights and gender equality.

24 See generally DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women Gender and Security Toolkit available online at <https://dcaf.ch/gender-and-security-toolkit> (accessed on 16 December 2020).

25 <https://www.loc.gov/law/help/criminal-laws-on-homosexuality/african-nations-laws.php>

26 Duggan, Marian. 2012. *Queering conflict: Examining lesbian and gay experiences of homophobia in Northern Ireland*. Farnham: Ashgate Publishing.

27 https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/440834_0.pdf. The studies referred to are: UN Women. 2015. Preventing conflict, transforming justice, securing the peace – a global study on the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. New York: UN Women.; Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo. 2017. Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking sustainable peace through inclusion, justice, and security for women. Washington, DC: GIWPS and PRIO.; Ghittoni, Marta, Lehouck, Léa and Watson, Callum. 2018. Elsie Initiative for Women in Peace Operations: Baseline study. Geneva: DCAF.; UN Women. 2018. *Turning promises into action: gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: UN Women.; UN Women, IDLO, World Bank and Task Force on Justice. 2020. Justice for women: high-level group report. New York: UN Women, IDLO, World Bank and Task Force on Justice.

The policing agencies, therefore, have to creatively find ways of ensuring that equal treatment and respect of all who interact with their services is realised. In this regard, the Common Standard can be unpacked at the administrative level, by identifying individuals, groups and situations that are at the highest risk and take practical steps to seal gaps by responding better to the different security needs and experiences of men, women, girls and boys, including LGBTI people. Doing so creates a safer community, enabling all members of society to contribute to removing a key obstacle to equality.

Police services have a responsibility to ensure that all people are treated respectfully, their dignity preserved and crimes against them dealt with seriously, regardless of gender. Furthermore, those who may be accused of crimes should also be treated in a humane and dignified manner, with due consideration given to the specific dictates of their gender needs. This can play an important role in procedural fairness, contributing to the legitimacy of the justice system and increasing the trust, confidence and co-operation of the public. Policing that advances gender equality is citizen-oriented, serving the needs and interests of all and paying attention to groups that have been historically marginalised, such as women, girls and LGBTI people, persons with disabilities and other ethnic, racial, political, or religious minorities. To provide this kind of inclusive and sensitive service, the police service itself must be representative, respectful, embracing a culture of diversity, equality and non-discrimination.

Common Standard 2: Policing in Accordance with the Rule of Law

The concept of the Rule of Law presupposes that no person is above the law and that the law of the state applies to every person equally and without discrimination – basically, it presupposes that the law is supreme. More recently, formulations of the Rule of Law posit that it is not only the law of the state that reigns supreme but also recognised principles of international law. Both national and international law set out minimum principles for criminal justice that aim to preserve and uphold the Rule of Law and human rights in the context of policing. The tenets of due process which have been given prominence in national and international law include the right to a fair trial and public hearing by a competent and independent judiciary, the right to the presumption of innocence until proven guilty, provisions for defence, and freedom from arbitrary arrest and detention.²⁸

28 See for example the African Commission on Human and Peoples' Rights: Principles and Guidelines On the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa DOC/OS(XXX)247. Available online at http://hrlibrary.umn.edu/research/ZIM%20Principles_And_G.pdf (accessed on 16 December 2020).

This Common Standard provides the following:

The police will fulfil their functions in accordance with the Rule of Law. The police will:

- i. Not arbitrarily arrest or detain and will only deprive persons of their liberty in accordance with the law;
- ii. Promptly inform accused persons of the reason for their arrest and any charges brought against them and this must be communicated to the accused person in a way and manner they understand;
- iii. Act in a manner that upholds the presumption of an accused person's innocence until proven guilty in accordance with the law;
- iv. Ensure that arrested persons are brought promptly before an authorised and competent judicial authority;
- v. Ensure that, upon arrest, detention and charge, there is a presumptive right to bail or bond;
- vi. Ensure the right of a detained person to challenge the lawfulness of their detention;
- vii. Ensure that arrested and detained persons have access to interpreters and legal assistance, as required; and
- viii. Ensure that arrested and detained persons are treated humanely and kept under humane conditions, with particular consideration for the specific needs of among others, children, women and persons with disabilities.

A review of this Common Standard reveals that it restates the broad fair trial guarantees incorporated in most international principles. For instance, it is consistent with Article 8 of the Maputo Protocol which provides that women and men are equal before the law and shall have the right to equal protection and benefit of the law. States Parties are required to take all appropriate measures to ensure, amongst others, that there is effective access by women to judicial and legal services, including legal aid and that law enforcement organs at all levels are equipped to effectively interpret and enforce gender equality rights.

Individuals' experiences of safety are intimately tied to gender as a social construct.²⁹ A notable example of the link between gender and safety is the prevalence of GBV, including sexual violence, domestic violence, trafficking, forced/early marriage and harmful traditional practices such as female genital mutilation and honour killings. It

29 See Hoogensen G, Rottem S.V. 2004. Gender identity and the subject of security. *Security Dialogue*, 35(2): 155-171. Available at <https://doi.org/10.1177/09670106040444974>. This article is a contribution to the ongoing debate on human security in *Security Dialogue*. The authors argue that they provide an illustration of the complexity and dynamism of security. To illustrate this point, the authors examine security through the notion of societal security as understood by Ole Wæver, and use identity as a 'door' to a broader understanding and use of the concept of security. The focus of the article is gender identity as an integral perspective of security. In conjunction with elite-defined state interests, identity articulates the security interests of 'significant groups', supporting the articulation of security needs by individuals (as they identify themselves with various significant groups) and communities. Gender is identified as a 'significant group' relevant to the security dynamic. Using gender identity to understand security requires breaking down rigid and fundamental structures that have been built around traditional notions of security, allowing for articulations of security as it is understood by individuals in general and by women in particular.

also extends to encompass forms of violence experienced by men and boys that are related to socially-ascribed gender differences. Violence against LGBTI persons and other persons of diverse sexual orientations, gender identities and expressions also constitutes a form of GBV especially if it is predicated on the fact that they are perceived as challenging dominant heteronormative gender norms. These perceptions, treatments and expectations render those prescribed lesser roles or whose identities are seen to be questionable more vulnerable to violations in both private and public spaces.

The power inequalities that propel GBV are often so ingrained socially and culturally, that they gain wide acceptance and can become invisible to perpetrators and victims. A World Bank blog published on *Let's Talk Development* discusses the prevalence and persistence of GBV and other harmful practices, making the argument that while norms are critical:

The continuation of these practices is oftentimes supported by both women and men. The power imbalance can become internalised and violence even acceptable for the victim, who may be afraid of challenging shared norms out of fear of backlash (or may not even be aware of alternatives to the norm).³⁰

In most cases, the norms become part of institutional culture and practice and more so in male-dominated institutions such as law enforcement. These inequalities enable and deepen the use of systematic discrimination and violence to be used as ways of maintaining control over women, girls, men and boys, including LGBTI people, who threaten dominant ideas of how men and women are meant to act. Ending gender inequality therefore renders all people – regardless of their gender – safer.

Ensuring equal access for all to safety, security and justice is a core component of the Rule of Law. Advancing gender equality therefore also helps countries to consolidate the Rule of Law, and the police have a critical role to play in this process as custodians of law and order. In implementing this Common Standard, the police must be alive to the diverse safety experiences, concerns and needs that are specific to these socially constructed gender roles.

Common Standard 3: Police Actions

Invariably, the role and the mandate of the police place them in a unique position vis-a-vis the communities they serve. As they are often the first interface that people have with the criminal justice system, police have an opportunity to ensure that all individuals – men, women, girls and boys – are treated respectfully, that crimes against them are dealt with seriously, and that those who are suspected of committing crimes are treated in accordance with national and international standards that promote their dignity, humanity and fundamental rights. This plays an important role in procedural fairness, contributing to the legitimacy of the justice system and increasing the trust, confidence and co-operation of the public.

This Common Standard broadly addresses actions of the police vis-a-vis suspects, victims of crime as well as policing of public assemblies. Specifically, it stipulates that:

³⁰ See the Worldbank blog available at <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/gender-based-violence-power-and-norms> (accessed on 16 December 2020).

The police will act in a manner that:

- i. Ensures they discharge the duties assigned to them by law equitably, diligently and with a high degree of professional responsibility and will, at all times, strive to maintain a community service focus;
- ii. Upholds the right to life, liberty and security of the person by only using force and firearms when strictly necessary and only to the extent required for the fulfilment of their lawful duty;
- iii. Ensures all citizens enjoy their fundamental rights and freedoms without discrimination and specifically conduct themselves in a way that does not discriminate against women, juveniles and minority communities (including but not limited to the differently-abled, migrants, internally displaced persons and refugees). Police who are in frequent contact with suspects, offenders, victims and witnesses from these groups should receive sensitisation training;
- iv. Upholds the absolute prohibition on the use of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. The police will not inflict, instigate or tolerate any act of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. No circumstances will override this prohibition, including threats of war, political instability or periods of emergency;
- v. Ensures all persons deprived of their liberty are treated humanely, in a gender-sensitive manner and with respect for their inherent dignity;
- vi. Considers and treats all persons deprived of their liberty as innocent until proven guilty by a competent judicial authority;
- vii. Provides all persons deprived of their liberty with adequate food and clothing, unless the detained person elects to provide their own;
- viii. Facilitates assistance from medical practitioners;
- ix. Informs family and friends of the detention and allow detained persons to maintain contact with those persons to the extent that such contact is consistent with the administration of justice, security and the good order of the place of detention;
- x. Allows all persons deprived of their liberty to access legal assistance and receive visits from their legal advisors which are within the sight, but not in the hearing of officers;
- xi. Adheres to the absolute prohibition on extrajudicial executions and the government will legislate to ensure that such actions are investigated and prosecuted as a matter of priority and as punishable criminal offences under the law. Police will not derogate from this principle on account of war, armed conflict or other national emergencies;
- xii. Ensures victims are treated with compassion and dignity, which includes access to prompt, fair and inclusive mechanisms of redress that respect the privacy of victims. They will make known and provide victims with assistance, including psychological, medical and social services. The police organisation will ensure that officers receive training to sensitise them to the diverse needs of victims; and

xiii. Recognises the right of all persons to peaceful assembly without restriction insofar as this right is consistent with the Rule of Law, democracy, public peace and security, and the rights of others. Regarding unlawful but peaceful assemblies, police will avoid the use of force and, if force is necessary, only use force to the minimum extent. In violent assemblies, police will use less dangerous means of crowd control but if force becomes necessary, only use the minimum force necessary.

Police services should understand policing as being *for* the community, not policing *of* the community. Police services must see communities, in all their diversity, as being partners in ensuring the safety and security of all their members, including against abuses committed by the state or its agents. Use of force should be an absolute last resort and used proportionately and as minimally as possible. Police officers should be approachable and respectful in their interactions with all members of the public.

Through a gender lens, police must be sensitive to the different security needs of men, women, girls, boys and LGBTI persons. Accordingly, from a policy and an operational level, crime prevention, detection, reporting, investigation and victim support services should be tailored to these different groups and their needs, with specialist services in place to support specific groups. Police officers should be trained to identify the needs of victims and direct them to the appropriate services and a range of support services, including healthcare, psychological support, physical protection and legal aid and advice should be made accessible whether provided by the public sector, the private sector or NGOs.

Gender units or focal points within the police can facilitate bringing gender expertise into policing. Training – for instance on masculinity, gender, human rights and GBV response – can improve the skills and knowledge of officers. Indeed, Article 8 (d) of the Maputo Protocol requires that law enforcement organs at all levels are equipped to effectively interpret and enforce gender equality rights. At the EAC level, the EAPPCO gender training manual serves as a useful resource that police organisations within the EAC can use for enhancing capacity on gender-responsive policing. Furthermore, in Kenya for instance, the National Police Service has developed GBV SOPs, which provide guidelines on the receipt, recording, investigations and referral of cases of GBV reported to the police.

Internal control and independent oversight mechanisms have a crucial role to play in putting in place and enforcing robust standards of integrity that protect the rights of all. Finally, work with non-state policing providers can support improved gender responsiveness and create links between state and non-state policing actors.

Common Standard 4: Police Organisations

This Common Standard is inward-looking, addressing amongst others, the institutional culture and ethos, internal and external oversight, the composition of police organisations as well as cooperation with relevant stakeholders in safety, security and policing.

Police organisations will:

- i. Be a service that upholds the law as opposed to a force that enforces the law;
- ii. Strive to promote a police organisation that is operationally independent of the executive and upholds the principles of democratic policing;
- iii. Increase public confidence, promote and encourage greater transparency and accountability in all its activities;
- iv. Account for violations by officers of citizens' human rights and ensure that inquiries are conducted in a fair and transparent manner;
- v. Ensure that internal oversight mechanisms are strengthened in accordance with expected standards;
- vi. Implement basic standards for the recruitment of officers, including selection of candidates by proper screening processes to ensure that they exhibit appropriate moral, psychological and physical qualities for their role;
- vii. Ensure that the police organisations are across all cadres/ranks/levels, representative of the community as a whole, with ethnic, gender, language and religious compositions reflective of the population they serve;
- viii. Ensure their personnel receive comprehensive and continuous training in observance of human rights and policing;
- ix. Ensure that the training curriculum is periodically reviewed and updated in accordance with changing policing needs;
- x. Refrain from engaging in acts of corruption and abuse of power, and will rigorously oppose and combat all such actions;
- xi. Investigate corruption and abuse of power and take preventative measures, including policing anti-corruption tendencies;
- xii. Cooperate with role-players within and outside the criminal justice system, including citizens and civil society organisations in fulfilling their mandates; and
- xiii. Promote bilateral, regional, multilateral and global law enforcement and crime prevention cooperation and assistance. To further this aim, measures should be taken to prevent crime at a domestic level, strengthen information sharing and facilitate technical assistance, including exchange programmes and training.

As already discussed under Common Standard 1, most EAC member states have constitutional provisions, that require women to make up a certain percentage in either representative and/or appointive positions. Article 9 of the Maputo Protocol to which the EAC member states are all party, secures the rights of women and girls to participate in political and decision-making processes. This is in recognition of the fact

that society preserves leadership and decision-making processes to those they value most. The historical absence of women from these spaces has led to discrimination and exclusion of the voices and presence of women.

As a result, workplaces, laws and critical social spaces are designed and operated without women's input. In turn, this has impacted negatively on society in general and on women and other minorities specifically. Policing has over the years been viewed as a very masculine profession, notwithstanding the increased number of women joining it. This dearth of proportionate representation has impacted on women and girls seeking services and could also compromise the seriousness with which perpetrators of GBV and other gender-related crimes are handled. In addition to general crimes, a number of the member states have suffered internal and external conflict. This is an additional factor that requires a greater and better understanding of how gender can predispose one to violations during such conflicts. Addressing the gender gaps in the security sector has sometimes been muffled by the use of terminologies such as human security, which may not properly address the issues of negative masculinity that characterises policing and more so in conflict situations.³¹ Hendricks further argues that: "There are still gaps in terms of the prevailing explanations for the disjuncture between policy formulation, implementation and a continued patriarchal system in which women remain disproportionately affected by conflict and general violence."³²

These lived experiences by women can only be exacerbated by policing agencies with entrenched patriarchal systems and ethos. Remedying these institutional gaps require legislative, policy, administrative and practical measures. It is in this realisation that Article 8 of the Maputo Protocol requires states to ensure equal representation of women in law enforcement organisations. At the institutional level, the requirement that police institutions are reflective of societal diversity is critical. A police service that is representative of the diverse community it serves, is more approachable and trusted by that community. The community's reporting of crime and co-operation with police are likely to improve where both men and women feel comfortable engaging with police – for instance, where a female victim of sexual violence can report to a female officer.

A diverse police service has a deeper understanding of communities' needs and so can build stronger relationships with them. This facilitates the provision of more effective policing. A diverse police service, including in terms of gender diversity, can take advantage of broader ideas, skills and experiences. Greater representation of women is also a practical necessity for policing, with women officers better placed to screen female suspects, interview women victims and perform searches of women. From an institutional perspective, a more gender-diverse police service can, over time, help to transform the organisational culture of the police service to be more responsive to the security needs of all citizens.

A gender-diverse police organisation can also work towards gender equality more broadly: hiring more women can contribute to their economic empowerment and provide role models for women and girls. In addition to the inclusion of more women

31 Hendricks, Cheryl. 2011. Gender and Security in Africa: An Overview. Discussion Paper 63, Nordiska Afrikains Institutet, Uppsala. Available at <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:458594/FULLTEXT01.pdf> (accessed on 15 December 2020).

32 As above.

in all cadres of police services, investing in studies that contribute towards identifying and sealing gender gaps in training and service provision, can enhance the principles and practice of democratic policing.

Gender equality is thus important to pursue *in* policing making police services representative and can also be furthered *through* policing, providing opportunities for a gender-diverse workforce and delivering improved safety and security for all citizens.

The Women, Peace and Security Agenda, made up of nine UN Security Council resolutions, reaffirms the important role of women in peace and security and stresses the importance of expanding their role to ensure equal participation and full involvement in security and peacebuilding efforts. A range of UN Security Council resolutions on peacekeeping and international police deployments similarly require the inclusion of a gender perspective, a call for more women police to be deployed, and recognise the need to address gendered security needs, with particular reference to conflict-related sexual violence.³³

Global commitments to gender equality are also restated in and mainstreamed across the SDGs. The SDGs provide a framework for national development, with national plans being put in place to facilitate achieving them. Advancing gender equality is thus necessary to support national development processes within the SDGs' framework. A gender perspective can assist the police to play their part in this process.

The organisational culture of the police should cultivate and be characterised by *positive masculinities* – that is, the culture should not replicate ideas of men as intrinsically aggressive, strong or dominant. Positive masculinities, rather, emphasise that care, compassion and respect are not innately feminine, but are valuable qualities that are encouraged in all people. These qualities make for better communication and leadership. Therefore, police services that model positive masculinities within society can play leading roles in transforming gender stereotypes.

Support for diversity and equality from the highest levels of the police service, contribute to an inclusive organisational culture. The police organisation should support initiatives to deepen diversity, equality and inclusion. These might include encouraging and supporting the establishment of associations or support groups for women, LGBTI or other minorities within their personnel, or reserved training places and other affirmative action initiatives to encourage diversity in career advancement. There should be an institutional investment in research, studies and surveys to examine the effectiveness of strategies to improve representation and responsiveness and explore ways to further them.

The police service needs to critically reflect on its performance, including by creating opportunities for minority groups to provide feedback and propose ideas. These actions could be further augmented by putting in place effective internal controls to maintain high levels and standards of integrity, paying close attention to equality, inclusion and non-discrimination both within the service and as part and parcel of

33 See Women, Peace, Power: the 20th Anniversary of the UN Security Council Resolution 1325. Available at <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-peace-security> (accessed on 17 December 2020).

service delivery requirements. These could include complaint mechanisms run by senior and highly-trusted officers with unquestionable integrity.

The police services in the region could also leverage on the existing independent oversight mechanisms such as national human rights institutions, ombudsmen, and gender and equality commissions. Developing close working and mutually beneficial working relations with such bodies can contribute towards enhancing the credibility of the policing agencies. The broad mandates enjoyed by these bodies in addressing human rights concerns through monitoring and reporting could provide a springboard for initiating far-reaching institutional gender-sensitive responses. The possibility for comparative experiences from other jurisdictions could also facilitate innovation beyond the local and regional experiences.

In this regard, police agencies could improve their engagements not only with the constitutional and statutory oversight bodies but with parliament, civil society, academia, private sector and community-based organisations. These mechanisms are themselves gender diverse and gender responsive. Those that are legally established, have the capacity to gather and access data necessary for meaningful monitoring, review, investigation, and in some instances, to initiate judicial proceedings. Oversight mechanisms are valued as an important part of ensuring quality policing and can reinforce internal policing accountability processes without political interference or intimidation.

Where Civil Society actors, including the media, women's organisations and LGBTI groups, and police have positive and robust engagements, it can foster relationships based on constructive criticism in the interests of community safety, Rule of Law and rights protection. In such cases, police agencies can deepen these engagements by creating both formal and informal channels for oversight, such as through community policing mechanisms.

Conclusion

The EAC Common Standards draw their inspiration from the international as well as the regional and the sub-regional human rights framework, which includes the promotion of the rights of women, gender equality and gender responsiveness. The nature of the Common Standards is that they were established as policy guidelines centering on human rights-compliant policing. A number of the Common Standards, such as Common Standard 3 and 4, have included specific references to non-discrimination as well as the promotion of the rights of women. As such, what emerges is that the Common Standards are not inconsistent with the current standards and frameworks on gender equality. The very nature of the Common Standards is that they were designed for broad application and not as specific tools for gender advocacy. However, their unique utility lies in the fact that they are broad enough to be interpreted and applied to enhance gender sensitivity in policing within the sub-region.

PART 4

REFLECTIONS, CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Introduction

This review sought to assess the Common Standards for Policing in Eastern Africa against the prescripts of the regional and international normative frameworks on gender equality and women's rights, and the extent to which they promote the adoption of gender-responsive policing standards and practices. The review adopts a broader interpretation of the term gender, to go beyond the traditional notions of socially constructed roles assigned to men and women, to also include the various experiences, roles and rights of LGBTI people.

Summary of Findings

There is no doubt that the Common Standards are based on international standards for the protection of human rights. Furthermore, they operate within the broader context of the EAC Treaty framework which expressly refers to the African Charter on Human and Peoples' Rights as a normative human rights catalogue.³⁴

Indeed, Common Standards 2,3 and 4 explicitly identify gender and other minority considerations as guideposts for police actions, at an operational, policy and organisational level. While Common Standard 1, which addresses the role of the police, does not specifically mention gender, there is no doubt that while examining and setting priorities on their role, policing agencies are required to have a comprehensive and holistic approach and an understanding of all their stakeholders. With regards

³⁴ This obviously would also include its Protocol on the Rights of Women in Africa (the Maputo Protocol) which makes specific reference to the promotion of gender equality in Africa.

to women and girls and other minorities, it would be useful if their unique needs and circumstances with regards to safety and security in both public and private spaces are explicitly recognised. As already indicated, major developments since 2010 include the adoption of the UN Agenda 2030 and the AU Agenda 2063. Considering that both are deeply entrenched in human rights, gender equality and protection of vulnerable members of society, they offer an opportunity at the EAC and national levels for police agencies to rethink their strategies on inclusive and gender-sensitive policing initiatives. Since the UN, AU and EAC have placed both security and gender equality at the center of sustainable development, the Common Standards ought to be in complete alignment more so considering that both the SDGs and Agenda 2063 require state reporting. One way could be by clarifying the extent to which Common Standards are aligned and are consistent with the indicators provided by the SDGs and Agenda 2063.

Common Standard 4 that deals with the organisational make-up and structure of the police, calls for representative policing agencies requiring them to ensure that the police organisations are across all cadres/ranks/levels, representative of the community as a whole, with ethnic, gender, language and religious compositions reflective of the population they serve.

Law enforcement has historically been a very male-dominated field, and in spite of strides made by women and indeed other minorities to join the services, the top echelons in the EAC member states continue to be almost exclusively dominated by men. It is therefore imperative for the services, through the respective National Police Service Commissions, and senior management, to draw up tangible measures to prepare officers from minority groups as well as women to take up senior leadership positions, including through inclusive and non-discriminatory selection and promotional processes, and where appropriate initiating time-bound affirmative action mechanism.

Reflections and Proposed Recommendations

As already indicated, the Common Standards were not designed as specific tools for gender advocacy. Rather, they present a broad understanding of the key standards identified by the EAC police services towards a more democratic and human rights-compliant policing. However, the fact that they are hinged on human rights standards makes them a useful tool for the promotion of gender-sensitive policing due to the obvious nexus between gender equality (non-discrimination) and human rights. Accordingly, they provide room for gender-sensitive interpretation application by different states and police organisations depending on their specific needs and priorities. Thus, individual police organisations within the EAC may use the Common Standards to model context-specific standards, directions and practices on policing that promote gender equality and gender equity. As already mentioned, it might be useful to audit the SOPs that the National Police Service of Kenya has developed, not just the normative aspects but also the implementation and challenges they present to provide better clarity on the usefulness and practicability of the various norms that have been developed at the global, regional, sub-regional and national levels to improve policing.

At the sub-regional level, it is proposed that the EAPCCO/EAC develop guidelines that give a broad interpretation of how the Common Standards can be made operational from a gender perspective. These guidelines can then be adopted by the different police organisations within the EAC.

Building on these guidelines, it is further proposed that the EAPCCO/EAC come up with model standards for gender-sensitive policing in the context of Common Standards 1, 2 and 3. In relooking at these Standards, it would be useful to have more explicit language regarding gender, including gender identity and policing, teasing out the current challenges and identifying and using the specific international and regional norms. Regarding practical implementation measures, the standards could borrow from the Kenyan SOPs to enhance and strengthen measures on how to address women as victims of crime and as witnesses, and reinforce any special principles and practice on women and girls as actors in criminal activities. Some unique issues could be around bail where security is required in the form of land and property, considering that most women still own property through their husbands.

Regarding crime prevention measures, the policing agencies would also need to understand the gender dynamics of the communities within which they render services and take practical measures to ensure the inclusion of women and girls. Working together with other agencies, they could be part of initiatives aimed at minimising opportunistic crimes that are often targeted at women and girls; and creating awareness and supporting the officers, communities, women and girls to be part of crime prevention including through enhanced, proactive and genuine community policing measures.

Furthermore, particular emphasis should be given to gender equality within the police organisations as espoused in Common Standard 4 that highlights internal gender equality in the recruitment and promotion of personnel as well as staffing within the senior ranks of police services. These model standards/guidelines would be informed by a preliminary gender assessment on the proportion of male and female police officers across the different cadres and ranks within police organisations in the sub-region. This would go hand-in-hand with a preliminary gender assessment and review of recruitment, training and promotional practices. A survey of the institutional cultures of the police agencies could also be carried out to identify practical ways to enhance the implementation and acceptance of female leadership in policing agencies. Such model standards may then be adopted by each Partner State, taking into account their particular contexts. Considering that most states parties already have constitutional and legislative provisions that require the increase in percentages of women in all areas of public administration, it would be useful for the standards to re-emphasise these commitments and provide a framework for achieving these requirements.

As challenging as it might be, the main ways in which these findings can be implemented is either by developing a stand-alone standard on gender or incorporating stronger and enhanced language and concrete measures within the current Standards. A stand-alone Common Standard may not adequately cover all the issues and may unsettle the focus which the Standards in their current form bring out. And therefore, an individualised revision may be a more appropriate approach.

BIBLIOGRAPHY

Treaties

1. African Charter on Human and Peoples' Rights
2. Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa (Maputo Protocol)
3. Treaty for the Establishment of the East African Community

National legislation and policy documents

1. Constitution of the Republic of Burundi
2. Constitution of the Republic of Kenya
3. Constitution of the Republic of Rwanda
4. Constitution of the United Republic of Tanzania
5. Constitution of the Republic of Uganda

UN/AU/EAC declarations and policy documents

1. AU Agenda 2063
2. Sustainable Development Goals
3. EAC Gender Policy
4. EAC Vision 2050
5. EAC Development Strategy 2016/2017–2020/2021

6. UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials
7. UN Guidelines for the Prevention of Crime
8. Robben Island Guidelines which provide African states with guidance on fulfilling their obligation to punish and prevent the use of torture and other ill-treatment
9. UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners and the UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment
10. Declaration on Basic Principles for Justice of Victims of Crime and Abuse of Power
11. UN Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence Against Women in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice
12. UN Guidelines for Action on Children in the Criminal Justice System
13. Declaration on the Elimination of Violence Against Women

Reports

1. APCOF *Common Standards for Policing in Eastern Africa*
2. DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women *Gender and Security Toolkit*
3. AU *Operational Guidance Note on Gender and Security Sector Reform*

ABOUT THIS REPORT

The African Policing Civilian Oversight Forum (APCOF) is a partner with the Raoul Wallenberg Institute (RWI) in a Regional Africa Programme to achieve demonstrable improvement in access to justice for all and implementation of human rights commitments in Africa. APCOF and RWI have been working to support regional and continental commitments and interventions in Africa that are designed to promote rights-based reform of police organisations and their operational culture.

The adoption of the Common Standards for Policing in Eastern Africa in 2010 represents a crucial regional step in the promotion of human rights-compliant policing norms and practices, and sets an aspirational vision for human rights-compliant policing in the region. Since the adoption of the Common Standards, many other international developments have taken place, including work to address the issue of gender parity, protections and the intersectionality of gender and other forms of marginalisation, amongst others. This review of the Common Standards through a gender lens presents a unique opportunity to further develop the vision for gender mainstreaming in policing in the region.

ABOUT EAPCCO

The Eastern Africa Police Chiefs Cooperation Organisation (EAPCCO) is a regional police body whose membership consists of Chiefs of Police of the 14 countries. It was established in 1998 with the aim of strengthening police cooperation and joint strategies, sharing of crime-related information and harmonisation of laws in order to enhance the capacity of Law Enforcement Agencies to combat transnational organised crime.

ABOUT RWI

The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (RWI) is an independent academic institution established at Lund University in Sweden in 1984. For more than 30 years, RWI has worked to promote human rights by means of education, research and institutional development through cooperation with primarily government, academic and national human rights institutions in Europe, Africa, Asia, the Middle East and Latin America. RWI implements a wide range of human rights capacity development programmes internationally that seek to advance lasting change when it comes to the practical application of human rights through long-term, constructive cooperation with individuals, groups, institutions and organisations to maintain and strengthen abilities to define and achieve mutual human rights objectives, and through a process itself guided by human rights.

ABOUT APCOF

The African Policing and Civilian Oversight Forum (APCOF) is a network of African policing practitioners from state and non-state institutions. It is active in promoting police reform through strengthening civilian oversight over the police in Africa. APCOF believes that strong and effective civilian oversight assists in restoring public confidence in the police; promotes a culture of human rights, integrity and transparency within the police; and strengthens working relationships between the police and the community. APCOF achieves its goals through undertaking research and providing technical support and capacity building to state and non-state actors including civil society organisations, the police and new and emerging oversight bodies in Africa.

APCOF was established in 2004, and its Secretariat is based in Cape Town, South Africa.

ABOUT THE AUTHORS

FLORENCE SIMBIRI-JAOKO is an Advocate of the High Court of Kenya and the holder of a Bachelor of Laws (LL.B) degree from the University of Nairobi as well as a Master of Laws (LL.M) degree from the University of Bristol. She is currently teaching at the University of Nairobi (School of Law). She served as a Commissioner and Chairperson to the Kenya National Commission on Human Rights and on the Police Reform Coordinating Committee as well as the Police Reforms Implementation Committee, where she was a member of the sub-committee on drafting, which drafted the Independent Policing Oversight Authority Act. She has served as a member of the Steering Committee of the Network of African National Human Rights Institutions (NANHRI) and was a founding member of the East African Forum of National Human Rights Institutions.

DR VICTOR LANDO is an Advocate of the High Court of Kenya with a Bachelor of Laws (LL.B) degree from the University of Nairobi, a Master of Laws (LL.M) degree in Human Rights and Democratisation from the University of Pretoria and a Doctor of Laws (LL.D) degree also from the University of Pretoria. He has worked as a Senior Protection Officer with the International Rescue Committee, Senior Legal Counsel at the Kenya National Commission on Human Rights as well as a Protection Officer (SGBV specialist) with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Dr Lando is currently the Managing Partner at the firm of Kamau, Lando and Associates LLP and serves as a lecturer of law at the Riara Law School, Nairobi, where he teaches, among others, Constitutional Law, Public International Law, Human Rights Law, Criminal Law and Legal Research and Writing.



NORMES
COMMUNES
RELATIVES
AU MAINTIEN
DE L'ORDRE EN
AFRIQUE DE L'EST

Examen d'une perspective de genre

TABLE DES MATIÈRES

<i>ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES</i>	44
<i>AVANT-PROPOS</i>	45
<i>NOTE DE SYNTHÈSE</i>	47
PARTIE 1	19
Revue des normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est	49
Introduction	49
PARTIE 2	55
Cadre juridique et de politique de la CAE sur la dimension de genre	55
Introduction	55
Cadre de la CAE en matière d'égalité hommes-femmes	56
Conclusion	59
PARTIE 3	60
Les normes communes en tenant compte d'une perspective de genre	60
Introduction	60
Norme commune 1 : Rôle de la Police	60
Norme commune 2 : Le maintien de l'ordre conforme à l'état de droit	64
Norme commune 3 : Actions de la police	66
Norme commune 4 : Organisations policières	69
Conclusion	73
PARTIE 4	74
Réflexions, conclusion et recommandations	74
Introduction	74
Résumé des conclusions	74
Réflexions et recommandations proposées	75
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	78
<i>À PROPOS DE CE RAPPORT</i>	80
<i>À PROPOS DES AUTEURS</i>	82

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

44

APCOF	Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière
CADBEE	Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant
CADHP	Commission africaine des droits de l'homme et des peuples
CAE	Communauté de l'Afrique de l'Est
CAT	Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (ou Convention contre la torture)
CCF	Commission de la condition de la femme
CEDEF	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CIEFDR	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
CJAE	Cour de justice de l'Afrique de l'Est
CNUDE	Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant
DEVEF	Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (ou DEVAW)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EAPCCO	Organisation de coopération des chefs de police de l'Afrique de l'Est
FDN	Force de défense nationale (du Burundi)
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
LGBTI	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées
ODD	Objectifs de développement durable
ONU	Organisation des Nations unies (ou Nations unies)
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SOP	Procédures opérationnelles normalisées (ou PON)
UA	Union africaine
VBG	Violence basée sur le genre (ou violence à caractère sexiste ou violence basée sur le sexe ou violence sexiste)

AVANT-PROPOS

Alors que le monde continue de se transformer en village planétaire, la région très dynamique de l'Afrique de l'Est n'a pas été exclue de cette évolution. Elle s'intègre de plus en plus à la fois en tant que région et dans le monde. Cette intégration exige une approche plus proactive du maintien de l'ordre dans la région pour s'assurer de sa conformité aux normes internationales. En même temps, les opérations de maintien de l'ordre des différents pays de la région devraient être harmonisées. La Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et l'Organisation de coopération des chefs de police d'Afrique de l'Est (EAPCCO), en collaboration avec leurs partenaires, ont travaillé ensemble à l'amélioration des normes relatives au maintien de l'ordre dans la région.

En 2010, le Secrétariat de la CAE et l'EAPCCO ont élaboré les Normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est. De nombreux pays de la région les ont adoptées, ce qui a largement contribué à l'amélioration de l'action policière dans la région, en particulier dans le domaine des droits de l'homme et en ce qui concerne la question de la parité des sexes dans les services de police.

Toutefois, depuis 2010, la région et les fonctions de police ont subi de nombreux changements. Les Objectifs de développement durable (ODD) et l'Agenda 2063 de l'Union africaine (UA) sont deux des développements importants qui appellent à une révision du maintien de l'ordre. Ces nouveaux développements ont nécessité un examen des normes communes qui ont été élaborées en 2010.

Il est important que les forces ou les services de police reflètent les communautés qu'ils servent, y compris le rapport hommes-femmes des agents en service. Les décideurs politiques de la police devraient également réfléchir au genre, aux enfants

et aux personnes vulnérables dans la société. Les besoins particuliers des femmes, des enfants et des pauvres méritent une attention spéciale.

Les normes communes peuvent donner un guide clair sur la façon d'améliorer la représentation des sexes au sein de la police, grâce au recrutement, à la formation et à la promotion. Si les normes communes sont mises en application par les pays de la région, au fil du temps, nous aurons une représentation équilibrée hommes-femmes à tous les niveaux des services de police. Une représentation adéquate des hommes et des femmes à tous les niveaux de l'action policière contribuera fortement au maintien de l'ordre démocratique et respectueux des droits de l'homme.



M. Gedion Kimilu

*Chef du bureau régional d'INTERPOL à Nairobi et
du Secrétariat de l'EAPCCO*

NOTE DE SYNTHÈSE

Les normes communes pour la police ont été adoptées en 2010 en tant qu'initiative du Secrétariat de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et de l'Organisation de coopération des chefs de police de l'Afrique de l'Est (EAPCCO). Tirant parti des efforts continus déployés pour harmoniser les normes et les pratiques institutionnelles au sein de la CAE, les normes communes ont été préparées conjointement pour insuffler des approches du maintien de l'ordre fondées sur les droits de l'homme. Elles sont fondées sur les valeurs, les principes et les normes de la CAE, ainsi que sur les instruments des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies (ONU) et de l'Union africaine (UA) auxquels sont parties tous les États membres.

Les normes communes ont été adoptées pour être utilisées par les États membres au niveau national. Toutefois, depuis leur adoption, un certain nombre d'autres développements ont eu lieu aux niveaux mondial, régional et national qui ont fait progresser les notions des approches du maintien de l'ordre fondées sur les droits de l'homme. Parmi ceux-ci figurent les Objectifs de développement durable (ODD) et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 de l'ONU, ainsi que l'Agenda 2063 de l'UA.

En dépit de la poursuite des efforts régionaux visant à accroître progressivement la représentation et la participation des femmes au maintien de l'ordre, et, de la reconnaissance croissante des préoccupations uniques des femmes en matière de sécurité dans l'établissement des priorités policières et la budgétisation des ressources, il reste encore beaucoup à faire. À cet égard, la révision actuelle des normes communes examine et évalue leur exhaustivité en matière d'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine du maintien de l'ordre de la région. Cet examen a pour objectif global d'évaluer les normes communes relatives au

maintien de l'ordre en Afrique de l'Est par rapport aux prescriptions des cadres normatifs régionaux et internationaux sur l'égalité des sexes et sur les droits des femmes et d'étudier dans quelle mesure elles sont aptes à promouvoir l'adoption de normes et de pratiques relatives au maintien de la paix qui sont sensibles au genre.

L'examen a constaté que les normes communes sont fermement ancrées dans l'approche fondée sur les droits de l'homme en matière de maintien de l'ordre, et, de maintien de l'ordre démocratique. Elle a également établi qu'un certain nombre de développements tels que les ODD et l'Agenda 2063 nécessitent la prise de mesures plus concrètes de la part des États en ce qui concerne l'inclusion des citoyens les plus à risque et les plus vulnérables dans les projets de développement – en particulier pour ce qui est de l'Objectif 16 des ODD qui met l'accent sur la paix, la justice et les institutions efficaces. Une importance particulière est accordée au fonctionnement des systèmes pour tous qui ne laissent personne pour compte.

La clarté qui a été établie par ces développements doit se propager aux normes communes par des actions plus proactives et plus réalisables. En outre, bien que le langage tienne compte de la dimension de genre et dans certains cas y soit spécifique, des précisions s'imposent. Celles-ci pourraient être apportées en saisissant avec exactitude les différentes façons dont les femmes et les hommes font l'expérience de la sécurité et de la sûreté, et comment la police en tant qu'institution historiquement patriarcale a intériorisé la conception stéréotypée systémique des rôles de l'homme et de la femme (ou stéréotypes de genre systémiques). Cette démarche permettra un processus d'identification et de dénomination d'une culture institutionnelle insensible au genre qui fonctionne non seulement contre les femmes et les filles, mais aussi contre d'autres personnes et communautés marginalisées.

La principale recommandation est d'identifier tous les nouveaux développements aux niveaux mondial, régional et national qui fournissent un langage plus directif et des précisions sur les mesures visant à combler les écarts identifiés. Au niveau régional, la recommandation est d'utiliser les Lignes directrices de Luanda de 2015 sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention provisoire en Afrique ainsi que les procédures opérationnelles normalisées (SOP) récemment adoptées en matière de prévention et de réponse à la violence basée sur le genre (VBG) qui ont été élaborées par la police kényane et qui fournissent des lignes directrices sur la réception, l'enregistrement, les enquêtes et le renvoi des cas de VBG signalés à la police. Ces deux documents donnent des conseils pratiques sur les mesures qui peuvent améliorer l'intégration de la dimension de genre dans les organisations policières.

Aussi difficile que cela puisse paraître, les principaux modes de mise en application de ces conclusions sont, soit par l'élaboration d'une norme de genre autonome, soit par l'intégration dans les normes actuelles d'un langage plus directif et amélioré ainsi que de mesures concrètes. Il se peut qu'une norme commune autonome sur le genre ne puisse pas couvrir adéquatement toutes les questions et puisse déstabiliser l'orientation que les normes communes sous leur forme actuelle font ressortir. Par conséquent, une révision individualisée peut être l'approche la plus appropriée.

PARTIE 1

REVUE DES NORMES COMMUNES RELATIVES AU MAINTIEN DE L'ORDRE EN AFRIQUE DE L'EST

49

Introduction

Les objectifs d'intégration de la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE) tels qu'énoncés dans son traité constitutif comprennent le renforcement de la coopération dans, entre autres, les domaines de la politique, de l'économie, des affaires sociales et culturelles, de la sécurité, et, des affaires juridiques et judiciaires,¹ afin d'améliorer la qualité de vie des citoyens de tous les États partenaires.

La réalisation de ces objectifs d'intégration repose sur un ensemble de principes fondamentaux qui incluent la bonne gouvernance, la démocratie et la primauté du droit, de l'égalité hommes-femmes ainsi que la reconnaissance, la promotion et la protection des droits de l'homme et des peuples conformément aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.² Ces principes sont si importants que la Cour régionale de justice de la CAE, la Cour de justice de l'Afrique de l'Est (CJAE), a jugé qu'ils étaient essentiels et indispensables au succès du programme d'intégration et que leur inclusion dans le Traité de la CAE dénote un engagement sérieux des États partenaires à l'égard de la promotion et de la protection des droits de l'homme conformément aux impératifs du Traité.³

-
- 1 Voir l'article 5(1) du Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est, signé à Arusha, en Tanzanie, le 30 novembre 1999, qui est entré en vigueur le 7 juillet 2000.
 - 2 Voir l'article 6(d) du Traité de la CAE. D'autres dispositions se rapportant aux droits de l'homme au sein du cadre de la CAE figurent à l'article 3(3) (b), aux articles 5(1) et 5(3) (f), aux articles 120, 123 et 124 ainsi qu'aux articles 146 et 147b du Traité de la CAE.
 - 3 Voir *Samuel Mukira Mohochi c. Procureur général* de la République d'Ouganda, CJAE, Référence n° 5 de 2011 para 36, ainsi que *Plaxeda Rugumba c. Secrétaire général de la CAE et le Procureur général du Rwanda*, Réf. n° 8 de 2010, Division de première instance de la CJAE, paragraphe 37.

Il convient de savoir que ces nobles objectifs d'intégration ne peuvent prospérer sans la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité. Pour atteindre ces objectifs, il faut, entre autres, des opérations de maintien de l'ordre qui non seulement assurent la sécurité, mais qui défendent et promeuvent également les droits de la personne.

La CAE a consenti de grands efforts pour promouvoir ces objectifs du traité en harmonisant les normes juridiques et autres entre les États membres. En ce qui concerne l'application de la loi, des efforts ont été déployés dans le cadre du pilier « paix et sécurité » pour encourager l'harmonisation des grades, la formation conjointe ainsi que l'institutionnalisation des réunions régulières des chefs de police dans la région. Il convient de noter que les normes communes actuellement à l'étude ont été élaborées en collaboration avec l'Organisation de coopération des chefs de police d'Afrique de l'Est (EAPCCO) ainsi qu'avec le Secrétariat de la CAE.⁴ L'EAPCCO rassemble toutes les organisations policières de l'Afrique de l'Est, dont certaines ne sont pas membres de la CAE. Néanmoins, ses objectifs sont analogues à ceux poursuivis par la CAE en matière de coopération et d'harmonisation des pratiques.

Les normes communes ont été renforcées par les efforts formalisés d'élaboration d'un cadre de maintien de l'ordre qui favorise une approche fondée sur les droits en matière de sécurité et qui encourage et appuie la gouvernance démocratique. Par conséquent, l'élaboration des normes communes représente une étape régionale cruciale dans la définition et l'élaboration de la promotion des normes et des pratiques de maintien de l'ordre conformes aux droits de l'homme tant au niveau régional qu'au niveau de chaque État membre.

Ces normes, fondées sur les cadres juridiques et politiques de la CAE, s'inspirent d'un large éventail de normes en matière de droits de l'homme auprès de l'Organisation des Nations unies (ONU), de l'Union africaine (UA), ainsi qu'auprès de cadres juridiques nationaux respectifs des États partenaires. Depuis leur adoption, des développements importants ont eu lieu aux niveaux international, régional et national qui traitent, entre autres, de la parité hommes-femmes et la protection des droits, ainsi que de l'intersectionnalité de genre et d'autres formes de marginalisation.

En 2019, au Kenya, par exemple, le Service national de police a élaboré des procédures opérationnelles normalisées (SOP) pour traiter les cas de violence basée sur le genre (VBG), y compris la prise en charge des victimes.⁵ Lors de la présentation de ces SOP, l'Inspecteur général du Service de police kényan a souligné que :

Les SOP contribueront largement à l'amélioration de la compréhension des causes et des facteurs de VBG chez les agents de police, outre le fait de présenter dans ses grandes lignes le cadre juridique existant sur la prévention et la réponse aux infractions liées à la VBG. Un processus systématique d'enquête sur les cas de VBG a également été fourni, tandis que les faits saillants des principes fondamentaux dans la prise en charge des victimes de manière professionnelle, entre autres lignes directrices

4 Voir le site Web de la CAE. Disponible à : <https://www.eac.int/security/77-sector/peace-security> (consulté le 19 décembre 2020).

5 Consulter le site Web du Service national de police du Kenya. Disponible à <http://www.nationalpolice.go.ke/2015-09-08-17-56-33/news/271-nps-unveils-standard-operating-procedures-for-prevention-and-response-to-gender-based-violence.html> (consulté le 18 décembre 2020).

relatives au traitement de ces cas, ont été énoncés dans les SOP. Finalement, ces SOP sont orientées vers l'inculcation d'un comportement et d'attitudes sensibles au genre chez les agents de police, l'amélioration de leur capacité de répondre efficacement aux crimes sexistes et de renforcer un effort collectif et soutenu de prévention de la VBG dans toutes les communautés du Kenya.⁶

En 2015, au niveau régional, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a adopté les Lignes directrices de Luanda sur les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention provisoire en Afrique.⁷ Les procédures préalables au procès, en particulier la détention, sont critiques dans le système de justice pénale et peuvent être sujettes à des abus. En effet, malgré les dispositions juridiques, les suspects n'ont souvent pas accès aux services juridiques et parce que les centres de détention ont tendance à être surpeuplés avec peu d'attention accordée aux besoins et aux conditions de base. Cette situation place les détenus dans des situations très précaires. Les Lignes directrices étaient donc une mesure opportune d'apporter plus de clarté et de considération pratique en vue d'assurer le respect des normes mondiales, régionales et nationales.

Le préambule des Lignes directrices note avec préoccupation que le recours arbitraire, excessif et parfois abusif à la garde à vue et à la détention provisoire répandu dans plusieurs États membres qui sont caractérisés par la faiblesse des systèmes de justice pénale. Ils reconnaissent également que, dans de nombreux pays africains, les personnes placées en garde à vue et en détention provisoire souffrent des limitations arbitraires de leurs droits, de mauvaises conditions de santé et subissent la torture, des peines ou des traitements inhumains et dégradants.

Les Lignes directrices réaffirment les normes internationales et de l'UA sur la détention provisoire. Elles sont fondées sur les principes qui soulignent et garantissent le droit des suspects d'être traités avec respect et dignité au motif qu'ils sont présumés innocents jusqu'à ce que leur culpabilité ait été légalement établie. En particulier, la Partie 7 des Lignes directrices traite des personnes vulnérables – la Ligne directrice n° 30 prévoit la non-discrimination dans la mise en œuvre de mesures spécifiques visant à protéger les groupes vulnérables dans les termes suivants :

Les mesures élaborées pour protéger les droits des personnes ayant des besoins spécifiques, incluant les enfants, les femmes (en particulier les femmes enceintes ou allaitantes), les personnes atteintes d'albinisme, les personnes âgées, les personnes atteintes du SIDA ou séropositives, les réfugiés, les travailleurs du sexe, sur base de l'identité sexuelle, les réfugiés ou demandeurs d'asile, les non-citoyens, les apatrides, les membres de minorités raciales ou religieuses, ou toute autre catégorie de personnes ayant des besoins spécifiques, ne doivent pas être considérées comme discriminatoires ni appliquées de manière discriminatoire.

Ces deux éléments sont de bons exemples d'efforts déployés aux niveaux national et régional pour clarifier le rôle de la police dans les sociétés démocratiques en renforçant

6 Comme mentionné plus haut.

7 Consulter le site Web de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Disponible à <https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=100> (consulté le 18 décembre 2020).

leurs interactions avec les citoyens pour se conformer aux valeurs et principes fondés sur les droits de l'homme.

Par conséquent, cette revue vise à évaluer les normes communes par rapport aux dispositions des cadres normatifs régionaux et internationaux sur l'égalité hommes-femmes et les droits de la femme, et, à examiner dans quelle mesure elles sont aptes à promouvoir l'adoption de normes et de pratiques de maintien de l'ordre adaptées au genre. À cet égard, on s'attendrait à ce que les normes soient continuellement révisées au niveau national afin de les améliorer chaque fois que de nouvelles normes, pratiques ou procédures sont adoptées pour leur mise en œuvre par la police.

Les États partenaires de la CAE ont souscrit à plusieurs normes et instruments internationaux et régionaux relatifs à la promotion de la parité des sexes, à l'équité entre hommes et femmes et à la promotion et à la protection des droits de la femme. En particulier, ils sont tous membres de l'ONU et sont donc liés par l'obligation de promouvoir et de protéger les droits de l'homme telle qu'énoncée à l'article 55 de la Charte des Nations Unies. Ils sont également parties aux principaux instruments des droits de l'homme adoptés en vertu du cadre de l'ONU.⁸ En outre, en tant que membres de l'UA, les États partenaires de la CAE sont liés par les principes des droits de l'homme et de la parité des sexes énoncés, entre autres, dans l'Acte constitutif de l'Union africaine, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatifs aux droits des femmes en Afrique (ou Protocole de Maputo), ainsi que la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (CADBEE). Par ailleurs, ils sont parties à l'Agenda 2063 de l'UA, qui s'engage et fournit une feuille de route aux États membres afin d'assurer la réalisation de l'égalité hommes-femmes dans tous les domaines d'ici à 2063.

Leurs constitutions, leurs lois et leurs politiques nationales respectives, contiennent des dispositions solides sur l'égalité hommes-femmes, la parité des sexes et l'inclusion. La Constitution burundaise (article 129) stipule la représentation d'un quota minimum de 30 % de femmes au gouvernement et à l'Assemblée nationale (article 164). L'article 143 prévoit une administration publique représentative de la population, y compris des femmes. Un rapport de l'ONU sur le Burundi indique que les femmes représentent 42,8 % du personnel dans l'administration centrale et 32 % dans les administrations locales.⁹

Un rapport ultérieur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) indique que malgré des défis considérables au Burundi, le genre est progressivement intégré dans divers secteurs du pays et que de bonnes pratiques existent. Par exemple, une stratégie nationale d'intégration de la dimension genre au sein de la Force de défense nationale (FDN) a été élaborée pour corriger progressivement la représentation

8 Il s'agit notamment du Pacte international relatifs aux droits civils et politiques (PIDCP), du Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant (CNUDE), de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEFDR), la Convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), ainsi que la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles.

9 Voir le Rapport sur le développement humain 2011, PNUD. Disponible à : http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table1 et au Tableau 4 .pdf (consulté le 18 décembre 2020).

plutôt faible des femmes dans le secteur de la sécurité.¹⁰ Certains États membres disposent de commissions de l'égalité hommes-femmes¹¹ et l'Ouganda a établi une Commission de l'égalité des chances ayant un large mandat pour, entre autres facteurs, éliminer la discrimination et les inégalités fondées sur le sexe. En outre, certains membres ont des ministères et/ou des départements qui sont dédiés à traiter divers aspects des questions de genre.

Toutefois, malgré la poursuite d'efforts régionaux et nationaux visant à accroître progressivement la représentation et la participation des femmes aux fonctions de police, la reconnaissance de certains aspects de préoccupations féminines uniques en matière de sécurité dans l'établissement des priorités de la police, et, la budgétisation des ressources, il reste encore beaucoup à faire. C'est dans ce contexte que cet examen des normes communes, offre, en tenant compte d'une perspective de genre, l'occasion unique d'affiner la vision de l'intégration du genre dans les services de maintien de l'ordre de la région.

Il est prévu que les constatations et les conclusions de cette revue serviront de base à des recommandations sur la façon dont les normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est peuvent être renforcées pour s'assurer de leur sensibilité au genre et que leur amélioration leur permettront de servir ailleurs de modèle de normes régionales relatives au maintien de l'ordre sensible au genre.

Ce rapport est structuré en quatre parties :

1. La **Partie 1** présente un cadre contextuel, une méthodologie et les sources utilisées pour effectuer l'examen.
2. La **Partie 2** résume le cadre juridique et de politique sur l'équité entre les sexes et l'inclusion hommes-femmes au sein de la CAE et se termine par un bref commentaire sur le concept de genre tel qu'il est compris aux fins des normes communes de la CAE.
3. La **Partie 3** analyse chacune des quatre normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est en tenant compte d'une perspective de genre.
4. La **Partie 4** résume les constatations sur la mesure dans laquelle les normes communes reflètent les engagements internationaux, régionaux et sous-régionaux en matière de genre. Cette partie conclut le rapport en proposant des mesures possibles à prendre par les États partenaires de la CAE en vue d'améliorer la sensibilité au genre, l'inclusion hommes-femmes et la parité des sexes dans leurs environnements de police respectifs.

Le rapport procédera à une analyse approfondie de genre de chacun des quatre domaines abordés par les normes communes et les examinera par rapport aux normes internationales, régionales et sous-régionales existantes, dont, entre autres :

10 Voir Rapport mondial sur l'égalité des sexes dans l'administration publique. Disponible à : https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/gepa.html www.undp.org › library › GEPA_Burundi_CS_FR_Web Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) (2017) Égalité des sexes et autonomisation des femmes dans l'administration publique – Étude de cas sur la Burundi 2017 (consulté le 16 décembre 2020).

11 Voir la Commission ougandaise de l'égalité des chances. Disponible à : <https://www.eoc.go.ug/> (consulté le 18 décembre 2020).

- a) La Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) et les travaux du Comité de la CEDEF tels que ses recommandations générales et ses avis de politiques.
- b) Les ODD et, en particulier, les engagements en faveur de la parité des sexes et du renforcement de la sûreté et de la sécurité dans les objectifs n° 5 et 16 respectivement.
- c) La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, l'Agenda 2063 et en particulier le Protocole de Maputo sur les droits des femmes en Afrique.
- d) Le Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est et d'autres documents de politique sous-régionaux pertinents, tels que la 5^e Stratégie de développement de la CAE (2016/17-2020/21), les résolutions du Conseil des ministres de la CAE et les résolutions pertinentes de l'Assemblée législative est-africaine.

Outre les normes internationales et régionales précitées, des cadres normatifs sur la parité des sexes au sein des cadres législatifs et de politiques nationaux ou intérieurs des États partenaires ont également été identifiés et peuvent être transposés et appliqués dans le contexte de l'égalité hommes-femmes dans les services de police au niveau sous-régional.

PARTIE 2

CADRE JURIDIQUE ET DE POLITIQUE DE LA CAE SUR LA DIMENSION DE GENRE

55

Introduction

L'égalité et la non-discrimination, le respect des droits de l'homme et l'autonomisation des couches marginalisées de la société sont mondialement reconnus par toutes les nations et sont au cœur des relations humaines, affirmant le principe de la valeur inhérente de tous les êtres humains. Malheureusement, la société se caractérise par la discrimination et les inégalités, tout particulièrement, en ce qui concerne les rôles attribués selon le genre, biaisés au détriment des femmes et des filles. Une compréhension conceptuelle du genre est donc importante car elle fournit une perspective utile pour remettre en question et défier les croyances et les inégalités discriminatoires, préjudiciables et limitatives, ce qui permet aux individus, aux communautés et aux sociétés à leur tour, de poursuivre le combat pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes qui sont des facteurs essentiels pour le développement social, culturel et économique.

Les notions et définitions dominantes du genre se rapportent à l'état d'être homme ou femme.¹² Il définit et différencie les rôles, les droits, les responsabilités et les obligations des femmes et des hommes. Les différences biologiques innées entre les femmes et les hommes sont interprétées par la société pour créer un ensemble d'attentes sociales qui définissent les comportements qui conviennent aux femmes et aux hommes et qui déterminent l'accès différentiel des femmes et des hommes aux droits, aux ressources et au pouvoir dans la société. Bien que la nature et le

12 Voir Eckert, Penelope et McConnell-Ginet, Sally. 2013. *Language and gender*. Deuxième Edition. Cambridge et New York: Cambridge University Press. Voir également West, Candace et Zimmerman, Don. 1987. Doing gender. *Gender and Society*, 1:125-151. Disponible à : <https://web.stanford.edu/~eckert/PDF/Chap1.pdf> (consulté le 10 décembre 2020).

degré spécifiques de ces différences varient d'une société à l'autre, ils favorisent généralement les hommes, créant un déséquilibre dans le pouvoir et l'inégalité entre les sexes qui existe dans la plupart des sociétés dans le monde. Toutefois, il est également important de souligner qu'une appréciation plus large du genre, que cette évaluation adopte, transcende la référence binaire traditionnelle à l'homme ou à la femme, et inclut les expériences, les droits et les besoins uniques des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI) dans le cadre du continuum des sexes.¹³

Parvenir à l'égalité des sexes dans les services de police et grâce à eux, ne doit pas se limiter à l'ajout d'un nombre plus important de femmes. Il s'agit de transformer les relations de pouvoir qui soutiennent les inégalités, la discrimination et la VBG. Il s'agit de protéger les droits de l'homme de tous les peuples et de permettre leur pleine contribution à la vie publique. En tant que principaux prestataires de services de sûreté et de sécurité des personnes et des biens au niveau national, les services de police sont tenus d'intégrer et de rationaliser les perspectives de genre conformément aux normes nationales, régionales et mondiales. Si l'intégration se concrétisait, elle devrait se traduire par un maintien de l'ordre plus efficace, des sociétés plus sûres et un état de droit plus fort.

Cadre de la CAE en matière d'égalité hommes-femmes

Les articles 5.3(e), 6(d), 121 et 122 du Traité de la CAE soulignent l'intégration des questions d'égalité hommes-femmes et le respect des droits des femmes comme l'un des principes fondamentaux du processus d'intégration de la CAE. Il a également reconnu l'importance de l'égalité des sexes et, rehausse le rôle des femmes dans le développement socio-économique et les entreprises vers la réalisation des objectifs généraux de la CAE.

Au niveau institutionnel, le Conseil sectoriel de la CAE sur le genre, la jeunesse, l'enfance, la protection sociale et le développement communautaire est l'organe décisionnel de la Communauté, responsable de toutes les questions politiques relatives au genre, à la jeunesse, aux enfants, à la protection sociale, aux personnes handicapées et au développement communautaire.

En outre, la 5^e Stratégie de développement de la CAE (2016/17-2020/21) prévoit l'intégration du genre dans toutes les interventions stratégiques de la Communauté et la promotion des femmes dans le développement socio-économique, ainsi que dans les structures d'affaires et de gouvernance.¹⁴

De la même façon, la Vision 2050 de la CAE prévoit l'intégration de l'autonomisation des femmes et de l'égalité des sexes afin d'assurer la participation des femmes à la transformation de la région.¹⁵ En outre, en 2018, la CAE a adopté sa politique en matière

13 Voir généralement ONU Femmes, Concepts et Définitions. Disponible à : <https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm> (consulté le 18 décembre 2020).

14 Voir la Stratégie de développement de la CAE. Disponible à : <http://repository.eac.int/handle/11671/1952> (consultée le 16 décembre 2020).

15 Voir la Vision 2050 de la CAE. Disponible à : <http://repository.eac.int/bitstream/handle/11671/567/EAC%20Vision%202050%20FINAL%20DRAFT%20OCT-%202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (consultée le 12 décembre 2020).

de genre qui fournit un cadre pour accélérer la réalisation de l'égalité des sexes, de l'équité entre les hommes et les femmes, la non-discrimination et les droits fondamentaux en Afrique de l'Est.¹⁶

Notamment, les constitutions nationales prévoient les exigences minimales pour la représentation des femmes. L'article 9 de la Constitution rwandaise fixe un seuil minimum de 30 %. Les articles 129, 164, 182(2) de la Constitution burundaise fixent également un quota minimum de 30 % de représentation des femmes. En outre, l'article 78 de la Constitution ougandaise stipule que le Parlement doit se composer, entre autres, d'une représentante pour chaque district. Dans l'article 180(2)(b), un tiers des membres de chaque administration publique locale doit être des femmes. L'article 27(8) de la Constitution kényane prévoit que deux tiers au maximum des postes conférés par élection et obtenus par nomination doivent être au profit de l'un ou l'autre sexe. Ces dispositions progressistes en matière d'action positive pour l'inclusion des femmes dans les postes électifs et pourvus par nomination ont considérablement augmenté le nombre de législatrices à des postes d'éluës et à d'autres postes de direction dans toute la région.¹⁷ En outre, les visions directrices à long terme et les plans nationaux de développement stratégique ont profondément ancré l'intégration d'une perspective de genre, l'égalité des sexes et l'équité hommes-femmes.¹⁸ Enfin, les États partenaires de la CAE ont mis en place des institutions spécifiques chargées de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. Il s'agit notamment des Conseils nationaux des femmes (Rwanda et Ouganda), de la Commission nationale pour le genre et la parité (Kenya) et la Commission de l'égalité des chances (Ouganda).

La CAE compte beaucoup sur ses États membres et sur la collaboration entre les institutions compétentes en son sein, pour mettre en œuvre ses stratégies. En ce qui concerne le genre, l'accent est mis sur l'intégration de cette dimension, telle que guidée par la politique de la CAE en matière de genre. Il est à noter que :

Les femmes, bien qu'elles représentent plus de 60 pour cent de la population de la CAE, sont encore marginalisées dans les processus décisionnels et ont un accès limité à l'éducation, aux finances ainsi qu'aux technologies de l'information et de la communication, par rapport à leurs homologues masculins. Afin de relever les défis susmentionnés, les États partenaires ont pris plusieurs mesures pour remédier aux déséquilibres rencontrés sur le genre féminin à travers l'histoire humaine. Ces mesures sont intervenues par le biais, entre autres, de l'adoption et de la mise en œuvre de différentes politiques et cadres juridiques.¹⁹

16 Voir la politique en matière de genre de la CAE. Disponible à : <https://www.eac.int/press-releases/146-gender,-community-development-civil-society/1217-eac-launches-gender-policy> (consultée le 16 décembre 2020).

17 L'action positive dans le milieu politique a considérablement augmenté la représentation des femmes au Parlement rwandais, de 63,8% à l'Assemblée nationale (Chambre basse) et de 38,5 % au Sénat (Chambre haute). Au Burundi de 36,4% à l'Assemblée nationale et 41,9% au Sénat. En Ouganda de de 35%. En République unie de Tanzanie, la représentation des femmes s'élève à 36 %. Le Kenya est le pays qui obtient le moins bon résultat avec une représentation des femmes de 27,8 %.

18 Voir Vision 2030 du Kenya, Vision 2040 de l'Ouganda, Vision 2025 de la République unie de Tanzanie, Vision 2020 du Rwanda, Vision 2025 du Burundi, et Vision 2040 du Soudan du Sud et d'autres stratégies de développement clés.

19 Voir <https://www.eac.int/security/police-matters> (consulté le 10 décembre 2020).

Dans le cadre du secteur thématique de la paix, de la sécurité et de la coopération en matière de police, la CAE a identifié diverses questions telles que l'harmonisation des grades, la formation conjointe et les réunions régulières des chefs de police.²⁰ De la même manière, le secteur des affaires juridiques et judiciaires réunit les chefs d'institutions pour interagir régulièrement et rechercher une plus grande harmonisation.

Au niveau normatif général, la CAE a, par rapport à l'UA et à l'ONU, des valeurs et des principes très similaires en matière de promotion et de protection de l'égalité des sexes et de la non-discrimination. Toutefois, mis à part les stratégies qui sont assez générales, la CAE ne dispose pas d'instruments semblables tels que des lignes directrices et d'autres outils. À cet égard, les normes communes sont une réalisation unique et novatrice qui offrent la possibilité de prendre des mesures plus concrètes pour promouvoir l'égalité des sexes et la non-discrimination des acteurs du secteur de la justice pénale au sein des États parties. Compte tenu des relations de travail étroites et de la volonté d'harmoniser les cadres juridiques, de politiques et institutionnels, l'amélioration des normes communes afin de renforcer et de fournir davantage de mesures en matière de genre permettrait de se conformer à la philosophie de la CAE.

Ces normes et institutions sous-régionales et nationales fonctionnent en parallèle à un cadre régional et international solide qui comprend, entre autres, des traités, des résolutions, des déclarations et d'autres normes de droit indicatif (législation non contraignante) sur les droits de l'homme.²¹

Tous les États partenaires participent activement à la Commission de la condition de la femme (CCF) de l'ONU. Il s'agit d'un forum essentiel pour les États parties afin qu'ils puissent rendre compte de la mise en œuvre des divers instruments sur les droits des femmes et des filles, les évaluer et en faire le bilan. L'utilisation d'une approche thématique du reporting (présentation de rapports) assure que l'accent est mis sur les domaines les plus difficiles qui se remettent de leur lutte en faveur de l'égalité et de la non-discrimination des femmes et des filles, et, les met en lumière.

En tant que membres de l'ONU, tous les États sont parties aux Objectifs de développement durable (du Programme de développement durable à l'horizon 2030)

20 Comme ci-dessus.

21 Il s'agit par exemple de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH de 1948), de la Convention sur les droits politiques de la femme (1952), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF de 1979) et son Protocole facultatif (adopté en octobre 1999 et qui est entré en vigueur en décembre 2000), la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (DEVEF de 1993), le Programme d'action de Beijing (1995), la Résolution 1325 des Nations unies sur les femmes, la paix et la sécurité et les six résolutions ultérieures - Résolution 1820 (2008), Résolution 1888 (2009), Résolution 1889 (2009), Résolution 1960 (2010), Résolution 2122 (2013) et Résolution 2106 (2013). Parmi les autres normes applicables figurent, entre autres, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) de 1984, la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui (1949), la Convention relative aux droits de l'enfant (CNUDE de 1989), la Convention de 1958 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession. Les instruments régionaux incluent la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP de 1983), le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (le Protocole de Maputo de 2003), la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique (2004), et les Stratégies prospectives d'action de Nairobi pour la promotion de la femme (1985).

adoptés en 2015²² dont « l'appel au clairon » de ne laisser personne de côté, souligne la nécessité de veiller à ce que les personnes vulnérables telles que les femmes et les filles soient au centre du développement durable. Au cœur du Programme 2030 figure clairement la notion que les droits de l'homme, la paix et la sécurité, et le développement sont étroitement liés et se renforcent mutuellement. Dans son ensemble, l'importance d'améliorer l'accès à la justice, d'assurer la sûreté et la sécurité ainsi que de promouvoir les droits de l'homme pour le développement durable, se reflète. L'ODD 16, en particulier, marque l'intersection entre la paix et la sécurité et le développement durable, notamment par la mise en place d'institutions efficaces. Les organisations policières sont essentielles à la prestation de services de sécurité et, en particulier, à l'assurance de ne laisser personne pour compte, en adoptant des engagements inclusifs, participatifs et transparents avec tous les citoyens et plus encore avec les personnes à risque.

En outre, en tant que membres de l'UA, ils sont également parties à l'Agenda 2063²³ également adopté en 2015. Analogue aux ODD, il s'agit d'une feuille de route vers des objectifs de développement continentaux qui sont enracinés dans la non-discrimination, l'égalité entre les hommes et les femmes et le renforcement des droits des plus vulnérables du continent.

Ces programmes de développement régionaux et mondiaux sont des voies importantes pour les membres de la CAE afin de manifester leur attachement à la réalisation au niveau national des droits de l'homme inclusifs et à des communautés sensibles au genre. Cet engagement ne peut être discerné qu'en examinant les mesures prises aux niveaux juridique, politique, administratif et institutionnel. La transformation des organisations policières pour atteindre ces objectifs est au cœur des normes communes et, par conséquent, de la nécessité d'assurer des alignements complets.

Conclusion

Au vu de ce qui précède, il est clair que la CAE a donné de l'importance à l'égalité et à l'équité entre les hommes et les femmes après avoir établi un cadre juridique solide, de politique et institutionnel pour la réalisation de ses impératifs en matière de genre. En outre, la CAE s'est alignée sur les normes et les cadres aussi bien régionaux (UA) qu'internationaux (ONU) en matière de protection des droits de la femme et de promotion de l'égalité hommes-femmes, et ses États partenaires constitutifs ont également pris leurs propres engagements nationaux en faveur du même idéal. La partie suivante analyse les normes communes en tenant compte de la perspective de genre afin de déterminer leur cohérence avec les cadres susmentionnés pour la protection des femmes et la réalisation de la parité des sexes.

22 <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html> (consulté le 18 décembre 2020).

23 Pour un aperçu détaillé de l'Agenda 2063, consulter <https://au.int/en/agenda2063/overview> (consulté le 18 décembre 2020).

PARTIE 3

LES NORMES COMMUNES EN TENANT COMPTE D'UNE PERSPECTIVE DE GENRE

Introduction

Adoptées en 2010, les Normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est s'inspirent des normes mondiales, régionales et nationales en matière de droits de l'homme et déterminent une vision ambitieuse d'un maintien de l'ordre respectueux des droits de l'homme dans la région. Ces lignes directrices ont été reproduites et adaptées pour être utilisées dans divers contextes nationaux dans les États partenaires de la CAE, sous la forme d'une législation nationale et de lignes directrices opérationnelles. Cette partie examine dans quelle mesure elles abordent la parité des sexes, l'inclusion d'une perspective de genre et la sensibilité au genre dans le cadre du maintien de l'ordre.

Norme commune 1 : Rôle de la Police

Cette norme donne le ton aux autres normes communes en fixant largement le rôle global de la police.

En particulier, elle prévoit ce qui suit :

- i. La police doit protéger la vie, les biens, la liberté et la sécurité de la personne.
- ii. La police doit maintenir la sécurité publique et la paix sociale.
- iii. La police doit respecter l'état de droit en tant qu'élément essentiel à la sécurité humaine, à la paix et à la promotion des droits et libertés fondamentaux.

Du point de vue du genre, ce rôle primordial de la police trouve son expression en particulier dans les articles 2, 3 et 4 du Protocole de Maputo qui stipule que chaque femme a droit au respect de sa vie, de son intégrité physique et à la sécurité de sa personne, de manière non discriminatoire, et avec toutes les garanties de sa dignité inhérente.

Toutefois, lors de l'étude de cette norme commune, il est impératif de noter qu'il existe des différences et des inégalités entre la sécurité des femmes et celle des hommes. Afin d'aborder efficacement les buts et les objectifs en matière d'égalité hommes-femmes, il faut mettre l'accent sur cinq questions spécifiques et interdépendantes de la sécurité humaine relatives aux femmes et aux filles :

1. Violence à l'égard des femmes et des filles : en tant que victimes d'actes criminels, les femmes et les filles sont plus susceptibles d'être victimes d'intimidation et de coercition supplémentaires et, bien que l'ampleur et les niveaux ne conduisent pas toujours à une escalade jusqu'à la protection formelle et officielle des témoins, il est toujours nécessaire que la police, en tant qu'enquêteur, mette en place des mesures pour faire face à de telles éventualités.
2. Les inégalités entre les sexes dans le contrôle des ressources : cette question pourrait conduire à la diminution des délits liés à la propriété/aux biens signalés en particulier, par les femmes mariées. Ce problème pourrait également avoir une incidence sur la façon dont les éléments criminels ciblent les femmes en tant que victimes primaires ou secondaires d'infractions pénales.
3. Les inégalités entre les sexes dans le pouvoir et la prise de décision : lorsque ce problème n'est pas étudié et bien compris, les enquêteurs affectés aux crimes pourraient ne pas prendre en considération certains crimes contre les femmes car ils ont peut-être été persuadés de les régler à l'amiable, pour des raisons de « paix » ou d'honneur familial.
4. Les droits fondamentaux des femmes : la clarté de l'intersection entre la violation des droits et la perpétration d'infractions pénales est un élément essentiel à l'apport de précisions aux stratégies et aux mécanismes de protection des femmes et des filles.
5. Les femmes (et les hommes) en tant qu'acteurs, et non victimes : les acteurs ont des circonstances socio-économiques et des motivations différentes pour participer à des activités criminelles et une compréhension de celles-ci du point de vue du genre est susceptible d'aboutir à des mesures préventives mieux ciblées.

Compte tenu des perspectives de genre ci-dessus, la norme doit être examinée sous deux aspects différents : premièrement, l'obligation de la police de protéger les femmes et les filles contre les actions de tiers ; deuxièmement, de veiller à ce que la police en tant qu'institution, et les agents en tant qu'individus, s'abstiennent de tout acte ou de toute omission qui nuirait à la vie, à la liberté et à la sécurité, et, plus encore, lorsque cet acte ou cette omission aurait un impact disproportionné en raison du sexe, de l'identité ou d'autres vulnérabilités des victimes ou des auteurs d'une infraction.

En ce qui concerne le maintien de la sécurité publique et de la paix sociale, l'application de la perspective de genre peut clarifier la façon dont les hommes et les femmes ressentent différemment la sûreté et la sécurité dans les espaces publics. Par exemple, situer des services communs ou des services publics dans des espaces non sécurisés et dangereux, augmente ainsi les possibilités de cibler les personnes vulnérables lorsqu'elles accèdent à ces services. Une telle clarté conduirait à des stratégies et des mesures plus précises pour lutter contre la criminalité et la violence sexistes, et ce de manière plus efficace et efficiente.

Le concept de l'état de droit prescrit qu'aucune personne n'est au-dessus de la loi et que la législation de l'état s'applique à chaque personne de manière égale et sans discrimination. Le droit national et le droit international énoncent des principes minimaux de la justice pénale dont l'objectif est de maintenir et faire respecter l'état de droit et les droits de l'homme dans le contexte du maintien de l'ordre. Il s'agit notamment du droit à un procès équitable et à une audience publique devant une magistrature compétente et indépendante, du droit à la présomption d'innocence jusqu'à ce que la culpabilité ait été légalement établie, des dispositions relatives à la défense, ainsi que du droit de ne pas être arrêté ou détenu de manière arbitraire.

Nonobstant ce qui précède, les groupes marginaux, y compris les femmes, les enfants, les personnes LGBTI et les personnes appartenant à des minorités ethniques ou religieuses, continuent de souffrir de mauvais services, de la négligence ou même des abus de la part des services de police censés les protéger, alimentés par des stéréotypes sexistes qui promeuvent des idées rigides sur les rôles et les attentes des hommes et des femmes, des garçons et des filles. En particulier, la communauté LGBTI peut être ciblée sur la façon dont elle choisit de s'identifier.²⁴ Jusqu'à récemment, la plupart des juridictions mettaient les hommes ayant des rapports sexuels avec d'autres hommes hors la loi, et déclaraient illégal ce que l'on appelle actes indécents ou contre nature. En Afrique de l'Est, le seul pays sans dispositions légales contre les actes homosexuels est le Rwanda, tandis que l'Ouganda a les modifications les plus récentes (2013) qui élargissent le champ des actes sexuels interdits avec des peines très sévères.²⁵ Dans certains États, arrêter de tels hommes, enquêter sur eux et les poursuivre en justice, était et reste toujours de la responsabilité des organismes d'application des lois. En Irlande du Nord, les communautés et les individus LGBTI se sont plaints de harcèlements de la part d'agents de sécurité.²⁶ Au Kenya, les expériences de la communauté des réfugiés LGBTI reflètent les attitudes sociétales qui prévalent. Par conséquent, la nécessité de travailler, de surveiller et d'évaluer continuellement les initiatives visant à améliorer les connaissances et la capacité d'aborder le secteur de la sécurité et les groupes vulnérables.

24 Voir la boîte à outils « Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité » du DCAF (Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité), de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe)/BIDDH (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme), d'ONU Femmes, disponible en ligne à : <https://dcaf.ch/gender-and-security-toolkit> <https://www.osce.org/files/f/documents/1/0/30654.pdf> (consultée le 16 décembre 2020).

25 <https://www.loc.gov/law/help/criminal-laws-on-homosexuality/african-nations-laws.php>

26 Duggan, Marian. 2012. *Conflict queering: Examining lesbian and gay experiences of homophobia in Northern Ireland*. Farnham: Ashgate Publishing.

Une boîte à outils élaborée pour aborder le genre dans les réformes du secteur de la sécurité²⁷ a noté que des progrès importants avaient été réalisés :

Néanmoins, comme en témoignent une série d'études faisant le point au niveau mondial, des défis majeurs subsistent qu'il faudra relever avant de parvenir à l'égalité hommes-femmes et de surmonter la discrimination sexuelle, tant dans le secteur de la sécurité et de la justice que dans la société en général. Les mesures visant à accroître l'accès des femmes à la justice et à la sécurité et à y participer sont parfois restées symboliques, ne parvenant pas à apporter un vrai changement. En outre, dans de nombreuses régions du monde, l'espace politique pour promouvoir l'inclusion, l'égalité et les droits de l'homme est sous pression en raison d'une sécuritisation de plus en plus associée à la lutte contre l'extrémisme violent et à la résistance active au changement social progressif pour les droits des femmes et l'égalité hommes-femmes.

Les organisations policières doivent donc trouver des moyens créatifs de garantir la réalisation de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes et du respect de tous ceux qui interagissent avec leurs services. À cet égard, la norme commune peut être considérée au niveau administratif, en identifiant les individus, les groupes et les situations les plus à risque, et ce, afin de prendre des mesures pratiques pour combler les écarts en répondant mieux aux différents besoins et expériences en matière de sécurité des hommes, des femmes, des filles et des garçons, y compris des personnes LGBTI. Cette approche crée une communauté plus sûre, qui permet à tous les membres de la société de contribuer à l'élimination d'un obstacle clé à l'égalité.

Les services de police ont la responsabilité de veiller à ce que toutes les personnes soient traitées avec respect, que leur dignité soit préservée et que les crimes perpétrés contre elles soient traités sérieusement, quel que soit leur sexe. En outre, celles qui peuvent être accusées de crimes devraient également être traitées de manière humaine et digne, en tenant dûment compte des diktats spécifiques de leurs besoins en matière de genre. Ce comportement peut jouer un rôle important dans l'équité des procédures, qui contribue à la légitimité du système de justice et gagne la confiance du public et donc sa coopération. Les services de police qui font progresser l'égalité des sexes sont axés sur les citoyens, servent les besoins et les intérêts de tous et prêtent attention aux groupes historiquement marginaux, tels que les femmes, les filles, les personnes LGBTI, les personnes handicapées et d'autres minorités ethniques, raciales, politiques ou religieuses. Afin d'offrir ce genre de service inclusif et sensible, le service de police doit lui-même être représentatif, respectueux, embrasser une culture de diversité, d'égalité et de non-discrimination.

27 https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/440834_0.pdf . Les études auxquelles il est fait référence sont les suivantes : UN Women. 2015. Preventing conflict, transforming justice, securing the peace – a global study on the implementation of United Nations Security Council Resolution 1325. New York: UN Women.; Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute Oslo. 2017. Women, Peace and Security Index 2017/18: Tracking sustainable peace through inclusion, justice, and security for women. Washington, DC: GIWPS and PRIO.; Ghittoni, Marta, Lehouck, Léa and Watson, Callum. 2018. Elsie Initiative for Women in Peace Operations: Baseline study. Geneva: DCAF.; UN Women. 2018. *Turning promises into action: gender equality in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: UN Women; UN Women, IDLO, World Bank and Task Force on Justice. 2020. Justice for women: high-level group report. New York: UN Women, IDLO, World Bank and Task Force on Justice.

Norme commune 2 : Le maintien de l'ordre conforme à l'état de droit

Le concept de l'état de droit présuppose qu'aucune personne n'est au-dessus de la loi et que la loi de l'état s'applique à tout le monde de façon égale et sans discrimination – fondamentalement, il présuppose que la loi est suprême. Plus récemment, des formulations de l'état de droit avancent que ce n'est pas seulement la loi de l'état qui prévaut, mais aussi les principes reconnus du droit international. Tant le droit national que le droit international fixent des principes minimaux relatifs à la justice pénale qui visent à préserver et à faire respecter l'état de droit et les droits de l'homme dans le contexte du maintien de l'ordre. Les principes de respect du droit qui ont été mis en évidence dans le droit national et international comprennent le droit à un procès équitable et à une audience publique devant une magistrature compétente et indépendante, le droit à la présomption d'innocence jusqu'à ce que la culpabilité ait été légalement établie, des dispositions relatives à la défense, ainsi que le droit de ne pas être arrêté ou détenu de manière arbitraire.²⁸

Cette norme commune présente les éléments suivants :

64

La police doit remplir ses fonctions dans le respect de l'état de droit. La police :

- i. ne doit ni arrêter ni détenir arbitrairement les personnes, et ne les priver de leur liberté qu'en conformité à la loi ;
- ii. doit promptement informer les personnes accusées des motifs de leur arrestation et de toutes les charges retenues contre elles – et leur communiquer ces informations de façon compréhensible pour elles ;
- iii. doit agir d'une façon qui protège la présomption d'innocence d'une personne jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ;
- iv. doit s'assurer que les personnes arrêtées sont amenées sans délai devant une autorité judiciaire habilitée et compétente ;
- v. doit s'assurer que, lors de l'arrestation, de la détention et de l'accusation, la personne accusée a le droit présumé à la mise en liberté provisoire ou sous caution ;
- vi. doit assurer le droit d'une personne détenue à contester la légalité de sa détention ;
- vii. doit s'assurer que les personnes arrêtées ou détenues ont accès à des interprètes et à l'aide juridique, comme la loi l'exige ; et,
- viii. doit s'assurer que les personnes arrêtées ou détenues sont traitées de manière humaine et gardées dans des conditions humaines, en prenant particulièrement en compte les besoins spécifiques des enfants, des femmes et des personnes handicapées.

28 Voir par exemple, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique. DOC/OS(XXX)247. Disponible à : http://hrlibrary.umn.edu/research/ZIM%20Principles_And_G.pdf https://www.achpr.org/fr_legalinstruments/detail?id=38 (consulté le 16 décembre 2020).

Une revue de cette norme commune révèle qu'elle réaffirme les garanties générales d'un procès équitable incorporées dans la plupart des principes internationaux. Par exemple, elle est conforme à l'article 8 du Protocole de Maputo qui prévoit que les femmes et les hommes jouissent de droits égaux devant la loi et jouissent du droit à la protection et au bénéfice égaux de la loi. Les États parties sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées pour veiller, entre autres, à ce que les femmes aient un accès effectif aux services judiciaires et juridiques, y compris à l'assistance juridique, et, à ce que les organismes chargés de l'application des lois à tous les niveaux soient formés pour qu'ils puissent interpréter et appliquer effectivement l'égalité des droits entre les hommes et les femmes.

Les expériences de sécurité des individus sont intimement liées au genre en tant que concept social.²⁹ Un exemple notable du lien entre le genre et la sécurité est la fréquence de la VBG, y compris la violence sexuelle, la violence domestique, la traite des êtres humains, le mariage forcé/précoce et les pratiques traditionnelles (ou coutumières) préjudiciables, telles que les mutilations génitales féminines et les meurtres d'honneur. Ce concept s'étend également aux formes de violence vécues par les hommes et les garçons qui sont liées aux rôles différents des hommes et des femmes que leur attribue la société. La violence à l'égard des personnes LGBTI et d'autres personnes d'orientations sexuelles, d'identités et d'expressions de genre diverses, constitue également une forme de VBG, surtout si elle repose sur le fait que ces violences sont perçues comme remettant en question les normes dominantes hétéronormatives en matière de genre. Ces perceptions, traitements et attentes rendent plus vulnérables aux violations dans les espaces aussi bien privés que publics, les personnes ayant des rôles subalternes dictés ou celles dont les identités sont considérées comme douteuses.

Les inégalités de pouvoir qui poussent à la VBG sont souvent si enracinées socialement et culturellement, qu'elles sont largement acceptées et peuvent devenir invisibles aux auteurs d'infractions et aux victimes. Un blog de la Banque mondiale publié sur *Let's Talk Development* traite de la fréquence et de la persistance de la VBG et d'autres pratiques préjudiciables, faisant valoir que si les normes sont critiquées :

La poursuite de ces pratiques est souvent soutenue par les femmes et les hommes. Le déséquilibre de pouvoir peut s'intérioriser et la violence peut même devenir acceptable pour la victime, qui peut avoir peur de contester les normes partagées par crainte de représailles (ou même ne pas être au courant d'alternatives à la norme).³⁰

29 Voir Hoogensen G, Rottem S.V. 2004. Gender identity and the subject of security. *Security Dialogue*, 35(2): 155-171. Disponible à : <https://doi.org/10.1177/0967010604044974>. Cet article est une contribution au débat en cours sur la sécurité humaine dans *Security Dialogue*. Les auteurs soutiennent qu'ils fournissent une illustration de la complexité et du dynamisme de la sécurité. Pour illustrer ce point, les auteurs examinent la sécurité à travers la notion de sécurité sociétale telle qu'elle est comprise par Ole Wæver, et utilisent l'identité comme une « porte » à une compréhension et à une utilisation plus larges du concept de sécurité. L'article met l'accent sur l'identité de genre en tant que perspective intégrale de la sécurité. Parallèlement aux intérêts de l'état définis par l'élite, l'identité énonce les intérêts sécuritaires des « groupes importants », soutenant l'expression des besoins de sécurité par les individus (qui s'identifient à divers groupes importants) et par les communautés. Le genre est identifié comme un « groupe important » pertinent à la dynamique de sécurité. L'utilisation de l'identité de genre pour comprendre la sécurité exige de décomposer les structures rigides et fondamentales qui ont été établies autour des notions traditionnelles de sécurité, permettant l'expression de la sécurité telle qu'elle est comprise par les individus en général, et, par les femmes en particulier.

30 Voir le blog de la Banque mondiale <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/gender-based-violence-power-and-norms> (consulté le 16 décembre 2020).

Dans la plupart des cas, les normes font partie de la culture et de la pratique institutionnelles et plus encore dans des institutions dominées par les hommes, comme l'application des lois. Ces inégalités permettent et approfondissent l'utilisation de la discrimination et de la violence systématiques pour garder le contrôle des femmes, des filles, des hommes et des garçons, y compris des personnes LGBTI, qui menacent les idées dominantes sur la façon dont les hommes et les femmes sont censés agir. Mettre fin à l'inégalité entre les hommes et les femmes rend donc toutes les personnes – quel que soit leur sexe – plus confiantes.

Garantir l'égalité d'accès de tous à la sûreté, à la sécurité et à la justice est un élément fondamental de l'état de droit. L'avancement de l'égalité entre les hommes et les femmes aide donc aussi les pays à consolider l'état de droit, et les services de police ont un rôle essentiel à jouer dans ce processus en tant que gardiens de l'ordre public. Dans la mise en œuvre de cette norme commune, la police doit être consciente des diverses expériences, préoccupations et besoins en matière de sécurité qui sont propres aux rôles attribués aux hommes et aux femmes par la société.

Norme commune 3 : Actions de la police

66

Invariablement, le rôle et le mandat de la police la place dans une position unique par rapport aux communautés qu'elle sert. Comme elle est souvent la première interface que les gens ont avec le système de justice pénale, la police a l'occasion de veiller à ce que toutes les personnes – hommes, femmes, filles et garçons – soient traitées avec respect, que les crimes perpétrés contre elles soient traités sérieusement et que celles qui sont soupçonnées de commettre des crimes soient traitées conformément aux normes nationales et internationales qui font la promotion de leur dignité, de leur humanité et de leurs droits fondamentaux. Ce comportement peut jouer un rôle important dans l'équité des procédures, qui contribue à la légitimité du système de justice et gagne la confiance du public et donc sa coopération.

Cette norme commune traite largement des actions de la police vis-à-vis des suspects, des victimes de délits ainsi que du maintien de l'ordre des assemblées publiques. Plus précisément, elle stipule que :

La police doit :

- i. s'assurer qu'elle exerce les fonctions qui lui sont imparties par la loi, de façon équitable, avec diligence et avec la plus haute intégrité professionnelle, et s'efforcer en tout temps, de maintenir une attitude de service envers la communauté ;
- ii. protéger le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, en n'utilisant la force et les armes à feu qu'en cas de stricte nécessité et seulement dans la mesure requise pour s'acquitter de ses fonctions légitimes ;

- iii. s'assurer que tous les citoyens jouissent de leurs droits et libertés fondamentaux sans discrimination, et elle doit notamment se comporter de façon non discriminatoire envers les femmes, les jeunes et les communautés minoritaires (incluant, sans toutefois s'y limiter, les personnes handicapées, les migrants, les déplacés internes et les réfugiés). La police, qui a fréquemment à faire avec les suspects, les délinquants, les victimes et les témoins appartenant à ces groupes de personnes, devrait bénéficier d'une formation de sensibilisation ;
- iv. défendre le droit des personnes à ne pas être soumises à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La police ne doit ni infliger, ni inciter, ni tolérer la torture, ou les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. La police ne peut en aucun cas passer outre cette interdiction, y compris en cas de menace de guerre, d'instabilité politique ou en période d'urgence ;
- v. s'assurer que toute personne privée de liberté est traitée de manière humaine et dans le respect de sa dignité intrinsèque ;
- vi. considérer et traiter toute personne privée de liberté comme innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie par une autorité judiciaire compétente ;
- vii. fournir à toute personne privée de liberté des aliments et des vêtements adéquats, à moins que les personnes détenues choisissent de se les procurer elles-mêmes ;
- viii. faciliter l'aide des praticiens médicaux ;
- ix. informer la famille et les amis de la détention, et permettre aux détenus de maintenir le contact avec ces personnes dans la mesure où ce contact est conforme à l'administration de la justice, à la sécurité et au bon ordre dans le lieu de détention ;
- x. permettre à toute personne privée de sa liberté d'avoir accès à l'aide judiciaire et de recevoir la visite de ses conseillers juridiques sous la surveillance visuelle de gardiens, mais sans que ces derniers puissent entendre ce qui se dit ;
- xi. respecter l'interdiction formelle de procéder à des exécutions extrajudiciaires, et le gouvernement doit voter des lois pour s'assurer que ces actes donnent immédiatement lieu à des enquêtes et à des poursuites en tant que délits criminels punissables aux termes de la loi. La police ne doit pas déroger à ce principe pour raison de guerre, de conflit armé ou autres situations d'urgence nationales ;
- xii. s'assurer que les victimes sont traitées avec compassion et dignité, ce qui inclut l'accès à des mécanismes de recours rapides, équitables et inclusifs qui respectent la vie privée des victimes. Les policiers doivent informer les victimes des services à leur disposition et leur fournir cette aide, y compris les services psychologiques, médicaux et sociaux. Les organisations policières doivent s'assurer que les agents de police suivent une formation qui les sensibilise aux besoins des victimes ; et,

xiii. reconnaître le droit de réunion pacifique pour autant que ce droit soit exercé dans le respect de l'état de droit, de la démocratie, de la paix et de la sécurité publique, et des droits d'autrui. En cas de réunion pacifique mais illégale, la police doit éviter d'avoir recours à la force, mais si la force s'avère nécessaire, ne l'utiliser que dans les limites du minimum nécessaire. En cas de réunion violente, la police doit utiliser des méthodes moins dangereuses de contrôle des foules, mais si la force s'avère nécessaire, ne l'utiliser que dans les limites du minimum nécessaire.

Les services de police devraient comprendre le maintien de l'ordre comme étant *pour le bénéfice* de la communauté et non comme le maintien de l'ordre de la communauté. Les services de police doivent donc considérer les communautés, dans toute leur diversité, comme des partenaires pour assurer la sécurité de tous leurs membres, y compris contre les abus commis par l'état ou ses agents. Le recours à la force qui ne devrait être que le tout dernier recours est utilisé proportionnellement et aussi peu que possible. Les policiers doivent être d'un abord facile et respectueux dans leurs interactions avec tous les membres du public.

Au travers d'une perspective de genre, la police doit être sensible aux différents besoins en matière de sécurité des hommes, des femmes, des filles, des garçons et des personnes LGBTI. En conséquence, du point de vue de la politique et au niveau opérationnel, les services de prévention du crime, de détection, de signalement, d'enquête et de soutien aux victimes devraient être adaptés à ces différents groupes et à leurs besoins, en mettant en place des services spécialisés pour soutenir certains groupes spécifiques. Les policiers devraient être formés pour identifier les besoins des victimes et les orienter vers les services appropriés et vers une gamme de services de soutien, dont les soins de santé, le soutien psychologique, la protection physique et l'assistance juridique, et, les conseils devraient être rendus accessibles, que ce soit par le secteur public, le secteur privé ou les ONG.

Les unités ou les points focaux responsables de la dimension de genre au sein de la police peuvent faciliter l'intégration de l'expertise en matière de genre dans les services de police. La formation – par exemple sur la masculinité, la dimension de genre, les droits de l'homme et la réponse à la VBG – peut améliorer les compétences et les connaissances des agents. En effet, l'article 8 (d) du Protocole de Maputo exige que les organes chargés de l'application de la loi à tous les niveaux soient formés pour pouvoir interpréter et appliquer effectivement l'égalité des droits entre les hommes et les femmes. Au niveau de la CAE, le manuel de formation sur la dimension de genre de l'EAPPCO constitue une ressource utile que les organisations policières de la CAE peuvent utiliser pour renforcer leurs capacités en matière de maintien de l'ordre sensible au genre. En outre, au Kenya, par exemple, le Service national de police a élaboré des SOP relatives au genre, qui fournissent des lignes directrices sur la réception, l'enregistrement, les enquêtes et le renvoi des cas de VBG signalés à la police.

Les mécanismes indépendants de contrôle interne et de surveillance (supervision) ont un rôle crucial à jouer dans la mise en place et l'application de normes solides en matière d'intégrité qui protègent les droits de tous. Enfin, le travail avec les prestataires

non étatiques du maintien de l'ordre peut soutenir une meilleure réponse à la perspective de genre et créer des liens entre les acteurs étatiques et non étatiques du maintien de l'ordre.

Norme commune 4 : Organisations policières

Cette norme commune est « nombriliste », car elle aborde, en autres, la culture et l'éthique institutionnelles, la supervision interne et externe, la composition des organisations policières ainsi que la coopération avec les parties prenantes compétentes en matière de sûreté, sécurité et maintien de l'ordre.

Les organisations policières doivent :

- i. être un service qui assure le respect de la loi plutôt qu'une force qui exécute la loi ;
- ii. s'efforcer de promouvoir une organisation policière indépendante du pouvoir exécutif sur le plan opérationnel, et qui soutient les principes du maintien de l'ordre démocratique ;
- iii. gagner la confiance du public, promouvoir et encourager une transparence accrue et la redevabilité dans toutes ses activités ;
- iv. rendre des comptes pour les violations des droits de l'homme des citoyens, qui ont été perpétrées par des agents de police, et s'assurer que les enquêtes sont menées de façon équitable et transparente ;
- v. s'assurer que les mécanismes de contrôle interne sont renforcés conformément aux normes ;
- vi. appliquer des normes de base pour le recrutement des agents de police, notamment la sélection des candidats suite à un processus de présélection adéquat, afin de s'assurer qu'ils font preuve des qualités morales, psychologiques et physiques appropriées au rôle qu'ils sont appelés à jouer ;
- vii. s'assurer que les organisations policières représentent au travers de leurs cadres/grades/niveaux l'ensemble de la communauté qu'elles servent et reflètent dans leur composition, les divers groupes qui la composent en fonction de leur ethnie, leur genre, leur langue et leur religion ;
- viii. s'assurer que leur personnel suit une formation complète et continue dans le domaine du respect des droits de l'homme et du maintien de l'ordre ;
- ix. s'assurer que le programme de formation est périodiquement révisé et actualisé en fonction des besoins changeants du maintien de l'ordre ;
- x. s'abstenir de commettre des actes de corruption et d'abus de pouvoir, et s'opposer vigoureusement à tous actes de ce genre et les combattre ;
- xi. mener des enquêtes sur la corruption et les abus de pouvoir et prendre des mesures de prévention, notamment des mesures de lutte contre la corruption au sein de la police ;
- xii. coopérer avec des acteurs au sein et en dehors du système de justice pénale, notamment les citoyens et les organisations de la société civile, pour accomplir leur mandat ; et,

xiii. promouvoir l'application de la loi, la coopération et l'entraide dans la lutte contre la criminalité à l'échelon bilatéral, régional, multilatéral et mondial. Pour atteindre cet objectif, il faudrait prendre des mesures pour prévenir la criminalité au niveau national, renforcer le partage des informations et faciliter l'assistance technique, notamment au travers de programmes d'échanges et de formations.

Comme il en a déjà été question dans le cadre de la Norme commune 1, la plupart des États membres de la CAE ont des dispositions constitutionnelles, qui exigent que les femmes représentent un certain pourcentage des postes pourvus par élection ou par nomination. L'article 9 du Protocole de Maputo auquel les États membres de la CAE sont tous parties, assure le droit des femmes et des filles de participer aux processus politiques et décisionnels. Car il faut reconnaître que la société garde le leadership et les processus décisionnels pour ceux qu'elle apprécie le plus. L'absence historique des femmes dans ces espaces a conduit à la discrimination et à l'exclusion des voix et de la présence des femmes.

Par conséquent, les lieux de travail, la législation et les espaces sociaux essentiels sont conçus et exploités sans que les femmes n'y aient apporté leur contribution. À son tour, cette situation a eu un impact négatif sur la société en général et sur les femmes et les autres minorités en particulier. Au fil des ans, la police a été considérée comme une profession très masculine, malgré l'augmentation du nombre de femmes qui l'ont rejointe. Ce manque de représentation proportionnée a eu un impact sur les femmes et les filles à la recherche de services et pourrait également compromettre la gravité avec laquelle les auteurs de VBG et d'autres crimes liés au genre seront traités. Outre la criminalité générale, un certain nombre d'États membres ont été victimes de conflits internes et externes. Il s'agit d'un facteur supplémentaire qui exige une plus grande et meilleure compréhension de la façon dont le genre peut prédisposer à des violations au cours de ces conflits. La prise en compte des disparités entre les sexes dans le secteur de la sécurité a parfois été étouffée par l'utilisation de terminologies telles que la sécurité humaine, qui peuvent ne pas aborder correctement les questions de masculinité toxique qui caractérisent la police et, plus encore, dans les situations de conflit.³¹ En outre, Hendricks affirme qu' : « Il existe encore des lacunes en ce qui concerne les explications qui prévalent pour la rupture entre la formulation des politiques, leur mise en œuvre et un système patriarcal continu dans lequel les femmes restent affectées de manière disproportionnée par les conflits et la violence générale ».³²

Ces expériences vécues par les femmes ne peuvent être aggravées que par des organisations policières à l'éthique et aux systèmes patriarcaux bien ancrés. Pour remédier à ces écarts institutionnels, il faut prendre des mesures législatives, politiques, administratives et pratiques. C'est sur la base de cette prise de conscience que l'article 8 du Protocole de Maputo exige des États qu'ils assurent une représentation égale des femmes dans les institutions chargées de l'application de la loi. Au niveau institutionnel, l'obligation pour les institutions policières de refléter la diversité sociale

31 Hendricks, Cheryl. 2011. Gender and Security in Africa: An Overview. Discussion Paper 63, Nordiska Afrikains Institut et, Uppsala. Disponible à : <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:458594/FULLTEXT01.pdf> (consulté le 15 décembre 2020).

32 Comme mentionné ci-dessus.

est essentielle. Un service de police représentatif de la collectivité diversifiée qu'il sert, est d'un abord plus facile pour cette communauté qui l'estime plus digne de confiance. Le signalement des crimes par la communauté et sa coopération avec la police sont susceptibles de s'améliorer lorsque les hommes et les femmes se sentent à l'aise de dialoguer avec la police – par exemple, lorsqu'une femme victime de violence sexuelle peut se présenter à une policière.

Un service de police diversifié a une meilleure compréhension des besoins des communautés et peut donc établir des relations plus solides avec ces dernières, ce qui facilite la prestation d'un maintien de l'ordre plus efficace. Un service de police diversifié, y compris sur le plan de la diversité de genre (ou mixité), peut tirer parti d'idées, de compétences et d'expériences plus larges. Une plus grande représentation des femmes est également une nécessité pratique pour le maintien de l'ordre, les policières étant mieux placées pour dépister les femmes suspectes, interroger les femmes victimes et effectuer des fouilles chez les femmes. D'un point de vue institutionnel, un service de police plus diversifié en fonction du genre peut, au fil du temps, contribuer à transformer la culture organisationnelle du service de police afin qu'il soit plus sensible aux besoins de sécurité de tous les citoyens.

Une organisation policière diversifiée et sexospécifiques peut également œuvrer plus largement à l'égalité hommes-femmes : l'embauche d'un plus grand nombre de femmes peut contribuer à leur autonomisation économique et fournir des modèles de rôle aux femmes et aux filles. Outre l'inclusion d'un plus grand nombre de femmes dans tous les cadres des services de police, investir dans des études qui contribuent à l'identification et à la réduction des écarts liés au genre en matière de formation et de prestation de services peut améliorer les principes et les pratiques du maintien de l'ordre démocratique.

Il est donc important de rechercher l'égalité hommes-femmes *dans le cadre* du maintien de l'ordre en rendant les services de police représentatifs, et, de pouvoir le faire avancer également *par le biais* du maintien de l'ordre, en offrant des opportunités à une main-d'œuvre diversifiée en matière de genre et une meilleure sécurité à tous les citoyens.

Le Programme « Les femmes, la paix et la sécurité », composé de neuf résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, réaffirme le rôle important des femmes dans la paix et la sécurité et souligne l'importance d'élargir leur rôle pour assurer leur participation à part entière et sur un pied d'égalité, aux efforts de sécurité et de consolidation de la paix. Une série de résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies sur le maintien de la paix et les déploiements de la police internationale exigent également l'inclusion d'une perspective de genre, un appel à un plus grand nombre de policières à déployer, et reconnaissent la nécessité de répondre aux besoins de sécurité marqués par le genre, en particulier en ce qui concerne la violence sexuelle liée aux conflits.³³

Les engagements mondiaux en faveur de l'égalité des sexes sont également réaffirmés et intégrés dans les ODD, qui fournissent un cadre pour le développement national,

33 Voir Women, Peace, Power: the 20th Anniversary of the UN Security Council Resolution 1325. Disponible à : <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-peace-security> (consulté le 17 décembre 2020).

grâce à la mise en place des plans nationaux permettant de faciliter leur réalisation. L'avancement de l'égalité hommes-femmes est donc nécessaire pour soutenir les processus nationaux de développement dans le cadre des ODD. Une perspective de genre peut aider la police à jouer son rôle dans ce processus.

La culture organisationnelle de la police devrait cultiver les *masculinités positives* et devrait se caractériser par celles-ci – c'est-à-dire, la culture ne devrait pas reproduire les idées des hommes comme intrinsèquement agressives, fortes ou dominantes. Les masculinités positives, soulignent plutôt, que l'attention, la compassion et le respect ne sont pas naturellement féminins, mais sont des qualités précieuses qui sont encouragées chez tout le monde. Ces qualités permettent une meilleure communication et assurent un meilleur leadership. Par conséquent, les services de police qui présentent les masculinités positives au sein de la société peuvent jouer un rôle de premier plan dans la transformation des stéréotypes sexistes.

Le soutien apporté par les plus hauts niveaux du service de police à la diversité et à l'égalité contribue à une culture organisationnelle inclusive. L'institution policière devrait soutenir les initiatives visant à approfondir la diversité, l'égalité et l'inclusion. Il peut s'agir notamment d'encourager et de soutenir la création d'associations ou de groupes de soutien pour les femmes, les personnes LGBTI ou d'autres minorités au sein de son personnel, ou de places de formation réservées et d'autres initiatives d'action positive visant à encourager la diversité dans la promotion professionnelle. Il devrait y avoir un investissement institutionnel dans la recherche, les études et les enquêtes afin d'examiner l'efficacité des stratégies visant à améliorer la représentation et la sensibilité et à étudier des moyens de les faire avancer.

Le service de police doit réfléchir de façon critique à ses performances, notamment en créant des opportunités pour les groupes minoritaires de fournir des commentaires et de proposer des idées. Ces mesures pourraient être encore renforcées par la mise en place de contrôles internes effectifs pour maintenir des normes et des niveaux élevés en matière d'intégrité, en accordant une attention particulière à l'égalité, à l'inclusion et à la non-discrimination tant au sein du service que comme partie intégrale des exigences de prestation des services. Il peut s'agir de mécanismes de plaintes gérés par des officiers supérieurs et hautement fiables dont l'intégrité est incontestable.

Les services de police dans la région pourraient également tirer parti des mécanismes indépendants existants de contrôle, tels que les institutions nationales des droits de l'homme, les « *ombudsmen* » (médiateurs) », et les commissions de genre et d'égalité. Le développement de relations de travail étroites et mutuellement bénéfiques avec ces organismes peut contribuer à renforcer la crédibilité des organisations policières. Les vastes mandats dont jouissent ces organismes pour répondre aux préoccupations en matière de droits de l'homme grâce au suivi et au reporting pourraient servir de tremplin pour proposer des réponses sensibles au genre de grande portée - atteignant le genre institutionnel. La possibilité d'expériences comparatives issues d'autres juridictions pourrait également faciliter l'innovation au-delà des expériences locales et régionales.

À cet égard, les organisations policières pourraient améliorer leurs engagements non seulement avec les organes constitutionnels et statutaires de supervision, mais aussi avec le Parlement, la société civile, le milieu universitaire, le secteur privé et les

organisations communautaires. Ces mécanismes sont eux-mêmes diversifiés en matière de genre et sensibles au genre. Ceux qui sont légalement établis, ont la capacité de recueillir les données nécessaires à un suivi, à un examen, à une enquête et, dans certains cas, aux poursuites judiciaires, et ont également la capacité d’y accéder. Les mécanismes de surveillance sont appréciés comme un élément important pour assurer la qualité du maintien de l’ordre et peuvent renforcer les processus internes de redevabilité à l’égard du maintien de l’ordre, sans ingérence politique ni intimidation.

Lorsque les acteurs de la société civile, y compris les médias, les organisations de femmes et les groupes LGBTI, ainsi que la police, s’impliquent de manière positive et solide, ils peuvent favoriser des relations fondées sur des critiques constructives dans l’intérêt de la sécurité communautaire, de l’état de droit et de la protection des droits. Dans de tels cas, les organisations policières peuvent approfondir ces implications en créant des voies de supervision formelles et informelles, par exemple par le biais de mécanismes communautaires de maintien de l’ordre.

Conclusion

Les normes communes de la CAE s’inspirent du cadre international ainsi que du cadre régional et sous-régional des droits de l’homme, qui comprennent la promotion des droits des femmes, l’égalité entre les hommes et les femmes et la sensibilité au genre. Les normes communes, par nature, ont été établies en tant que lignes directrices axées sur le maintien de l’ordre respectueux des droits de l’homme. Un certain nombre de normes communes, telles que les Normes communes 3 et 4, ont inclus des références spécifiques à la non-discrimination ainsi qu’à la promotion des droits des femmes. En tant que tel, il ressort que les normes communes ne sont pas incompatibles avec les normes et les cadres actuels en matière d’égalité hommes-femmes. La nature même des normes communes est qu’elles ont été conçues pour une vaste application et non comme des outils spécifiques pour la défense des droits des femmes. Toutefois, leur utilité unique réside dans le fait qu’elles sont suffisamment générales pour être interprétées et appliquées afin d’accroître la sensibilité au genre dans le cadre du maintien de l’ordre de la sous-région.

PARTIE 4

RÉFLEXIONS, CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Introduction

Cet examen visait à évaluer les normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est par rapport aux provisions des cadres normatifs régionaux et internationaux sur l'égalité des sexes et les droits des femmes, et, la mesure dans laquelle elles favorisent l'adoption de normes et de pratiques relatives au maintien de l'ordre sensible au genre. Cet examen adopte une interprétation plus large du terme « genre », pour transcender les notions traditionnelles des rôles socialement construits attribués aux hommes et aux femmes, afin d'inclure également les divers rôles, droits et expériences des personnes LGBTI.

Résumé des conclusions

Il ne fait aucun doute que les normes communes sont fondées sur des normes internationales relatives à la protection des droits de l'homme. En outre, elles fonctionnent dans le contexte plus large du cadre du Traité de la CAE qui fait expressément référence à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en tant que catalogue normatif des droits de l'homme.³⁴

En effet, les Normes communes 2,3 et 4 identifient explicitement les considérations relatives au genre et à d'autres minorités comme des repères pour les actions policières, au niveau opérationnel, des politiques et organisationnel. Bien que la

34 Par ailleurs, ce catalogue inclut manifestement son Protocole sur les droits des femmes en Afrique (le Protocole de Maputo) qui fait référence en particulier à la promotion de l'égalité hommes-femmes en Afrique.

Norme commune 1, qui traite du rôle de la police, ne mentionne pas spécifiquement la dimension de genre, il ne fait aucun doute que, tout en examinant et en établissant des priorités sur leur rôle, les organisations policières sont tenues d'avoir une approche globale et holistique et une compréhension de toutes leurs parties prenantes. En ce qui concerne les femmes, les filles et les autres minorités, il serait utile que leurs besoins et circonstances uniques en matière de sécurité dans les espaces publics et privés soient explicitement reconnus. Comme indiqué précédemment, les principaux faits survenus depuis 2010 comprennent l'adoption du Programme 2030 de l'ONU et de l'Agenda 2063 de l'UA. Considérant que ces deux programmes sont profondément ancrés dans les droits de l'homme, l'égalité des sexes et la protection des personnes vulnérables de la société, ils offrent aux organisations policières, tant au niveau de la CAE qu'au niveau national, l'occasion de repenser leur stratégie sur des initiatives pour le maintien de l'ordre inclusives et sensibles au genre. Étant donné que l'ONU, l'UA et la CAE ont placé la sécurité et l'égalité hommes-femmes au centre du développement durable, les normes communes devraient y être entièrement conformes, d'autant plus que les ODD et l'Agenda 2063 exigent la présentation de rapports par les États. L'un des moyens de le faire, pourrait être de préciser dans quelle mesure les normes communes s'alignent sur les indicateurs fournis par les ODD et l'Agenda 2063 et s'y conforment.

La Norme commune 4, qui traite de la composition et de la structure de la police, réclame des organisations policières qui soient représentatives, si bien que celles-ci sont tenues de s'assurer qu'elles représentent au travers de leurs cadres/grades/niveaux l'ensemble de la communauté, et, qu'elles reflètent dans leur composition, les divers groupes de genre, linguistiques, ethniques et religieux de la population qu'elles servent.

L'application de la loi a toujours été un domaine très fortement dominé par les hommes, et malgré les progrès réalisés par les femmes et même d'autres minorités pour rejoindre ces services, les échelons supérieurs des États membres de la CAE continuent d'être presque exclusivement dominés par les hommes. Il est donc impératif que les services de police, par l'entremise de leur Commission nationale du service de police et leur haute direction respectives, élaborent des mesures concrètes pour préparer les agents de police des groupes minoritaires ainsi que les femmes à occuper des postes de direction, y compris par le biais de processus de sélection et de promotion inclusifs et non discriminatoires, et, le cas échéant, mettent en place un mécanisme d'action positive circonscrit dans le temps.

Réflexions et recommandations proposées

Comme il a déjà été mentionné, les normes communes n'ont pas été conçues comme des outils spécifiques pour la défense des droits des femmes. Elles présentent plutôt une compréhension générale des normes clés identifiées par les services de police de la CAE en vue d'un maintien de l'ordre plus démocratique et respectueux des droits de l'homme. Toutefois, le fait qu'elles dépendent de normes relatives aux droits de l'homme en font un outil utile pour la promotion d'un maintien de l'ordre plus sensible au genre en raison du lien évident entre l'égalité hommes-femmes (non-discrimination) et les droits de l'homme. En conséquence, elles permettent aux différents États et organisations policières d'appliquer l'interprétation sensible au genre en fonction de leurs besoins et priorités spécifiques. Ainsi, les organisations policières individuelles

au sein de la CAE peuvent utiliser les normes communes pour formuler des normes, des orientations et des pratiques spécifiques au contexte en matière de maintien de l'ordre qui favorisent l'égalité hommes-femmes et l'équité entre les sexes. Comme nous l'avons déjà indiqué, il pourrait être utile d'auditer les SOP que le Service national de police du Kenya a élaborées, non seulement les aspects normatifs, mais aussi la mise en œuvre et les défis qu'elles présentent pour mieux clarifier l'utilité et la praticabilité des diverses normes qui ont été élaborées aux niveaux mondial, régional, sous-régional et national pour améliorer le maintien de l'ordre.

Au niveau sous-régional, il est proposé que l'EAPCCO et la CAE élaborent des lignes directrices qui donnent une interprétation générale de la façon dont les normes communes peuvent être rendues opérationnelles du point de vue du genre. Ces lignes directrices peuvent ensuite être adoptées par les différentes organisations policières de la CAE.

En s'appuyant sur ces lignes directrices, il est également proposé que l'EAPCCO et la CAE proposent d'établir des normes modèles pour le maintien de l'ordre sensible au genre dans le contexte des Normes communes 1, 2 et 3. Lors du relookage (révision) de ces normes, il serait utile d'avoir un langage plus explicite concernant le genre, y compris l'identité de genre et le maintien de l'ordre, tout en clarifiant les défis actuels et en identifiant et utilisant les normes internationales et régionales spécifiques. En ce qui concerne les mesures pratiques de mise en œuvre, les normes pourraient emprunter aux SOP kényanes afin d'améliorer et de renforcer les mesures indiquant comment traiter les femmes, victimes d'actes criminels et témoins, et de consolider tous les principes et pratiques propres aux femmes et aux filles, auteures d'activités criminelles. Certaines questions uniques pourraient être liées à la mise en liberté sous caution lorsque la garantie est requise sous forme de terres et de biens, étant donné que la plupart des femmes possèdent encore des biens par l'intermédiaire de leur mari.

En ce qui concerne les mesures de prévention du crime, les organisations policières devraient également comprendre la dynamique de genre des communautés au sein desquelles elles rendent des services et prendre des mesures pratiques pour assurer l'inclusion des femmes et des filles. En collaboration avec d'autres organisations, elles pourraient faire partie d'initiatives visant à minimiser les crimes opportunistes qui visent souvent les femmes et les filles ; et, à sensibiliser et à soutenir les agents de police, les collectivités, les femmes et les filles pour qu'ils participent à la prévention du crime, notamment par le biais de mesures communautaires améliorées, proactives et vraies en matière de maintien de l'ordre.

En outre, il convient de se concentrer plus particulièrement sur l'égalité des sexes au sein des organisations policières, comme l'a adopté la Norme commune 4 qui met l'accent sur l'égalité hommes-femmes en interne dans le recrutement et la promotion du personnel ainsi que sur la dotation en personnel aux grades supérieurs des services de police. Ces normes/lignes directrices modèles seraient guidées par une évaluation préliminaire selon le genre de la proportion des policiers et des policières dans les différents cadres et grades au sein des organisations policières de la sous-région. Cette évaluation irait de pair avec une évaluation et un examen préliminaires selon le genre des pratiques de recrutement, de formation et de promotion. Une étude des cultures institutionnelles des organisations policières pourrait également être effectuée afin d'identifier des moyens pratiques d'améliorer la mise en œuvre et

l'acceptation du leadership féminin en leur sein. Ces normes modèles pourraient ensuite être adoptées par chaque État partenaire, en tenant compte de leur contexte particulier. Étant donné que la plupart des États parties ont déjà des dispositions constitutionnelles et législatives qui exigent l'augmentation des pourcentages de femmes dans tous les domaines de l'administration publique, il serait utile que les normes insistent de nouveau sur l'importance de ces engagements et offre un cadre pour satisfaire ces exigences.

Aussi difficile que cela puisse être, les principaux moyens de mettre en application ces conclusions, sont soit en élaborant une norme de genre autonome, soit en incorporant dans les normes actuelles un langage plus directif et amélioré ainsi que des mesures concrètes. Il se peut qu'une norme de genre commune autonome ne puisse pas couvrir adéquatement toutes les questions et puisse déstabiliser l'orientation que des normes communes dans leur forme actuelle font ressortir. Par conséquent, une révision individualisée peut être l'approche la plus appropriée.

BIBLIOGRAPHIE

Traités

1. Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
2. Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples d'élaborer un protocole sur les droits de la femme en Afrique (Protocole de Maputo)
3. Traité pour l'établissement de la Communauté d'Afrique de l'Est

Législation nationale et documents de politique

1. Constitution de la République du Burundi
2. Constitution de la République du Kenya
3. Constitution de la République du Rwanda
4. Constitution de la République unie de Tanzanie
5. Constitution de la République de l'Ouganda

Déclarations et documents de politique de l'ONU, de l'UA et de la CAE

1. UA (Union Africaine), Agenda 2063 : L'Afrique Que Nous Voulons
2. Objectifs de développement durable
3. CAE (Communauté de l'Afrique de l'Est), La politique en matière de genre
4. CAE, Vision 2050
5. CAE, Stratégie de développement 2016/2017–2020/2021

6. ONU (Organisation des Nations unies), Code de conduite pour les responsables de l'application des lois
7. ONU, Lignes directrices pour la prévention de la criminalité
8. CADHP (Commission africaine des droits de l'homme et des peuples) Lignes directrices de Robben Island qui présentent aux États africains des orientations pour s'acquitter de leur obligation de prohiber et de prévenir la torture et autres mauvais traitements
9. ONU, Règles minima pour le traitement des détenus et Ensemble de principes de l'ONU pour la protection de toutes les personnes soumises à une forme quelconque de détention ou d'emprisonnement.
10. ONU, Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir
11. ONU, Stratégies et mesures concrètes types relatives à l'élimination de la violence contre les femmes dans le domaine de la prévention du crime et de la justice pénale
12. ONU, Directives relatives aux enfants dans le système de justice pénale
13. ONU, Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes

Rapports

1. APCOF (Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière), *Normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est*
2. DCAF (Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité), OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe)/BIDDH (Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme), ONU Femmes, Boîte à outils « Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité »
3. UA, *Operational Guidance Note on Gender and Security Sector Reform*

À PROPOS DE CE RAPPORT

Le Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière (APCOF) travaille en partenariat avec l'Institut Raoul Wallenberg (RWI) dans le cadre d'un programme régional pour l'Afrique, afin d'améliorer de manière tangible l'accès à la justice pour tous et la mise en application des engagements en matière de droits de l'homme en Afrique. L'APCOF et le RWI s'emploient à soutenir en Afrique, les engagements et les interventions à l'échelle régionale et continentale en Afrique, qui visent à promouvoir une réforme fondée sur les droits des organisations policières ainsi que leur culture opérationnelle.

L'adoption des Normes communes relatives au maintien de l'ordre en Afrique de l'Est en 2010 représente une étape régionale cruciale dans la promotion des normes et des pratiques de maintien de l'ordre conformes aux droits de l'homme. En outre ces normes déterminent une vision ambitieuse d'un maintien de l'ordre respectueux des droits de l'homme dans la région. Depuis l'adoption des Normes communes, de nombreuses autres évolutions ont eu lieu au niveau international, notamment pour aborder la question de la parité des sexes, des protections et de l'intersectionnalité du genre et d'autres formes de marginalisation. Cet examen des normes communes, qui tient compte d'une perspective de genre, offre l'occasion unique d'affiner la vision de l'intégration du genre dans les services de maintien de l'ordre de la région.

À PROPOS DE L'EAPCCO

L'Organisation de coopération des chefs de police de l'Afrique de l'Est (EAPCCO ou *Eastern Africa Police Chiefs Cooperation Organisation*) est une organisation régionale de police dont les membres sont les chefs de police des 14 pays. Elle a été créée en 1998 afin de renforcer la coopération policière et les stratégies communes, de faire

part des informations liées à la criminalité et de l'harmonisation des lois en vue de renforcer la capacité des organismes chargées de l'application des lois à lutter contre la criminalité transnationale organisée.

À PROPOS DE RWI

L'Institut Raoul Wallenberg des droits de l'homme et du droit humanitaire (RWI), est une institution académique indépendante, qui a été créée en 1984 à l'Université de Lund en Suède. Depuis plus de 30 ans, RWI œuvre à la promotion des droits de l'homme par le biais de l'éducation, de la recherche et du développement institutionnel en coopérant principalement avec des institutions gouvernementales, universitaires et nationales des droits de l'homme en Europe, en Afrique, en Asie, au Moyen-Orient et en Amérique latine. RWI met en œuvre un large éventail de programmes de renforcement des capacités en matière de droits de l'homme à l'échelle internationale qui visent à favoriser un changement durable pour appliquer concrètement les droits de l'homme, par le biais d'une coopération constructive à long terme avec des personnes, des groupes, des institutions et des organisations, afin de maintenir et de renforcer les aptitudes à définir et à atteindre des objectifs mutuels en matière de droits de l'homme, et, au travers d'un processus lui-même guidé par les droits de l'homme.

À PROPOS DE L'APCOF

Le Forum africain pour le contrôle civil de l'action policière (APCOF ou African Policing and *Civil Oversight Forum*) est un réseau de praticiens africains du maintien de l'ordre qui travaillent dans des institutions étatiques et non étatiques. Il s'emploie activement à promouvoir la réforme de la police par le biais du renforcement du contrôle civil des actions de police en Afrique. L'APCOF estime qu'un contrôle civil effectif et solide contribue au rétablissement de la confiance du public envers la police ; promeut une culture des droits de l'homme, d'intégrité et de transparence au sein de la police ; et, renforce de bonnes relations de travail entre la police et la communauté. L'APCOF atteint ses objectifs en effectuant des recherches, en apportant une aide technique aux acteurs étatiques et non étatiques, notamment aux organisations de la société civile, à la police et aux nouveaux et récents organismes de supervision en Afrique, ainsi qu'en renforçant leurs capacités.

L'APCOF a été créé en 2004, et son Secrétariat se trouve au Cap, en Afrique du Sud.

BIOGRAPHIES DES AUTEURS

FLORENCE SIMBIRI-JAOKO, avocate de la Cour supérieure du Kenya, est titulaire d'une licence en droit (*Bachelor of Laws (LL.B)*) de l'Université de Nairobi, ainsi que d'un Master en droit (*Master of Laws (LL.M)*) de l'Université de Bristol. Elle enseigne actuellement à l'Université de Nairobi (Faculté de droit). Elle a occupé la fonction de commissaire et présidente de la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya et a siégé au Comité de coordination de la réforme de la police ainsi qu'au Comité de mise en œuvre des réformes de la police, où elle a été membre du sous-comité de rédaction, qui a rédigé la Loi sur l'Autorité indépendante de surveillance du maintien de l'ordre. En outre, elle a été membre du Comité directeur du Réseau des institutions nationales africaines des droits de l'Homme (RINADH) et membre fondatrice du Forum des institutions nationales des droits de l'homme d'Afrique de l'Est.

DR VICTOR LANDO, avocat de la Cour supérieure du Kenya est titulaire d'une licence en droit (*Bachelor of Laws (LL.B)*) de l'Université de Nairobi, d'un Master en droit (*Master of Laws (LL.M)*), droits de l'homme et démocratisation, de l'Université de Pretoria et d'un doctorat en droit (*Doctor of Laws (LL.D)*) également de l'Université de Pretoria. Il a travaillé en tant qu'administrateur principal chargé de la protection au Comité international de secours, en tant que conseiller juridique principal à la Commission nationale des droits de l'homme du Kenya ainsi qu'en tant qu'administrateur chargé de la protection (spécialiste des violences sexuelles et sexistes ou VSS) auprès du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR). M. Lando qui est actuellement associé directeur du cabinet *Kamau, Lando and Associates LLP*, est chargé de cours en droit à la *Riara Law School* de Nairobi, où il enseigne, entre autres, le droit constitutionnel, le droit international public, les droits de l'homme, le droit pénal et la recherche et l'écriture juridiques.

نبذة عن المؤلفين

فلورنس سيمبيري-جياكو (FLORENCE SIMBIRI-JAOKO) هي محامية أمام المحكمة العليا الكينية وحاصلة على درجة بكالوريوس القانون من جامعة نيروبي علاوة على درجة الماجستير في القانون من جامعة بريستول. تقوم حالياً بالتدريس في كلية الحقوق بجامعة نيروبي. تقلدت منصب مفوض ورئيس للمفوضية الوطنية الكينية المعنية بحقوق الإنسان وفي لجنة تنسيق الإصلاحات الشرطة علاوة على اللجنة التنفيذية للإصلاحات الشرطة، حيث عملت فيها كعضو في اللجنة الفرعية الخاصة بوضع المسودات، والتي قامت بوضع مسودة قانون هيئة الرقابة المستقلة على العمل الشرطي. كما عملت كعضو للجنة التوجيهية لشبكة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الأفريقية كما كانت عضواً مؤسساً لمنتدى شرق إفريقيا للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

الدكتور فيكتور لاندو (DR VICTOR LANDO) هو محامي أمام المحكمة العليا الكينية وحاصل على درجة بكالوريوس القانون من جامعة نيروبي علاوة على درجة الماجستير في القانون متخصصة في حقوق الإنسان وتعميم المنهج الديمقراطي من جامعة بريتوريا وكذلك حاصل على شهادة الدكتوراه في القانون من جامعة بريتوريا أيضاً. عمل كموظف أقدم لشؤون الحماية في اللجنة الدولية للإنقاذ، ومستشار قانوني رفيع المستوى في المفوضية الكينية لحقوق الإنسان علاوة على موظف حماية (مختص في العنف الجنسي والجنساني) لدى مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين. وفي الوقت الحالي يعمل الدكتور لاندو كشريك إداري في شركة كامو ولاندو وشركاه كما يعمل كمحاضر للقانون في كلية ريارا للقانون في نيروبي حيث يقوم بتدريس القانون الدستوري والقانون الدولي العام وقانون حقوق الإنسان والقانون الجنائي، من بين جملة أمور أخرى، علاوة على البحث القانوني والكتابة.

نبذة عن معهد راؤول والنبيرغ

معهد راؤول والنبيرغ لحقوق الإنسان والقانون الإنساني هو مؤسسة أكاديمية مستقلة أنشئت في جامعة لوند بالسويد في عام ١٩٨٤. عمل معهد راؤول والنبيرغ من أجل تحفيز حقوق الإنسان من خلال التعليم، والبحث، والتطوير المؤسسي عن طريق التعاون بشكل رئيسي مع الحكومات، والمؤسسات الأكاديمية والمنظمات الوطنية لحقوق الإنسان في أوروبا، وأفريقيا، والشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية. يُطبق معهد راؤول والنبيرغ مجموعة كبيرة من برامج تطوير القدرات في مجال حقوق الإنسان على المستوى الدولي والتي تهدف لتحقيق تغيير دائم فيما يتعلق بالتطبيق العملي لحقوق الإنسان من خلال التعاون البناء طويل الأجل مع الأفراد، والمجموعات والمنظمات وذلك بغية تعزيز واستدامة قدرات تحديد وتحقيق أهداف حقوق الإنسان المتبادلة، وكذلك من خلال عملية تسترشد في حد ذاتها بحقوق الإنسان.

نبذة عن المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة

المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة هو شبكة من العاملين في مجال العمل الشرطي الأفريقي ممن ينتمون لجهات حكومية وغير حكومية. يعمل المنتدى في مجال تحفيز إصلاح جهاز الشرطة من خلال تعزيز الرقابة المدنية على الشرطة في إفريقيا. يُؤمن المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة بأن وجود رقابة مدنية قوية وفعالة يساعد على استعادة ثقة الجمهور في الشرطة؛ ويُحفز على ثقافة حقوق الإنسان، والنزاهة والشفافية داخل مؤسسة الشرطة؛ كما يُعزز علاقات العمل بين الشرطة والمجتمع. يُحقق المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة أهدافه من خلال الاضطلاع بالبحث والدعم الفني وبناء قدرات الجهات الحكومية وغير الحكومية بما في ذلك منظمات المجتمع المدني، والشرطة علاوة على الجهات الرقابية الناشئة في أفريقيا.

أنشئ المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة في عام ٢٠٠٤، وتقع أمانته العامة في كيب تاون بجنوب إفريقيا.

نبذة عن هذا التقرير

المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة هو شريك لمعهد راؤول والنبوغ في برنامج إفريقيا الإقليمية الساعي لتحقيق تحسناً ملموساً في وصول الجميع إلى العدالة على حد سواء وفي الوفاء بالالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان في إفريقيا. يعمل المنتدى الأفريقي جنباً إلى جنب مع معهد راؤول والنبوغ بغية دعم الالتزامات والمبادرات الإقليمية والقارية في إفريقيا المصممة لتحفيز الإصلاح القائم على حقوق الإنسان للمؤسسات الشرطة ولثقافتها التشغيلية.

كان تبني المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا في عام ٢٠١٠ بمثابة خطوة إقليمية هامة في سبيل تشجيع معايير وممارسات العمل الشرطي الذي يراعي حقوق الإنسان، كما إنه يُرسي رؤية طموحة للعمل الشرطي الذي يراعي حقوق الإنسان في المنطقة. ومنذ تبني المعايير المشتركة طرأت العديد من التطورات الدولية الأخرى، ويشمل ذلك العمل من أجل علاج مسألة التكافؤ بين الجنسين، والتداخل بين التهميش القائم على النوع الجنساني وغيره من أشكال التهميش وأوجه الحماية منها، وذلك من بين جملة أمور أخرى. توفر مراجعة المعايير المشتركة من خلال عدسة المنظور الجنساني تلك فرصة فريدة لتحقيق المزيد من التطوير لرؤية تعميم المنظور الجنساني في العمل الشرطي بالمنطقة.

نبذة عن منظمة تعاون رؤساء شرطة شرق إفريقيا

منظمة تعاون رؤساء شرطة شرق إفريقيا هي منظمة إقليمية تضم في عضويتها رؤساء الشرطة في ١٤ دولة. أنشئت المنظمة في عام ١٩٩٨ بهدف تعزيز التعاون الشرطي والاستراتيجيات المشتركة، ولتبادل المعلومات المتعلقة بالجريمة، ومؤامة القوانين بغية النهوض بقدرات أجهزة إنفاذ القانون سعياً وراء مكافحة الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية.

- ٥- استراتيجية التنمية لتجمع شرق إفريقيا ٢٠١٦/٢٠١٧-٢٠٢٠/٢٠٢١
- ٦- مدونة الأمم المتحدة لقواعد السلوك للموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين
- ٧- إرشادات الأمم المتحدة الخاصة بمنع الجريمة
- ٨- مبادئ روبن آيلند والتي تُقدم للدول الأفريقية توجيهات عن كيفية الوفاء بالتزاماتها في معاقبة ومنع استخدام التعذيب وغيره من أشكال سوء المعاملة
- ٩- القواعد النموذجية الدنيا لمعاملة السجناء ومجموعة المبادئ المتعلقة بحماية جميع الأشخاص الذين يتعرضون لأي شكل من أشكال الاحتجاز أو السجن
- ١٠- إعلان مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الإجمام والتعسف في استعمال السلطة
- ١١- استراتيجيات نموذجية وتدابير عملية للقضاء على العنف ضد المرأة في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية
- ١٢- مبادئ توجيهية للعمل المتعلق بالأطفال في نظام العدالة الجنائية
- ١٣- إعلان القضاء على العنف ضد المرأة

التقارير

- ١- المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا الخاصة بالمنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على العمل الشرطي
- ٢- مركز جنيف لحوكمة القطاع الأمني، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان التابع لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومجموعة أدوات الأمم المتحدة المتعلقة بالمنظور الجنساني للمرأة والأمن
- ٣- مذكرة الاتحاد الأفريقي الخاصة بالتوجيهات التشغيلية الخاصة بالجنسانية وإصلاح القطاع الأمني

الثبت المرجعي

المعاهدات

- ١- الميثاق الأفريقي الخاص بحقوق الإنسان والشعوب
- ٢- بروتوكول الميثاق الأفريقي الخاص بحقوق الإنسان والشعوب والخاص بحقوق المرأة في إفريقيا (بروتوكول مابوتو)
- ٣- معاهدة تأسيس تجمع شرق إفريقيا

التشريعات القطرية والوثائق الخاصة بالسياسات

- ١- دستور جمهورية بورندي
- ٢- دستور جمهورية كينيا
- ٣- دستور جمهورية رواندا
- ٤- دستور جمهورية تنزانيا المتحدة
- ٥- دستور جمهورية أوغندا

إعلانات الأمم المتحدة/الاتحاد الأفريقي/تجمع شرق إفريقيا والوثائق المتعلقة بالسياسات

- ١- جدول أعمال الاتحاد الأفريقي ٢٠٦٣
- ٢- أهداف التنمية المستدامة
- ٣- السياسة الخاصة بالمنظور الجنساني لتجمع شرق إفريقيا
- ٤- رؤية تجمع شرق إفريقيا ٢٠٥٠

وهناك اقتراح على المستوى دون الإقليمي مفاده أن تطور منظمة تعاون رؤساء شرطة شرق إفريقيا إرشادات توفر تفسيراً عاماً للكيفية التي يمكن من خلالها أن نجعل المعايير المشتركة قابلة للتنفيذ من المنظور الجنساني. يمكن عندها أن يتم تبني هذه الإرشادات من قبل المؤسسات الشرطة المختلفة داخل تجمع شرق إفريقيا.

وتأسيساً على هذه الإرشادات، هناك اقتراح آخر بأن تبتكر منظمة تعاون رؤساء شرطة شرق إفريقيا/تجمع شرق إفريقيا معايير نموذجية للعمل الشرطي الذي يراعي المنظور الجنساني وذلك في سياق المعايير المشتركة ١، ٢، و٣. وعند إعادة التأمل في هذه المعايير، سيكون من المفيد أن يكون هناك لغة أكثر صراحة، ويشمل ذلك الهوية الجنسانية والعمل الشرطي، وتحديد التحديات الراهنة والتعرف على المعايير الدولية والإقليمية المحددة علاوة على استخدامها. وبالنسبة للإجراءات العملية التطبيقية، فإن بمقدور المعايير أن تقتبس من الإجراءات التشغيلية الموحدة الكينية وذلك بغية تعزيز وتقوية الإجراءات الخاصة بكيفية تناول النساء بوصفهن ضحايا وبوصفهن شاهدات، مع تعزيز أي مبادئ وممارسات تُخص النساء والفتيات بوصفهن جهات فاعلة في الأنشطة الجنائية. ومن بين المسائل الفريدة بالمرأة تلك التي قد تتمركز حول مسألة الكفالة حيث يكون هناك ضرورة لضمان في صورة أرض أو عقار، وذلك بالنظر إلى أن غالبية النساء لا يزلن يمتلكن عقارات من خلال أزواجهن.

وبالنسبة لإجراءات منع وقوع الجريمة، ستكون هناك ضرورة لأن تفهم المؤسسات الشرطة الديناميات الجنسانية للمجتمعات التي يقدمون فيها الخدمات مع القيام بإجراءات عملية لضمان إدماج النساء والفتيات. وبالعامل سوا مع غيرها من المؤسسات الأخرى، يمكن للمؤسسات الشرطة أن تكون جزءاً من مبادرات تهدف إلى التقليل من الجرائم الانتهازية والتي تستهدف في الغالب النساء والفتيات؛ مع خلق وعي لدى الضباط والمجتمعات والنساء والفتيات وتقديم الدعم لهم حتى يكونوا جزءاً من منع الجريمة ويشمل ذلك إجراءات للعمل الشرطي المجتمعي المحسن والإستباقي.

وعلاوة على ذلك، وينبغي إيلاء اهتمام خاص للمساواة بين الجنسين داخل المؤسسات الشرطة كما تم النص عليه في المعيار المشترك رقم ٤ والذي يسلط الضوء على المساواة الداخلية بين الجنسين فيما يتعلق بتوظيف العاملين وترقيتهم علاوة على التوظيف بين الرتب العليا للمؤسسات الشرطة. وستستفيد هذه المعايير/الإرشادات النموذجية من تقييم أولي للمنظور الجنساني الخاص بنسبة الضباط من الإناث والذكور من كافة الكوادر والرتب داخل المؤسسات الشرطة في المنطقة دون الإقليمية. وسيسير ذلك جنباً إلى جنب مع تقييم أولي للمنظور الجنساني ومراجعة للممارسات التوظيفية والتدريبية وكذلك الممارسات الخاصة بالترقية. ومن الممكن أيضاً إجراء مسح للثقافة المؤسسية للمنظمات الشرطة بغية تحديد طرق عملية لتعزيز تطبيق القيادة الأنثوية والقبول بها في المنظمات الشرطة. ويمكن بعد ذلك أن يتم تبني هذه المعايير النموذجية من قبل كل واحدة من الدول الشريكة، مع أخذ سياقاتها الفريدة في الاعتبار. وبالنظر إلى أن غالبية الدول الأعضاء تمتلك بالفعل نصوصاً دستورية وتشريعية تنص على زيادة النسبة المئوية للنساء في جميع جوانب الإدارة الحكومية، فسيكون من المفيد أن تعيد المعايير التأكيد على هذه الالتزامات وأن توفر إطاراً لتحقيق هذه المتطلبات.

تتمثل السبل الأساسية التي يمكن من خلالها تطبيق تلك النتائج، على الرغم من ان ذلك سيمثل تحدياً، في تطوير معيار منفصل خاص بالجنسانية أو من خلال إدخال لغة أقوى ومُحسنة بدرجة أكبر علاوة على إجراءات مادية إلى المعايير الحالية. وقد لا يغطي المعيار المشترك المنفصل بشكل لائق جميع المسائل وربما شتت التركيز الذي تضيفه المعايير في شكلها الحالي. ومن ثم، فإن المراجعة الفردية ربما تكون منهجاً ملائماً بدرجة أكبر.

وفي الواقع، فإن المعايير المشتركة رقم ٢، ٣، و٤ تُحدد صراحة المنظور الجنساني وغير ذلك من الاعتبارات الخاصة بالأقليات كعلامات إرشادية تستوجب اتخاذ الشرطة إجراءات بصددها على المستوى التشغيلي والتنظيمي وعلى مستوى السياسات. وبينما لا يأتي المعيار المشترك رقم ١، والذي يتناول الدور الذي تضطلع به الشرطة، صراحة على ذكر مسألة الجنسانية، إلا أنه ما من شك من أن المؤسسات الشرطة وهي بصدد تحديد الأولويات الخاصة بالدور الذي تضطلع به، يكون مطلوباً منها أن تمتلك منهجاً شاملاً وكلياً وفهم لجميع الأطراف المعنية بالعمل معها. وبالنسبة للنساء والفتيات وغير ذلك من الأقليات، سيكون من المفيد أن يتم الإقرار بشكل صريح بإحتياجاتهن وظروفهن الفريدة فيما يتعلق بالأمن والسلامة في الأماكن العامة والخاصة. وكما أشرنا سالفاً، فإن أهم التطورات التي حدثت منذ عام ٢٠١٠ تضم تبني جدول أعمال الأمم المتحدة ٢٠٣٠ و جدول أعمال الاتحاد الأفريقي ٢٠٦٣. ونظراً لأن كليهما متأصل فيما يتعلق بحقوق الإنسان، والمساواة بين الجنسين وحماية أفراد المجتمع المستضعفين، فإنهما يوفران فرصة على مستوى تجمع شرق إفريقيا وعلى المستوى القطري بالنسبة للمؤسسات الشرطة لإعادة التفكير في استراتيجياتها الخاصة بالمبادرات الشرطة المتعلقة بالشمول ومراعاة المنظور الجنساني. وبما أن الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي وتجمع شرق إفريقيا قد وضعوا الأمن والمساواة بين الجنسين في مركز القلب بالنسبة للتنمية المستدامة، فينبغي أن تكون المعايير المشتركة في اتساق تام إذا اخذنا في الاعتبار أن كلا من أهداف التنمية المستدامة و جدول أعمال ٢٠٣٦ يتطلب رفع الدول الأعضاء للتقارير. وتتمثل إحدى الطرق في توضيح مدى مؤامة المعايير المشتركة وإتساقها مع المؤشرات التي توفرها أهداف التنمية المستدامة و جدول أعمال ٢٠٦٣.

يدعو المعيار رقم ٤ والذي يتناول التكوين المؤسسي وهيكل الشرطة، إلى وجود مؤسسات شرطة تمثيلية حيث يلزمها بأن تضمن بأن تكون مؤسسات الشرطة في كافة كوادرها/ورتبها/ومستوياتها ممثلة للمجتمع ككل، بحيث تكون المكونات الأثنية والجنسانية واللغوية والدينية جميعاً عاكسة للمجتمع الذي يقومون بخدمته.

كان إنفاذ القانون من الناحية التاريخية مجالاً يسيطر علي الرجال إلى حد بعيد، وعلى الرغم من الطفرات الكبيرة التي حققتها المرأة بل وأيضاً غير ذلك من الأقليات في إنضمامها للخدمة الشرطة، إلا أن الرجال لا يزالون يسيطرون حصرياً على المستويات العليا في الدول الأعضاء في تجمع شرق إفريقيا. ومن ثم، فمن الحتمي لهذه المؤسسات، من خلال المفاوضات الوطنية للمؤسسات الشرطة، وللإدارة العليا، أن يضعوا إجراءات ملموسة لإعداد الضباط من جماعات الأقلية علاوة على النساء من أجل تولي المناصب القيادية، ويتضمن تحقيق ذلك من خلال عمليات ترقية تتسم بالشمولية والانتقاء القائم على عدم التمييز، وكذلك المبادرة بوضع آليات لإجراءات تصحيحية ذات قيود زمنية، حيثما كان ذلك مناسباً.

تأملات وتوصيات مقترحة

وكما أشرنا آنفاً، فإن المعايير المشتركة لم تُصمم لتكون بمثابة أدوات لمناصرة المنظور الجنساني. ولكنها بالأحرى تمثل فهماً أعم للمعايير الرئيسية التي حددتها المنظمات الشرطة في تجمع شرق إفريقيا للوصول إلى عمل شرطي على درجة أعلى من الديمقراطية ويتوافق مع معايير حقوق الإنسان. وعلى الرغم من ذلك، فإن حقيقة أنها تتوقف على معايير الإنسان يجعلها أداة مفيدة في تحفيز العمل الشرطي الذي يراعي المعايير الجنسانية نتيجة للارتباط الواضح بين المساواة بين الجنسين (عدم المساواة) وبين حقوق الإنسان. ومن هنا، فإنها تُفسح المجال لتطبيق التفسير الذي يراعي المعايير الجنسانية من قبل الدول والمؤسسات الشرطة حسب الإحتياجات والأولويات الخاصة بها. ومن ثم، فإنه يمكن لكل مؤسسة من مؤسسات الشرطة داخل تجمع شرق إفريقيا على حدة أن تستخدم المعايير المشتركة لوضع نموذج لمعايير وتوجهات وممارسات وعمل شرطي ذا سياقات محددة والذي يحفز على المساواة والتكافؤ بين الجنسين. وكما سبق وأن ذكرنا، فقد يكون من المفيد أن نجري تقييماً للإجراءات التشغيلية الموحدة التي طورتها هيئة الشرطة الكينية، ولا نقصد الجوانب المعيارية فحسب، ولكن أيضاً التطبيق والتحديات التي تمثلها وذلك لتوفير وضوح أفضل فيما يتعلق بدرجة الفائدة والقابلية للتطبيق الخاصة بالمعايير المختلفة التي تم تطويرها على المستويات العالمي والإقليمي ودون الإقليمي والقطري بغية تحسين العمل الشرطي.

الجزء الرابع

تأملات واستنتاجات وتوصيات

٣٣

مقدمة

سعت المراجعة إلى تقييم المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا مقارنة بالقواعد الحاكمة للأطر المعيارية الدولية الخاصة بالمساواة بين الجنسين وبحقوق المرأة، وكذلك تقييم مدى تحفيزها لتبني معايير وممارسات للعمل الشرطي الذي يستجيب للاعتبارات الجنسانية. تتبنى المراجعة تفسيراً أعم لمصطلح الجنسانية، يتخطى المفاهيم التقليدية للأدوار ذات النشأة الاجتماعية التي تُسند لكل من الرجل والمرأة، وذلك حتى تشمل أيضاً على التجارب والأدوار والحقوق المختلفة للأفراد المنتمين لتجمعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخنثائي.

موجز النتائج

ليس هناك من شك في أن المعايير المشتركة تقوم على أساس المعايير الدولية الخاصة بحماية حقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، فإنها تعمل داخل السياق الأعم لإطار معاهدة تجمع شرق إفريقيا والذي يُشير صراحة إلى الميثاق الأفريقي الخاص بحقوق الإنسان والشعوب بوصفها دليل معياري لحقوق الإنسان.^{٢٤}

٢٤ من البديهي أن ذلك يشتمل كذلك على بروتوكولها الخاص بحقوق المرأة في أفريقيا (بروتوكول مابوتو) والذي يحتوي على إشارة محددة لتحفيز المساواة بين الجنسين في أفريقيا.

ويمكن كذلك لمؤسسات الشرطة في المنطقة أن تستفيد من الآليات الرقابية المستقلة القائمة من قبيل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وأمناء المظالم، والمفوضيات العاملة في مجال المنظور الجنساني والمساواة. ويمكن لتطوير علاقة عمل وثيقة وعلاقات عمل تفيد كلا الطرفين مع هذه الجهات أن يسهم باتجاه تعزيز مصداقية المنظمات الشرطة. ويمكن أن توفر الولايات الواسعة لهذه الجهات المتعلقة بتناول المخاوف المتصلة بحقوق الإنسان من خلال المراقبة ورفع التقارير منصة للانطلاق بغية المبادرة باتخاذ تدابير مؤسسية واسعة تراعي المنظور الجنساني. كما يمكن كذلك أن تُسهل التجارب المقارنة القادمة من الاختصاصات الأخرى من عملية الابتكار بما يتخطى التجارب المحلية والإقليمية.

وفي هذا الصدد، يمكن لمؤسسات الشرطة أن تُحسن من تفاعلاتها ليس فقط مع الأجهزة الدستورية والرقابية التي ينص عليها القانون ولكن أيضاً مع البرلمان والمجتمع المدني والجهات الأكاديمية والقطاع الخاص والمنظمات المجتمعية. وتتسم هذه الآليات ذاتها بأنها متنوعة من الناحية الجنسانية وبأنها تراعي المنظور الجنساني. وتمتلك تلك المنظمات التي أُسست بشكل قانوني القدرة على جمع/الوصول إلى البيانات اللازمة لعملية المراقبة والمراجعة والتحقيق الهادفة، وفي بعض الأحيان تستطيع أيضاً أن تُشرع في بدء إجراءات قضائية. وهناك تثمان لقيمة الآليات الرقابية بوصفها جزءاً هاماً من ضمان وجود عمل شرطي يتسم بالجودة وبمقدورها أن تعزز من عمليات المحاسبة الداخلية للشرطة دون تدخل سياسي ودون تخويف.

وعندما يتمتع اللاعبون من المجتمع المدني، بما في ذلك وسائل الاعلام، والمنظمات النسائية وجماعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغاييري الهوية الجنسية والخنثائي، بتفاعلات قوية وإيجابية مع الشرطة، فإن ذلك يمكن أن يعزز علاقات تستند إلى النقد البناء وهو ما يصب في مصلحة أمن المجتمع، وسيادة القانون وحماية الحقوق. وفي مثل هذه الحالات، يمكن للمؤسسات الشرطة أن تُعمق من هذه التفاعلات من خلال خلق قنوات رسمية وغير رسمية للرقابة، وكمثال على ذلك الرقابة من خلال الآليات الخاصة بالشرطة المجتمعية.

خاتمة

استوحيت المعايير المشتركة لتجمع شرق إفريقيا الهامها من الأطر الخاصة بحقوق الإنسان على المستوى الدولي وكذلك الإقليمي ودون الإقليمي، وتشتمل تلك الأطر على تحفيز حقوق المرأة والمساواة بين الجنسين ومرعاة المنظور الجنساني. وتتمثل طبيعة المعايير المشتركة في أنها قد تأسست على أنها مبادئ توجيهية للسياسات تتركز على العمل الشرطة المتسق مع حقوق الإنسان. ويشتمل عدد من المعايير المشتركة، على سبيل المثال المعيار المشترك رقم ٣ و٤، على إشارات محددة لعدم التمييز علاوة على تحفيز حقوق المرأة. ومن هنا، فإن ما توصلنا إليه هو أن المعايير المشتركة لا تتناقض مع المعايير والأطر القائمة الخاصة بالمساواة بين الجنسين. وتتمثل طبيعة المعايير المشتركة ذاتها في أنها قد صُممت لكي يتم تطبيقها على نطاق واسع وليس كأداة محددة لمنصرة المنظور الجنساني. وعلى الرغم من ذلك، فإن الفائدة الفريدة تُكمن في حقيقة أنها عامة بدرجة كافية ليتم تفسيرها وتطبيقها بغية تعزيز مراعاة الاعتبارات الجنسانية في العمل الشرطي على المستوى دون الإقليمي.

ومن ثم، فإن المساواة بين الجنسين لها أهميتها داخل العمل الشرطي وذلك من خلال السعي لجعل المنظمات الشرطية مُمثلة كما يمكن تعزيز ذلك من خلال العمل الشرطي، وذلك من خلال توفير فرص لوجود قوة عاملة تتسم بالتنوع الجنساني مع توفير درجة أفضل من الأمن والسلام لجميع المواطنين.

يؤكد من جديد جدول أعمال المرأة والسلام والأمن، والذي يتكون من تسعة قرارات لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، على أهمية دور المرأة في السلام والأمن ويشدد على أهمية توسيع دورهن في ضمان المشاركة المتساوية والانخراط الكامل في جهود الأمن وبناء السلام. وبالمثل، فإن عدداً من قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة والخاصة بصنع السلام ونشر قوات الشرطة الدولية يتطلب إدماج المنظور الجنساني، وهو الدعوة لنشر عدد أكبر من الشرطة النسائية، كما يُقر بوجود حاجة لعلاج الاحتياجات الأمنية التي تتولد عن النوع الجنسي، مع الإشارة بشكل خاص إلى العنف الجنسي المتصل بالصراعات.^{٣٣}

كما تم من جديد التشديد على الالتزامات الدولية الخاصة بالمساواة بين الجنسين في أهداف التنمية المستدامة علاوة على تم تعميم الاعتبارات الجنسانية في كافة تلك الأهداف. تُقدم أهداف التنمية المستدامة إطاراً للتنمية الوطنية، حيث يتم وضع خططٍ قطرية لتسهيل تنفيذها. ومن ثم فإن تعزيز المساواة بين الجنسين هو أمر ضروري من أجل دعم عمليات التنمية القطرية داخل إطار أهداف التنمية المستدامة. ويمكن للمنظور الجنساني أن يساعد الشرطة في أداء دورها في هذه العملية.

ينبغي للثقافة المؤسسية للشرطة أن تستفيد من الذكورية الإيجابية وأن تصطبغ بمبادئها - ويُقصد بذلك أنه لا ينبغي لتلك الثقافة أن تستنسخ أفكار الرجال العدوانية والقوية والمسيطرّة بصورة جوهرية. ولكن وبالأحرى، فإن المبادئ الذكورية الإيجابية تُشدد على أن الرعاية والتعاطف والاحترام ليست في الأساس صفات أنثوية، لكنها صفات قيمة يُستحسن وجودها لدى جميع الناس. تؤدي هذه الصفات إلى درجة أفضل من التواصل والزعامة. ومن ثم، فإن المنظمات الشرطية التي تعمل داخل المجتمع وفق نموذج المبادئ الذكورية الإيجابية تستطيع أن تلعب دوراً رائداً في تغيير الأنماط الجنسانية.

يُسهّم دعم التنوع والمساواة من قبل أعلى المستويات في مؤسسة الشرطة، في ثقافة مؤسسية تتسم بالشمولية. ينبغي لمؤسسة الشرطة أن تدعم المبادرات الساعية لتعميق التنوع والمساواة والإدماج. ويمكن أن يشمل ذلك تشجيع تأسيس الروابط ودعمها أو دعم الجماعات النسائية، أو جماعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغاييري الهوية الجنسية والخنثي أو غير ذلك من الأقليات بين موظفيها أو في الأماكن المخصصة لتدريب الشرطة وغير ذلك من المبادرات الخاصة بالإجراءات التصحيحية الساعية لتشجيع التنوع فيما يتعلق بالتطور الوظيفي. وينبغي أن يكون هناك استثمار مؤسسي في البحث والدراسات والمسوح وذلك بغرض تقييم فعالية الاستراتيجيات الساعية لتحسين مسألة التمثيل ومراعاة الاعتبارات المختلفة علاوة على استكشاف سبل تعزيزها.

تحتاج مؤسسة الشرطة لأن تُفكر بعين ناقدة في أدائها، ويشمل ذلك التفكير في خلق فرص لمجموعات الأقليات كي تُقدم التغذية المرتدة وتُقدّم الأفكار. ويمكن زيادة تلك الإجراءات بصورة أكبر من خلال وضع ضوابط داخلية فعالة للحفاظ على مستويات ومعايير رفيعة المستوى للنزاهة، والاهتمام الشديد بالمساواة والإدماج وعدم التمييز داخل مؤسسة الشرطة وكذلك كجزء لا يتجزأ من متطلبات تقديم الخدمات. ويمكن أن يشمل ذلك على آليات للشكاوى يقوم بإدارتها ضباط رفيعي المستوى يتمتعون بدرجة كبيرة من الموثوقية ونزاهة ترقى فوق الشبهات.

٣٣ انظر المرأة والسلام والسلطة: الذكرى العشرين لقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم ١٣٢٥، والمناخ من خلال الرابط <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/women-peace-security> (كانت أخر زيارة بتاريخ ١٧ ديسمبر ٢٠٢٠).

ونتيجة لذلك، فقد صُممت ساحات العمل الاجتماعي وجرى العمل فيها بدون إسهام من النساء. وقد أثر ذلك بدوره سلباً على المجتمع ككل وعلى المرأة على وجه الخصوص وكذلك على غيرها من الأقليات. كان يُنظر للعمل الشرطي على مدار السنين بوصفه مهنة ذكورية إلى حد بعيد، وبصرف النظر عن زيادة عدد النساء اللاتي ينخرطن فيه. أثرت ندرة التمثيل تلك على النساء والفتيات اللاتي يسعين للحصول على الخدمات كما قد يقوض الجدية التي يتم بها التعامل مع مرتكبي جرائم العنف القائم على الجنس وغيرها من الجرائم المرتبطة بالنوع الجنسي. وعلاوة على الجرائم العامة، فإن عدداً من الدول الأعضاء قد عانى من الصراع الداخلي والخارجي. ويُعد ذلك عاملاً إضافياً يتطلب فهماً أكبر وأفضل عن كيف جعل النوع الجنسي الفرد عرضة للانتهاكات أثناء هذه الصراعات. وفي بعض الأحيان كُبت تناول الفجوات بين الجنسين في القطاع الأمني نتيجة استخدام مصطلحات من قبيل الأمن البشري، والتي ربما لا تتناول مسائل الذكورية السلبية التي يتصف بها العمل الشرطي وهو الأمر الذي تزداد حدته في الصراعات.^{٣١} يُضيف هيندريك قائلاً: "لا تزال هناك فجوات فيما يتعلق بالتوقعات السائدة في التباعد بين وضع السياسات والتنفيذ واستمرار النظام الذكوري الأبوي الذي تظل النساء فيه يتأثرن بصورة غير متناسبة بالصراع والعنف بشكل عام".^{٣٢}

ولا يمكن أن يزيد سوء تلك التجارب التي تعيشها المرأة إلا من خلال مؤسسات العمل الشرطي التي يسودها أنظمة وأخلاقيات ذكورية أبوية متأصلة. يتطلب علاج هذه الفجوات المؤسسية إجراءات تشريعية وإدارية وعملية وأخرى تتعلق بالسياسات. ونتيجة لهذا الفهم، جاءت المادة الثامنة من بروتوكول مابوتو لتتص على أنه على الدول الأعضاء أن تضمن تمثيلاً متساوياً للنساء في منظمات إنفاذ القانون. وعلى مستوى المؤسسات، يعد مطلب أن تكون منظمات الشرطة عاكسة للمجتمع ذا أهمية حيوية. حيث أن المنظمة الشرطية التي تُعد ممثلة للتنوع في المجتمع الذي تقوم بخدمته، تكون أكثر وداً وتحظى بقدر أكبر من الثقة من قبل المجتمع. ومن المتوقع أن يتحسن إبلاغ المجتمع عن الجرائم وكذلك تعاونه مع الشرطة عندما يشعر الرجال والنساء بالارتياح في التفاعل مع الشرطة - على سبيل المثال، حيث يكون بمقدور الأنثى ضحية العنف الجنسي أن تُبلغ شكاواها لضابطة من الشرطة النسائية.

وتتملك منظمة الشرطة التي تتسم بالتنوع فهماً أعمق لاحتياجات المجتمعات ومن ثم تستطيع بناء علاقات معها، ويسهل ذلك من توفير عمل شرطي أكثر فاعلية. ويمكن لمنظمة الشرطة التي تتمتع بالتنوع، ويشمل ذلك التنوع على أساس النوع الجنسي، أن تستفيد من وجود أفكار ومهارات وتجارب أرحب. كما يُعد التمثيل الأوسع للمرأة كذلك ضرورة عملية للعمل الشرطي، حيث تكون الشرطيات في وضع أفضل عند فحص المشتبه بهن وفي مقابلة الضحايا من النساء وعند تفتيش الإناث. ومن المنظور المؤسسي، يمكن لمنظمة الشرطة التي تتمتع بدرجة أكبر من التنوع مع مرور الوقت أن تساعد في تغيير الثقافة المؤسسية لمنظمة الشرطة لكي تصبح أكثر مراعاة لاحتياجات الأمنية لجميع المواطنين.

كما يمكن لمنظمة الشرطة التي تتسم بالتنوع الجنساني أن تعمل كذلك باتجاه المساواة بين الجنسين بصورة أوسع: يمكن أن يُسهّم توظيف عدد أكبر من النساء في تمكينهن اقتصادياً وأن يكن بمثابة نماذج للنساء والفتيات. وعلاوة على إدماج عدد أكبر من النساء في جميع كوادرات الخدمات الشرطية، فإن الاستثمار في الدراسات التي تسهم باتجاه تحديد الفجوات الجنسانية الخاصة بالتدريب وتوفير الخدمة وسد هذه الفجوات، يمكن أن يعزز من مبادئ وممارسات العمل الشرطي الديمقراطي.

٣١ هيندريك شيريل ٢٠١١، النوع الجنسي والأمن في أفريقيا: بحث يتناول مناقشة عامة ٦٣، Hendricks, Cheryl. 2011. Gender and Security in Africa: An Overview. Discussion. المعهد النوردي الأفريقي، أوبسالا. والمتوفر من خلال الرابط <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:458594/FULLTEXT01.pdf> (كانت آخر زيارة بتاريخ ١٥ ديسمبر ٢٠٢٠).

٣٢ المرجع السابق.

المعيار المشترك رقم ٤: المنظمات الشرطة

تلعب الرقابة الداخلية وآليات الرقابة المستقلة دوراً حيوياً في وضع وتنفيذ معايير صارمة تتعلق بالنزاهة والتي تحمي حقوق الجميع. يمكن أن يدعم العمل مع مقدمي الخدمات الشرطة غير الحكومية تحسين مراعاة المنظور الجنسي وأن يخلق روابط بين الجهات الفاعلة الحكوميين وغير الحكوميين.

مؤسسات الشرطة:

- ١- ستكون مؤسسات تحافظ على القانون وليس قوة تقوم بتطبيق القانون؛
- ٢- تسعى لتحفيز مؤسسات الشرطة كي تكون مستقلة عن الفرع التنفيذي للدولة وأن تحافظ على مبادئ العمل الشرطي الديمقراطي؛
- ٣- تزيد من ثقة الجمهور والتحفيز والتشجيع على وجود قدر أكبر من الشفافية والمساءلة في جميع أنشطتها؛
- ٤- المسألة عن انتهاكات الضباط لحقوق الإنسان الخاصة بالمواطنين وضمان أن يتم إجراء التحقيقات بصورة عادلة وشفافة؛
- ٥- تضمن أن يتم تعزيز آليات الرقابة الداخلية وفقاً للمعايير المتوقعة؛
- ٦- تطبق المعايير الأساسية الخاصة بتوظيف الضباط ويشمل ذلك انتقاء المرشحين من خلال عمليات فرز ملائمة لضمان أن يُظهروا الصفات الأخلاقية والنفسية والجسدية المناسبة للأدوار التي سيقومون بها؛
- ٧- تضمن أن تكون مؤسسة الشرطة في كافة كوادرها ورتبها ومستوياتها مُمثلة للمجتمع ككل بحيث يتم عكس المكونات الأثنية والجنسانية واللغوية والدينية للمجتمع الذي يقومون بخدمته؛
- ٨- تضمن أن يحصل أفرادها على تدريب شامل ومتواصل فيما يتعلق بصيانة حقوق الإنسان والعمل الشرطي؛
- ٩- تضمن أن يتم مراجعة المناهج التدريبية بصورة دورية وتحديثها بما يتوافق مع الاحتياجات المتغيرة للعمل الشرطي؛
- ١٠- الامتناع عن الانخراط في أعمال فساد أو إساءة استخدام السلطة؛ وأن تُعارض بشدة وتحارب مثل هذه التصرفات؛
- ١١- التحقيق في الفساد وإساءة استخدام السلطة مع اتخاذ الإجراءات الوقائية، بما في ذلك الميول المناهضة للفساد في العمل الشرطي؛
- ١٢- التعاون مع الجهات الفاعلة الرئيسية داخل وخارج نظام العدالة الجنائية، ويشمل ذلك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في الاضطلاع بولايتها؛ و
- ١٣- تحفيز إنفاذ القانون والمساعدة والتعاون على منع الجريمة على المستويات الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف والدولية. ولمواصلة التقدم بغية تحقيق هذا الهدف، ينبغي أن تُتخذ إجراءات لمنع الجريمة على المستوى القطري وتعزيز المشاركة في المعلومات وتسهيل المساعدة الفنية، ويشمل ذلك تبادل البرامج والتدريب.

وكما ناقشنا آنفاً في المعيار المشترك رقم ١، فإن لدى غالبية الدول الأعضاء في تجمع شرق إفريقيا نصوص دستورية تنص على أن تُشكل المرأة نسبة مئوية معينة سواء في المناصب المنتخبة أو المُعيّنة أو في كليهما. تؤمن المادة التاسعة من بروتوكول مابوتو والذي يضم في عضويته جميع الدول الأعضاء في تجمع شرق إفريقيا، حق المرأة والفتيات في المشاركة السياسية وفي عمليات اتخاذ القرار. ويأتي ذلك كإقرار بحقيقة أن المجتمع يجعل الزعامة وعمليات صناعة القرار قسراً على أولئك اللذين يصغ عليهم أكبر درجة من التقدير. وقد أدى الغياب التاريخي للمرأة من هذه الساحات إلى التمييز والإبعاد لأصوات المرأة وحضورها.

١٣- أن تقر الشرطة بحق جميع الأشخاص في التجمع السلمي دون قيود طالما كان هذا الحق متسقاً مع سيادة القانون والديموقراطية والسلام الاجتماعي والأمن، وكذلك متسقاً مع حريات الآخرين. وبالنسبة للتجمعات غير القانونية ولكن السلمية، ستتجنب الشرطة استخدام القوة وفي حالة كانت القوة ضرورية، ستستخدم فقط الحد الأدنى منها. وفي التجمعات العنيفة ستستخدم الشرطة وسائل السيطرة على الحشود الأقل خطورة، ولكن في حالة أصبح استخدام القوة ضرورياً، ستستخدم فقط الحد الأدنى منها.

ينبغي على مؤسسات الشرطة أن تفهم العمل الشرطي على أنه من أجل المجتمع، وليس عملاً شرطياً ضد المجتمع. يجب على مؤسسات الشرطة أن تنظر للمجتمعات، بكافة تنوعاتها، على أنها شركاء في ضمان أمن وسلامة جميع أفرادها، ويشمل ذلك تجنبهم الانتهاكات التي ترتكبها الدولة أو عملائها. ينبغي أن يكون استخدام القوة قطعياً الملجأ الأخير وأن تُستخدم بشكل متناسب وبأقل قدر ممكن. ينبغي أن يتصف ضباط الشرطة بالود والاحترام في تفاعلهم مع أفراد المجتمع.

ومن خلال عدسة المنظور الجنساني، يجب أن تكون الشرطة على وعي بالاحتياجات المختلفة للرجال والنساء والفتيات والفتيان والأفراد المنتمين لجماعات المثليات والمتليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخنثائي. وعليه، ينبغي على المستوى الخاص بالسياسات والمستوى التشغيلي أن يتم تكييف منع الجريمة والكشف عنها ورفع التقارير الخاصة بها والتحقيق فيها وخدمات دعم الضحايا مع الاحتياجات الخاصة بتلك الجماعات، مع وجود خدمات متخصصة لدعم جماعات بعينها. ينبغي أن يتم تدريب ضباط الشرطة للتعرف على الاحتياجات الخاصة بالضحايا وتوجيههم إلى الخدمات المناسبة وإلى عدد من خدمات الدعم التي تشمل الدعم الطبي والنفسي والحماية الجسدية والمساعدة القانونية، كما يجب توفير الوصول إلى المشورة سواء كانت من قبل القطاع العام أو القطاع الخاص أو المنظمات غير الحكومية.

يمكن لوحداث أو نقاط الاتصال الخاصة بالقضايا الجنسانية داخل الشرطة أن تُسهل من إدخال الخبرة في مجال النوع الجنسي إلى العمل الشرطي. فعلى سبيل المثال، يمكن للتدريب على مسائل الذكورة والجنسانية وحقوق الإنسان والتعامل مع العنف القائم على النوع الجنسي، أن تُحسن من مهارات الضباط ومعارفهم. وفي حقيقة الأمر، فإن المادة ٨ (د) من بروتوكول مابوتو ينص على أن يتم تجهيز أجهزة إنفاذ القانون على جميع المستويات بحيث تقوم بتفسير حقوق المساواة بين الجنسين وتطبيقها بصورة فعالة. وعلى مستوى تجمع شرق إفريقيا، يُمثل كتيب التدريب على المسائل الجنسانية الخاص بمنظمة تعاون رؤساء شرطة شرق إفريقيا مصدراً مفيداً يمكن لمنظمات الشرطة داخل تجمع شرق إفريقيا استخدامه من أجل تحسين قدرة العمل الشرطي الذي يراعي الاعتبارات الجنسانية. وعلاوة على ما سبق، ففي كينيا على سبيل المثال، طورت هيئة الشرطة الوطنية إجراءات تشغيلية موحدة تُقدم توجيهات عن كيفية استقبال وتسجيل وإحالة قضايا العنف القائم على النوع الجنسي التي يتم إبلاغها للشرطة علاوة على التحقيق فيها.

يُقدم هذا المعيار المشترك نظرة داخلية متفحصة، حيث يتناول من بين جملة أمور أخرى، الثقافة والأخلاق المؤسسية، والرقابة الداخلية والخارجية، وتكوين المؤسسات الشرطة علاوة على التعاون بين الجهات المعنية ذات الصلة والخاصة بمسائل الأمن والسلامة والعمل الشرطي.

ستتصرف الشرطة بأسلوب يتسم بـ:

- ١- ضمان تأدية الواجبات المنوطة بها قانوناً بصورة تتسم بالمساواة، والمثابرة وبدرجة عالية من المسؤولية المهنية كما سيسعون، في بعض الأحيان، للحفاظ على توجه قائم على خدمة المجتمع؛
- ٢- صيانة حق الأفراد في الحياة والحرية والأمن من خلال استخدام القوة والأسلحة النارية عند الضرورة القصوى فقط وأن يكون ذلك بحسب المدى المطلوب لتنفيذ واجبه القانوني؛
- ٣- ضمان أن يتمتع جميع المواطنون بحقوقهم وحررياتهم الأساسية دون تمييز وأن يؤدوا واجباتهم تحديداً بأسلوب لا يميز ضد المرأة والأحداث وجماعات الأقليات (ويشمل ذلك لكنه لا يقتصر على المهاجرين والمشردين داخلياً واللاجئين من ذوي القدرات المختلفة). ينبغي أن يحصل رجال الشرطة ممن يتواصلون بشكل دوري مع المشتبه بهم والجناة والضحايا والشهود من تلك الجماعات على تدريب للتوعية.
- ٤- صيانة مبدأ التجريم التام لاستخدام التعذيب وغيره من المعاملة أو العقاب الوحشي أو غير الإنساني أو المهين. لن تقوم الشرطة أو تحرض أو تسمح بأي أعمال تعذيب أو عقاب أو معاملة وحشية أو غير إنسانية أو مهينة. لن تُبطل أي ظروف هذا التجريم، ويشمل ذلك التهديدات بالحرب والقتل السياسي أو فترات الطوارئ؛
- ٥- ضمان أن يتم معاملة جميع الأشخاص الذين يُحرمون من حريتهم بصورة إنسانية وبأسلوب يراعي الاعتبارات الجنسانية مع احترام كرامتهم المتأصلة؛
- ٦- النظر لجميع الأشخاص الذين حرّموا من حرياتهم ومعاملتهم بوصفهم أرباباً حتى تثبت إدانتهم من قبل سلطة قضائية مختصة؛
- ٧- تقديم كمية مناسبة من الطعام والملبس لجميع الأشخاص الذين تم حرمانهم من حريتهم، ما لم يختار الأشخاص المحتجزين توفير طعامهم وملبسهم بأنفسهم؛
- ٨- تسهيل تقديم المساعدة من قبل الأطقم الطبية؛
- ٩- تعريف العائلة والأصدقاء بأمر الاحتجاز والسماح للأشخاص المحتجزين بالتواصل مع الغير طالما كان هذا الاتصال متسقاً مع إقامة العدالة، والنظام العام لمكان الاحتجاز؛
- ١٠- السماح لجميع الأشخاص الذين حرّموا من حرياتهم بالوصول إلى المساعدة القانونية والسماح بزيارتهم من قبل مستشاريهم القانونيين على أن يكون ذلك على مرأى من الضباط ولكن دون القدرة على سماعهم؛
- ١١- الالتزام بالتجريم التام لعمليات الإعدام خارج نطاق العدالة وتقوم الحكومة بإصدار تشريعات لضمان أن يتم التحقيق في مثل هذه التصرفات والمحاكمة عليها بوصفها أمور ذات أولوية وكجرائم جنائية تستوجب العقاب وفقاً للقانون. لن تحيد الشرطة عن هذا المبدأ بحجة الحرب أو الصراع المسلح أو غير ذلك من الطوارئ على المستوى القطري؛
- ١٢- ضمان أن تتم معاملة الضحايا بتعاطف وكرامة، ويشمل ذلك الوصول السريع إلى آليات انتصاف شمولية تحترم خصوصية الضحايا. تخبر الشرطة الضحايا عن وجود أوجه للمساعدة تشتمل على الخدمات النفسية والطبية والاجتماعية مع توفيرها لهم. ستضمن المؤسسات الشرطة أن يتلقى الضباط تدريباً لتوعيتهم بالاحتياجات المختلفة للضحايا؛ و

وفي الغالب يكون انعدام المساواة في السلطة والذي يمثل الدافع وراء العنف القائم على النوع الجنسي متأصلاً بصورة شديدة من الناحية الاجتماعية والثقافية، حتى أنه يحظى بقبول واسع ويمكن أن يصبح غير مرئي بالنسبة للجنة وللضحايا. تناقش مدونة إلكترونية للبنك الدولي نشرتها مبادرة "دعونا نتحدث عن التنمية" انتشار العنف القائم على النوع الجنسي واستمراره علاوة على غيره من الممارسات الضارة، حيث تقول المبادرة بأنه وبينما تُعد الأعراف من الأمور الحيوية:

يحظى استمرار هذه الممارسات في الغالب بدعم كل من النساء والرجال. فمن الممكن أن يصبح الخلل في السلطة مستوعباً داخلياً وأن يكون العنف مقبولاً حتى من قبل الضحية، والتي يمكن أن تكون خائفة من تحدي الأعراف المشتركة خوفاً من ردود الفعل العنيفة (بل وربما لم تكن على دراية حتى بوجود بدائل لما هو متعارف عليه).^{٣٠}

وفي غالبية الحالات، تصبح الأعراف جزءاً من الثقافة والممارسة المؤسسية ويزداد ذلك خاصة في المؤسسات التي يسيطر عليها الذكور من قبل مؤسسات إنفاذ القانون. تُمكن أوجه عدم المساواة تلك وتعمق من استخدام التمييز والعنف الممنهجين كوسائل للإبقاء على السيطرة على النساء والفتيات والرجال والفتيان، ويشمل ذلك المنتمين لتجمعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخناثي، ممن يهددون الأفكار السائدة عن الكيفية التي ينبغي أن يتصرف بموجبها الرجال والنساء. ومن ثم، فإن القضاء على عدم المساواة القائم على النوع الجنسي يجعل كل هؤلاء الأفراد - بغض النظر عن نوعهم الجنسي - أكثر أمناً.

يُعد ضمان وصول الجميع بشكل متساو للأمن والسلامة والعدالة مكوناً جوهرياً من مكونات سيادة القانون. ولذلك فإن تعزيز المساواة بين الجنسين تساعد كذلك الدول على تقوية سيادة القانون، وتلعب الشرطة دوراً حيوياً في هذه العملية بوصفها حراساً للقانون والنظام. ولتنفيذ هذا المعيار المشترك، يجب أن تكون الشرطة على وعي بالتجارب والمخاوف والاحتياجات الأمنية المتنوعة والتي تختص بها هذه الأدوار الجنسانية ذات النشأة الاجتماعية.

المعيار المشترك رقم ٣: تصرفات الشرطة

دائماً ما كان دور الشرطة وتفويضها يضعهم في وضع فريد في مقابل المجتمعات التي يقومون بخدمتها. وبما أنهم في الغالب الواجهة الأولى التي يجب على الأفراد التعامل معها داخل نظام العدالة الجنائية، فإن الشرطة تمتلك الفرصة لضمان أن تتم معاملة جميع الأفراد - الرجال والنساء والفتيات والفتيان - بصورة يغلّفها الاحترام، وأن يتم التعامل مع الجرائم التي تُرتكب بحقهم بجدية، وأن تتم معاملة المشتبه في ارتكابهم لجرائم وفقاً للمعايير الوطنية والدولية التي تصون كرامتهم وإنسانيتهم وحقوقهم الأساسية. يلعب ذلك دوراً هاماً في العدالة الإجرائية، ويسهم في شرعية نظام العدالة ويزيد من درجة ثقة وتعاون الجمهور.

يتناول هذا المعيار المشترك بشكل عام تصرفات الشرطة مع المشتبه بهم ومع ضحايا الجرائم علاوة على تعامل الشرطة مع التجمعات العامة:

^{٣٠} انظر مدونة البنك الدولي الإلكترونية والمناحة من خلال الرابط <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/gender-based-violence-power-and-norms> (كانت آخر زيارة بتاريخ ١٦ ديسمبر ٢٠٢٠).

- ستؤدي الشرطة مهامها وفقاً لسيادة القانون. إن الشرطة:
- ١- لن تعتقل أو تحتجز أي شخص تعسفا ولن تحرمه من حريته إلا وفقاً للقانون؛
 - ٢- ستخبر المتهمين بشكل سريع بسبب القبض عليهم أو بأية تهمة وجهت إليهم ويجب أن يتم إخبار المتهم بطريقة وأسلوب يفهمه؛
 - ٣- ستتصرف بأسلوب يصون افتراض أن الشخص بريء حتى تثبت إدانته وفقاً للقانون؛
 - ٤- تضمن إحضار المتهم بصورة سريعة أمام سلطة قضائية مختصة؛
 - ٥- تضمن أن يكون هناك حق مُفترض في الكفالة والضمان عند القبض أو توجيه الاتهام؛
 - ٦- تضمن حق المتهم في الطعن على قانونية احتجازهم؛
 - ٧- تضمن حق المتهم في الوصول إلى مترجم شفهي ومساعدة قانونية، عند الحاجة لذلك؛ و
 - ٨- تضمن معاملة المتهمين والمحتجزين بصورة إنسانية ووضعهم في ظروف إنسانية، وان تضع في اعتبارها على وجه الخصوص الاحتياجات الخاصة للأطفال والنساء والأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة، من بين مجموعات أخرى.

تكشف مراجعة هذا المعيار بأنه يعيد التأكيد على الضمانات العامة للمحاكمة العادلة والتي تتجسد في غالبية المبادئ الدولية. فعلى سبيل المثال، يتوافق المعيار مع المادة ٨ من بروتوكول مابوتو والذي ينص على أن الرجال والنساء سواسية أمام القانون وسيكون لهم الحق في الحماية على قدم المساواة وفي الاستفادة من الاستحقاقات التي ينص عليها القانون. ويُطلب من الدول الأعضاء أن تتخذ جميع الإجراءات المناسبة لضمان أن يكون للنساء القدرة على الوصول بشكل فعال للخدمات القضائية والقانونية، بما في ذلك المساعدة القانونية وكذلك أن تكون جميع جهات إنفاذ القانون على كافة مستوياتها مجهزة لتفسير وتطبيق حقوق المساواة بين الجنسين بصورة فعالة، وذلك من بين جملة أمور أخرى.

ترتبط تجارب الأفراد الخاصة بالأمن بشكل وثيق بالنوع الجنسي والتركيبية الاجتماعية.^{٢٩} يُعد انتشار العنف القائم على النوع الجنسي مثلاً شهيماً على العلاقة بين الجنسانية والأمن، ويشمل ذلك العنف الجنسي والعنف المنزلي والاتجار في البشر والزواج المبكر/القسري والممارسات التقليدية الضارة من قبيل تشويه الأعضاء التناسلية وجرائم القتل من أجل الشرف. كما تتسع دائرتها لتشمل أشكال العنف التي يتعرض لها الرجال والفتيان والتي تتصل بالاختلافات الجنسانية المكرسة اجتماعياً. كما أن العنف ضد الأفراد المنتمين لجماعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخنثي وغيرهم من الأشخاص من ذوي التوجهات الجنسية والهويات والمظاهر الجنسانية المختلفة تُشكل هي الأخرى شكلاً من أشكال العنف القائم على النوع الجنسي وبخاصة إذا كان يمكن التنبؤ بها على أساس حقيقة أنه يُنظر إليها بوصفها تحدياً للمعايير الجنسانية القائلة بالمعيارية الجنسية المغايرة. تجعل هذه التصورات والمعالجات والتوقعات من الفئات السالفة الذكر أصحاب أدوار أقل شأنًا، أو أولئك اللذين يُنظر لهويتهم على أنها محط تشكك، فيصبحون عرضة بدرجة أكبر للانتهاكات في كل من الأماكن الخاصة والعامة.

انظر هوجونسون وجي روتيم إس في Hoogensen G, Rottem S.V 2004. الهوية الجنسانية وموضوع الأمن. حوار الأمن، ٣٥ (٢): ١٥٥-١٧١، والمتاح من خلال الرابط <https://doi.org/10.1177/0967010604044974>. يُعد هذا المقال إسهاماً في النقاش الدائر حول أمن البشر في سلسلة حوار الأمن. يقول المؤلفون بأنهم يُقدمون توضيحاً لمدى تعقيد ودينامية مسألة الأمن. ولتوضيح ذلك، يفحص المؤلفون الأمن من خلال مفهوم الأمن الاجتماعي كما فهمه أولي ويفر Ole Waever، ويستخدمون الهوية "كمدخل" لفهم واستخدام أوسع مفهوم الأمن. ينصب تركيز المقال على الهوية الجنسانية بوصفها منظور لا غنى عنه في موضوع الأمن. وبالاتقان باهتمامات الدولة التي يحددها الصفة، تعبر الهوية عن اهتمامات الأمن بالنسبة للجماعات الهامة، مما يدعم التعبير عن الاحتياجات الأمنية للأفراد (مع تحديد انتمائهم لمختلف الجماعات الهامة) وغيرها من المجتمعات. يتم التعرف على الجنسانية بوصفها "مجموعة هامة" تتصل بالدينامية الأمنية، يتطلب استخدام الهوية الجنسانية في فهم الأمن إزالة الهياكل المتأصلة والصلبة التي بنيت حول المفاهيم التقليدية للأمن، مما يسمح بالتعبير عن الأمن كما يُفهم من قبل الأفراد بشكل عام والمرأة بشكل خاص.

ومن ثم، فعلى منظمات الشرطة أن تجد سبلاً بشكل مبتكر لضمان تحقيق المعاملة المتساوية والاحترام لجميع من يتعامل مع خدماتهم. وفي هذا الصدد، يمكن أن يتم تحليل عناصر المعايير المشتركة على المستوى الإداري من خلال تحديد الأفراد والجماعات والمواقف التي هي الأكثر عرضة للخطر واتخاذ خطوات عملية لسد الفجوات من خلال الاستجابة بشكل أفضل للاحتياجات والتجارب الأمنية المختلفة للرجال والنساء والفتيات والفتيان، بما فيهم الأفراد المنتمين لمجتمع المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخنائي. يخلق القيام بذلك مجتمعاً أكثر أمناً ويمكن جميع أفراد المجتمع من الإسهام في إزالة العقبات الرئيسية التي تقف في طريق المساواة.

تتحمل المنظمات الشرطة مسؤولية ضمان أن يتم معاملة جميع الأشخاص باحترام مع الحفاظ على كرامتهم والتعامل مع الجرائم التي تُرتكب في حقهم بجدية، بغض النظر عن نوعهم الجنسي. وعلاوة على ذلك، فإنه ينبغي أن يتم التعامل بصورة إنسانية وبأسلوب كريم مع من يُوجه إليهم الاتهام بارتكاب جرائم، مع أخذ الضرورات المعينة التي تنبع من احتياجاتهم الجنسية في الاعتبار على نحو ملائم. ويمكن لذلك أن يلعب دوراً هاماً في العدالة الإجرائية، وأن يساهم في شرعية النظام القضائي مع زيادة ثقة الجمهور ودرجة تعاونه. يُعد العمل الشرطي الذي يعزز من المساواة بين الجنسين متمحور حول المواطن، حيث يخدم احتياجات الجميع ويلبي اهتماماتهم مع العناية بالجماعات التي كانت مهمشة من الناحية التاريخية، من قبيل المرأة والفتيات والمنتمين لمجتمع المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخنائي، والمعاقين وغير ذلك من الأقليات العرقية والأثنية والسياسية والدينية. ومن أجل توفير مثل هذه الخدمة التي تأخذ كافة الاعتبارات في الحسبان، ينبغي أن تكون هيئة الشرطة ذاتها ممثلة لمن سبق ذكرهم مع تمتعها بالاحترام وتبني ثقافة تؤمن بالتعددية والمساواة وعدم التمييز.

المعيار المشترك رقم ٢: العمل الشرطي في ظل سيادة القانون

يقتضي مفهوم سيادة القانون ألا يكون هناك أحد فوق القانون وأن يُطبق قانون الدولة على جميع الأفراد بشكل متساو ودون تمييز، وباختصار، فإنه يفترض أن يكون القانون أسمى من كل ما عداه. وفي الآونة الأخيرة، تفترض الصياغات الخاصة بسيادة القانون بأن قانون الدولة ليس هو الوحيد الذي يعلو فوق ما عداه بل إن الأمر ذاته ينطبق على مبادئ القانون الدولي المُعترف بها. ينص كل من القانون الوطني والدولي على مبادئ تخص الحد الأدنى من العدالة الجنائية والذي يهدف إلى صيانة سيادة القانون وحقوق الإنسان والحفاظ عليهما في سياق العمل الشرطي. تتضمن مبادئ الإجراءات القانونية السليمة والتي حازت على أهمية كبيرة في القانون الوطني والدولي على الحق في المحاكمة العادلة والمرافعة العلنية من قبل جهة قضائية مستقلة، والحق في افتراض البراءة حتى تثبت الإدانة، وتوفير محام للدفاع، وعدم التعرض للقبض والاحتجاز التعسفيين.^{٢٨}

٢٨ انظر على سبيل المثال المفوضية الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب: مبادئ ولوائح خاصة بالحق في المحاكمة العادلة والمساعدة القانونية في أفريقيا 247(DOC/OS(XXX)).
والمناحة على الموقع الإلكتروني من خلال الرابط http://hrlibrary.umn.edu/research/ZIM%20Principles_And_G.pdf (كانت آخر زيارة بتاريخ ١٦ ديسمبر ٢٠٢٠).

ينص مفهوم سيادة القانون على أنه لا أحد فوق القانون وأن قانون البلاد يسري على جميع الأفراد بشكل متساو ودون تمييز. تنص كل من القوانين الوطنية والدولية على الحد الأدنى من مبادئ العدالة الجنائية والتي تهدف للحفاظ على سيادة القانون وحقوق الإنسان وصيانتها في سياق العمل الشرطي. ويشمل ذلك الحق في المحاكمة العادلة والمرافعة العلنية من قبل جهة قضائية مستقلة ومختصة، وافترض البراءة حتى تثبت الإدانة، وتوفير الدفاع عن المتهم، وعدم التعرض للقبض والاحتجاز التعسفيين.

وبصرف النظر عما سبق، فإن الجماعات المهمشة، ويشمل ذلك النساء والأطفال والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخناثي والأفراد المنتمين لأقليات عرقية أو دينية، ما يزالون يعانون من الخدمات المتدنية والإهمال أو حتى الانتهاك على يد المنظمات الشرطة التي من المفترض أن تحميهم، ويؤجج ذلك الأنماط الجنسانية التي تشجع على الأفكار المتصلبة المتعلقة بالأدوار والتوقعات الخاصة بالرجال والنساء والفتيان والفتيات. ومن الممكن أن يُستهدف مجتمع المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخناثي بسبب الطريقة التي اختاروا أن يحددوا بها هويتهم.^{٢٤} وحتى وقت قريب، كانت غالبية الاختصاصات القضائية تجرم ممارسة الرجال الجنس مع الرجال علاوة على ما اصطلح على تسميته بالأفعال غير الأخلاقية أو غير الطبيعية. وفي شرق إفريقيا، تُعد رواندا هي الدولة الوحيدة التي لا توجد بها تشريعات قانونية ضد المثلية الجنسية. في حين كانت أوغندا هي من أدخلت أحدث تعديل (٢٠١٣) والذي وسع من نطاق الأفعال الجنسية التي يجرمها القانون من خلال عقوبات قاسية.^{٢٥} وقد كان اعتقال ومحاكمة مثل هؤلاء الرجال، ولا يزال، في بعض البلدان، من مسؤوليات هيئات الشرطة. ففي إيرلندا الشمالية، تشتكي جماعات المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخناثي والأفراد المنتمين لها من مضايقة العناصر الأمنية لهم.^{٢٦} وفي كينيا، تعكس تجارب مجتمع اللاجئيين من المثليات والمثليين ومزدوجي الميول الجنسية ومغايري الهوية الجنسية والخناثي السلوكيات الاجتماعية السائدة. ومن ثم، تأتي الحاجة للعمل المتواصل لمراقبة وتقييم المبادرات التي تهدف إلى تحسين المعرفة والقدرة على تناول القطاع الأمني والجماعات المستضعفة.

وقد أشارت مجموعة من الأدوات التي وُضعت لمعالجة المنظور الجنساني في إصلاحات القطاع الأمني^{٢٧} إلى تحقيق مكاسب كبيرة، ولكن:

وعلى الرغم من ذلك، وبحسب ما تشهد به سلسلة من الدراسات التقييمية الدولية، فما تزال هناك تحديات رئيسية أمام تحقيق المساواة بين الجنسين وأمام التغلب على التمييز على أساس نوع الجنس، داخل كل من القطاع الأمني والقطاع القضائي وكذلك في المجتمع بشكل أعم. وقد ظل التحرك باتجاه زيادة وصول المرأة ومشاركتها في الأحكام الخاصة بالعدالة والأمن في بعض الأوقات مجرد تحرك رمزي فشل في تحقيق تغيير حقيقي. وعلاوة على ذلك، ففي العديد من أجزاء العالم يتعرض الفضاء السياسي الساعي لتشجيع الشمولية والمساواة وحقوق الإنسان للضغوط نتيجة لزيادة القبضة الأمنية المرتبطة بمكافحة التشدد العنيف والمقاومة الفاعلة للتغيير المجتمعي التقدمي فيما يتعلق بحقوق المرأة والمساواة بين الجنسين.

٢٤ انظر بشكل عام على مركز جنيف لحكومة القطاع الأمني، ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومجموعة أدوات الأمم المتحدة المتعلقة بالمنظور الجنساني للمرأة والأمن، والمتوفرة من خلال الرابط <https://dcaf.ch/gender-and-security-toolkit> (كانت آخر زيارة في ١٦ ديسمبر ٢٠٢٠).

٢٥ <https://www.loc.gov/law/help/criminal-laws-on-homosexuality/african-nations-laws.php>

٢٦ دوجان وماريان ٢٠١٢، صراع (النظر في) الشذوذ: فحص تجارب المثليات والمثليين الخاصة بهراب الشواذ في أيرلندا الشمالية. طباعة فارتنام: أشجات.

٢٧ https://www.osce.org/files/f/documents/1/1/440834_0.pdf. فيما يلي الدراسات التي تمت الإشارة إليها: دراسة الأمم المتحدة الخاصة بالنساء لعام ٢٠١٥. منع النزاع، وتغيير وجه العدالة، وصيانة السلام - دراسة عالمية عن تطبيق القرار رقم ١٣٢٥ لمجلس الأمن الدولي التابع للأمم المتحدة، في نيويورك: دراسة الأمم المتحدة الخاصة بالنساء، معهد جورجتاون للمرأة، والسلام، والأمن، ومعهد أبحاث السلام في أوسلو، ٢٠١٧. مؤشر المرأة والسلام والأمن ١٧/٢٠١٧: تتبع السلام المستدام من خلال الامتداد والعدالة والأمن للمرأة. واشنطن العاصمة، معهد جورجتاون للمرأة، والسلام، والأمن، ومعهد أبحاث السلام في أوسلو: غيتوني ومارتا وليهوتوك وليا وواتسون وكاليوم (2018). Ghitoni, Marta, Lehouck, Léa and Watson, Callum). مبادرة إليسا للنساء العاملات في عمليات حفظ السلام: دراسة مرجعية. مركز جنيف لحكومة القطاع الأمني. دراسة الأمم المتحدة الخاصة بالمرأة لعام ٢٠١٨. حويل الودود إلى أفعال: المساواة بين الجنسين في جدول أعمال أهداف التنمية المستدامة. ٢٠٢٠ نيويورك: دراسة الأمم المتحدة للمرأة؛ ودراسة الأمم المتحدة للمرأة، المنظمة الدولية لقانون التنمية، البنك الدولي وفريق العمل الخاص بالعدالة. ٢٠٢٠: العدالة للمرأة: تقرير لفريق رفيع المستوى. نيويورك: تقرير الأمم المتحدة الخاص بالمرأة، المنظمة الدولية لقانون التنمية، البنك الدولي وفريق العمل الخاص بالعدالة.

وبالنسبة للمنظور الجنساني، يتم التعبير على نحو خاص عن مثل هذا الدور الشامل للشرطة في المواد ٢، ٣، و٤ من بروتوكول مابوتو والذي ينص على أن من حق كل امرأة أن تتمتع باحترام حياتها وسلامتها وأمنها الشخصي بأسلوب غير تمييزي ومع ضمان كامل لكرامتها المتأصلة.

وعلى الرغم من ذلك، فعند ثبر غور هذا المعيار المشترك نجد أنه من الحتمي أن نلاحظ بأن هناك اختلافات وأوجه لعدم المساواة بين امن النساء والرجال. ومن اجل تناول أهداف وغايات المساواة بين الجنسين بصورة فعالة، فإن هناك خمسة مسائل محددة ومتربطة للأمن البشري ترتبط بالنساء والفتيات والتي تتطلب التركيز عليها:

- ١- العنف ضد النساء والفتيات: يزداد احتمال تعرض النساء والفتيات، بوصفهن ضحايا للجرائم، لقدرة إضافية من التخويف والإكراه وبينما قد لا تقود دائما حدة ومستويات ذلك إلى تصعيد الأمر للوصول إلى وضع الحماية الرسمية للشهود، إلا أن هناك حاجة دائمة لأن تضع الشرطة، بوصفها منوطة بالتحقيق، إجراءات للتعامل مع مثل هذه الحوادث.
- ٢- انعدام المساواة بين الجنسين في السيطرة على الموارد: قد تؤدي هذه المسألة على وجه الخصوص إلى إبلاغ النساء المتزوجات عن عدد أقل من الجرائم المرتبطة بالملكات. كما قد يكون لها كذلك تداعيات على كيفية استهداف العناصر الإجرامية للنساء بوصفهن ضحايا أساسيين أو ثانويين للجريمة.
- ٣- انعدام المساواة بين الجنسين في السلطة واتخاذ القرار: عندما لا يتم ثبر غور هذه المسألة وفهمها، فإن المحققين قد يغفلون عن الجرائم ضد النساء والتي تم إقناعهن بتسويتها خارج المحكمة، وذلك من أجل "السلام" أو شرف العائلة.
- ٤- حقوق الإنسان الخاصة بالنساء: يُعد وضوح مسألة التشابك بين انتهاك الحقوق وبين ارتكاب جرائم جنائية عنصراً حيوياً في توفير الوضوح الخاص بالاستراتيجيات والآليات الخاصة بحماية المرأة والفتيات.
- ٥- النساء (والرجال) بوصفهم الفاعلون، لا الضحايا: لدى الفاعلون ظروف ودوافع اجتماعية واقتصادية متنوعة للمشاركة في الأنشطة الإجرامية ومن المحتمل أن ينتج عن فهم تلك الأمور من منظور جنساني إجراءات وفاقية تستهدف الفاعلين على نحو أفضل.

ومع أخذ التصورات الجنسانية السابقة في الحسبان، فإنه يجب فحص المعيار من زاويتين: الأولى، التزام الشرطة بحماية النساء والفتيات من التصرفات التي تقوم بها أطراف ثالثة؛ ثانياً، ضمان أن تتمتع الشرطة من منطلق أنها مؤسسة، ومن منطلق أن الضباط أفراد، عن أي تصرف أو الامتناع عنه يمكن أن يؤثر سلباً على حياة أو حرية أو أمن الضحايا أو الجناة، وبخاصة عندما يحتمل أن يكون له تأثير غير متناسب عليهم نتيجة لنوعهم الجنسي أو لهويتهم أو لغير ذلك من جوانب الضعف لديهم.

وفيما يتعلق بالمحافظة على الأمن العام والسلام الاجتماعي، فإن تطبيق العدسة الجنسانية يمكن أن يضيف الوضوح على كيفية مواجهة الرجال والنساء لمسألة الأمن والسلامة في الأماكن العامة بصورة مختلفة. على سبيل المثال، العثور على الخدمات العامة والمرافق في الأماكن غير الآمنة، ومن ثم زيادة فرص استهداف الأشخاص المستضعفين أثناء وصولهم إلى تلك الخدمات. سيؤدي مثل هذا الوضوح إلى استراتيجيات أكثر تحديداً وإلى إجراءات لمكافحة الجريمة والعنف القائم على النوع الجنسي، مع زيادة الفاعلية والكفاءة.

الجزء الثالث

المعايير المشتركة من خلال عدسة المنظور الجنساني

مقدمة

تم تبني المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا في ٢٠١٠ وقد استوحيت استلهامها من معايير حقوق الإنسان الدولية والإقليمية والوطنية ولقد وضعت رؤية طموحة للعمل الشرطي المتسق مع حقوق الإنسان في المنطقة. تم استنساخ هذه المعايير وتكييفها بغية الاستخدام في سياقات وطنية متعددة داخل الدول الأعضاء في تجمع شرق إفريقيا، حيث أخذت شكل تشريعات وطنية ولوائح تشغيلية. يفحص هذا الفصل مدى تناولها للتكافؤ بين الجنسين والشمولية الجنسانية ومراعاة الاعتبارات الجنسانية في العمل الشرطي.

المعيار رقم ١: الدور الذي تقوم به الشرطة

يحدد هذا المعيار المسار للمعايير المشتركة الأخرى وذلك من خلال عرض الدور المهيمن للشرطة.

- وينص هذا المعيار على وجه التحديد على الآتي:
- ١- ستقوم الشرطة بحماية أرواح وممتلكات الأشخاص وصيانة حريتهم وسلامتهم.
 - ٢- ستحافظ بصيانة على الأمن العام والسلام الاجتماعي.
 - ٣- ستلتزم الشرطة بسيادة القانون بوصفها عنصراً جوهرياً بالنسبة لأمن وسلامة البشر وبالنسبة لتحفيز الحريات والحقوق الأساسية.

تُعد جداول الأعمال التنموية الإقليمية والدولية تلك مسارات هامة لأعضاء تجمع شرق إفريقيا للتعبير عن التزامها بالوصول إلى مجتمعات تسودها حقوق الإنسان الشمولية ومراعاة المنظور الجنساني على المستوى الوطني. ويمكن فقط إدراك هذا الالتزام من خلال النظر إلى المعايير التي تم اتخاذها على المستويات القانونية والإدارية والمؤسسية والمستويات الخاصة بالسياسات. ويعد إدخال تغييرات على منظمات الشرطة من أجل الوفاء بتلك الأهداف والغايات في جوهر المعايير المشتركة وعليه تأتي الحاجة لضمان تحقيق المؤاممة التامة لتلك المنظمات.

خاتمة

وبالنسبة لما سبق، فمن الواضح أن تجمع شرق إفريقيا قد أولى أهمية كبيرة للمساواة والتكافؤ بين الجنسين حيث أنشأ إطار قانوني ومؤسسي وسياسي قوي بغية الوصول إلى الضرورات الحتمية الخاصة به فيما يتعلق بالجنسانية. وعلاوة على ذلك، فقد حقق تجمع شرق إفريقيا التواءً بينه وبين المعايير والأطر الإقليمية (الاتحاد الأفريقي) وكذلك الدولية (الأمم المتحدة) الخاصة بحماية حقوق المرأة وتعزيز المساواة بين الجنسين، كما وضعت الدول الأعضاء بالتجمع كذلك التزامات وطنية خاصة بها في سبيل الوصول إلى نفس المثل. سيحلل الفصل التالي المعايير المشتركة من خلال عدسة المنظور الجنساني وذلك لتحديد اتساقها مع الأطر سابقة الذكر والخاصة بحماية المرأة والوصول إلى التكافؤ بين الجنسين.

تعمل المعايير والمؤسسات دون الإقليمية والوطنية تلك جنباً إلى جنب مع إطار إقليمي ودولي قوي يشمل، من بين جملة أمور أخرى، المعاهدات والقرارات والإعلانات الخاصة بحقوق الإنسان، وغيرها من المعايير القانونية غير الملزمة.^{٢١}

تُشارك جميع الدول الأعضاء بشكل فعال في مفوضية الأمم المتحدة الخاصة بوضع المرأة، والتي تُعد ساحة جوهرية للدول الأعضاء للقيام برفع التقارير وعمليات التقييم والاستفادة من تطبيق الأدوات المختلفة الخاصة بحقوق المرأة والفتيات. ويضمن المنهج المواضيعي الخاص برفع التقارير أن يكون هناك تركيز وتبسيط للأضواء على الجوانب التي تمثل درجة أكبر من التحدي التي تؤدي إلى التراجع للوراء في الكفاح من أجل المساواة وعدم التمييز ضد النساء والفتيات.

وبما أن جميع الدول أعضاء في الأمم المتحدة فإنها تكون بذلك أعضاء في أهداف التنمية المستدامة (جدول أعمال ٢٠٣٠) والذي تم تبنيه في عام ٢٠١٥^{٢٢} والذي يشدد نداءها العالي "بعدم التخلي عن أي أحد" على الحاجة لضمان أن يكون الأشخاص المستضعفين من قبيل النساء والفتيات في لب التنمية المستدامة. ويوجد في جوهر جدول أعمال ٢٠٣٠ فهم واضح مفاده وجود تشابك عميق بين حقوق الإنسان والسلام والأمن والتنمية وأنها تعزز من بعضها البعض. وفي مجمل هذه الأمور، تنعكس أهمية تحسين الوصول إلى العدالة وضمان الأمن والسلام وتعزيز حقوق الإنسان من أجل التنمية المستدامة. يمثل الهدف رقم ١٦، على نحو خاص، التقاطع بين الأمن والسلام وبين التنمية المستدامة، ويشمل تحقيق ذلك بناء مؤسسات قوية. تُعد منظمات الشرطة أمراً جوهرياً في توفير الخدمات الأمنية وبخاصة في ضمان ألا يتم التخلي عن أي أحد، وذلك من خلال تبني تفاعلات شمولية وتشاركية وشفافة مع جميع المواطنين وبخاصة أولئك الأكثر عرضة للخطر.

وعلاوة على ذلك، فإن دول تجمع شرق إفريقيا وبوصفها أعضاء في الاتحاد الأفريقي، فإنها كذلك أعضاء في جدول أعمال ٢٠٦٣^{٢٣} والذي تم تبنيه أيضاً في عام ٢٠١٥. وعلى غرار أهداف التنمية المستدامة، فإن جدول أعمال ٢٠٦٠ هو خارطة طريق لأهداف التنمية بالقارة والتي تتأصل جذورها في عدم التمييز والمساواة وفي تعزيز حقوق الأفراد الأكثر ضعفاً في القارة.

٢١ وعلى سبيل المثال، تشمل تلك على الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (١٩٤٨)، والمعاهد الخاصة بحقوق المرأة (١٩٥٢)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (١٩٦٦)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦)، والعهد الخاص بالقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩)، والبروتوكول الاختياري المندرج تحته (الذي تم تبنيه في أكتوبر ١٩٩٩) ودخل حيز التنفيذ في ٢٠٠٠)، والعهد الخاص بالقضاء على العنف ضد المرأة (١٩٩٣)، ومنهاج عمل بكين (١٩٩٥)، وقرار الأمم المتحدة الخاص بالمرأة رقم ١٣٢٥، والأمن والسلام والقرارات الستة التي تبعت ذلك - القرار رقم ١٨٢٠ (٢٠٠٨)، والقرار رقم ١٨٨٨ (٢٠٠٩)، والقرار رقم ١٨٨٩ (٢٠٠٩)، والقرار رقم ١٩٦٠ (٢٠١٠)، والقرار رقم ٢١٢٢ (٢٠١٣). وتشتمل غير ذلك من المعايير القابلة للتطبيق على اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام ١٩٨٤، واتفاقية قمع الاتجار في البشر واستغلال بغاء الأخرين (١٩٤٩)، واتفاقية حقوق الطفل (١٩٨٩)، والاتفاقية الخاصة بالتمييز في الاستخدام المهني ١٩٥٨، من بين جملة أمور أخرى. وتشتمل الأدوات الإقليمية على الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (١٩٨٣)، بروتوكول الميثاق الأفريقي الخاص بحقوق الإنسان والشعوب والخاص بحقوق المرأة في أفريقيا (بروتوكول موباتو ٢٠٠٢)، والإعلان الرسمي بشأن المساواة بين الجنسين في أفريقيا (٢٠٠٤)، واستراتيجيات نيروبي التطلعية لتقدم المرأة (١٩٨٥).

٢٢ <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html> (كانت آخر زيارة بتاريخ ١٨ ديسمبر ٢٠٢٠).

٢٣ للحصول على نظرة أكثر تفصيلاً لجدول أعمال ٢٠٦٠، يرجى الرجوع إلى <https://au.int/en/agenda2063/overview> (كانت آخر زيارة بتاريخ ١٨ ديسمبر ٢٠٢٠).

ومن الجدير بالذكر أن الدساتير القطرية تنص على الحد الأدنى من المتطلبات الخاصة بتمثيل المرأة. حيث تنص المادة التاسعة من الدستور الروندي على حد أدنى مقداره ٣٠٪. كما تنص المواد ١٢٩، ١٦٤، ١٨٢ (٢) من دستور بروندي على حصة حدها الأدنى ٣٠٪ لتمثيل المرأة. وعلاوة على ذلك، فإن المادة ٧٨ من دستور أوغندا تنص على أن يتكون البرلمان، من بين جملة أمور أخرى، من امرأة واحدة تمثل كل دائرة من الدوائر. أما المادة ١٨٠ (٢) (ب)، فتنص على أن يكون ثلث عضوية كل مجلس من المجالس المحلية للنساء. وفي كينيا، تنص المادة ٢٧ (٨) من الدستور الكيني على ألا تزيد نسبة تمثيل النوع الجنسي الواحد عن ثلثي المناصب سواء عن طريق الانتخاب أو التعيين. زادت بشكل كبير هذه الإجراءات التصحيحية التقدمية من إدماج المرأة في المناصب التي تأتي سواء عن طريق الانتخاب أو التعيين من عدد النساء المُشرعات في المناصب التي تأتي عن طريق الانتخاب وغيرها من المناصب القيادية في كافة ربوع المنطقة.^{١٧} كما أن جذور تعميم المنظور الجنساني والمساواة والتكافؤ بين الجنسين قد تأصلت وتعمقت في الرؤى المُخطط لها وفي خطط التنمية الاستراتيجية القطرية.^{١٨} وأخيراً، أنشئت الدول الأعضاء في تجمع شرق إفريقيا مؤسسات مخصصة تتمتع بالولاية من أجل تحفيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة. وتشمل هذه المؤسسات المجالس الوطنية للمرأة (رواندا وأوغندا)، والمفوضية الوطنية للجنسانية والمساواة (كينيا) ومفوضية تكافؤ الفرص (أوغندا).

ويعتمد تجمع شرق إفريقيا بشدة على الدول الأعضاء وعلى التعاون بين المؤسسات ذات الصلة داخل تجمع شرق إفريقيا وذلك من أجل تطبيق استراتيجيات التجمع. وبالنسبة لمسألة الجنسانية، فإن التشديد ينصب على تعميم المنظور الجنساني كما جاء التوجيه بذلك في سياسة تجمع شرق إفريقيا المتصلة بالجنسانية. ومن الجدير بالذكر أن:

وعلى الرغم من أن النساء يمثلن ٦٠٪ من سكان تجمع شرق إفريقيا، إلا أنهن ما زلن مهمشات في عمليات صناعة القرار وما زلن يعانين من الوصول المحدود إلى التعليم والتمويل والمعلومات وتقنيات الاتصال مقارنة بنظرائهم من الذكور. ومن أجل علاج التحديات السابقة، اتخذت الدول الأعضاء عدة إجراءات لعلاج الخلل الذي طال المرأة طوال تاريخ البشرية. وقد تم ذلك من خلال سن وتطبيق العديد من السياسات والأطر القانونية، وذلك من بين العديد من الإجراءات الأخرى.^{١٩}

وفي إطار القطاع المواضيعي الخاص بالأمن والسلام والتعاون والمسائل المتعلقة بالشرطة، قام تجمع شرق إفريقيا بتحديد المسائل المختلفة من قبل مؤامة الرتب والتدريب المشترك والاجتماعات المنتظمة بين رؤساء منظمات الشرطة.^{٢٠} وعلى نفس النهج، فإن قطاع الشؤون القانونية والقضائية يجمع رؤساء المؤسسات بغرض التفاعل بصورة منتظمة والسعي وراء تحقيق درجة أوثق من الموائمة فيما بينهم.

أما على المستوى المعياري الأعم، فإن تجمع شرق إفريقيا يمتلك بالمقارنة بالاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، قيم ومبادئ متشابهة للغاية فيما يتعلق بتحفيز وحماية المساواة بين الجنسين وعدم التمييز. وعلى الرغم من ذلك، فبخلاف الاستراتيجيات والتي تتسم بأنها عامة بدرجة كبيرة، فإن تجمع شرق إفريقيا لا يمتلك أدوات مشابهة من قبيل اللوائح وغيرها من الأدوات. وفي هذا الخصوص، فإن المعايير المشتركة تُعد إنجازاً فريداً ومبتكراً يوفر فرصة لإجراءات تنفيذية ملموسة بدرجة أكبر بهدف تعزيز المساواة بين الجنسين وعدم التمييز من قبل الجهات الفاعلة في قطاع القضاء الجنائي داخل الدول الأعضاء. وبالنظر إلى علاقات العمل الوثيقة والرغبة في تحقيق الأطر القانونية والمؤسسية، فإن تحسين المعايير المشتركة بغرض توفير المزيد من الإجراءات فيما يتعلق بالجنسانية وتحسينها سيكون متوافقاً مع القيم الروحية لتجمع شرق إفريقيا.

١٧ زادت الإجراءات التصحيحية في عالم السياسة بصورة كبيرة من تمثيل المرأة في البرلمان بنسبة ٦٣,٨٪ في مجلس النواب برواندا وفي مجلس الشيوخ بنسبة ٢٨,٥٪. وفي بروندي زادت النسبة بمقدار ٣٦,٤٪ في مجلس النواب و٤١,٩٪ في مجلس الشيوخ. أما أوغندا فزادت النسبة بمقدار ٣٥٪. وفي جمهورية تنزانيا المتحدة، يبلغ تمثيل المرأة ٣٦٪. ويوجد في كينيا أقل نسبة تمثيل للمرأة ومقدارها ٢٧,٨٪.

١٨ انظر رؤية كينيا ٢٠٣٠، ورؤية أوغندا ٢٠٤٠، ورؤية جمهورية تنزانيا المتحدة ٢٠٢٥، ورؤية رواندا ٢٠٢٠، وبورندي ٢٠٢٥، ورؤية جنوب السودان ٢٠٤٠ وغيرها من الاستراتيجيات التنموية.

١٩ انظر <https://www.eac.int/security/police-matters> (كانت أخر زيارة بتاريخ ١٠ ديسمبر ٢٠٢٠).

٢٠ المرجع السابق.

والأنثى، بحيث يشمل التجارب والحقوق الفريدة للمثليات والمثليين ومزدوجي الميل الجنسي ومغاير الهوية الجنسانية والخناثي بوصفهم جزءاً من السلسلة الجنسانية.^{١٣}

ولا يتعلق تحقيق المساواة بين الجنسين في العمل الشرطي ومن خلاله بمجرد زيادة أعداد النساء. بل إن الأمر يتعلق بتغيير ميزان علاقات القوى الذي يُبقي على انعدام المساواة والتمييز والعنف القائم على أساس النوع الجنسي. ويتعلق الأمر كذلك بحماية حقوق جميع الأفراد وتمكينهم من الإسهام الكامل في الحياة العامة. وبما أن منظمات الشرطة هي مُقدم الخدمات الرئيسي المسؤول عن أمن وسلامة الأرواح والممتلكات على المستوى الوطني، فإن منظمات الشرطة مُلزّمة بإدماج المنظور الجنساني وتعميمه بما يتفق مع المعايير الوطنية والإقليمية والدولية. سيؤدي الوفاء بما سبق إلى أن يكون العمل الشرطي أكثر فعالية وإلى مجتمعات تتمتع بدرجة أكبر من الأمن ومن سيادة للقانون.

إطار تجمع شرق إفريقيا الخاص بالجنسانية

تشدد المواد ٣.٥ (هـ)؛ ٦ و (د)؛ ١٢١ و ١٢٢ من معاهدة تجمع شرق إفريقيا على تعميم المنظور الجنساني واحترام حقوق المرأة بوصفه واحداً من المبادئ الأساسية لعملية التكامل في تجمع شرق إفريقيا. كما تدرك كذلك أهمية المساواة بين الجنسين، وتعزيز دور المرأة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتنمية الأعمال في سبيل تحقيق الأهداف الأعم لتجمع شرق إفريقيا.

وعلى المستوى المؤسسي، فإن المجلس القطاعي لتجمع شرق إفريقيا المعني بالجنسانية والشباب والأطفال والحماية الاجتماعية والتنمية المجتمعية، هو الكيان الصانع للسياسات في التجمع والمسؤول عن جميع المسائل السياسات المتصلة بالجنسانية والشباب والأطفال والحماية الاجتماعية والأشخاص من ذوي الاحتياجات الخاصة وتنمية المجتمع.

وعلاوة على ما سبق، فإن استراتيجية التنمية الخامسة لتجمع شرق إفريقيا (١٧/٢٠١٦-٢١/٢٠٢٠) تنص على تعميم المنظور الجنساني في جميع التدخلات الاستراتيجية للتجمع علاوة على تعزيز مكانة المرأة في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، إضافة إلى تعزيز مكانتها في عالم الأعمال والهياكل الحكومية.^{١٤}

وعلى نحو مماثل، فإن رؤية ٢٠٥٠ لتجمع شرق إفريقيا تنص على تعميم تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين وذلك لضمان مشاركة المرأة في التحول في المنطقة.^{١٥} وعلاوة على ذلك، وفي عام ٢٠١٨، تبني تجمع شرق إفريقيا سياسة تجمع شرق إفريقيا الخاصة بالجنسانية والتي تنص على إطار لتسريع تحقيق المساواة بين الجنسين، والعدالة بين الرجل والمرأة، وعدم التمييز والحقوق الأساسية في شرق إفريقيا.^{١٦}

١٣ انظر بشكل عام المفاهيم والتعريفات الخاصة بالمرأة للأمم المتحدة والمتاح من خلال الرابط [/https://www.un.org/womenwatch.osagi/conceptsanddefinitions.htm](https://www.un.org/womenwatch/osagi/conceptsanddefinitions.htm) (آخر زيارة في ١٨ ديسمبر ٢٠٢٠).

١٤ انظر استراتيجية التنمية لتجمع شرق إفريقيا والمتاحة من خلال الرابط <http://repository.eac.int/bitstream/handle/11671/1952> (آخر زيارة في ١٦ ديسمبر ٢٠٢٠).

١٥ انظر رؤية ٢٠٥٠ لتجمع شرق إفريقيا والمتاحة من خلال الرابط <http://repository.eac.int/bitstream/handle/11671/567/EAC%20Vision%202020%20FINAL%20DRAFT%20OCT-%20202015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (كانت آخر زيارة بتاريخ ١٢ ديسمبر ٢٠٢٠).

١٦ انظر سياسة تجمع شرق إفريقيا الخاصة بالجنسانية والمتاحة من خلال الرابط <https://www.eac.int/press-releases/146-gender-community-development-civil-society/1217-eac-launches-gender-policy> (آخر زيارة في ١٦ ديسمبر ٢٠٢٠).

الجزء الثاني

الإطار القانوني وإطار السياسات الخاص بالمنظور الجنساني

مقدمة

تُعد المساواة وعدم التمييز واحترام حق الأمور التي تحوز على الاعتراف الدولي من قبل جميع الأمم كما أنها تأتي في جوهر العلاقات الإنسانية، وهو الأمر الذي يؤكد على مبدأ القيمة المتأصلة للبشر. ولكن ولسوء الحظ، فإن المجتمع يتسم بالتمييز وانعدام المساواة، وبخاصة على أساس الأدوار المخصصة لكل من الرجال والنساء، حيث تم تحريفها بما لا يصب في مصلحة النساء والفتيات. ومن ثم، فإن الفهم النظري للمنظور الجنساني له أهميته من حيث تقديمه رؤية مفيدة من أجل التشكيك في المعتقدات وأوجه عدم المساواة التمييزية والمجحفة والمقيدة ومن أجل التصدي لها، وهو بدوره يُمكن الأفراد والجماعات والمجتمعات من السعي باتجاه المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة وهي العوامل الجوهرية في عمليات التنمية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

تُشير المفاهيم والتعريفات السائدة للمنظور الجنسي إلى حالة كون الفرد ذكراً أو أنثى.^{١٢} وتحدد الجنسانية وتفرق بين الأدوار والحقوق والمسؤوليات والالتزامات لكل من النساء والرجال. ويُفسر المجتمع الاختلافات البيولوجية المتأصلة بين الإناث والذكور من أجل خلق مجموعة من التوقعات الاجتماعية والتي تحدد السلوكيات التي تُعد مناسبة للنساء والرجال والتي تحدد أيضا الوصول المتباين لكل من النساء والرجال إلى الحقوق والموارد والسلطة في المجتمع. وعلى الرغم من تباين الطبيعة المحددة ودرجة هذه الاختلافات بين مجتمع وآخر، إلا أنها تصب في العادة في مصلحة الرجال، مما يخلق اختلالاً في السلطة وعدم مساواة بين الجنسين واللدان يوجدان في غالبية المجتمعات في جميع أنحاء العالم. ومن الهام أن نوضح كذلك أن الإدراك الأعم للمنظور الجنسانية، وهو ما تم تبنيه في هذه التقرير، يتخطى الإشارة الثنائية التقليدية للذكر

١٢ انظر بينلوبي وماكونيل جينت وسالي، ٢٠١٣. اللغة والجنسانية Language and gender، الطبعة الثانية - كامبردج ونيويورك: مطابع جامعة كامبردج. انظر أيضا ويست وكانديس وذيمرمان ودون ١٩٨٧، أداء المنظور الجنساني 1:125-151. Doing gender، والمتاح من خلال الرابط <https://web.stanford.edu/~eckert/PDF/Chap1.pdf> (آخر زيارة بتاريخ ١٠ ديسمبر ٢٠٢٠).

ومن المرتقب أن تكون نتائج المراجعة والعبر المستخلصة منها أساساً لتوصيات تتعلق بكيفية تعزيز المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا من أجل ضمان أن يكون مراعيًا للاعتبارات الجنسانية وأن يكون بمقدور المعايير المشتركة بعد تحسينها أن تكون بمثابة نموذج لمعايير العمل الشرطي التي تراعي الاعتبارات الجنسية على المستوى الإقليمي في مناطق أخرى.

فُسم هذا التقرير إلى أربعة أجزاء:

١- الجزء الأول: يُقدم الإطار المفاهيمي، والمنهجية والموارد التي استخدمت في إجراء هذه المراجعة.

٢- الجزء الثاني: يوجز الإطار القانوني وإطار السياسات الخاص بالمساواة بين الجنسين والإدماج داخل تجمع شرق إفريقيا ويختتم بتعليق موجز على مفهوم الجنسانية على حسب فهمه في الأغراض المتعلقة بالمعايير المشتركة لتجمع شرق إفريقيا.

٣- الجزء الثالث: يحلل كل واحد من المعايير المشتركة الأربعة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا من خلال منظور الجنسانية.

٤- الجزء الرابع: يوجز النتائج فيما يتعلق بمدى عكس المعايير المشتركة للالتزامات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية الخاصة بالجنسانية. ويختتم هذا الجزء التقرير من خلال تقديم مقترحات عن الخطوات المحتملة التي يمكن القيام بها من قبل الدول الأعضاء في تجمع شرق إفريقيا بهدف تعزيز مراعاة المنظور الجنساني والإدماج الجنساني والتكافؤ بين الجنسين داخل بيئات الشرطة في كل دولة من الدول الأعضاء.

يقوم التقرير بتحليل متعمق للمنظور الجنساني لكل واحد من الجوانب الأربعة التي تتناولها المعايير المشتركة ويراجعها مقارنة بالمعايير القائمة على المستويات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية، ويشمل ذلك ما يلي، وذلك من جملة أمور أخرى:

(أ) اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة، والأعمال التي قامت بها لجنة اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة من قبيل ملاحظاتها العامة وأعمال اللجان الاستشارية الخاصة بالسياسات.

(ب) إهداف التنمية المستدامة وبخاصة الالتزامات باتجاه التكافؤ بين الجنسين وتحسين الأمن والسلامة في الهدف رقم ٥ ورقم ١٦ على التوالي.

(ج) الميثاق الأفريقي الخاص بحقوق الإنسان والشعوب، وجدول أعمال ٢٠٦٣ وبخاصة بروتوكول مابوتو الخاص بحقوق المرأة في إفريقيا.

(د) اتفاقية تأسيس تجمع شرق إفريقيا، وغير ذلك من وثائق السياسات دون الإقليمية ذات الصلة من قبيل استراتيجية التنمية الخامسة لتجمع شرق إفريقيا (١٧/٢١٠٦-٢١/٢٠٢٠)، وقرارات مجلس وزراء تجمع شرق إفريقيا والقرارات ذات الصلة للمجلس التشريعي لتجمع شرق إفريقيا.

وعلاوة على المعايير الدولية والإقليمية سألقة الذكر، فقد تم كذلك تحديد الأطر المعيارية الخاصة بالتكافؤ بين الجنسين داخل الأطر السياسية والتشريعية على المستوى المحلي/الوطني للدول الأعضاء والتي يمكن تبنيها وتطبيقها في سياق المساواة بين الجنسين داخل العمل الشرطي على المستوى دون الإقليمي.

انضمت دول تجمع شرق إفريقيا لعدد من الآليات والمعايير الدولية والإقليمية المتصلة بتحفيز التكافؤ بين الجنسين والمساواة بين الجنسين وتحفيز حقوق المرأة وحمايتها. ومن ناحية خاصة، فإن جميع الدول أعضاء في الأمم المتحدة ومن هنا فإنهم يتقيدون بالتزامات تحفز حقوق الإنسان وتحميها كما نصت على ذلك المادة ٥٥ من ميثاق الأمم المتحدة. كما انهم أعضاء في الآليات الرئيسية المعنية بحقوق الإنسان والتي تم تبنيها ضمن إطار الأمم المتحدة.^٨ كما أن الدول الأعضاء في تجمع شرق إفريقيا وبوصفهم أعضاء في الاتحاد الأفريقي، فإنهم مقيدون علاوة على ما سبق بمبادئ حقوق الإنسان والتكافؤ بين الجنسين والمنصوص عليها، من بين أمور أخرى، في القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، وبروتوكول الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب بشأن حقوق المرأة في إفريقيا (بروتوكول مابوتو) علاوة على الميثاق الأفريقي الخاص بحقوق الطفل ورفاهه. وعلاوة على ما سبق، فإن تلك الدول أعضاء في جدول أعمال الاتحاد الأفريقي ٢٠٦٣، والتي تُفيد الدول الأعضاء وتوفر لها خارطة طريق لضمان تحقيق المساواة بين الجنسين في جميع المجالات بحلول عام ٢٠٦٣.

تحتوي دساتير وتشريعات وسياسات كل بلد على حدة على أحكام قوية خاصة بالمساواة بين الجنسين والتكافؤ بين الجنسين والسياسات ف. ينص الدستور البورندي (المادة ١٢٩) على وجود حصة لا تقل عن ٣٠٪ للمرأة في الحكومة وفي المجلس الوطني (المادة ١٦٤). تنص المادة ١٤٣ على أن تكون الدوائر الإدارية العامة ممثلة للسكان، بما فيهم النساء. وقد أشار تقرير للأمم المتحدة عن بروندي إلى أن النساء يشكلون ٤٢,٨٪ من العاملين في الحكومة المركزية و٣٢٪ من العاملين الإداريين المحليين.^٩

يُشير تقرير لاحق لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إنه على الرغم من التحديات الكبيرة في بروندي، فإن الجنسانية تتحول تدريجياً إلى نمط سائد في القطاعات المختلفة بالبلاد علاوة على وجود ممارسات سليمة في هذا الاتجاه. فعلى سبيل المثال، تم صياغة مسودة لاستراتيجية وطنية لتعميم المنظور الجنساني في قوات الدفاع الوطني من أجل التصحيح التدريجي للتمثيل المتدني نسبياً للمرأة في القطاع الأمني.^{١٠} ويوجد في بعض الدول الأعضاء مفاوضات للمنظور الجنساني والمساواة في حين يوجد في أوغندا مفاوضات لتساوي الفرص^{١١} والتي تمتلك ولاية واسعة في القضاء على التمييز وعدم المساواة القائمة على النوع الجنسي، وذلك من بين مجموعة من العوامل الأخرى. وعلاوة على ما سبق، فإن لدى بعض الدول الأعضاء وزارات وإدارات مخصصة لتناول الجوانب المختلفة لجوانب المنظور الجنساني.

ولكن وعلى الرغم من الجهود الإقليمية والوطنية المتواصلة لزيادة تمثيل ومشاركة المرأة بشكل تدريجي في العمل الشرطي، وكذلك للإقرار ببعض الجوانب المتعلقة بالمخاوف الفريدة الخاصة بسلامة المرأة عند وضع أولويات الشرطة، وتحديد ميزانيات مواردها، إلا أنه لا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به. وعلى هذه الخلفية فإن مراجعة المعايير المشتركة من خلال عدسة المنظور الجنساني تمثل فرصة فريدة لتحقيق المزيد من التقدم فيما يتعلق برؤية تعميم المنظور الجنساني في العمل الشرطي بالمنطقة.

٨ وتضم هذه الآليات العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، و اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، واتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بحقوق الطفل، واتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على التمييز العنصري، واتفاقية الأمم المتحدة لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة الإنسانية أو المهينة، علاوة على الاتفاقية الدولية الخاصة بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

٩ انظر تقرير التنمية البشرية لعام ٢٠١١ الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمتوفر من خلال الرابط: http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_EN_Table1 الجدول الأول والرابع بصيغة بي دي إف (آخر زيارة بتاريخ ١٨ ديسمبر ٢٠٢٠).

١٠ انظر التقرير الدولي - المساواة بين الجنسين في قطاع الإدارة العامة، والمتاح على الرابط: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/public_administration/gepa.html - مبادرة المساواة بين الجنسين في قطاع الإدارة (آخر زيارة بتاريخ ١٦ ديسمبر ٢٠٢٠).

١١ انظر مفاوضات تساوي الفرص في أوغندا والمتاحة من خلال: <https://www.eoc.go.ug/> (آخر زيارة بتاريخ ١٨ ديسمبر ٢٠٢٠).

وفي عام ٢٠١٥، وعلى المستوى الوطني، تبنت اللجنة الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب لوائح لواندا الخاصة بظروف القبض والاحتجاز من قبل الشرطة والحبس رهن المحاكمة في الدول الأفريقية.^٧ تُعد الإجراءات الخاصة بانتظار المحاكمة، وبخاصة الحبس، ذات أهمية حيوية في نظام القضاء الجنائي ويمكن أن تكون عرضة لإساءة الاستخدام. ويعود ذلك إلى إنه وعلى الرغم من الأحكام القانونية، فإن المشتبه بهم لا يصلون في العادة للخدمات القانونية ولأن أماكن الاحتجاز تميل للازدحام الشديد مع وجود قدر ضئيل من الاهتمام بتوفير الخدمات والظروف الأساسية. يضع هذا الموقف المحتجزين في أوضاع صعبة للغاية. ومن ثم كانت اللوائح بمثابة إجراء جاء في وقت مناسب ليقدم درجة أكبر من الوضوح وإضفاء الصبغة العملية لضمان الالتزام بالمعايير الدولية والإقليمية والوطنية.

تُشير مقدمة اللوائح بوجود مخاوف من أن اللجوء العشوائي والمفرط فيه، بل والذي ينطوي في بعض الأحيان على الانتهاك، للاحتجاز من قبل الشرطة والحبس رهن المحاكمة هو من الأمور الشائعة في عدد من الدول التي تتسم بضعف أنظمة القضاء الجنائي بها. كما تُقر كذلك بأن الأفراد المتواجدين في احتجاز الشرطة والمحبوسين رهن المحاكمة في العديد من الدول الأفريقية يتعرضون للتعذيب والمعاملة غير الإنسانية والمهينة أو يتعرضون للعقاب.

كما تكرر اللوائح ذكر المعايير الدولية ومعايير الاتحاد الأفريقي المتعلقة بالاحتجاز رهن المحاكمة. وقد استندت تلك المعايير إلى المبادئ التي تُشدد على ضمان حقوق المشتبه بهم ومعاملتهم باحترام وكرامة على أساس أنهم أبرياء حتى تثبت إدانتهم. وعلى وجه الخصوص تتناول الفقرة السابعة من اللوائح الأفراد المستضعفين - تنص اللائحة رقم ٣٠ على عدم التمييز في تطبيق الإجراءات الخاصة بحماية الجماعات المستضعفة من خلال الأحكام التالية:

لن يُنظر للإجراءات التي صُممت لحماية الفئات التالية ذكرها على أنها إجراءات تمييزية ولا أن تطبقها يتم بطريقة تنم عن التمييز: الأفراد من ذوي الاحتياجات الخاصة من قبيل الأطفال والنساء (وبخاصة الحوامل والمرضعات)، والأشخاص المصابين بالمهق والمصابين بفيروس نقص المناعة/الإيدز، واللاجئين، والعاملين في مجال الجنس، وذلك على أساس الهوية الجنسية، واللاجئين وطالبي اللجوء وغير المواطنين وعديمي الجنسية والأقليات العرقية والدينية أو غير ذلك من الفئات ذات الاحتياجات الخاصة.

والنموذجين السابقين هما مثالين على الجهود على المستوى الوطني والإقليمي الهادفة لتوضيح دور الشرطة في المجتمعات الديمقراطية من خلال تعزيز تفاعلها مع المواطنين بغرض الالتزام بالقيم والمبادئ القائمة على حقوق الإنسان.

ومن ثم، فإن هذه المراجعة تسعى لتقييم المعايير المشتركة مقارنة بالقواعد الحاكمة للإطارات المعيارية الإقليمية والدولية الخاصة بالمساواة بين الجنسين وبحقوق المرأة ولاستكشاف مدى قدرتها على تحفيز تبني معايير وممارسات شرطية تستجيب للاعتبارات الجنسية. وفي هذا الصدد، فإن التوقع المأمول يتمثل في أن يتم فحص المعايير بشكل متواصل على المستوى الوطني وذلك لأغراض تتعلق بتحسين القواعد والممارسات والمعايير الجديدة حال تبنيها من أجل تطبيقها من قبل الشرطة.

٧ انظر موقع المفوضية الأفريقية المعنية بحقوق الإنسان والشعوب المتاح من خلال الرابط: <https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=100> (آخر زيارة في ١٨ ديسمبر ٢٠٢٠).

ومن الجدير بالملاحظة أن مثل هذه الأهداف السامية لا يمكن أن تنتعش بدون تحفيز السلام والأمن والاستقرار. ويتطلب الوصول إلى هذه الأهداف، من بين أمور أخرى، العمل الشرطي الذي لا يوفر فحسب الأمن والسلامة بل ويصون كذلك حقوق الإنسان ويعززها.

بذل تجمع شرق إفريقيا جهودا مكثفة من أجل تحفيز أهداف المعاهدة تلك وذلك من خلال مؤامة المعايير القانونية بين الدول الأعضاء. وفيما يتعلق بإنفاذ القانون، فقد بُذلت جهود تحت مظلة قاعدة الأمن والسلامة من أجل تشجيع مؤامة الرتب، والتدريب المشترك علاوة على عقد اجتماعات منتظمة بين رؤساء الشرطة في دول المنطقة. ومن الجدير بالذكر أن المعايير المشتركة التي تخضع في الوقت الراهن للمراجعة قد طُورت بالتعاون مع منظمة تعاون رؤساء شرطة تجمع شرق إفريقيا علاوة على الأمانة العامة لتجمع شرق إفريقيا.^٤ تجمع منظمة تعاون رؤساء شرق إفريقيا تحت سقفها جميع رؤساء المنظمات الشرطية في شرق إفريقيا، حيث تتخطى عضويتها الدول الأعضاء في تجمع شرق إفريقيا. وعلى الرغم من ذلك، فإن لها أهداف مماثلة لأهداف تجمع شرق إفريقيا فيما يتصل بالتعاون ومؤامة الممارسات.

وقد تم تعزيز المعايير المشتركة من خلال جهود رسمية بغرض وضع إطار للعمل الشرطي يُشجع على النهج القائم على الحقوق فيما يتعلق بالمسائل الأمنية والذي يشجع كذلك على الحوكمة الديمقراطية ويدعمها. ومن ثم، فإن تطوير المعايير المشتركة يُمثل خطوة إقليمية حاسمة في وضع المعايير والتطلع لتعميم المعايير والممارسات الشرطية التي تتوافق مع حقوق الإنسان سواء على المستوى الإقليمي أو على مستوى الدول الأعضاء كل على حدة.

وقد استوتحت هذه المعايير، التي بُنيت على أساس الأطر القانونية والسياسية لتجمع شرق إفريقيا، إلهامها من عدد واسع من معايير حقوق الإنسان. حيث استقت مدادها من الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي، علاوة على الأطر القانونية لكل واحدة من الدول الأعضاء على حدة. ومنذ تبني هذه الأطر طرأت العديد من التطورات الهامة على المستويات الدولية والإقليمية وكذلك على المستويات القطرية والتي تتناول، من بين جملة أمور أخرى، المساواة بين الجنسين وحماية المرأة والتقاطع بين مسألة تهميش المرأة وغيرها من الأشكال الأخرى للتمييز.

وعلى سبيل المثال، فقد طورت هيئة الشرطة الوطنية في كينيا في عام ٢٠١٩ إجراءات تشغيلية موحدة للتعامل مع حالات العنف القائم على النوع الجنسي ويشمل ذلك التعامل مع الضحايا.^٥ وفي أثناء كشف النقاب عن الإجراءات التشغيلية الموحدة تلك، شدد المفتش العام لهيئة الشرطة الكينية على أن:

ستذهب الإجراءات التشغيلية الموحدة إلى أبعد ما يكون بالنسبة لتحسين فهم الضباط لأسباب ودوافع العنف القائم على النوع الجنسي إلى جانب توضيح الإطار القانوني القائم الخاص بمنع جرائم العنف القائم على النوع الجنسي والتعامل معها. كما تم كذلك وعلى نفس المستوى توفير عملية منظمة في التحقيق في حالات العنف القائم على النوع الجنسي بينما أشارت الإجراءات التشغيلية الموحدة إلى أهم المبادئ الأساسية في التعامل مع الضحايا بصورة مهنية، وذلك من بين لوائح أخرى تنص على التعامل مع مثل هذه الحالات. وفي نهاية المطاف، فإن الإجراءات التشغيلية الموحدة ترمي إلى غرز السلوك والتوجهات المراعية للاعتبارات الجنسانية بين الضباط علاوة على تحسين قدراتهم في التعامل بشكل فعال مع الجرائم القائمة على النوع الجنسي وتعزيز وجود جهد جماعي ومتواصل بغرض منع العنف القائم على النوع الجنسي بين جميع التجمعات السكانية في كينيا.^٦

٤ انظر موقع تجمع شرق إفريقيا على شبكة الأنترنت من خلال الرابط: <https://www.eac.int/security/77-sector/peace-security> (تم زيارته في ١٩ ديسمبر ٢٠٢٠).

٥ انظر موقع هيئة الشرطة الوطنية في كينيا على شبكة الأنترنت والتمتع من خلال الرابط: <http://www.nationalpolice.go.ke/2015-09-08-17-56-33/news/271-nps-unveils-standard-operating-procedures-for-preventionand-response-to-gender-based-violence.html> (تمت زيارته في ١٨ ديسمبر ٢٠٢٠).

٦ المرجع السابق.

الجزء الأول

مراجعة المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا

مقدمة

تشتمل أهداف التكامل لتجمع شرق إفريقيا والمنصوص عليها في معاهدتها الدستورية على تحسين، من بين جملة أمور أخرى، التعاون في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والأمنية والقانونية وكذلك في الشؤون القضائية،^١ وذلك من أجل تحسين جودة حياة مواطني جميع الدول الأعضاء.

يتوقف تحقيق أهداف التكامل تلك على مجموعة من المبادئ الأساسية التي تشتمل على الحوكمة الرشيدة والديموقراطية وسيادة القانون والمساواة بين الجنسين علاوة على الإقرار بحقوق الإنسان والشعوب وتحفيزها وحمياتها وفقاً لأحكام الميثاق الأفريقي الخاص بحقوق الإنسان والشعوب.^٢ وتتمتع هذه المبادئ بأهمية عظيمة حتى أن المحكمة الإقليمية لتجمع شرق إفريقيا، محكمة العدل لتجمع شرق إفريقيا، قد أصدرت حكماً بأنها مبادئ جوهرية ولا غنى عنها لنجاح جدول أعمال التكامل وأن تضمينها في معاهدة تجمع شرق إفريقيا يدل على وجود التزام جدي من قبل الدول الأعضاء على تحفيز وحماية حقوق الإنسان وفقاً للقواعد الإلزامية للمعاهدة.^٣

١ انظر المادة رقم ٥ (١) من معاهدة تأسيس تجمع شرق إفريقيا، والتي تم التوقيع عليها في أروشا في تنزانيا في ٣٠ نوفمبر ١٩٩٩، ودخلت حيز التنفيذ في ٧ يوليو ٢٠٠٠.

٢ انظر البند ٦ (٥) من معاهدة تجمع شرق إفريقيا. ويمكن العثور على الأحكام الأخرى المتصلة بحقوق الإنسان في إطار شرق إفريقيا في البند رقم ٣ (٢) من معاهدة تجمع شرق إفريقيا.

٣ انظر قضية سامويل بوكيرا موهيتشي *Samuel Mukira Mohochi ضد المدعي العام لجمهورية أوغندا* ورقمها المرجعي في محكمة العدل لتجمع شرق إفريقيا (٥) لعام ٢٠١١ الفقرة ٣٦، علاوة على قضية بلاكسيدا روجومبا *Plaxeda Rugumba ضد الأمين العام لتجمع شرق إفريقيا والمدعي العام لدولة رواندا*؛ الرقم المرجعي ٨ لعام ٢٠١٠، القسم المستعجل لمحكمة العدل لتجمع شرق إفريقيا، الفقرة ٣٧.

ولقد أكدت المراجعة أن للمعايير المشتركة أسس راسخة في المنهج القائم على حقوق الإنسان للعملي الشرطي والعمل الشرطي الديمقراطي. كما أكدت كذلك على أن عدداً من التطورات من قبيل أهداف التنمية المستدامة وجدول أعمال ٢٠٦٣ تتطلب إجراءات ملموسة بدرجة أكبر من قبل الدول فيما يتعلق بدمج المواطنين الأكثر عرضة للخطر والمستضعفين في مساعي التنمية - وبخاصة الهدف رقم ١٦ من أهداف التنمية المستدامة والذي يركز على السلام والعدل والمؤسسات القوية. وهناك تشديد كبير على أن يعمل النظام بشكل لائق للجميع وعدم إغفال أي أحد.

إن الوضوح الذي أسفر عن هذه التطورات يحتاج لأن يتغلغل في المعايير المشتركة من خلال ممارسات قابلة للتنفيذ واستباقية بصورة أكبر. وعلاوة على ذلك وفي الوقت الذي تتسم فيه لغة المعايير بالاستجابة للاعتبارات الجنسانية بل وتصل في بعض الحالات إلى حد أن تكون لغة محددة، فإن هناك حاجة لدرجة أكبر من الوضوح. ويمكن تحقيق ذلك من خلال التعبير بصورة محددة عن الطرق المختلفة التي تشعر بها النساء والرجال بمسألتي الأمن والسلامة، علاوة على الأسلوب الذي قامت الشرطة من خلاله، بوصفها مؤسسة ذكورية من الناحية التاريخية، بالاستيعاب الداخلي للتنميط الجنساني. سيمكن القيام بما سبق من خلال التعرف على الثقافة المؤسسية التي لا تراعي الاعتبارات الجنسانية مع تحديدها وهي تلك الثقافة التي لا تقتصر فقط على العمل ضد النساء والفتيات بل وكذلك ضد الأفراد والجماعات المهمشة.

وتتمثل التوصية الرئيسية في التعرف على جميع التطورات الجديدة على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية والتي تُقدم لغة أكثر صرامة ودرجة أكبر من الوضوح فيما يتعلق بالإجراءات الخاصة بسد الثغرات التي يتم التعرف عليها. وعلى المستوى الإقليمي، فإن التوصية تتمثل في استخدام لوائح لواندا الخاصة بظروف القبض والاحتجاز من قبل الشرطة والاحتجاز رهن المحاكمة في الدول الأفريقية والتي أصدرها الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠١٥ علاوة على الإجراءات التشغيلية القياسية لمنع والرد على العنف القائم على النوع الجنسي والتي تبنتها مؤخراً الشرطة الكينية. ويمكن لهاتين الوثيقتين أن توفرنا دليلاً عملياً على الإجراءات التي يمكن أن تُحسن من تعميم المنظور الجنساني في هيئات الشرطة.

وعلى الرغم من التحدي الذي يمثله ذلك، فإن الأساليب الرئيسية التي يمكن من خلالها تطبيق تلك النتائج هي إما من خلال وضع معيار منفصل خاص بالنوع الجنسي أو من خلال دمج لغة وإجراءات ملموسة مُحسنة وأكثر صرامة في المعايير الحالية. وربما لن يغطي المعيار المشترك المنفصل الخاص بالنوع الجنسي بشكل ملائم جميع المسائل وربما شتت كذلك من التركيز الذي تضيفه المعايير المشتركة في شكلها الحالية. ومن ثم، فإن المراجعة التي تتسم بالطابع الفردي ربما تكون هي النهج الملائم.

الموجز التنفيذي

تم تبني المعايير المشتركة للعمل الشرطي في عام ٢٠١٠ كمبادرة للأمانة العامة لتجمع شرق إفريقيا ومنظمة تعاون رؤساء شرطة شرق إفريقيا. واستنادا إلى الجهود القائمة لموائمة المعايير والممارسات المؤسسية داخل تجمع شرق إفريقيا، تم تطوير المعايير المشتركة بصورة تعاونية لإدخال المنهجيات القائمة على حقوق الإنسان في العمل الشرطي. وتقوم المعايير المشتركة على قيم ومبادئ وأعراف تجمع شرق إفريقيا، علاوة على أدوات حقوق الإنسان على مستوى الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي الذي تتمتع جميع الدول في التجمع بعضويته.

تم تطوير المعايير المشتركة ليتم استخدامها من قبل الدول الأعضاء على المستوى الوطني. وعلى الرغم من ذلك، فمنذ تبنيها، طرأت العديد من التطورات على المستويات الدولية والإقليمية والوطنية والتي عززت من مفاهيم منهجيات العمل الشرطي القائم على حقوق الإنسان. ومن بينها أهداف التنمية المستدامة وجدول أعمال ٢٠٣٠ على مستوى الأمم المتحدة، وجدول أعمال ٢٠٦٣ على مستوى الاتحاد الأفريقي.

وعلى الرغم من الجهود الإقليمية المتواصلة لزيادة تمثيل ومشاركة المرأة بصورة متصاعدة في العمل الشرطي، وكذلك الإقرار المتزايد بالشواغل الفريدة المتعلقة بسلامة المرأة عند تحديد الأولويات الشرطية ووضع الميزانيات الخاصة بالموارد الشرطية، إلا أنه لا يزال هناك الكثير مما يجب القيام به. ومن هذا المنطلق، فإن المراجعة الحالية للمعايير المشتركة تقوم بفحص وتقييم مدى كفاءتها في تعميم المنظور الجنساني في العملي الشرطي بالمنطقة. وتتمثل أهداف المراجعة في مجملها في تقييم المعايير المشتركة الخاصة بالعمل الشرطي في شرق إفريقيا مقارنة بقواعد الإطارات الإقليمية والدولية التشريعية الخاصة بالنوع الجنسي وحقوق المرأة علاوة على استكشاف مدى قدرتها على تحفيز تبني معايير وممارسات للعمل الشرطي تستجيب للاعتبارات الجنسانية.

وبمقدور المعايير المشتركة أن توفر دليلاً واضحاً لكيفية تحسين التمثيل الجنساني داخل الشرطة من خلال التوظيف والتدريب والترقية. وإذا طبقت دول المنطقة المعايير المشتركة، فسيكون لدينا مع مرور الوقت تمثيلاً متساوياً على أساس النوع الجنسي على كافة مستويات الخدمات الشرطية. وسيسهم التمثيل المناسب القائم على النوع الجنسي في كافة مستويات العمل الشرطي وبشكل كبير باتجاه العمل الشرطي المتوافق مع الديمقراطية وحقوق الإنسان.



السيد/ جيديون كيميلو
رئيس المكتب الإقليمي للإنتربول في نيروبي
وأمانة منظمة تعاون رؤساء شرطة شرق إفريقيا

تقديم

بينما يواصل العالم تحركه باتجاه أن يكون قرية كونية، فإن منطقة شرق إفريقيا لم تتخلف عن ركب التطور والديناميكية تلك. حيث يزداد التكامل بالمنطقة سواء على المستوى الإقليمي أو الدولي. ويتطلب هذا التكامل نهجاً استباقياً بدرجة أكبر بالنسبة للعمل الشرطي في المنطقة وذلك لضمان أن يتوافق مع المعايير الدولية. وفي نفس الأثناء، ينبغي أن تتم مؤامة العمل الشرطي في مختلف دول المنطقة. كان تجمع شرق إفريقيا ومنظمة تعاون رؤساء شرطة شرق إفريقيا، بالتعاون مع الشركاء، يعملان معاً من أجل تحسين معايير العملي الشرطي في المنطقة.

طُورت المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا في عام ٢٠١٠ من قبل الأمانة العامة لتجمع شرق إفريقيا ومنظمة تعاون رؤساء شرطة شرق إفريقيا. تبنت العديد من الدول في المنطقة المعايير المشتركة والتي قطعت شوطاً بعيداً في تحسين العمل الشرطي في المنطقة وبخاصة في مجال حقوق الإنسان وفي تناول مسألة المساواة بين الجنسين داخل المنظمات الشرطة.

وعلى الرغم من ذلك، فقد مرت المنطقة والعمل الشرطي منذ عام ٢٠١٠ بالعديد من التغيرات. وتعد أهداف التنمية المستدامة وجدول أعمال الاتحاد الأفريقي ٢٠٦٣ أنثين من التطورات الهامة التي تدعو لمراجعة العمل الشرطي. وقد حتمت هذه التطورات الجديدة مراجعة المعايير المشتركة والتي طُورت في عام ٢٠١٠.

ومن الهام أن تكون المنظمات الشرطة أو قوات الشرطة انعكاساً للمجتمعات التي تعمل بها، ويشمل ذلك نسبة الضباط العاملين من الجنسين. وينبغي كذلك أن يولي صناع السياسة الشرطة الاهتمام بمسألة النوع الجنسي، والأطفال والفئات الضعيفة في المجتمع. حيث توجد حاجة لأن يتم منح اهتمام خاص بالاحتياجات الفريدة للنساء والأطفال والفقراء.

المحتويات

٦	المصطلحات والمختصرات
٧	تقديم
٩	الموجز التنفيذي
١١	الجزء الأول
١١	مراجعة المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا
١١	المقدمة
١٦	الجزء الثاني
١٦	الإطار القانوني والسياسي لتجمع شرق إفريقيا المعني بالجنسانية
١٦	المقدمة
١٧	إطار تجمع شرق إفريقيا الخاص بالجنسانية
٢٠	الخاتمة
٢١	الجزء الثالث
٢١	المعايير المشتركة من خلال عدسة الجنسانية
٢١	المقدمة
٢١	المعيار المشترك رقم ١: دور الشرطة
٢٤	المعيار المشترك رقم ٢: العمل الشرطي وفقاً لسيادة القانون
٢٦	المعيار المشترك رقم ٣: تصرفات الشرطة
٢٩	المعيار المشترك رقم ٤: المنظمات الشرطية
٣٢	الخاتمة
٣٣	الجزء الرابع
٢١	تأملات واستنتاجات وتوصيات
٣٣	المقدمة
٣٣	موجز النتائج
٣٣	الملاحظات والتوصيات المقترحة
٣٦	الثبت المرجعي
٣٨	نبذة عن هذا التقرير
٤٠	نبذة عن المؤلفين



المعايير
المشتركة
للعمل الشرطي في
شرق إفريقيا

مراجعة المعايير المشتركة من خلال عدسة المنظور الجنساني

تم نشره من قبل المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة، ٢٠٢١

يُسمح بإعادة نشر هذا الإصدار مجاناً سواء مطبوعاً أو على شبكة الإنترنت شريطة أن يُنسب العمل إلى المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة وللمؤلفين

تم إصدار هذا المنشور ضمن برنامج إفريقيا الإقليمي لمعهد راؤول والنبرغ، والمدعوم مادياً من قبل الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي. لا تعكس بأي حال من الأحوال الآراء المعرب عنها هنا الرأي الرسمي لحكومة السويد، ولا تعكس كذلك آراء معهد راؤول والنبرغ أو المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة.

<https://rwi.lu.se/where-we-work/regions/africa-regional/>

المنتدى الأفريقي للرقابة المدنية على أداء الشرطة

المبنى ٢٣ ب، جناح ١٦

زا ويفرلي بينزنس بارك

وايكروفت رود

موبراي، ٧٩٢٥

كيب تاون، جنوب إفريقيا

هاتف: +٢٧ ٢١ ٤٤٧ ٢٤١٥

فاكس: +٢٧ ٢١ ٤٤٧ ١٦٩١

البريد الإلكتروني: info@apcof.org.za

الموقع الإلكتروني: www.apcof.org.za

المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا

مراجعة المعايير المشتركة من خلال عدسة المنظور الجنساني

٣



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**
OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

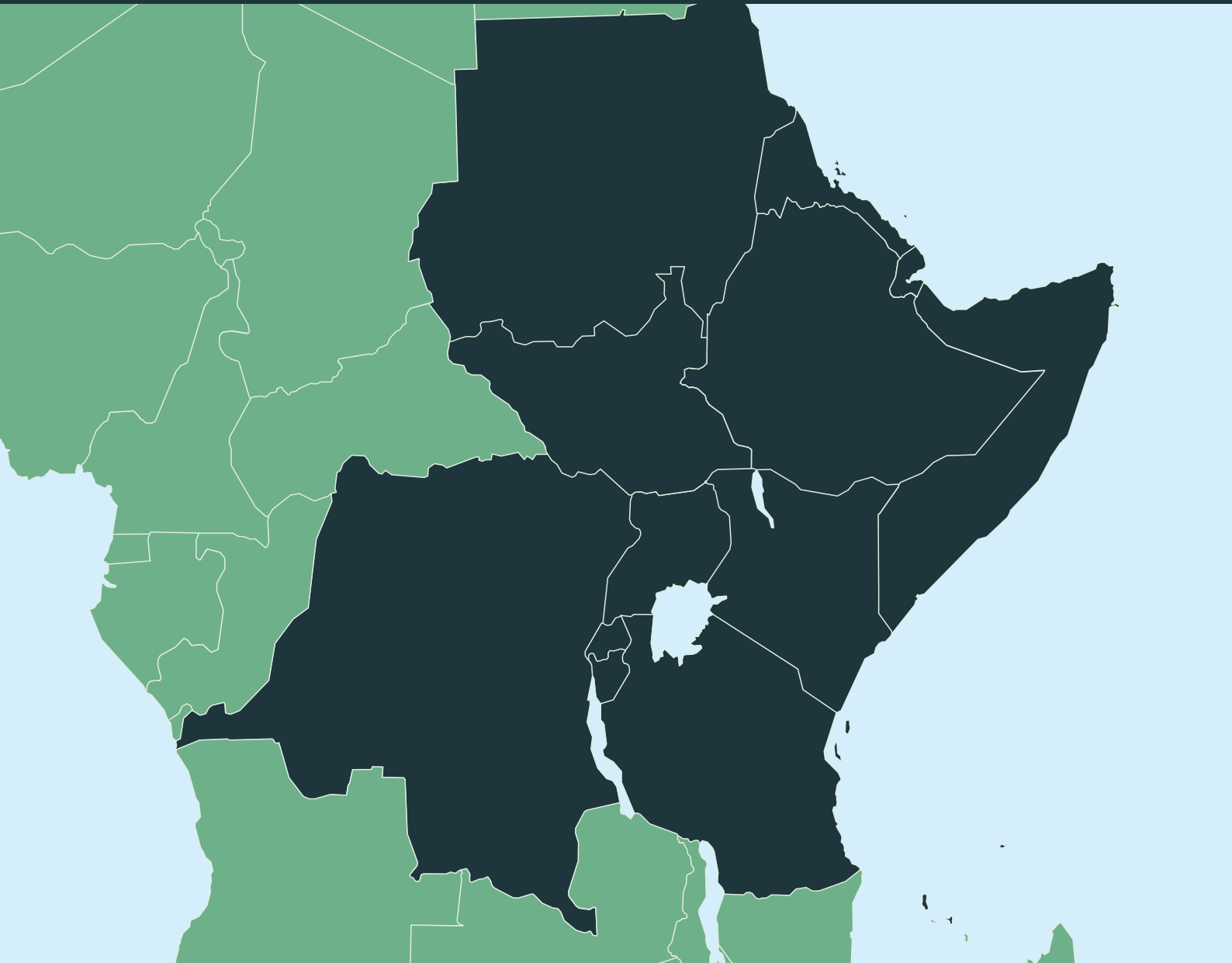
 Sweden
Sverige

Funded with support from the
Government of Sweden

المعايير المشتركة للعمل الشرطي في شرق إفريقيا

مراجعة المعايير المشتركة من خلال عدسة المنظور الجنساني

فلورنس سيمبيري-جياكو والدكتور فيكتور لاندو



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**
OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW



Funded with support from the
Government of Sweden