

CRI (97) 51

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance



Premier rapport sur la Finlande

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser à:

Secrétariat de l'ECRI
Direction des Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tél: +33 (0) 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place en 1994, à l'initiative du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de combattre les problèmes croissants du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, qui représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe. Les membres de l'ECRI ont été choisis pour leur compétence reconnue en ce qui concerne le traitement de questions liées au racisme et à l'intolérance.

L'ECRI a été chargée: d'examiner et évaluer l'efficacité des mesures juridiques, politiques et autres en vue de combattre le racisme et l'intolérance existant dans les Etats membres; de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen; d'élaborer des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres; et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.

Une partie des activités développées par l'ECRI dans le cadre de la mise en oeuvre de son mandat consiste en une approche pays par pays, par laquelle l'ECRI analyse la situation dans chacun des Etats membres en vue de fournir aux gouvernement des propositions utiles et concrètes.

La procédure adoptée pour la préparation des rapports spécifiques par pays peut être résumée ainsi:

- a. Le rassemblement préliminaire des informations ainsi que la préparation des textes de projets de rapports préliminaires sont effectués dans de petits groupes de travail de l'ECRI. Les sources d'information utilisées sont diversifiées et comprennent, entre autres, les réponses des gouvernements à un questionnaire envoyé par l'ECRI, les apports des différents membres nationaux de l'ECRI, des informations sur les législations nationales rassemblées pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé¹, des informations provenant de différentes organisations non gouvernementales internationales et nationales, de publications diverses ainsi que des médias.
- b. L'ECRI examine et discute en session plénière le projet de rapport préliminaire sur chaque pays et adopte un projet de rapport.
- c. Le projet de rapport est transmis au gouvernement concerné, en vue d'un processus de dialogue confidentiel conduit par l'intermédiaire d'un agent de liaison national désigné par le gouvernement. Le projet de rapport est à nouveau examiné et éventuellement révisé à la lumière des commentaires fournis par ce dernier.
- d. Le rapport est ensuite adopté dans sa forme définitive par l'ECRI en session plénière et transmis, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au gouvernement du pays en question. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

¹ Le rapport préparé par l'Institut suisse (réf.: CRI (97) 38), couvrant les législations pertinentes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est disponible auprès du Secrétariat de l'ECRI.

Une première série de onze rapports spécifiques pays par pays² de l'ECRI ont été transmis aux gouvernements des pays concernés en juillet 1997. Les rapports sont en conséquence maintenant rendus publics. Le rapport qui suit contient les analyses et propositions de l'ECRI concernant la Finlande.

Il convient de noter que l'ECRI mène ses travaux pays par pays en préparant des rapports pour l'ensemble des quarante Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette première série de onze rapports pour lesquels la procédure a été terminée en juin 1997 sera suivie progressivement d'autres séries de rapports concernant les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ordre dans lequel les rapports sont produits n'a pas de signification: il s'agit simplement des premiers à être terminés.

La publication de ce rapport représente un point de départ pour un dialogue continu et actif entre l'ECRI et les autorités de chacun des Etats membres, en vue d'identifier des solutions pour résoudre les problèmes de racisme et d'intolérance auxquels l'Europe doit faire face. Les apports des organisations non-gouvernementales et d'autres instances actives dans ce domaine seront également les bienvenues pour assurer que les travaux de l'ECRI soient aussi constructifs et utiles que possible.

² Les rapports sur la Belgique, la République Tchèque, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Pologne.

RAPPORT SUR LA FINLANDE³

Introduction

Géographiquement, la Finlande se situe à la limite de l'Europe occidentale et orientale; elle a donc été profondément affectée par les changements radicaux qui ont bouleversé l'Europe ces dernières années. Elle est traditionnellement un pays d'émigration plutôt que d'immigration, et ne connaît que depuis peu le phénomène de l'immigration, bien qu'elle abrite ses propres groupes minoritaires traditionnels comme les Lapons (Saamis) et les Roms/Tsiganes. Elle compte également 295 000 finlandais de langue suédoise, et le suédois est la seconde langue officielle du pays. La population des îles Aaland est également de langue suédoise et jouit d'une autonomie administrative considérable.

L'immigration vers la Finlande étant relativement récente, il est compréhensible que ses structures ne possèdent ni l'expérience ni la formation nécessaires pour faire face à cette nouvelle situation, et des politiques et mesures claires doivent donc être rapidement élaborées à cet égard. Le système administratif finlandais est assez complexe: en effet, à côté de l'administration centrale, il existe des municipalités jouissant d'un très grand degré d'autonomie. Quoique l'administration centrale ait mis en œuvre un certain nombre de projets visant à combattre le racisme et l'intolérance, ceux-ci n'ont pas toujours pu avoir des effets au niveau local.

Les autorités finlandaises ont récemment procédé à des amendements législatifs à la Constitution et au Code pénal qui pourraient avoir pour effet de renforcer l'action contre le racisme. Elles ont également pris des mesures annexes, telles que la création d'une commission ministérielle chargée d'élaborer un programme de lutte contre le racisme et la discrimination. Différentes organisations non-gouvernementales, les écoles, les médias et autres se sont montrés extrêmement actifs dans la promotion de la tolérance en Finlande ainsi que dans la mise en place de projets aux niveaux local et national.

L'ECRI espère que ces initiatives seront couronnées de succès. Bien que les non-ressortissants soient encore relativement peu nombreux en Finlande, on peut dire que le degré d'intolérance y est plutôt élevé. La population dans son ensemble et la large majorité des chefs de file de l'opinion publique se montrent plutôt passifs en ce qui concerne l'accueil des nouveaux groupes.

La Finlande connaît actuellement une hausse sensible du chômage, à la fois parmi les ressortissants finlandais et particulièrement parmi les non-ressortissants. Cette situation risque particulièrement de déboucher sur des problèmes et devrait être suivie de près afin que les mesures nécessaires pour y remédier soient prises.

Certains des domaines-clés identifiés par l'ECRI comme méritant une attention particulière sont:

³ Note: Tout développement intervenu ultérieurement au 4 octobre 1996 n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

- le phénomène récent de l'immigration dans le pays;
- la création d'un système fiable de collecte et d'évaluation des données;
- la sensibilisation et la promotion d'attitudes positives;
- le chômage chez les non-ressortissants;
- l'absence de législation destinée à contrer les activités susceptibles d'inciter à la violence raciale;
- l'attribution de la responsabilité pour les problèmes liés au racisme et à l'intolérance.

I ASPECTS JURIDIQUES⁴

A. Conventions internationales

1. La Finlande n'a pas encore ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il paraît que la ratification de cet instrument est en préparation et l'ECRI espère que les mesures nécessaires seront prises sans délai. La Finlande a ratifié les autres instruments juridiques internationaux concernant la lutte contre le racisme et l'intolérance. On ne peut que se féliciter de la déclaration finlandaise de 1994 au titre de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, par laquelle elle a autorisé le Comité à examiner les communications individuelles.
2. Compte tenu de l'existence en Finlande de la population autochtone des Samis, ce pays pourrait aussi envisager la possibilité de ratifier la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants⁵.
3. Des efforts supplémentaires pourraient être faits pour sensibiliser la Finlande aux obligations qui lui incombent au titre des divers instruments internationaux en matière de droits de l'homme. Ces derniers devraient être traduits dans les langues en usage dans le pays et être largement diffusés, en particulier dans la police, les services judiciaires ou dans toute autre administration, aussi bien qu'auprès du grand public. L'ECRI relève que le ministère des Affaires étrangères fait actuellement traduire certains de ces textes dans la langue sami la plus couramment parlée en Finlande, et encourage le ministère à continuer dans cette voie.

B. Normes constitutionnelles

4. La Constitution a été récemment modifiée, afin d'y inclure une disposition garantissant que, de manière générale, les droits consacrés dans les traités protégeant les droits de l'homme s'appliquent à toutes les personnes résidant sur le territoire finlandais, qu'elles aient ou non la citoyenneté finlandaise. Bien que la race ne soit pas explicitement mentionnée parmi les motifs de discrimination recensés, on peut présumer qu'elle est comprise dans l'expression générale «autre motif relatif à la personne»: en outre, le projet de loi présenté au parlement (309/93 vp) précise que le concept d'"origine" figurant à la Section 5 de la Loi constitutionnelle recouvre les concepts de "race", "origine nationale", "origine ethnique" et "couleur". Il y a aussi une nouvelle disposition qui renforce les droits de certains groupes minoritaires, notamment les communautés sami et rom/tsigane. Une autre disposition nouvelle, la Section 16a, sous-section 1, stipule que les pouvoirs publics doivent veiller à la mise en oeuvre des droits fondamentaux et des droits de l'homme internationaux. Ces amendements constituent un apport considérable à l'éventail des mesures prises par la Finlande pour lutter contre le racisme et l'intolérance.

⁴ Une vue d'ensemble de la législation existant en Finlande dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance est contenue dans la publication CRI (95) 2 rév, préparée pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé (voir bibliographie).

⁵ Les autorités finlandaises déclarent que la Finlande n'a pas encore pu ratifier cette convention parce que la législation nationale ne satisfait pas à ses exigences, notamment en ce qui concerne les droits territoriaux du peuple sami. Au printemps 1996, le ministre du Travail et son collègue de la Justice ont soumis, après consultation du Parlement sami, leur rapport sur la question à la commission parlementaire sur le droit constitutionnel, qui n'a pas encore statué sur le problème.

C. Mesures pénales

5. Les récentes réformes du Code pénal, qui étendent la portée des dispositions sur la discrimination dans le travail, le commerce ou les affaires, les services aux clients, l'accomplissement de fonctions officielles, les spectacles publics ou les réunions publiques sont bienvenus.
6. Les cas de violence et de harcèlement racial étant relativement nombreux en Finlande et la police, les autorités judiciaires ou la population n'en percevant pas toujours la gravité, l'ECRI estime que les motifs racistes ou xénophobes pourraient être considérés comme des circonstances aggravantes dans le cadre de la répression de ce type de criminalité et que l'opinion publique devrait être sensibilisée à l'exceptionnelle gravité de ce type d'infraction. Il faut inciter la police et les autorités judiciaires à y prêter une attention particulière et à veiller à une stricte application de la législation en vigueur. On pourrait également envisager un certain nombre de mesures permettant de garantir une mise en œuvre complète des articles 4 (sur la propagande et les organisations racistes) et 6 (sur l'efficacité des garanties et les voies de recours) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.
7. Les statistiques sur la criminalité et la délinquance montrent que la justice est très rarement saisie pour des affaires de discrimination; il semble néanmoins que les poursuites aient augmenté depuis 1989. Des refus d'accès à un restaurant ont fait l'objet de plaintes qui ont abouti, ce qui est tout à fait encourageant. Cependant, comme dans la plupart des pays, il est très difficile aux particuliers de porter plainte en pareil cas, en raison de la multiplicité des obstacles pratiques ou d'attitudes auxquels ils sont confrontés, à la fois parmi les forces de l'ordre et le grand public. Au lieu d'en venir à des poursuites, il pourrait être plus efficace, afin d'éliminer ces formes de discrimination, de sensibiliser les délinquants potentiels (comme les restaurateurs par exemple) à leurs obligations légales, à la fois en leur expliquant les fondements de la loi et en développant leur connaissance des principes sur lesquels repose la protection des droits de l'homme afin de leur permettre d'accepter ces valeurs. Ce type d'action pourrait être pris en charge par un Ombudsman ou par une institution similaire.

D. Mesures civiles et administratives

8. Bien qu'à l'heure actuelle, la discrimination fondée sur des motifs raciaux ou ethniques dans le domaine de l'emploi soit interdite, celle-ci est rarement sanctionnée dans la pratique, car elle est difficile à prouver. En ce qui concerne la charge de la preuve, la Loi sur le contrat de travail repose sur le paragraphe 17(1) de la Loi sur le statut des fonctionnaires, selon lequel cette charge incombe au requérant. Si ce dernier peut faire valoir des motifs probables à l'appui de sa plainte pour montrer que certaines mesures prises par l'employeur sont de nature discriminatoire, l'employeur devra fournir la preuve du contraire et montrer que ses mesures sont acceptables. L'ECRI estime, qu'étant donné que les employeurs sont mieux placés que les victimes potentielles pour prouver le bien fondé de leur choix, le requérant devrait pouvoir se contenter d'apporter un commencement de preuve de discrimination dans les affaires civiles de cette nature.
9. D'après la Section 54 de la Loi sur les contrats de travail et la Section 3 du chapitre 47 du Code pénal, une sanction pénale est prononcée en cas de violation de l'article 17(3) de la Loi sur les contrats de travail, qui stipule qu'un employeur doit traiter ses employés

sur un pied d'égalité afin que personne ne se trouve défavorisé pour des raisons d'origine, de religion, d'âge, d'activités politiques ou syndicales, ou pour tout autre raison similaire. S'il y a lieu de soupçonner, pour des motifs probables, que cette interdiction générale n'est pas respectée, le Procureur est tenu d'entamer des poursuites pénales même si la victime de la discrimination n'a pas introduit de requête en ce sens.

10. Les autorités finlandaises sont encouragées à sensibiliser les employeurs et le grand public à la législation contre la discrimination dans l'emploi, et à rechercher les moyens d'encourager les victimes à se déclarer et à porter plainte auprès des autorités.

E. Instances spécialisées

11. La nomination en janvier 1996 d'un comité ministériel, composé de sept ministres, chargé d'élaborer un programme d'action contre le racisme et la discrimination, ainsi que l'installation en 1994 d'une Commission de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, réunissant à la fois des hommes politiques, des journalistes, des universitaires, des chefs religieux et d'autres personnalités publiques, témoignent d'une volonté politique de lutter contre ces phénomènes, ce dont il convient de se féliciter. Le programme élaboré par le comité ministériel tend à définir les lignes directrices d'une politique d'action antiraciste visant à aborder à la fois les problèmes immédiats et les questions à plus long terme, tandis que les activités de la Commission de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, qui est indépendante des organes institutionnels, consistent essentiellement en déclarations publiques dont l'influence repose sur l'autorité morale de leurs auteurs. Le gouvernement a, de surcroît, redéfini les missions du Conseil consultatif pour les réfugiés et les questions de migration (voir paragraphes 28 et 33).
12. La possibilité de nommer d'une commission ou un Ombudsman chargé de la lutte contre le racisme et l'intolérance, ou d'étendre les pouvoirs de l'Ombudsman parlementaire actuel, ou encore d'étendre les ressources, l'indépendance et les pouvoirs de l'Ombudsman pour les étrangers, pourrait être envisagée. L'organisme responsable devrait être compétent pour l'ensemble des groupes minoritaires, autochtones, réfugiés ou immigrés. Quelle que soit la solution retenue, il faudrait garantir l'indépendance de l'institution, notamment vis-à-vis du gouvernement. Sa tâche pourrait inclure la médiation, les enquêtes menées à la suite de plaintes, des actions spécifiques dans des domaines particuliers (par exemple la lutte contre l'antisémitisme), la publicité et les campagnes de sensibilisation, le suivi des mesures législatives et autres, et la formulation de recommandations lorsque cela s'avère nécessaire, l'établissement de contacts avec des organes clés (syndicats, police, fédérations d'employeurs), etc.

II ASPECTS POLITIQUES

F. Accueil et statut des non-ressortissants

13. Un certain nombre de mesures ont été prises pour faire face au phénomène nouveau de l'immigration en Finlande. Ainsi, un comité chargé d'élaborer un programme pour les réfugiés et l'immigration a-t-il été nommé par le Conseil d'Etat en 1995 et a présenté maintenant son rapport final. L'ECRI estime qu'il y a une certaine urgence à officialiser la politique suivie par les pouvoirs publics à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile et à lui donner une large publicité. Ceci permettra d'assurer une meilleure cohérence et une plus grande clarté à tous les niveaux, en particulier au stade de la prise de décision

et des contacts initiaux, c'est-à-dire des fonctionnaires chargés des contrôles aux frontières. Dans une perspective plus large, il paraît souhaitable que la politique du gouvernement en la matière soit plus largement connue et qu'elle soit expliquée au grand public de manière positive, afin de dissiper les conceptions erronées et les préjugés nourris par la population à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile. Il faut distinguer clairement politique d'immigration et politiques concernant les immigrés déjà installés dans le pays. Une plus grande transparence et un approfondissement des débats sur les décisions relatives aux demandeurs d'asile serait également souhaitable, pour que l'opinion publique et surtout les médias appréhendent avec exactitude la politique suivie par le gouvernement et les mesures législatives adoptées en conséquence.

14. Il faudrait que le pays dispose d'un corpus de normes juridiques écrites, claires et largement diffusées traitant de tous les aspects des décisions concernant l'immigration, les réfugiés ou les demandeurs d'asile (comme les critères à remplir, les délais, etc.). Ces textes devraient être aisément compréhensibles et accessibles pour tous les fonctionnaires, les personnes sollicitant l'admission sur le territoire national, le grand public et les médias.
15. Certains se sont émus à l'idée que les politiques visant à répartir les immigrés et autres nouveaux arrivants aussi largement que possible sur le plus grand nombre de municipalités pouvaient en fait déboucher sur un trop grand isolement susceptible d'empêcher certains groupes de préserver leur culture et leur identité. Bien que la création de "ghettos" soit, en général, perçue comme un phénomène à éviter, il ne faut pas pour autant perdre de vue le fait que la possibilité pour les immigrés et les nouveaux arrivants de construire leurs propres structures et réseaux communautaires peut, dans certains cas, les aider à s'établir dans un nouveau pays. La Finlande devrait étudier les diverses possibilités qui s'offrent à elle en ce qui concerne l'établissement d'immigrés et d'autres personnes ayant le droit de résider en Finlande, et il pourrait être utile à cet égard d'initier des études sur la réussite des politiques poursuivies jusqu'à aujourd'hui.
16. Il est possible que les fonctionnaires de toutes les administrations (santé, services sociaux, immigration, etc.) manquent d'expérience face à l'évolution de la situation en Finlande et à l'augmentation de la population «non finlandaise». Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour sensibiliser et former les personnes qui, à tous niveaux, ont la charge des nouveaux arrivants. A cet égard, il faut noter que la section chargée de la question de formation du Conseil consultatif pour les réfugiés et les questions de migration a analysé les besoins en formation et élabore actuellement des recommandations destinées aux établissements d'enseignement.
17. Il est nécessaire d'encourager et d'élargir les mesures susceptibles de faciliter l'installation des nouveaux arrivants. Ainsi, pourrait-on: produire des matériels destinés aux nouveaux arrivants -brochures, etc. - dans un encore plus grand nombre de langues; informer les nouveaux arrivants, qui sont d'origines de plus en plus diverses, sur la société finlandaise, ses structures sociales et l'accès aux services, pour leur éviter d'être confrontés à des difficultés inutiles; et suivre ou réguler l'installation des réfugiés dans les municipalités (il s'agit là encore d'un problème de coordination).
18. Compte tenu de l'évolution rapide des schémas d'immigration en Finlande, il serait peut-être bon d'accorder une attention particulière aux nouveaux groupes de population. Il existe dans le pays maints exemples de politiques et de mesures destinées à des

groupes particuliers tels que les Roms/Tsiganes ou les Samis, mais d'autres groupes, comme ceux constitués par la vague croissante d'immigrés en provenance de l'ex-Union Soviétique, pourraient également tirer profit d'une attention et de dispositions plus spécifiques. Il semble en effet qu'il n'existe pour l'instant aucun programme conçu particulièrement à l'intention de ces groupes.

G. Education et formation

- Formation policière

19. Les fonctionnaires de police et de justice devraient être plus sensibilisés et formés aux questions de racisme et de discrimination afin d'être à même d'assumer pleinement leurs responsabilités dans la lutte contre ces problèmes sous toutes leurs formes. Un exemple pourrait être de créer, au sein des forces de l'ordre, une brigade spéciale chargée du problème des agressions perpétrées à l'encontre des non-ressortissants par les groupes de skinheads. Il est rappelé à cet égard qu'une étude a été réalisée par le Comité européen sur les migrations (CDMG) du Conseil de l'Europe, sur "la formation policière dans le domaine des relations avec les migrants et les groupes ethniques". Compte tenu du rôle essentiel de la police en matière de traitement de la discrimination, il est souhaitable qu'une autorité indépendante, comme l'Ombudsman parlementaire, puisse étudier activement les pratiques policières à la recherche de formes de discrimination ouvertes ou cachées et que toute discrimination pratiquée par des membres de la police soit traitée avec toute la sévérité requise, afin de mettre clairement en évidence la gravité des faits.

- Formation en milieu scolaire

20. Compte tenu de l'évolution rapide de la situation, par suite de l'immigration en Finlande, il serait souhaitable que les programmes scolaires comportent des enseignements sur les obligations incombant au pays au titre des divers instruments internationaux ratifiés par lui dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance, ou concernant les droits de l'homme en général, avec des aperçus spécifiques sur la manière dont ils trouvent à s'appliquer concrètement dans le cas finlandais.

H. Emploi

21. Le taux de chômage chez les non-ressortissants est pratiquement le double de celui des Finlandais: il est de près de 50 % chez les non-ressortissants et peut atteindre 90 % dans certains groupes d'immigrés individuels. Des enquêtes ont montré que la population rom/tsigane rencontre également des difficultés sur le marché du travail. Ce problème a pour conséquence d'exacerber la pauvreté et l'exclusion qui sont deux éléments moteurs du phénomène raciste. Des mesures particulières doivent donc être prises pour combattre cette tendance. Par exemple:
22. L'on pourrait songer à développer plus les systèmes de formation spéciale destinés à aider les membres des groupes minoritaires à s'insérer dans le marché du travail tels que les stages d'"accès" pour les préparer à suivre une formation professionnelle ou technique ou les programmes de "conversion", destinés à leur permettre d'adapter l'expérience ou les qualifications déjà acquises. Il serait également bon que les formations des non-ressortissants puissent bénéficier d'une certaine reconnaissance en Finlande, même si elles ne correspondent pas tout à fait aux exigences formelles

définies par la loi. Dans ce cas, les lacunes pourraient être comblées grâce à une formation complémentaire.

23. Les études effectuées à l'étranger et les qualifications obtenus à l'issue de celles-ci pourraient être prises en compte et évaluées plus largement, comme point de départ éventuel pour une admission dans un établissement d'enseignement supérieur ou un possible recrutement, afin de permettre aux non-ressortissants de se soustraire à la spirale du chômage. Cette tâche d'évaluation des qualifications obtenues à l'étranger pourrait être confiée à un organisme spécialisé créé à cet effet.
24. Il serait également possible d'encourager les non-ressortissants à créer leur propre entreprise, grâce à des formations dans le domaine de la gestion, ou à des conseils sur la manière de bénéficier de financements dans des conditions d'égalité ou sur la réglementation en vigueur en la matière, etc. Dans de nombreux pays, ce type d'action s'est révélé un moyen très efficace d'ouvrir le marché du travail aux immigrés et pourrait donc être considéré en Finlande.
25. Il faut sensibiliser les employeurs à leurs obligations légales en matière d'égalité de traitement lors du recrutement et des promotions. Plus important encore, ils pourraient être encouragés à prendre en considération les avantages économiques et sociaux de la diversité culturelle, qu'il s'agisse de leur personnel ou de leur clientèle, et à affirmer publiquement leur engagement en faveur du multiculturalisme. Les entreprises d'import-export en particulier peuvent être réceptives aux incitations à recruter des immigrés, car cela peut développer leurs débouchés à l'étranger.
26. Les pratiques de recrutement qui ont pour effet d'exclure les non-ressortissants en raison du fait qu'ils ne possèdent pas suffisamment le finlandais pourraient être examinées de près. La connaissance d'une langue étrangère peut, dans bien des cas, s'avérer au moins aussi utile qu'une parfaite maîtrise du finlandais.
27. Il serait tout à fait souhaitable que les syndicats finlandais s'intéressent de plus près à la situation des non-ressortissants qui, après tout, sont leurs adhérents, et qui requièrent une attention particulière.
28. L'ECRI relève que le ministère du Travail a créé un groupe de travail chargé d'étudier des lignes directrices en faveur de la formation et de l'emploi des immigrés, et que le Conseil consultatif pour les réfugiés et les questions de migration élabore actuellement un programme d'action concernant l'emploi des immigrés en concertation avec les représentants des immigrés et les partenaires sociaux.

I. Statistiques

29. C'est seulement depuis ces toutes dernières années que la Finlande a commencé à établir de manière systématique et analytique des statistiques portant sur les immigrés et les groupes minoritaires, bien qu'il y ait toujours eu des recensements. Des efforts supplémentaires pourraient être faits, conformément aux lois, recommandations et règlements européens sur la protection des données et de la vie privée, pour produire des statistiques fiables et harmonisées dans tous les domaines afin de faciliter l'élaboration de politiques adaptées et efficaces. On devrait confier à un même organisme la tenue de l'ensemble de ces statistiques afin d'assurer une cohérence globale permettant les comparaisons. Un domaine qui mérite une attention particulière est celui du développement de l'enregistrement par la police des incidents que l'on peut

qualifier de violences ou d'agressions raciales, qui semblent en hausse ces temps derniers.

J. Médias

30. On ne saurait trop insister sur l'importance des médias dans l'information du public. Les médias pourraient donc être systématiquement tenus au courant des incidents racistes par les pouvoirs publics: ils pourraient ainsi être incités à rendre compte des événements de manière équilibrée. Il serait également souhaitable que les médias aient connaissance des motifs des politiques gouvernementales, notamment en matière d'immigration. Les comités d'éthique qui existent au sein du syndicat des journalistes et au sein du conseil de la presse, qui examinent les plaintes et peuvent publier leurs décisions en guise de sanction, constituent des exemples de pratiques d'autodiscipline, qui pourraient être développées dans un souci d'efficacité.
31. La responsabilité du contrôle du respect de la Loi finlandaise sur la liberté de la presse (1/1919) est actuellement du ressort du ministère de la Justice, bien qu'une réforme de cette Loi soit actuellement en préparation. Cependant, les questions concernant la liberté de la presse sont rarement portées à l'attention du ministère. L'ECRI note avec préoccupation que certains journaux finlandais diffament de manière systématique et continue les immigrés, et qu'en 1996, le ministère de la Justice n'a traité que deux affaires touchant à la discrimination d'un groupe ethnique: ni dans l'une ni dans l'autre, l'on n'a estimé nécessaire de prendre des mesures supplémentaires ou d'ordonner une poursuite en application de la Loi sur la liberté de la presse.
32. La Finlande pourrait également envisager, dans le cadre de sa politique culturelle, de faciliter l'accès des groupes minoritaires aux réseaux de radiodiffusion publics, afin de sensibiliser la population à la culture et aux modes de vie des divers groupes minoritaires du pays, ainsi qu'aux avantages de la diversité culturelle. L'on pourrait en outre prendre des mesures pour recruter des présentateurs de télévision et autres appartenant aux différents groupes minoritaires.

K. Autres domaines

- *Autorités chargées d'élaborer / mettre en œuvre / contrôler les politiques*

33. Compte tenu de la nature plutôt décentralisée de la structure administrative finlandaise et de l'évolution continue de la situation démographique du pays, des efforts pourraient être entrepris dans le but de coordonner globalement l'action politique en dotant le Conseil consultatif pour les réfugiés et les questions de migration, ou toute autre autorité, de pouvoirs et de responsabilités accrues. L'organisme en question pourrait être responsable de la politique à l'égard des immigrés et des réfugiés mais aussi des questions concernant les minorités autochtones qui ont exprimé le souhait que des mesures soient prises pour améliorer leur situation. Son mandat pourrait également inclure la mise en œuvre et le suivi de la législation, le rôle d'instance de dialogue entre représentants du gouvernement et des associations des groupes minoritaires, ainsi que la promotion et l'explication des orientations politiques du gouvernement dans la population majoritaire et minoritaire.

34. Il est extrêmement souhaitable que les membres des groupes minoritaires fassent partie des organismes instaurés pour traiter des questions concernant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de lutte contre le racisme et l'intolérance.

- ***Violence et harcèlement raciaux***

35. A l'heure actuelle, il semble que les responsables politiques et les autres chefs de file d'opinion tiennent peu de discussions sur les questions du racisme et de la discrimination raciale et que ce thème ne donne que rarement lieu à un débat public. Les actes racistes ne sont généralement pas condamnés par les hommes politiques, et les médias ont tendance à en rendre compte de manière sensationnelle, ce qui peut même conduire à des réactions négatives de l'opinion publique. D'autre part, garder le silence sur ces problèmes risque d'aller au-delà de la simple passivité et que certains interprètent ce silence comme une acceptation ou une approbation tacite de ces attitudes et comportements. Compte tenu des multiples incidents à caractère raciste ayant eu lieu à Helsinki et en d'autres points du territoire finlandais, un engagement plus clair au niveau politique permettrait de fixer un cadre aux débats sur le sujet et donnerait aux organes administratifs appropriés la possibilité de mettre au point une stratégie cohérente et coordonnée pour les résoudre. Il est essentiel que la résolution ferme de lutter contre le racisme et de promouvoir la tolérance soit publiquement affirmée au plus haut niveau politique, tant par des dirigeants nationaux et locaux que par des représentants de police, de justice ou par d'autres moteurs d'opinion publique. Il est fondamental de montrer clairement qu'en cette matière, l'objectif premier est de permettre aux divers groupes vivant en Finlande de cohabiter harmonieusement.

- **Communauté Rom/Tsigane**

36. Comme dans la plupart des autres pays, les Roms/Tsiganes sont confrontés à maints désavantages dans plusieurs domaines de la vie publique, bien que leur situation se soit améliorée au cours de ces dernières années, grâce aux efforts des autorités finlandaises et aussi grâce aux efforts de la communauté elle-même. Un conseil consultatif sur les affaires tsiganes, composé pour moitié de représentants de ce groupe, est chargé de prendre des initiatives et de formuler des propositions en la matière. L'ECRI souligne l'importance de recruter des membres des groupes minoritaires pour prendre plus de responsabilité en ce qui concerne les affaires de leur propre groupe. Le service d'éducation des Roms, financé par le Conseil de l'éducation, est, quant à lui, chargé de promouvoir la langue et la culture Rom/Tsiganes et de diffuser l'information tant au sein de la communauté Rom/Tsigane que dans le reste de la population. Les efforts visant à sensibiliser la population à la culture, à l'histoire, à la langue et au mode de vie de cette communauté doivent être poursuivis et intensifiés dans l'ensemble du pays, aussi bien au sein du système éducatif que parmi le grand public. D'autres mesures pourraient être prises pour améliorer le sort de la communauté rom/tsigane: par exemple, on pourrait offrir une formation spécialisée aux membres de ce groupe, notamment pour les informer de leurs droits et obligations, afin d'établir des passerelles entre ce groupe et la population majoritaire et ses structures ou lancer des initiatives locales pour améliorer les relations intercommunautaires.

- **Communauté sami**

37. Les mesures destinées à faire connaître la culture, l'histoire, la langue et le mode de vie sami pourraient être développées, aussi bien dans le système éducatif qu'au sein du grand public, y compris dans les régions du pays dépourvues de toute population sami. Il faudrait notamment faire un effort particulier pour informer convenablement les Finlandais des conséquences du renforcement de l'autonomie culturelle sami. Les efforts du gouvernement finlandais pour modifier la législation en vue d'accroître l'autonomie culturelle des Samis sont les bienvenus et ces initiatives devraient être poursuivies avec l'accord de la minorité sami elle-même.

Données générales fournies par les autorités nationales

Pour des raisons de cohérence, l'ECRI, dans ses rapports CBC, a reproduit dans ce tableau uniquement les données statistiques contenues dans les réponses des gouvernements au questionnaire de l'ECRI. Le questionnaire avait été envoyé au gouvernement le 13 juillet 1994.

Les données ci-dessous n'engagent pas la responsabilité de l'ECRI.

Non-ressortissants: 55 587 (1993), y compris 7 468 de l'ex-Union Soviétique, 6 528 Suédois, 5 893 Estoniens, 5 828 Russes, 2 883 Somaliens, 2 072 ex-Yougoslaves, 1 754 Américains, 1 676 Britanniques, 1 576 Allemands, 1 403 Vietnamiens, 1 087 Chinois, 995 Turcs, 919 Iraniens, 705 Polonais, 560 Marocains, 516 Norvégiens, 13 724 autres
11 000 réfugiés et 1 041 demandeurs d'asile en Finlande en 1994

Population de la Finlande: 5 116 800 (fin 1995). Ce chiffre est tiré de la publication du Conseil de l'Europe "Evolution démographique récente en Europe" (voir bibliographie).

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient la liste des principales publications consultées pour l'examen de la situation en Finlande: elle ne couvre pas toutes les sources d'information (médias, contacts au sein du pays, ONG nationales, etc.) qui ont été utilisées.

1. Réponse des autorités finlandaises au questionnaire de l'ECRI
2. Réponse de la "Jewish Community of Helsinki" au questionnaire de l'ECRI
3. Réponse de l'Association pour Etrangers en Finlande au questionnaire de l'ECRI
4. Réponse de la Ligue finlandaise des Droits de l'Homme au questionnaire de l'ECRI
5. CRI (94) 2 et Addendum: Situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les questions examinées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance: Documents de travail soumis par les membres de l'ECRI, document du Conseil de l'Europe
6. "Evolution démographique récente en Europe", publication du Conseil de l'Europe, 1994
7. CDMG (94) 16 final: Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants, document du Conseil de l'Europe
8. "Political extremism and the threat to democracy in Europe", publication de "Institute of Jewish Affairs"
9. "Tendances des migrations internationales", rapport annuel 1993, OCDE, 1994
10. CRI (95) 2 rev.: mesures juridiques existant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de combattre le racisme et l'intolérance, par l'Institut suisse de droit comparé de Lausanne (publication du Conseil de l'Europe)
11. "Antisemitism World Report 1995", publication de "Institute of Jewish Affairs"
12. Rapport Annuel 1995, publication de "International Helsinki Federation for Human Rights"
13. DECS/Rech (94) 69: Situation de la population Sami en Scandinavie, document du Conseil de l'Europe
14. CERD/C/240/Add.2: Rapport soumis par la Finlande au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, document public des Nations Unies
15. A/45/18: Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à la 45ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies concernant la Finlande, document public des Nations Unies
16. HR/CERD/96/14: communiqué de presse des Nations-Unies concernant l'examen du rapport CERD/C/240/Add. 2 soumis par la Finlande au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, document public des Nations-Unies
17. "Country reports on Human Rights Practices for 1994": Rapport du Département d'Etat des Etats-Unis de 1995
18. CG/GT/TSI (1) 9: "Finnish Policies towards Roma", document du Conseil de l'Europe
19. "Comments and Additional Information to the Report of the Finnish Government" (Commentaires et informations complémentaires au sujet de la Convention des Nations-Unies sur toutes les formes de discrimination raciales), soumis par la Ligue finlandaise des Droits de l'Homme, printemps 1996
20. "Preventing racism in the workplace: Finland": Rapport sur les minorités ethniques et les migrants dans le marché du travail finlandais; E. Ekholm and M. Pitkänen, document N° WP/95/52/EN
21. "The situation of the migrant communities in Finland", présentation par le Professor Karmela Liebkind à Helsinki, "Migrant community, An Opportunity for Europe - Europe, a new Horizon"
22. "Protecting (im)migrants and ethnic minorities from discrimination in employment: Finnish and Swedish experiences, International Migration Papers No 14", publication de l'ILO