



**OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 mars 2006

CommDH(2006)9
Original : anglais

RAPPORT DE SUIVI SUR LA FINLANDE

(2001 – 2005)

**Evaluation des progrès accomplis
dans la mise en oeuvre des recommandations du
Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe**

**À l'attention du Comité des Ministres
et de l'Assemblée parlementaire**

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	3
1 Non-discrimination et mesures contre le racisme et la xénophobie	4
2 Minorités autochtones et nationales	7
2.1 <i>Sámi</i>	7
2.2 <i>Roms</i>	8
2.3 <i>Population russophone</i>	9
3 Demandeurs d'asile	11
4 Objecteurs de conscience	14
5 Droits des enfants	16
6 Mesures contre la violence à l'égard des femmes	18
7 Mesures contre la traite des êtres humains	20

Introduction

1. Le Commissaire aux droits de l'Homme, M. Alvaro Gil-Robles, s'est rendu en Finlande du 4 au 7 juin 2001 à l'invitation du Gouvernement finlandais. Dans le rapport qu'il a établi sur sa visite¹, le Commissaire a estimé que le droit et la pratique finlandais soulevaient un certain nombre de problèmes en ce qui concerne les droits de l'homme et a formulé des recommandations afin d'aider les autorités finlandaises à remédier aux défauts constatés. Les questions abordées par le Commissaire étaient la discrimination et la xénophobie, la situation des minorités nationales, des demandeurs d'asile et des objecteurs de conscience, et les droits des enfants. En octobre 2003, suite à une demande du Commissaire, le Gouvernement finlandais a fourni des informations sur les progrès réalisés à cette date-là dans l'application des recommandations du Commissaire dans ces domaines. Des informations ont également été reçues de plusieurs organisations non gouvernementales.
2. Des membres du Bureau du Commissaire² ont évalué les nouveaux progrès accomplis lors de la visite de suivi qu'ils ont effectuée du 29 au 31 août 2005. Cette visite de suivi a également permis de recueillir des informations sur deux sujets non directement couverts par la visite initiale du Commissaire, à savoir les mesures contre la violence à l'égard des femmes et contre la traite des êtres humains. Le présent rapport a pour objet de déterminer dans quelle mesure les autorités finlandaises ont appliqué les recommandations faites par le Commissaire dans son rapport de 2001 et de prendre note des mesures qu'elles adoptent pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la traite des êtres humains.
3. Lors de la visite de suivi, les membres du Bureau du Commissaire ont rencontré – dans l'ordre chronologique – les représentants des entités suivantes : Ministère des affaires étrangères (Service des tribunaux et conventions relatifs aux droits de l'homme, Service de la politique relative aux droits de l'homme), Bureau du Médiateur (Ombudsman) pour les minorités, Tribunal National anti-Discrimination, Conseil consultatif pour les relations ethniques, Chancelier de la justice, Assemblée suédoise de Finlande, Bureau du Médiateur pour l'égalité, Ministère de l'intérieur (Département de l'immigration, Département de la police, Département de la police des frontières, Service de la sécurité internationale), Direction de l'immigration, Bureau du Médiateur du Parlement, Ministère de la justice (Département de la rédaction des lois, Département de l'administration judiciaire, Département de la politique pénale, Conseil national de prévention de la criminalité, Service administratif), Conseil consultatif des affaires roms, Ministère des affaires sociales et de la santé (Département des affaires familiales et sociales, Centre pour le bien-être et la santé, Service des affaires internationales), et Groupe informel sur les droits de l'homme du Parlement (*Eduskunta*). La délégation du Bureau du Commissaire aux droits de l'homme s'est également rendu dans le refuge pour femmes d'Helsinki et a rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme. Les membres au Bureau tiennent à remercier de leur aide et de leur ouverture d'esprit les représentants des autorités finlandaises et de la société civile qu'ils ont rencontrés pendant leur visite ainsi que les personnes avec lesquelles ils ont pris contact avant et après la visite.

¹ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, sur sa visite en Finlande, 4-7 juin 2001, pour le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire (CommDH(2001)7). Ce rapport a été présenté au Comité des Ministres le 19 septembre 2001, et est consultable sur le site Web du Commissaire à l'adresse www.commissioner.coe.int.

² M. Markus Jaeger, M. Lauri Sivonen et Mme Sirpa Rautio.

1 Non-discrimination et mesures contre le racisme et la xénophobie

4. Dans son rapport, le Commissaire a demandé l'application rapide du Plan d'action gouvernemental contre la discrimination ethnique et le racisme (2001-2003) afin de favoriser l'égalité et la diversité ethnique. Le Commissaire s'est également déclaré préoccupé par une augmentation possible du nombre des actes de violence à motivation raciale en Finlande à la fin des années 90 tout en prenant note du projet de création du poste de médiateur anti-discrimination.

Evolution de la situation et mesures adoptées

5. Depuis la visite que le Commissaire a effectuée en Finlande en 2001, le cadre institutionnel et la législation nationale dans le domaine de la non-discrimination et de la lutte contre le racisme ont été renforcés. Cette évolution est due dans une large mesure à la mise en application du Plan d'action gouvernemental contre la discrimination ethnique et le racisme et des directives anti-discrimination de l'UE. Par ailleurs, la Finlande a ratifié le Protocole 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) concernant la l'interdiction générale de la discrimination.
6. Une nouvelle Loi sur la non-discrimination (21/2004) est entrée en vigueur en février 2004, sans toutefois s'appliquer à la région autonome des Îles Åland. Cette Loi interdit la discrimination fondée sur l'âge, l'origine ethnique ou nationale, la nationalité, la langue, la religion, les convictions, les opinions, l'état de santé, le handicap, l'orientation sexuelle ou tout autre motif lié à la personne³. Elle interdit la discrimination directe et indirecte dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et des activités syndicales. De plus, en ce qui concerne l'origine ethnique, elle couvre également les services sociaux et sanitaires, la sécurité sociale, la conscription et le logement. Elle fait obligation aux autorités de promouvoir activement l'égalité et autorise l'action positive dès lors qu'elle reste proportionnée et sert à instituer une égalité effective. En ce qui concerne les affaires de discrimination portées devant les tribunaux, la Loi prévoit le principe du renversement de la charge de la preuve – le défendeur doit prouver qu'il n'y a pas eu discrimination – sauf au pénal. Les tribunaux peuvent allouer à la victime une indemnisation d'un montant maximal de 15 000 euros à verser par l'auteur de l'acte discriminatoire. Dans des cas exceptionnels, le plafond de l'indemnisation peut être relevé. Selon les organisations non gouvernementales, une proportion importante des affaires judiciaires antérieures n'avaient pas abouti car le requérant n'était pas parvenu à prouver qu'il y avait bel et bien eu discrimination.
7. Le poste de Médiateur pour les minorités a été créé en septembre 2001. Le mandat de ce médiateur, renforcé par la Loi sur la non-discrimination, consiste à défendre le statut et à assurer la protection juridique des minorités ethniques et des étrangers ainsi qu'à promouvoir l'égalité, la non-discrimination et les bonnes relations ethniques en Finlande. Le Médiateur pour les minorités est une autorité indépendante relevant du Ministère du travail et habilité à rendre publics des recommandations, des instructions et des avis tout en jouissant d'un droit étendu d'accès à l'information. Il peut donner suite à des recours

³ La discrimination fondée sur le sexe est couverte par la Loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes de 1986 modifiée en 1992, 1995 et 2005.

ou des demandes qui lui sont adressés ou intervenir de sa propre initiative. Dans des cas exceptionnels, ce Médiateur peut également fournir une aide juridique et, par ailleurs, renvoyer des affaires au Tribunal National anti-discrimination (voir plus loin). À l'heure actuelle, le Médiateur pour les minorités reçoit environ 2000 demandes de renseignements par an. Il convient toutefois de noter que son domaine de compétence est limité à la discrimination ethnique et ne couvre pas directement la discrimination fondée sur d'autres motifs. Il existe d'autres institutions non judiciaires habilitées à se pencher sur différentes formes de discrimination, tels que le Médiateur du Parlement, le Médiateur pour l'égalité et, s'agissant de la vie professionnelle, les autorités chargées de la sécurité du travail et de la santé. Le Chancelier de la justice peut également intervenir dans certaines affaires.

8. La Loi de 2004 sur la non-discrimination a également institué un Tribunal National anti-discrimination, un organe permanent et indépendant chargé de promouvoir la protection juridique ; ses membres sont nommés par le Gouvernement pour un mandat de quatre ans. D'après la Loi sur la non-discrimination, le Tribunal est habilité à examiner des requêtes concernant la seule discrimination ethnique, à l'exception de certains cas de discriminations dans les relations de travail et de service. Le Tribunal a le pouvoir de confirmer un règlement amiable intervenu entre les parties, d'interdire une pratique discriminatoire ou sa répétition, d'imposer une amende conditionnelle, et d'ordonner son paiement, dans le but de faire respecter les décisions du Tribunal. De plus, les tribunaux, le Médiateur pour les minorités et d'autres autorités et associations peuvent demander au Tribunal de se prononcer sur l'application de la législation anti-discriminatoire dans des cas de discrimination ethnique. Il peut être fait appel des décisions du Tribunal devant un tribunal administratif. Il convient de noter que la Loi sur la non-discrimination ne donne aucune indication sur la définition de l'origine ethnique en tant que motif de discrimination et s'en remet donc au Tribunal National anti-discrimination et aux tribunaux, leur laissant le soin d'éclaircir la question. À ce jour, le Tribunal n'a rendu qu'un seul verdict de culpabilité, mettant fin à une pratique discriminatoire.
9. Un Conseil consultatif pour les relations ethniques (ETNO) a été créé par décret gouvernemental pris en août 2001 pour instaurer un dialogue entre les autorités, les organisations non gouvernementales, les parlementaires, les immigrants et les minorités ethniques. Ce Conseil fait office d'organe d'experts chargé d'aider les ministères à faire progresser l'égalité et la diversité ethniques. Il a rendu des avis sur des questions en rapport avec son mandat et publié des rapports et des brochures d'information. On a récemment créé des conseils régionaux pour les relations ethniques.
10. La discrimination et le racisme sont des problèmes persistant en Finlande. Selon un récent rapport du Gouvernement⁴, l'attitude de la population vis-à-vis des minorités nationales et des étrangers témoigne encore parfois de préjugés profondément enracinés et que l'attitude des enfants pourrait même s'être durcie. Le nombre d'infractions à motivation raciale signalées à la police a atteint les 558 en 2004, contre 522 en 2003 et 364 en 2002.⁵ La catégorie la plus courante (un tiers environ) de ces infractions avait été celle des crimes avec violence. On notera également que bien des infractions à motivation raciale ne sont pas signalées à la police. De plus, le seuil à partir duquel les immigrants signalent des actes de discrimination et saisissent la justice est particulièrement élevé. Les représentants

⁴ Rapport du Gouvernement au Parlement sur la politique finlandaise en matière de droits de l'homme 2004.

⁵ Informations fournies dans les rapports annuels de la police sur les infractions à motivation raciale.

de la société civile ont critiqué la législation anti-discrimination en vigueur jusqu'en février 2004, qu'ils ont jugée inefficace car assortie de sanctions relativement légères et, de ce fait, peu dissuasive sur le plan de la prévention des violations. Néanmoins, les ONG ont également noté des améliorations dans les relations interethniques, s'agissant en particulier de la population immigrée. Les problèmes de sécurité des années récentes ne semblent pas avoir nui aux relations interethniques en Finlande.

11. Le Gouvernement finlandais a lancé des campagnes spécifiques (comme JOIN et STOP) en vue de faire progresser les pratiques non discriminatoires et sensibiliser l'opinion à la discrimination. Ces campagnes se sont adressées aux autorités locales, aux enseignants, à la police et aux autorités responsables des secteurs de l'emploi, de l'aide sociale et de la santé. Les représentants de la société civile ont, néanmoins, dit douter de leur efficacité. Dans le domaine législatif, les conséquences pénales des infractions à motivation raciale ont été rendues plus graves par les modifications apportées au Code pénal (chapitre 6, article 5, alinéa 4, sur les circonstances aggravantes). La police a fait une place particulière à la prévention du racisme, de la xénophobie et de la discrimination au niveau de l'action de formation et sensibilisation, de la politique de recrutement multiethnique et du renforcement de la surveillance des groupes racistes organisés. On s'est attaché en particulier à signaler et à analyser annuellement les infractions à motivation raciale.

Conclusions

12. Le Commissaire accueille avec satisfaction la nouvelle Loi sur la non-discrimination et les organes à accès facilité – le Médiateur pour les minorités et le Tribunal National anti-discrimination – qui ont pour mandat de faire appliquer la Loi dans le domaine de la discrimination ethnique. L'accès des groupes vulnérables aux organes de recours a manifestement été renforcé par ces mesures tandis que le Médiateur pour les minorités n'a pas tardé à apparaître comme un promoteur actif de l'égalité interethnique et un intermédiaire donnant efficacement suite aux recours dont il est saisi. Avec les tribunaux et les autres médiateurs et organes de recours, le système finlandais d'application de la législation sur la non-discrimination semble bien armé pour régler la plupart des problèmes d'une manière efficace. En témoigne également le fait que le Protocole 12 à la CEDH et d'ores et déjà entré en vigueur en Finlande. Toutefois, le Commissaire insiste sur la nécessité de régler la question de l'extension du champ d'application de la Loi sur la non-discrimination aux Îles Åland.
13. Le Commissaire ne doute pas que la clarté de l'action de communication que le législateur a menée à travers la Loi sur la non-discrimination n'exerce un effet préventif en faisant mieux comprendre à la population que la discrimination et le racisme sont illégaux et, dans bien des cas, constituent des infractions. Il constate avec satisfaction que le Gouvernement est sensible à la nécessité de renforcer la prévention du racisme et de faire évoluer les mentalités à l'égard des minorités et des personnes d'origine étrangère. Les statistiques policières indiquent que la violence à motivation raciale reste un grave problème à régler en Finlande, mais le fait que l'on prenne tout spécialement soin de recueillir ces informations montre bien que les autorités sont disposées à s'attaquer au problème. Le Commissaire note que l'on discerne également des signes positifs d'amélioration des relations interethniques.

2 Minorités autochtones et nationales

2.1 Sámi

14. Dans son rapport de 2001, rappelant l'importance des droits fonciers pour les métiers traditionnels des Sámi, le Commissaire a préconisé un règlement rapide de la question de ces droits fonciers et la ratification de la Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants. De plus, il a noté que la définition du terme "Sámi" avait abouti à des tensions sur le territoire same.

Evolution de la situation et mesures adoptées

15. La question des droits fonciers des Sámi n'étant toujours pas réglée, le Gouvernement finlandais considère qu'il continue d'exister des obstacles à la ratification de la Convention de l'OIT. Devant les critiques des autorités publiques et du Parlement des Sámi, on a retiré en 2002 un projet de loi gouvernemental établi par le Ministère de la justice qui prévoyait la création d'un conseil consultatif spécifique dans le foyer national des Sámi, conseil qui aurait été chargé de fournir des avis sur la question. Le Ministère de la justice a demandé la réalisation d'une étude sur l'histoire des populations et de leurs établissements et sur l'utilisation des terres dans les régions de Kemi et Tornio en Laponie afin de préciser les droits fonciers revendiqués par les Sámi et d'autres habitants de la région. Le Parlement des Sámi a d'ores et déjà critiqué cette étude, dont les conclusions devraient être disponibles au début de 2006, comme ne faisant pas l'objet d'un contrôle scientifique indépendant. On notera par ailleurs que le Ministère de l'Agriculture et des Forêts et le Service des Forêts et des Parcs ont des responsabilités assez étendues en ce qui concerne ces questions.
16. Les tensions suscitées par la définition relativement peu restrictive d'un Sámi contenue dans la Loi sur le Parlement des Sámi de 1995 (974/1995), qui se sont fait jour lors des élections à ce Parlement tenues en 1999 et à l'occasion des procès qui s'en sont suivis, ont été nettement moins marquées pendant les élections de 2003. Alors que, pendant les élections de 1999, 1 128 personnes avaient souhaité s'inscrire sur les listes électorales en appliquant un critère non linguistique, leur nombre était tombé à 50 en 2003. Le Parlement des Sámi a souligné l'importance du critère linguistique dans la définition d'un Sámi.

Conclusions

17. Le Commissaire déplore que la question des droits fonciers des Sámi n'ait toujours pas été réglée et que la Finlande n'ait pas encore ratifié la Convention n° 169 de l'OIT. Il engage les différentes parties concernées, notamment le Ministère de l'Agriculture et des Forêts, le Service des Forêts et Parcs et le Parlement des Sámi, à rechercher activement en commun une solution à ce problème déjà ancien. Le Commissaire recommande aux autorités finlandaises de s'inspirer des recommandations d'experts concernant les droits fonciers qui ont été récemment publiées dans le cadre de la négociation en cours d'une convention nordique sur les Sámi⁶.

⁶ Un groupe d'experts, composé de représentants des pays nordiques concernés, ont présenté sa proposition de Convention nordique sur les Sámi le 17 novembre 2005.

2.2 Roms

18. Dans son rapport, le Commissaire a noté l'existence d'une discrimination *de facto* à l'égard des Roms de la part de la société, s'agissant en particulier de l'accès à l'éducation, au marché privé du logement, à l'emploi et aux lieux publics.

Evolution de la situation et mesures adoptées

19. La nouvelle Loi sur la non-discrimination de 2004 (voir plus haut) et les organes à accès facilité chargés de l'appliquer dans le domaine de la discrimination ethnique ont ouvert de nouvelles perspectives à la lutte contre la discrimination à l'égard des Roms⁷. Les conseils consultatifs régionaux des affaires roms, qu'un décret gouvernemental a rendus permanents en 2004, se sont également engagés dans la lutte contre la discrimination en coopération avec les autorités nationales, régionales et locales. Le Conseil consultatif national des affaires roms a indiqué que des progrès sensibles avaient été accomplis au niveau local dans les domaines du logement municipal et de l'éducation préscolaire.
20. En ce qui concerne le logement social, le Ministère de l'environnement a publié des documents d'orientation et organisé une formation des autorités publiques qui exposaient le principe de non-discrimination et fournissaient des informations sur les besoins spécifiques de la population rom. Toutefois, les autorités reconnaissent que les Roms continuent de se heurter à des difficultés pour accéder au marché privé du logement, qui tiennent aux prix élevés et aux préjugés. D'un autre côté, le Médiateur pour les minorités s'est attaché tout particulièrement à donner suite aux plaintes déposées par des Roms en matière de logement. Par ailleurs, à l'initiative de ce Médiateur, le Ministère du travail a étudié les besoins des Roms en matière d'emploi tout en assurant une formation spécialisée à l'intention du personnel des bureaux de placement afin que celui-ci fournisse un service adéquat aux Roms. Des programmes d'éducation des adultes, financés par l'UE, ont ciblé les Roms en vue de leur intégration au marché du travail.
21. Dans le domaine de l'éducation, des projets spéciaux ont été mis en application pour favoriser la fréquentation scolaire et préscolaire des enfants roms et amener leurs parents à s'impliquer dans leur instruction. Toutefois, un rapport basé sur l'année scolaire 2001-2002, publié par le Conseil national de l'éducation, a indiqué que les taux d'absentéisme et d'abandon scolaires sont restés exceptionnellement élevés parmi les Roms. Le rapport a également montré que près de 50 % des enfants roms avaient suivi des classes d'éducation spéciale. Les autorités finlandaises ont signalé que le nombre des enfants roms recevant une instruction en langue rom avait fortement baissé depuis quelques années, les raisons invoquées étant la réduction des budgets municipaux et la pénurie de personnel enseignant qualifié.
22. Les Roms continuent de se heurter à des difficultés en matière d'accès aux lieux publics. La discrimination de ce type a été particulièrement marquée à l'égard des femmes roms qui portent leurs habits traditionnels. Selon les organisations non gouvernementales, une vingtaine de cas de discrimination en matière d'accès aux lieux publics sont portés devant les tribunaux chaque année. Le Médiateur pour les minorités s'est également penché sur

⁷ Les Roms résidant en Finlande sont estimés à 10 000.

ces questions et le Tribunal National anti-discrimination est habilité à infliger des amendes en pareil cas. Les représentants de la société civile ont critiqué la législation sur la non-discrimination et le système d'exécution en place avant février 2004, auxquels ils reprochaient d'infliger des peines qui n'étaient pas assez lourdes pour jouer un rôle dissuasif contre la discrimination, en particulier à l'égard des Roms. Ainsi, par exemple, il y a eu des cas où le même propriétaire de restaurant ou le même portier s'est vu infliger une amende à maintes reprises pour avoir interdit l'accès de l'établissement à des Roms.

Conclusions

23. Le Commissaire accueille avec satisfaction la Loi sur la non-discrimination de 2004 et son système d'application, qui ont sensiblement amélioré les garanties existant contre la discrimination à l'égard des Roms. Par ailleurs, les conseils consultatifs régionaux des affaires roms semblent modifier le cours des choses lorsqu'ils sont soutenus par les autorités publiques. Pourtant, il apparaît que la discrimination à l'égard des Roms dans les domaines de l'emploi, du marché privé du logement, de l'éducation et de l'accès aux lieux publics persiste, ce qui dénote un préjugé profondément enraciné en raison duquel les Roms font l'objet de formes multiples de discrimination simultanément. Le Commissaire se félicite des initiatives positives prises par le Gouvernement pour contrecarrer cette discrimination et ce préjugé, mais il lui demande de prêter une attention plus soutenue à la prévention de la discrimination et du racisme dont les Roms font quotidiennement l'objet, par exemple en prenant des mesures d'action positive. Dans cette optique, il est indispensable de diffuser largement des informations objectives sur la culture et les traditions roms et sur la diversité des identités roms. Le Commissaire a bon espoir que l'on dynamisera également la formation d'enseignants parlant la langue rom.

2.3 Population russophone

24. Dans son rapport de 2001, le Commissaire a noté que la distinction théorique entre les "Russes de souche ancienne" et les personnes nouvellement immigrées de Russie devrait être réévaluée, s'agissant en particulier de l'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le Commissaire s'est également déclaré préoccupé par l'image négative que les médias finlandais donnent des Russes et a considéré qu'il importait de mieux répondre aux besoins des écoliers russophones.

Evolution de la situation et mesures adoptées

25. En 2003, un groupe de travail spécial chargé par le Conseil consultatif des relations ethniques d'évaluer les besoins culturels et linguistiques de la population russophone vivant en Finlande a remis son rapport assorti d'une série de recommandations. Il a notamment recommandé de reconnaître les droits culturels et linguistiques de la population russophone dans le cadre d'une loi qui accepterait la langue russe en tant que langue d'une minorité nationale à côté des langues same et rom. Le rapport a également proposé de créer, sous les auspices de l'administration, un conseil consultatif russe distinct.
26. Les recommandations de ce rapport ont fait l'objet d'un débat au sein de l'administration. Les autorités ont conclu que les besoins spécifiques de la population russophone devraient être pris en charge dans le cadre de l'élaboration d'une politique d'immigration et de

l'adoption de mesures d'intégration, et qu'ils pourraient en même temps être pris en considération dans la planification des services ciblant différents groupes d'immigrés. L'administration n'a pas souscrit à l'idée de créer un conseil consultatif russe spécifique car elle préfère traiter la question en développant l'activité du Conseil consultatif des relations ethniques (voir plus haut). La nouvelle Loi sur la langue (423/2003), qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, stipule que les rapports établis par le Gouvernement sur l'application de cette Loi doivent au moins aborder la question des langues same et rom et de la langue des signes en sus du finlandais et du suédois, sans mentionner directement le russe. Selon le Gouvernement, toutefois, l'expression 'au moins' signifie que le statut de la langue russe pourrait être examiné dans les rapports présentés au Parlement.

27. Les ONG représentant la population russophone ont demandé à l'administration de l'État de procéder à un examen plus détaillé du rapport et de ses recommandations. Elles ont par ailleurs jugé critiquable le fait que le débat ait jusqu'à présent été axé sur les questions liées à l'immigration en général alors que bien des recommandations concrètes concernant la minorité russophone sont apparemment passées inaperçues. Il convient de noter, à cet égard, que la population russophone constitue le groupe parlant une langue non territoriale le plus nombreux en Finlande : leur nombre a été estimé à 33 400 en 2004.
28. Le russe est souvent enseigné dans les écoles finlandaises comme langue étrangère, mais on constate qu'il n'est pas répondu suffisamment aux besoins de la population russophone en matière d'instruction. Il existe des cours et programmes de recherche universitaires dans le domaine de la langue et de la culture russes, mais l'éducation ordinaire ne tient pas compte des besoins des écoliers dont la langue maternelle est le russe. De son côté, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a signalé que les enfants russophones sont harcelés à l'école et que les stéréotypes véhiculés par les médias tendent à renforcer les préjugés contre la population russophone⁸.

Conclusions

29. Compte tenu de l'importance numérique de la population russophone vivant en Finlande, le Commissaire engage les autorités finlandaises à étudier à fond les recommandations du groupe de travail spécial créé par le Conseil consultatif des relations ethniques. Le Commissaire n'est pas convaincu que les besoins spéciaux de la population russophone puissent être satisfaits de manière efficace par le seul recours à des initiatives de politique générale concernant les minorités et les immigrés ou émanant d'organes consultatifs les représentant. Il importe de prendre des mesures supplémentaires pour s'attaquer aux problèmes rencontrés par les écoliers russophones tout en sensibilisant davantage les professionnels des médias aux préjugés pouvant entacher les informations qu'ils donnent sur la population russophone.

⁸ Deuxième rapport sur la Finlande, adopté le 14 décembre 2001. Commission européenne contre le racisme et l'intolérance. CRI (2002) 20.

3 Demandeurs d'asile

30. Dans son rapport de 2001, le Commissaire s'est déclaré préoccupé par la procédure accélérée prévue par la Loi sur les étrangers modifiée en 2000, s'agissant en particulier des recours judiciaires disponibles pour les personnes souhaitant faire appel d'une décision de refoulement ou d'expulsion du territoire. Le Commissaire a procédé, à la demande de la Commission du droit constitutionnel du Parlement finlandais, à une évaluation détaillée de ces questions dans un avis qu'il a communiqué à la Finlande au sujet du projet de nouvelle loi finlandaise sur les étrangers⁹. Les recommandations faites au sujet du projet gouvernemental s'inspiraient clairement de l'avis du Commissaire, mais la plupart d'entre elles n'ont pas été retenues par le Parlement dans la version définitive de la Loi sur les étrangers (301/2004), qui est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004. En conséquence, le présent rapport sera axé sur certains aspects de l'application de la Loi sur les étrangers de 2004.

Evolution de la situation et mesures adoptées

31. La Loi sur les étrangers donne aux demandeurs d'asile le droit de faire appel de la plupart des décisions concernant les demandes d'asile – y compris des demandes rejetées et des demandes faisant l'objet de la procédure accélérée (article 103 de la Loi) – devant le Tribunal administratif d'Helsinki. Les décisions d'expulsion ne peuvent être exécutées qu'une fois que le Tribunal administratif a rendu son jugement définitif, mais les décisions de refoulement peuvent l'être soit immédiatement dans le cas des affaires relevant de la procédure de Dublin¹⁰ et les demandes renouvelées, soit, dans les autres affaires, à partir du huitième jour suivant la date de signification de la décision au demandeur. En principe, le Tribunal administratif a le pouvoir d'empêcher l'exécution des décisions d'expulsion dans tous les cas et la Loi prévoit aussi la possibilité de former un recours depuis l'étranger. De plus, la Loi sur les étrangers (articles 147 et 200(2)) stipule que les décisions ne peuvent être exécutées s'il existe des raisons de penser que le fait d'expulser l'étranger vers son pays d'origine ou un autre pays peut lui valoir la peine de mort, la torture, les persécutions ou un autre traitement incompatible avec la dignité humaine. Il peut ensuite être fait appel d'un jugement du Tribunal administratif auprès du Tribunal administratif suprême si ce dernier autorise la formation d'un recours.

32. Les ONG s'occupant des réfugiés en Finlande se sont déclarées généralement satisfaites du fonctionnement actuel de la procédure de recours judiciaire et de l'expérience particulière accumulée par le Tribunal administratif d'Helsinki dans ce domaine. Les représentants de la société civile ont également fait remarquer que, d'une façon générale, la nouvelle Loi sur les étrangers stipule d'une manière suffisamment détaillée les compétences respectives des différentes autorités en la matière. Toutefois, les ONG ont exprimé l'inquiétude que leur inspiraient l'exécution immédiate des décisions de refoulement basées sur la procédure de Dublin et l'absence apparente de directives pour les autorités, en particulier policières, qui étaient chargées de signifier et d'exécuter ces décisions. Dans ces affaires, un recours devant le Tribunal administratif, qui devrait en

⁹ Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur certains aspects du projet de nouvelle loi sur les étrangers présenté par le Gouvernement finlandais, 17 octobre 2003, CommDH(2003)13.

¹⁰ Décisions prise conformément au Règlement n° 343/2003 du Conseil de l'UE du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers.

principe être habilité à retarder l'exécution de la décision pendant que le demandeur est toujours en Finlande semble extrêmement difficile.

33. Les ONG ont également signalé un net changement d'orientation de la part de la Direction de l'immigration, qui accorde des permis de séjour non plus permanents, mais temporaires aux demandeurs d'asile, y compris aux mineurs non accompagnés, en vertu de l'article 51 de la Loi sur les étrangers. L'article 51 dispose que les étrangers résidant en Finlande peuvent se voir délivrer un permis de séjour temporaire s'ils ne peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine ou leur pays de résidence permanente pour des raisons temporaires de santé ou s'ils ne peuvent pas être effectivement expulsés du pays. La Direction de l'immigration a confirmé le changement et le fait que, dans la plupart des cas, ces permis de séjour temporaires sont accordés aux demandeurs d'asile déboutés, originaires de Somalie, d'Iraq et d'Afghanistan, tout en soulignant qu'elle se conformait à la pratique actuelle des pays nordiques en la matière.
34. Les ONG ont fait remarquer que la délivrance d'un permis de séjour temporaire n'autorise pas son détenteur à travailler et que ce permis ne donne pas droit au regroupement familial. En outre, les municipalités ne sont pas tenues d'accueillir comme résidents les détenteurs de permis temporaires, situation qui empêche le plus souvent ces derniers d'être admis au bénéfice de la plupart des services sociaux et d'aide sociale, bénéfice en principe réservé aux résidents permanents. Il s'ensuit que les détenteurs d'un permis de séjour temporaire doivent généralement séjourner dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile même s'ils ne sont plus officiellement considérés comme des demandeurs d'asile.
35. Le Ministère de l'intérieur a considéré qu'il manque dans la Loi sur les étrangers des dispositions qui rendraient possible un échange efficace d'informations entre le personnel des centres d'accueil des demandeurs d'asile, d'une part, et la Direction de l'immigration, la police et les gardes frontière, d'autre part. En conséquence, le Ministère a préparé des amendements à ladite Loi et à la Loi sur l'enregistrement des étrangers de 1997 (1270/1997). L'objet annoncé de ces amendements est d'instaurer un échange d'informations entre autorités s'occupant de questions concernant les étrangers et, plus particulièrement mais non exclusivement, en ce qui concerne les mineurs non accompagnés et la recherche de leurs parents ou autres personnes responsables. Le projet d'amendements invoque également la nécessité de définir l'intérêt supérieur de l'enfant et de protéger les enfants contre la traite des êtres humains.
36. Ces amendements feraient obligation au personnel des centres d'accueil de fournir aux autorités susvisées des informations sur la date de naissance des demandeurs d'asile, les membres de leur famille et leur adresse, et d'autres informations comparables sur leur situation personnelle nécessaires pour établir l'identité des demandeurs ou les conditions justifiant l'octroi d'une protection. Ces informations pourraient être fournies sans le consentement des demandeurs d'asile concernés, même si l'échange d'informations serait notifié à ces derniers et aux responsables de mineurs non accompagnés. À l'heure actuelle, la portée de l'échange d'informations entre les autorités et les professionnels concernés est

manifestement limitée par les clauses de confidentialité de la Loi sur l'intégration de 1999 (493/1999). Il convient également de noter que les centres d'accueil finlandais relèvent du Ministère du travail tandis que les autorités mentionnées dans le projet d'amendements relèvent, elles, du Ministère de l'intérieur.

37. Les ONG, qui ont été consultées par le Ministère de l'intérieur au sujet du projet d'amendements, ont fait part de leurs doutes quant à la question de savoir si les avantages du texte de loi l'emporteraient sur son impact négatif éventuel. Elles ont fait remarquer que l'obligation dans laquelle se trouveraient les membres du personnel des centres d'accueil d'informer les autorités les placerait dans une situation très ambiguë en ce qui concerne la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans leur propre activité car le texte était loin d'être clair sur la question de savoir si l'échange d'informations se déroulerait en fait toujours d'une façon conforme à ce principe. Par ailleurs, les ONG ont considéré que le projet d'amendements pouvait s'avérer inconstitutionnel dans l'optique du droit au respect de la vie privée et, en particulier, du secret de la correspondance, des conversations téléphoniques et d'autres communications confidentielles (article 10 de la Constitution finlandaise). Au surplus, on a pu dire que le texte du projet d'amendements, dans sa version actuelle, reste trop général et imprécis pour avoir une utilité pratique compte tout particulièrement tenu des questions qu'il soulève au regard des droits fondamentaux. Plusieurs ONG ont noté qu'il serait mieux répondu au besoin légitime d'échange d'informations par des demandes ponctuelles et précises d'informations émanant des autorités, appuyées par une législation appropriée, que par une obligation générale d'informer.

Conclusions

38. Le Commissaire se félicite de ce que le Tribunal administratif d'Helsinki soit devenu une juridiction de première instance efficace et compétente d'examen des recours dans le domaine de l'asile. Il n'est toutefois pas convaincu qu'une voie de recours judiciaire efficace existe pour faire appel des décisions concernant les affaires relevant de la procédure de Dublin. Il recommande de publier des directives supplémentaires à l'intention des autorités chargées de signifier et d'exécuter ces décisions. En particulier, avant d'être refoulées, les personnes dont la demande d'asile a été rejetée devraient, au moins, avoir la possibilité de demander au Tribunal administratif la suspension de l'exécution de la décision de refoulement, conformément à la Loi sur les étrangers (article 201) et aux articles 19 (2) et 20 (1.e) du Règlement n° 343/2003 du Conseil de l'UE.
39. En ce qui concerne l'octroi de permis de séjour temporaires conformément à l'article 51 de la Loi sur les étrangers, le Commissaire souligne qu'il s'impose toujours de s'assurer que l'article n'est pas appliqué d'une façon contraire à d'autres dispositions de la Loi qui accorderaient un permis de séjour permanent au motif d'un besoin de protection (article 88). Compte tenu des conséquences pratiques du statut de résident temporaire sur les possibilités d'accès à l'emploi et aux services sanitaires et sociaux et sur le droit au regroupement familial, une interprétation restrictive de l'application de l'article 51 est à préférer à une interprétation extensive. Le Commissaire note que l'article 52 de la Loi stipule qu'un permis de séjour permanent peut être accordé aux étrangers pour des raisons humanitaires (santé, situation vulnérable ou circonstances auxquelles ils devraient faire face dans leur pays d'origine).

40. Le Commissaire engage par ailleurs les autorités finlandaises à reconsidérer le projet d'amendement de la Loi sur les étrangers en ce qui concerne l'échange d'informations entre le personnel des centres d'accueil et les autorités. Il est certes louable de vouloir améliorer l'échange d'informations entre les autorités et les professionnels, mais toute obligation juridique du personnel des centres d'accueil d'informer les autorités devrait être énoncée d'une façon suffisamment détaillée pour préserver les droits tant des demandeurs d'asile que du personnel en question. Le Commissaire rappelle qu'il importe tout particulièrement de vérifier la compatibilité du projet de loi avec les dispositions de la Constitution finlandaise qui ont trait aux droits de l'homme.

4 Objecteurs de conscience

41. Dans son rapport de 2001, le Commissaire s'est inquiété de la durée du service civil de remplacement et de la peine d'emprisonnement infligée aux objecteurs absolus. Il a appelé l'attention des autorités finlandaises sur la "déclaration Macciocchi" approuvée le 7 février 1994 par le Parlement européen, selon laquelle la durée du service civil ne devrait pas dépasser celle du service militaire. Il a également invoqué la Recommandation Rec(87)8 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la résolution 1998/77 de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, selon lesquelles la durée du service civil ne devrait pas, pour pouvoir être considérée raisonnable, revêtir un caractère punitif en comparaison avec la durée du service militaire. De plus, la Recommandation du Comité des Ministres stipule que les objecteurs de conscience accomplissant un service de remplacement ne devraient pas avoir moins de droits sociaux et financiers que les personnes accomplissant le service militaire. Enfin, s'agissant des objecteurs absolus, il a paru important au Commissaire de chercher d'autres moyens que la stricte application du Code pénal, qui, à son avis, n'était pas la voie adaptée pour régler cette question.

Evolution de la situation et mesures adoptées

42. La durée du service civil en Finlande n'a pas changé depuis la visite du Commissaire : elle est de 395 jours, ce qui est nettement plus long que la durée moyenne du service militaire¹¹. De plus, la peine sanctionnant le refus total est toujours l'emprisonnement pour une durée égale à la moitié de la durée du service obligatoire, soit une durée maximale de 197 jours. La peine est le plus souvent purgée dans un établissement pénitentiaire ouvert, les intéressés ayant la possibilité de travailler ou d'étudier à l'extérieur. Toutefois, en vertu de la loi, ils ne peuvent pas bénéficier d'une condamnation avec sursis et le régime de la liberté surveillée ne peut leur être appliqué que s'ils sont disposés et aptes à accomplir un service civil d'une durée réglementaire. En 2004, 71 personnes ont été condamnées à une peine d'emprisonnement pour avoir refusé d'accomplir un service militaire ou un service civil.

¹¹ En vertu de la loi actuelle, la durée minimale du service militaire est de 180 jours et la durée maximale de 363 jours. La plupart des appelés accomplissent un service de durée minimale. Les organisations non gouvernementales ont demandé que la durée du service civil soit abaissée à 240 jours, ce qui est la durée moyenne estimative du service militaire.

43. Le Comité des droits de l'homme de l'ONU et le Comité européen des droits sociaux ont récemment considéré que la durée du service civil était punitive et discriminatoire en Finlande. Le Comité des droits de l'homme a également constaté avec préoccupation que le traitement préférentiel accordé aux Témoins de Jehovah, qui étaient exemptés de service militaire et de service civil, n'avait pas été étendu aux autres groupes d'objecteurs de conscience¹².
44. De leur côté, les organisations non gouvernementales ont appelé l'attention sur les problèmes causés par les frais de logement pendant le service civil et l'insuffisance du nombre de lieux où accomplir ce service. La loi impose à l'autorité ou au service public où le service civil est accompli de fournir un logement aux hommes accomplissant ce service, mais cette obligation n'est pas toujours remplie dans la pratique. Qui plus est, les objecteurs de conscience considèrent que le service civil n'est pas une solution de remplacement appropriée car elle ne dispense du service militaire qu'en temps de paix.
45. Le Décret sur le service civil a été modifié en 2002 par une nouvelle disposition concernant la sécurité du travail, mais aucune amélioration importante n'a été apportée ces dernières années à la situation des objecteurs de conscience. Les propositions du Gouvernement tendant à réduire la durée du service civil n'ont pas encore été approuvées par le Parlement. Récemment, un groupe de travail a été créé sous les auspices du Ministère du travail pour étudier les modifications à apporter éventuellement au service civil, mais la question de la durée du service civil a été écartée de son mandat.

Conclusions

46. Le Commissaire déplore le fait que le règlement des problèmes auxquels les objecteurs de conscience doivent faire face depuis longtemps n'ait pas avancé et réitère donc les recommandations faites dans son rapport de 2001. Il ne fait aucun doute que la durée actuelle du service civil est punitive et discriminatoire par rapport à celle du service militaire et qu'elle nuit à l'égalité des chances des personnes accomplissant le service militaire ou le service civil en matière de travail et d'études. Quant aux droits sociaux et financiers des hommes accomplissant le service civil, il conviendrait de les protéger d'une façon comparable à ceux des appelés. Le Commissaire constate l'exemption du service militaire et civil dont bénéficient les Témoins de Jehovah, mais il considère qu'une disposition similaire devrait être appliquée aux autres personnes opposées en raison de leurs convictions au service militaire et civil. Il engage le Gouvernement finlandais à s'inspirer de sa Loi anti-discrimination et du Protocole 12 à la CEDH pour régler rapidement la situation des objecteurs de conscience tout en s'employant activement à convaincre le Parlement de soutenir une réforme attendue depuis longtemps dans ce domaine.

¹² Observations finales du Comité des droits de l'homme : Finlande. 2 décembre 2004. CCPR/CO/82/FIN. Charte sociale européenne – Comité européen des droits sociaux, Conclusions XVII-1 (Finlande).

5 Droits des enfants

47. Dans son rapport de 2001, le Commissaire a souligné la nécessité de réévaluer les critères de placement des enfants pour maintenir autant que faire se peut un équilibre satisfaisant entre l'intervention de l'État et le droit au respect de la vie privée et familiale ainsi que l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Commissaire a également jugé nécessaire de fournir un traitement et des soins adéquats aux enfants ayant des problèmes de santé mentale.

Evolution de la situation et mesures adoptées

48. Ces dernières années, le nombre d'enfants placés a continué d'augmenter en Finlande, y compris le nombre des enfants pris en charge par l'État contre leur volonté ou contre la volonté de leurs parents¹³. Les autorités finlandaises ont fait observer que la dépression économique des années 90 semble avoir eu un effet tardif sur le système de protection de l'enfance. Plus la période de chômage des parents a été longue, plus leur situation financière est devenue difficile, ce qui a souvent aggravé les problèmes de santé mentale et de toxicomanie. On notera également que les périodes de placement des enfants pris en charge par l'État sont particulièrement longues en raison de la gravité des problèmes auxquels ces enfants et leur famille doivent faire face.

49. La Loi sur la protection de l'enfance (683/1983), dont la réforme a été récemment engagée par le Gouvernement, prend comme point de départ l'intérêt supérieur de l'enfant. À l'heure actuelle, c'est le Conseil municipal de protection sociale, composé de non-professionnels nommés par le Conseil municipal, qui a le pouvoir de trancher les affaires de prise en charge d'enfants et de déterminer dans chaque cas l'intérêt supérieur de l'enfant. Toutefois, le Conseil doit essayer de coopérer avec les parents ou les autres personnes responsables de l'enfant. Si les enfants sont placés dans un établissement de soins, le directeur de l'établissement est également associé à la prise des décisions concernant la nature des contacts entre les enfants et leurs parents et autres personnes proches. Les travailleurs sociaux chargés de la protection sociale des enfants sont tenus de s'assurer que l'intérêt supérieur de l'enfant est pris en considération dans les soins qui lui sont prodigués. Les enfants âgés d'au moins 12 ans ont la possibilité de se faire entendre au sujet des décisions à prendre à leur sujet et ils ont le droit de former un recours contre une décision de prise en charge par l'État auprès du Conseil de protection sociale.

50. Les représentants de la société civile ont fait observer que le seuil à partir duquel les services de protection sociale signalent au Conseil de la protection sociale les problèmes concernant les enfants et les adolescents est particulièrement élevé et que certaines municipalités n'ont pas le personnel qualifié dont elles auraient besoin pour s'acquitter adéquatement des tâches de contrôle. On conçoit que cela peut entraîner des situations dans lesquelles les options à la disposition du Conseil de protection sociale sont

¹³ Le nombre des enfants placés en Finlande a atteint 12 835 en 2000, 13 453 en 2001, 14 164 en 2002, 14 364 en 2003 et 14 704 en 2004. Le nombre d'enfants pris en charge par l'État a atteint, respectivement, 7 290 en 2000, 7 396 en 2001, 7 911 en 2002, 8 350 en 2003 et 8 673 en 2004. Le nombre des enfants pris en charge par l'État contre leur volonté ou contre la volonté de leurs parents a atteint 1 311 en 2000, 1332 en 2001, 1492 en 2002, 1668 en 2003 et 1740 en 2004. Il convient également de noter que 59 912 enfants et jeunes ont reçu des soins de santé communautaires en 2004. Protection sociale de l'enfance 2004 – résumé statistique 14/2005, STAKES.

extrêmement limitées en raison du caractère tardif de l'intervention et de la gravité des cas qui lui sont soumis. Les ONG ont également demandé que les autorités finlandaises considèrent le transfert aux tribunaux de la responsabilité de se prononcer en matière de prise en charge, dans la mesure où les décisions en question concernent la protection juridique tant des enfants que de leur famille. Néanmoins, beaucoup d'ONG reconnaissent que la plupart des placements d'enfants en Finlande sont justifiés du point de vue de l'intérêt supérieur de l'enfant. La révision engagée de la Loi sur la protection sociale de l'enfant vise également à améliorer la protection juridique des enfants pris en charge par l'État et à préciser la fonction de contrôle que doivent exercer les autorités.

51. Les autorités finlandaises reconnaissent que les années 90 ont été marquées par une pénurie de services psychiatriques pour enfants et adolescents. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a commencé en 2000 à accorder des subventions spéciales annuelles au titre des domaines prioritaires de l'activité des services de santé mentale et les services sociaux pour enfants et adolescents¹⁴. Depuis 2001, on a institué un système de garanties de service fixant les délais maximaux pour examiner la nécessité de prodiguer des soins ou un traitement, et pour commencer le traitement délivré par les services de santé. Toutefois, selon une estimation fournie par les autorités, en 2003, 50% seulement des unités psychiatriques pour enfants et adolescents avaient pu atteindre les objectifs en matière de garanties de service. Les données concernant 2005 montrent qu'il y a une amélioration de la situation, mais que les garanties ne sont pas assurées dans certaines régions¹⁵. On s'est employé en priorité à traiter les enfants et adolescents violents et difficiles à traiter en créant deux unités supplémentaires à cet effet. La question de la santé mentale des enfants et des jeunes est également abordée par le Projet national de développement des services sociaux (2003-2007).
52. Le Gouvernement finlandais a créé le poste de médiateur pour les enfants en septembre 2005. Ce médiateur est chargé de promouvoir l'intérêt supérieur de l'enfant au niveau général de l'administration, de la politique sociale et de la législation. Il peut publier des recommandations, des directives et des avis, mais ne peut pas être saisi de recours individuels. Les représentants de la société civile ont fait observer que le budget annuel alloué à la médiatrice pour les enfants (285 000 euros pour 2006) était très en retrait des budgets des médiateurs pour enfants des autres pays nordiques. On notera toutefois que le médiateur du Parlement conserve son mandat en ce qui concerne les enfants et continuera d'examiner les recours individuels qui lui sont présentés.

Conclusions

53. Le Commissaire sait gré au Gouvernement des efforts qu'il déploie actuellement pour réviser la Loi sur la protection sociale de l'enfant, ce qui devrait permettre d'améliorer la protection juridique des enfants pris en charge par l'État et de préciser les modalités de suivi des soins qui leur sont prodigués et de protection de leurs intérêts. Il est indispensable que toutes les parties intéressées puissent s'exprimer dans le cadre de ce

¹⁴ Ces subventions spéciales ont atteint 11,8 millions d'euros en 2000, 7,6 millions en 2001, 3,16 millions en 2002, 18,7 millions en 2003, 7 millions en 2004 et 5 millions en 2005.

¹⁵ Dans une région hospitalière, 80% des enfants concernés ont dû attendre au-delà du délai maximum de trois semaines pour subir un examen médical, alors que dans une autre région, 58% des enfants n'ont pas eu accès aux soins dans le délai maximum de trois mois. Informations fournies par le Ministère des affaires sociales et de la santé.

processus de révision et que les droits des membres de la famille soient également pris dûment en considération afin de garantir l'utilité pratique de la loi qui en découlera. Etant donné que les décisions concernant la prise en charge sont liées aux droits fondamentaux de tous les membres de la famille, il conviendrait de réfléchir à la possibilité d'impliquer les tribunaux dans la prise de décision initiale. La participation des enfants eux-mêmes à la prise des décisions concernant leur placement ou leur prise en charge par l'État revêt une importance particulière et il conviendrait de se demander si la loi révisée ne pourrait pas associer les enfants âgés de moins de 12 ans à la prise des décisions les concernant.

54. Le Commissaire engage les autorités à continuer d'améliorer les soins de santé mentale dispensés aux enfants et à s'assurer que les garanties de service sont pleinement respectées dans ce domaine. Il accueille avec satisfaction la création du poste de médiateur pour les enfants tout en invitant les autorités à réexaminer les besoins de sa titulaire actuelle en matière de ressources.

6 Mesures contre la violence à l'égard des femmes

55. Le Commissaire n'a pas soulevé la question de la violence à l'égard des femmes dans son rapport initial sur la Finlande en 2001, mais son mandat l'a amené à accorder une attention particulière à ce problème persistant dans les États membres. Dans la plupart de ses rapports, il a évalué les mesures prises qu'ils prenaient pour contrecarrer la violence à l'égard des femmes tout en formulant des recommandations quant aux mesures supplémentaires à instituer. C'est pourquoi il convient de prendre note des réponses finlandaises à ce problème.

Evolution de la situation et mesures adoptées

56. Le rapport gouvernemental de 2004 sur la politique en matière de droits de l'homme a souligné que la violence à l'égard des femmes reste l'un des graves problèmes de droits de l'homme en Finlande. Une enquête réalisée spécialement sur la violence à l'égard des femmes en 1997 a montré que 40 % des femmes interrogées avaient eu l'expérience, depuis l'âge de 15 ans, de menaces de violence ou de véritables agressions physiques ou sexuelles de la part d'un homme. L'enquête spécialisée sera de nouveau effectuée en 2006. En 2003, 2 801 cas de violence familiale à l'égard des femmes ont été enregistrés par la police, à laquelle ne seraient signalés qu'environ le dixième des cas de violence de ce type. Il ressort des enquêtes générales sur les actes de violence réalisées entre 1997 et 2003 que la violence familiale à l'égard des femmes a nettement baissé, mais que le problème de la violence dont les femmes sont victimes sur le lieu de travail s'est nettement aggravé¹⁶. De plus, une enquête sur le coût de la violence des hommes à l'égard des femmes, basée sur des données compilées en 1998, a été publiée en 2001. Les coûts directs et indirects de la violence à l'égard des femmes sont estimés à 160 millions d'euros par an.
57. Le Gouvernement a pris plusieurs mesures d'ordre législatif pour lutter contre la violence à l'égard des femmes. Le viol conjugal a été érigé en infraction pénale en 1994 et, depuis

¹⁶ Le nombre de cas de violence familiale était de 57 000 en 1997 et de 38 300 en 2003. Celui des actes de violence commis sur le lieu de travail a atteint les 140 000 en 2003.

1995 (la mesure a été renforcée en 2004), le parquet a pu engager des poursuites pénales pour coups et blessures sans circonstances aggravantes infligés dans des locaux privés sans le consentement de la victime. Les ordonnances d'éloignement prises à l'encontre des auteurs de violences sont devenues possibles en 1999 lorsque les ordonnances de ces types ont été étendues au foyer en 2005. La loi prévoit également une assistance et un appui pour les victimes de la violence sexuelle et familiale.

58. En 1998-2002, le Gouvernement a conduit une campagne nationale de prévention de la violence à l'égard des femmes qui a mis l'accent sur la sensibilisation et les projets pilotes. À l'heure actuelle, la violence à l'égard des femmes fait l'objet de plusieurs programmes gouvernementaux. Le Programme relatif à la sécurité intérieure de 2004, qui a fixé des objectifs à réaliser à l'horizon 2015, fait de la réduction des crimes avec violence l'une de ses priorités en mettant tout particulièrement l'accent sur la prévention de la violence familiale et l'amélioration de la prise en charge de ses victimes. On élabore actuellement, sous les auspices du Ministère de la justice, un programme national de réduction de la violence qui devrait, pour lutter contre la violence à l'égard des femmes, donner un degré de priorité élevé à la coopération interinstitutionnelle, à la création de foyers et à la prise en compte des besoins spéciaux des immigrés. De plus, le Ministère des affaires sociales et de la santé coordonne un Programme d'action pour la prévention de la violence infligée par le partenaire intime et de la violence familiale (2004-2007). Ce programme se propose d'améliorer les réseaux d'appui aux victimes de la violence, en particulier en renforçant la coordination régionale et municipale tout en accordant une attention particulière aux enfants et aux jeunes en tant que victimes de la violence. Il s'est vu allouer 300 000 euros par an entre 2005 et 2007. De son côté, la police met en oeuvre son propre plan de lutte contre la violence familiale en améliorant la formation des policiers et les interventions contre cette forme de violence.
59. Une délégation du Bureau du Commissaire s'est rendue dans un foyer pour femmes victimes de la violence à Helsinki (*Pääkaupungin turvakoti*). Ce foyer était dirigé par une ONG bénéficiant de crédits municipaux et nationaux. Fonctionnant en tant que foyer d'accueil d'urgence ouvert, il pouvait recevoir 10 personnes et leurs enfants pour des séjours d'une durée moyenne de 18,5 jours. Les femmes et les enfants y bénéficiaient de services sociaux et psychologiques. Les représentants de ce foyer ont fait observer que 20 % de leur clientes n'en étaient plus à leur premier séjour, 16 % venaient d'autres localités qu'Helsinki et 35 % étaient des immigrées. Ils ont également souligné que les ordonnances d'éloignement, tout en étant très faciles à obtenir par les victimes de la violence, n'avaient sans doute guère contribué encore à faire cesser la violence à l'égard des femmes et que l'on continuait d'améliorer la prise de conscience du problème par la police par le biais d'une formation à laquelle les ONG participaient. De plus, ils ont fait savoir à la délégation que les ONG et les parties intéressées avaient créé un nouveau groupe de travail chargé d'étudier la question des violences motivées par l'honneur et que les ONG finlandaises avaient commencé d'offrir un traitement aux hommes auteurs d'actes de violence.
60. Les représentants de la société civile ont reproché aux programmes gouvernementaux de prévention de la violence en cours d'exécution de ne pas se concentrer sur les femmes et sur leurs besoins spéciaux. Les ONG se sont déclarées déçues par l'apparent enterrement d'un plan d'action spécifique et détaillé contre la violence à l'égard des femmes pour 2004-2007, même si certains éléments de ce projet de plan se retrouvent actuellement

dans le nouveau Plan d'action contre la traite des êtres humains (voir plus loin) et dans le Programme d'action pour la prévention de la violence infligée par le partenaire intime et de la violence familiale. Une campagne (*Joku Raja!*) menée récemment en Finlande par Amnesty International a mis au jour les carences des autorités municipales peu sensibilisées aux mesures de lutte contre la violence à l'égard des femmes, ce qui a amené à demander une meilleure coordination de l'action locale dans ce domaine. Les ONG se sont de leur côté déclarées préoccupées par la situation vulnérable des femmes immigrées, qui peut être réticentes à mettre fin à des relations violentes par peur de perdre leur statut de résidente en Finlande. Le Ministère des affaires sociales et de la santé, agissant en coopération avec les ONG, a récemment publié un document directif à l'intention des services sociaux et sanitaires au sujet de la question des femmes immigrées et de la violence.

Conclusions

61. Le Commissaire sait gré au Gouvernement des efforts qu'il fait pour suivre la question de la violence à l'égard des femmes en Finlande et lutter contre cette violence. Il invite les autorités à poursuivre dans cette voie et à se demander si les programmes gouvernementaux actuellement exécutés pour lutter contre la violence sont suffisamment ciblés et dotés des financements nécessaires. Les autorités doivent s'assurer que les besoins spécifiques des femmes immigrées sont pris en compte. En particulier, elles devraient pouvoir avoir accès à des informations sur leurs droits et aux services d'appui aux victimes et demeurer en Finlande après avoir mis fin à des relations violentes.

7 Mesures contre la traite des êtres humains

62. Le Commissaire n'a pas abordé la traite des êtres humains dans son rapport initial sur la Finlande, mais il le fait régulièrement dans ses rapports. La traite des êtres humains est un problème de droits de l'homme grave et complexe qui a bien évidemment une dimension internationale et qui appelle une action permanente aux niveaux tant national qu'international. Dans ses rapports, le Commissaire a accordé une attention particulière à la législation érigeant la traite en infraction pénale et à la fourniture de services et d'une protection à ses victimes. Il faut donc relever l'approche finlandaise sur ce problème.

Evolution de la situation et mesures adoptées

63. Les autorités finlandaises reconnaissent que la Finlande est un pays de destination et de transit pour la traite des êtres humains, principalement aux fins de l'exploitation par le travail et de l'exploitation sexuelle. Les autorités estiment qu'il pourrait y avoir plusieurs centaines de victimes de la traite par an en Finlande. La législation érigeant la traite en infraction pénale est entrée en vigueur en août 2004. Les dispositions venues compléter le Code pénal ont été établies sur le modèle de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme) et de la Décision-cadre de l'UE sur la lutte contre la traite des êtres humains. En 2005, la police a déjà enquêté sur quelques cas présumés relevant de la nouvelle législation.
64. En août 2005, le Gouvernement a adopté un vaste Plan d'action contre la traite des êtres humains, qui adopte une approche fondée sur les droits de l'homme et centrée sur les

victimes en intégrant au surplus une démarche fondée sur les rapports de genre. Ce Plan d'action, qui a été établi par un groupe de travail sous les auspices du Ministère des affaires étrangères, énonce les mesures que les autorités vont mettre en place pour localiser les victimes de la traite, prévenir la traite, venir en aide aux victimes, poursuivre les trafiquants et diffuser des renseignements sur la traite. L'application du Plan d'action sera surveillée par un comité directeur interministériel placé sous la présidence tournante du Ministère du travail et du Ministère de l'intérieur. On compte que le comité directeur, où siègeront également des représentants d'ONG et des experts, établira un plan d'action plus détaillé d'ici à la fin de 2006. Selon ce Plan d'action, les autorités finlandaises se prépareront en vue de la signature et de la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. Par ailleurs, le Gouvernement prévoit, à titre de mesure de prévention de la traite, d'ériger en infraction pénale l'achat de services sexuels.

65. Les représentants de la société civile ont fait bon accueil au plan d'action du Gouvernement contre la traite et se sont félicités de ce que beaucoup d'ONG aient pu participer aux travaux préparatoires. Pourtant, ils ont souligné qu'il faudrait consentir un effort particulier pour ménager une assistance adéquate aux victimes de la traite. À l'heure actuelle, la fourniture de nombreux services sanitaires et sociaux en Finlande est liée au statut de résident et, selon toute probabilité, un grand nombre des victimes de la traite n'auront pas droit à l'octroi du statut de résident en Finlande. Le Gouvernement a pris note de ce problème dans le Plan d'action et a l'intention de modifier la Loi sur les étrangers de façon que des permis de séjour temporaire puissent être rapidement délivrés aux victimes de la traite, mais le statut de résident lié à ces permis temporaires ne sera peut-être pas suffisant pour que les intéressés puissent bénéficier des services nécessaires (cf. plus haut, paragraphes 34 et 39). Le Plan d'action indique qu'il faudra sans doute créer un mécanisme financier spécifique pour financer certaines dépenses au titre de l'assistance fournie.

Conclusions

66. Le Commissaire accueille avec satisfaction les nouvelles mesures législatives érigeant en infraction pénale la traite des êtres humains en Finlande et le Plan d'action gouvernemental contre la traite des êtres humains. Il invite par ailleurs le Gouvernement et le Parlement à signer et à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. En particulier, le Commissaire engage les autorités finlandaises à faire en sorte que les victimes de la traite puissent bénéficier d'une protection et d'une assistance suffisantes fondée sur une évaluation individuelle des besoins de chacune d'entre elles.