



GRETA

Groupe d'experts sur la lutte
contre la traite des êtres humains

GRETA(2015)9

Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Finlande

Premier cycle d'évaluation

Adopté le 20 mars 2015
Publié le 4 juin 2015

Secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la lutte contre la traite des êtres humains
(GRETA et Comité des Parties)
Conseil de l'Europe
F- 67075 Strasbourg Cedex
France
+ 33 (0)3 90 21 52 54

trafficking@coe.int

<http://www.coe.int/trafficking>

Table des matières

Préambule	5
Résumé général	8
I. Introduction	10
II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Finlande	12
1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Finlande	12
2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains	13
a. Cadre juridique	13
b. Plans d'action nationaux	14
3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains	15
a. Rapporteur national sur la traite des êtres humains	15
b. Coordonnateur national de la lutte contre la traite	15
c. Service de l'immigration	16
d. Services répressifs	16
e. Parquet	17
f. Service de sécurité et de santé au travail	17
g. Autorités locales et régionales	17
h. ONG, autres membres de la société civile et organisations internationales	17
III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Finlande	19
1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention	19
a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains	19
b. Définition de « traite des êtres humains » et de « victime de la traite » en droit finlandais ...	20
<i>i. Définition de « traite des êtres humains »</i>	20
<i>ii. Définition de « victime de la traite »</i>	22
c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale	23
<i>i. Approche globale et coordination</i>	23
<i>ii. Formation des professionnels concernés</i>	25
<i>iii. Collecte de données et recherches</i>	27
<i>iv. Coopération internationale</i>	29
2. Mise en œuvre par la Finlande de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains ..	30
a. Actions de sensibilisation	31
b. Mesures destinées à décourager la demande	32
c. Initiatives économiques, sociales et autres en faveur des groupes vulnérables à la traite ...	33
d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration	34
e. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité	34
3. Mise en œuvre par la Finlande des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains	35
a. Identification des victimes de la traite des êtres humains	35
b. Assistance aux victimes	39
c. Délai de rétablissement et de réflexion	43
d. Permis de séjour	44
e. Indemnisation et recours	46
f. Rapatriement et retour des victimes	47

4. Mise en œuvre par la Finlande des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural.....	49
a. Droit pénal matériel	49
b. Non-sanction des victimes de la traite	50
c. Enquêtes, poursuites et droit procédural	51
d. Protection des victimes et des témoins.....	53
5. Conclusions.....	54
Annexe I : liste des propositions du GRETA	56
Annexe II : liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations	61
Commentaires du Gouvernement	62

Préambule

Dans la mesure où la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (« la Convention ») et son mécanisme de suivi destiné à évaluer sa mise en œuvre sont relativement récents, il semble opportun de décrire succinctement leurs principales caractéristiques au début de chaque premier rapport sur une Partie à la Convention.

Suite à une série d'initiatives du Conseil de l'Europe dans le domaine de la lutte contre la traite des êtres humains, la Convention a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 mai 2005. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008. C'est un instrument juridiquement contraignant qui s'inscrit dans le prolongement des instruments internationaux existants. La Convention va cependant au-delà des normes minimales contenues dans d'autres instruments internationaux et vise à renforcer la protection qu'ils instaurent.

La principale valeur ajoutée de la Convention tient à son approche de la traite fondée sur les droits humains et à l'importance qu'elle attache à la protection des victimes. La Convention définit clairement la traite comme étant d'abord et avant tout une violation des droits humains des victimes, une atteinte à leur dignité et à leur intégrité, qui appelle à renforcer les dispositifs de protection de toutes les victimes. La Convention possède en outre un vaste champ d'application qui couvre toutes les formes de traite (nationale ou transnationale, liée ou non à la criminalité organisée) et toutes les personnes victimes de la traite (femmes, hommes et enfants). Les formes d'exploitation couvertes par la Convention sont au minimum l'exploitation sexuelle, l'exploitation par le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude et le prélèvement d'organes.

Compte tenu de la dimension mondiale du phénomène de la traite, l'un des principaux objectifs de la Convention est de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la lutte contre la traite. À cet égard, il convient de relever que la Convention ne se limite pas aux États membres du Conseil de l'Europe ; les États non membres et l'Union européenne peuvent également y adhérer.

Pour être efficace, et compte tenu des formes que peut prendre la traite, la stratégie de lutte doit être fondée sur une approche coordonnée et multidisciplinaire intégrant la prévention de la traite, la protection des droits des victimes et la poursuite des trafiquants. La Convention comporte plusieurs dispositions dans chacun de ces trois domaines et fait obligation aux États de prendre des mesures appropriées en partenariat avec la société civile et en coopération avec d'autres États.

En ce qui concerne la prévention, les mesures prévues par la Convention comprennent des campagnes d'information à l'intention des personnes vulnérables, des mesures visant à décourager la demande, et des mesures de contrôle aux frontières axées sur la prévention et la détection de la traite.

Dans le domaine de la protection et de la promotion des droits des victimes, la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent être identifiées et reconnues comme telles pour leur éviter d'être considérées comme des migrants en situation irrégulière ou comme des délinquants par la police et les pouvoirs publics. Les Parties sont tenues d'aider les victimes à se rétablir physiquement et psychologiquement, ainsi qu'à réintégrer la société. En outre, en vertu de la Convention, les victimes ont droit à un délai d'au moins 30 jours pour se rétablir, échapper à l'influence des trafiquants, et prendre la décision de coopérer ou non avec les autorités. Un permis de séjour renouvelable doit leur être accordé si leur situation personnelle ou leur participation à une enquête judiciaire l'exigent. Enfin, la Convention garantit aux victimes le droit d'être indemnisées et établit les conditions de leur retour ou de leur rapatriement en tenant dûment compte de leurs droits, de leur sécurité et de leur dignité.

En matière pénale, la Convention énonce plusieurs obligations de droit procédural et matériel imposant aux Parties de faire en sorte que les trafiquants fassent l'objet de poursuites effectives et de

sanctions proportionnées et dissuasives. Une attention particulière est accordée à la protection des victimes et des témoins dans le cadre des enquêtes et des procédures judiciaires. Les Parties doivent également prévoir la possibilité de ne pas infliger de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

Une autre valeur ajoutée de la Convention tient à son mécanisme de suivi mis en place pour superviser la mise en œuvre des obligations qu'elle contient, et qui se compose de deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) et le Comité des Parties.

Le GRETA est composé de 15 membres indépendants et impartiaux, choisis pour leur compétences reconnues dans les domaines des droits humains, de l'assistance et de la protection aux victimes et de la lutte contre la traite des êtres humains ou en raison de leur expérience professionnelle dans les domaines couverts par la Convention. Le GRETA est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention en suivant une procédure divisée en cycles. Au début de chaque cycle, le GRETA détermine de façon autonome les dispositions de la Convention à évaluer et définit les moyens les plus appropriés pour mener son évaluation, suivant les Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties adoptées par le GRETA lors de sa 2^e réunion (16-19 juin 2009). Sur décision du GRETA, le premier cycle d'évaluation est d'une durée de quatre ans et commence au début de l'année 2010 pour se terminer à la fin de l'année 2013.

Le GRETA est en droit d'utiliser différentes méthodes pour collecter des informations dans le cadre de son travail de suivi. Dans un premier temps, il envoie un questionnaire détaillé aux autorités de la Partie soumise à évaluation. D'autre part, le GRETA peut demander des informations complémentaires aux autorités nationales. La Convention impose aux Parties de coopérer avec le GRETA pour lui fournir les informations demandées. La société civile est elle aussi une source d'information importante. De fait, le GRETA entretient des contacts avec différentes organisations non gouvernementales qui peuvent fournir des informations pertinentes. En outre, le GRETA peut décider d'effectuer une visite dans le pays concerné afin de collecter des informations complémentaires ou d'évaluer la mise en œuvre pratique des mesures adoptées. Une telle visite permet au GRETA de rencontrer directement les milieux concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de se rendre dans les structures où les victimes de la traite peuvent trouver protection et assistance, et sur d'autres lieux concernés. Enfin, le GRETA peut décider d'organiser des auditions d'acteurs de la lutte contre la traite.

Les rapports d'évaluation du GRETA sont ainsi le résultat d'une collecte d'informations auprès de sources diverses. Ils comportent un examen de la situation au regard des mesures prises par la Partie concernée pour lutter contre la traite des êtres humains, et des suggestions quant aux moyens d'améliorer la mise en œuvre de la Convention et de traiter les éventuels problèmes détectés. Le GRETA n'est pas lié, dans son évaluation, par la jurisprudence d'organes judiciaires ou quasi judiciaires agissant dans le même domaine, mais il peut l'utiliser comme point de départ ou à titre de référence. Les rapports sont rédigés dans un esprit coopératif et visent à soutenir les efforts menés par les États. Ils peuvent encourager les changements initiés par les autorités nationales et confirmer la légitimité des politiques internes. Compte tenu de sa composition, qui réunit plusieurs disciplines et plusieurs nationalités, et grâce à son approche indépendante, le GRETA fait entendre une voix internationale, professionnelle et impartiale.

Concernant la procédure d'établissement des rapports, le GRETA examine un projet de rapport sur chaque Partie en session plénière. Le rapport est transmis aux gouvernements concernés pour commentaires. Les commentaires sont pris en compte par le GRETA pour établir le rapport final. Celui-ci est adopté en session plénière et transmis à la Partie concernée, qui est invitée à soumettre ses commentaires finaux dans un délai d'un mois. À l'expiration du délai, le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics, accompagnés des commentaires finaux éventuels de la Partie concernée. Ils sont également envoyés au Comité des Parties. Ainsi s'achève la tâche du GRETA à l'égard de la Partie concernée dans le cadre du premier cycle d'évaluation, mais ce n'est que le premier chapitre d'un dialogue permanent entre le GRETA et les autorités du pays.

Le second pilier du mécanisme de suivi est le Comité des Parties, qui est composé des représentants au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des États membres Parties à la Convention et des représentants des Parties à la Convention qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. Sur la base des rapports du GRETA, le Comité des Parties peut adopter des recommandations indiquant les mesures à prendre par la Partie concernée pour mettre en œuvre les conclusions du GRETA.

Résumé général

Les autorités finlandaises ont pris plusieurs mesures importantes pour développer le cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains. Le cadre juridique national de la lutte contre la traite a évolué au fil des ans et la Finlande a adopté récemment des dispositions législatives concernant l'identification des victimes de la traite et l'assistance aux victimes.

Le premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains a été adopté en 2005 et révisé en 2008. Soulignant le caractère dynamique du phénomène de la traite, le GRETA exhorte les autorités finlandaises à adopter en priorité un nouveau plan d'action ou un plan d'action actualisé. Le groupe de pilotage pluridisciplinaire chargé de suivre la mise en œuvre du plan d'action a terminé ses travaux en mars 2011. Un Coordonnateur national de la lutte contre la traite a été nommé et il a pris ses fonctions en juin 2014. Le GRETA salue cette initiative et demande aux autorités finlandaises de renforcer la coordination entre les autorités nationales et municipales et les ONG, et d'associer davantage la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures anti-traite. De plus, le GRETA salue l'instauration, en 2009, de la fonction de Rapporteur national sur la traite des êtres humains, qui est une institution indépendante.

En matière de prévention, plusieurs campagnes de sensibilisation ont été menées ces dernières années ; elles s'adressaient à la fois au grand public et à des groupes à risque comme les demandeurs d'asile. Les effets de ces mesures n'ont cependant pas été évalués. Afin de décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, les autorités finlandaises ont conféré le caractère d'infraction pénale à l'utilisation des services sexuels d'une personne soumise à la traite. Le GRETA considère que les autorités devraient intensifier leurs efforts visant à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail. En outre, le GRETA recommande aux autorités de développer la prévention au moyen de mesures sociales et économiques destinées à renforcer l'autonomie des personnes en situation de vulnérabilité.

La procédure d'identification d'une victime de la traite n'était pas régie par la législation finlandaise et, faute de mécanisme national d'orientation, les pouvoirs publics et les ONG ne disposaient d'aucun cadre qui leur aurait permis de partager des informations. Les modifications législatives adoptées en mars 2015 devraient clarifier la procédure d'identification des victimes de la traite. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à améliorer les procédures d'identification des victimes en instaurant un mécanisme national d'orientation et en veillant à ce que, dans la pratique, l'identification soit dissociée de la coopération de la victime à l'enquête. Il faudrait aussi mettre en place un mécanisme d'identification spécifique pour les enfants victimes de la traite, auquel participent des spécialistes de l'enfance et qui tienne compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

C'est le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Joutseno qui est chargé de coordonner l'assistance aux victimes de la traite. Pour les victimes résidant en Finlande, la prestation de services d'assistance relève de la responsabilité de la commune de résidence. Le GRETA se félicite de l'instauration d'un système national d'assistance aux victimes de la traite et de l'existence d'une base législative en vertu de laquelle les victimes peuvent recevoir une assistance. Cependant, le GRETA exhorte les autorités finlandaises à faire en sorte que les services d'assistance fournis aux victimes de la traite soient adaptés à leurs besoins spécifiques et que des normes minimales soient garanties dans tout le pays, indépendamment du prestataire de services.

Le GRETA note avec satisfaction que la législation finlandaise prévoit un délai de rétablissement et de réflexion supérieur au délai minimal de 30 jours inscrit dans la Convention et que les modifications législatives adoptées récemment instaurent un délai de rétablissement pour les victimes résidant légalement dans le pays. Toutefois, le GRETA exhorte les autorités finlandaises à faire en sorte que toutes les victimes potentielles de la traite se voient proposer un délai de réflexion ou de rétablissement et toutes les mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention

durant cette période, indépendamment de la volonté des victimes de coopérer avec la police et la justice. De plus, le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient veiller à que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable, notamment lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

Il n'y a pas de données sur le nombre de demandes d'indemnisation de victimes de la traite ni sur le nombre d'indemnisations effectivement versées, mais il semblerait qu'une indemnisation par l'Etat ait été accordée dans une dizaine d'affaires seulement. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à adopter des mesures complémentaires destinées à faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour toutes les victimes de la traite, et à faire entrer toutes les victimes de la traite dans le champ d'application de la loi sur l'indemnisation des dommages causés par des infractions, quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour.

Le GRETA constate avec satisfaction que, ces deux dernières années, les poursuites ont abouti à des condamnations dans plusieurs affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail. Toutefois, le nombre total de condamnations pour traite en Finlande reste faible par rapport au nombre de victimes dans le système d'assistance et au nombre d'affaires de traite enregistrées par la police. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à veiller à ce que les infractions liées à la traite, quelle que soit la forme d'exploitation concernée, fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites rapides, qui aboutissent à des sanctions proportionnées et dissuasives, en développant encore les capacités et la spécialisation des policiers, des procureurs et des juges.

Le GRETA salue l'adoption, par le Parlement, d'une loi prévoyant un programme de protection des témoins et considère que les autorités finlandaises devraient prendre des mesures pratiques complémentaires pour assurer la protection effective des victimes de la traite durant l'enquête et pour empêcher qu'elles soient intimidées pendant et après la procédure judiciaire.

I. Introduction

1. La Finlande a déposé l'instrument de ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (la Convention) le 30 mai 2012. La Convention est entrée en vigueur à l'égard de la Finlande le 1^{er} septembre 2012¹.

2. Ainsi que le prévoit l'article 36, paragraphe 1 de la Convention, le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties. Le GRETA s'acquitte de cette tâche conformément à la procédure décrite à l'article 38 de la Convention et aux Règles concernant la procédure d'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties. Le GRETA a établi un calendrier pour le premier cycle d'évaluation, selon lequel les Parties à la Convention ont été réparties en plusieurs groupes ; la Finlande appartient au quatrième groupe de Parties qui doit être évalué.

3. Conformément à l'article 38 de la Convention, le GRETA a examiné les mesures prises par la Finlande pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention. Le « Questionnaire pour l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties - Premier cycle d'évaluation » a été envoyé en Finlande le 18 septembre 2013. La réponse au questionnaire devait être soumise pour le 18 janvier 2014. Les autorités ont soumis leur réponse le 31 janvier 2014.

4. Le GRETA a préparé le présent rapport en utilisant la réponse au questionnaire soumise par les autorités finlandaises, d'autres informations collectées par le GRETA et des informations reçues de la part de la société civile. En outre, il a effectué une visite d'évaluation en Finlande du 9 au 13 juin 2014. La délégation se composait des personnes suivantes :

- M. Olafs Bruvers, membre du GRETA ;
- Mme Rita Theodorou Superman, membre du GRETA ;
- Mme Petya Nestorova, secrétaire exécutive de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ;
- M. Mats Lindberg, administrateur au secrétariat de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a rencontré la Secrétaire Permanente du ministère de l'Intérieur, Mme Päivi Nerg, et de hauts fonctionnaires des ministères de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice, de l'Emploi et de l'Économie, des Affaires sociales et de la Santé. En outre, la délégation a tenu des consultations avec Mme Eva Biaudet, Médiatrice pour les minorités et Rapporteuse nationale sur la traite, ainsi qu'avec le Médiateur pour les enfants, M. Tuomas Kurttila. La délégation a aussi rencontré des membres du Parlement et des représentants du Parquet et de la Cour suprême. De plus, à Helsinki, à Lappeenranta et à Vaasa, la délégation a rencontré des représentants des services sociaux de chacune des trois municipalités ; elle s'est aussi entretenue avec des policiers et des procureurs chargés des cas de traite à Helsinki et à Vaasa, ainsi qu'avec des gardes-frontières du Service finlandais de surveillance des frontières à l'aéroport d'Helsinki. Le GRETA apprécie le climat d'ouverture et d'étroite coopération dans lequel tous ces entretiens se sont déroulés.

¹ La Convention en tant que telle est entrée en vigueur le 1^{er} février 2008, à la suite de sa 10^e ratification.

-
6. La délégation du GRETA a rencontré séparément des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG), de la Fédération des syndicats « SAK », de la Confédération des industries finlandaises et de l'Association finlandaise des collectivités locales et régionales, ainsi que des chercheurs de l'Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance (HEUNI), affilié à l'Organisation des Nations Unies. La délégation du GRETA s'est aussi entretenue avec des agents des bureaux locaux de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Le GRETA sait gré à tous ces interlocuteurs des informations reçues.
7. De plus, dans le contexte de la visite d'évaluation, la délégation du GRETA s'est rendue dans le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Joutseno, qui coordonne la prestation de services d'assistance aux victimes de la traite en Finlande, dans le centre d'accueil de Vaasa et dans le foyer géré par l'ONG « Monika » (Association multiculturelle de femmes).
8. Le GRETA souhaite souligner l'excellente assistance apportée à sa délégation par la personne de contact nommée par les autorités finlandaises, Mme Satu Sistonen, juriste à l'Unité pour les conventions et juridictions des droits de l'homme.
9. Le GRETA a adopté la version provisoire du présent rapport à sa 21^e réunion (17-21 novembre 2014) et l'a soumise aux autorités finlandaises pour commentaires le 28 novembre 2014. Les commentaires des autorités ont été reçus le 12 février 2015 et ont été pris en compte par le GRETA lors de l'élaboration de son rapport d'évaluation final, qu'il a adopté à sa 22^e réunion (16-20 mars 2015).

II. Cadre national de la lutte contre la traite des êtres humains en Finlande

1. Aperçu de la situation actuelle en matière de traite des êtres humains en Finlande

10. La Finlande est un pays de destination et de transit des victimes de la traite et, dans une certaine mesure également, un pays d'origine. Les statistiques fournies par les autorités sur les victimes de la traite concernent les victimes admises dans le système d'assistance. Selon les données disponibles, elles étaient 52 en 2010 (31 femmes, 13 hommes et 8 enfants), 55 en 2011 (29 femmes, 23 hommes et 3 enfants), 53 en 2012 (26 femmes, 22 hommes et 5 enfants) et 55 en 2013 (33 femmes, 19 hommes et 3 enfants)². A la fin de 2014, 85 victimes bénéficiaient du système d'assistance (57 femmes, 23 hommes et 5 enfants). Ce chiffre englobe les 50 victimes admises en 2014, ainsi que celles qui avaient été admises dans le système d'assistance les années précédentes et qui continuaient à en bénéficier. Environ 330 personnes, dont 60 % de femmes, ont été admises dans le système d'assistance depuis sa création, en juin 2006. Pour ce qui est des formes d'exploitation, environ 55 % des victimes étaient soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail (notamment dans la restauration, dans les serres, sur les chantiers, dans les usines et dans les boutiques ethniques), 40 % aux fins d'exploitation sexuelle, et les autres aux fins d'autres formes d'exploitation, non précisées. Les principaux pays d'origine des victimes ayant bénéficié d'une assistance au cours de la période considérée, depuis 2006, étaient le Nigeria (36 % des victimes), le Vietnam, la Chine, les Philippines, la Thaïlande, la Somalie, l'Estonie, l'Inde, la Fédération de Russie et le Bangladesh. Même si l'immense majorité des victimes étaient des étrangers, un certain nombre de cas de citoyens finlandais victimes de la traite nationale ont également été recensés.

11. Le GRETA note que les chiffres ci-dessus ne reflètent pas l'ampleur réelle du problème de la traite en Finlande, étant donné qu'il existe des lacunes au niveau de la détection et de l'identification des victimes de la traite (voir les paragraphes 128 à 136) et de la collecte de données (voir les paragraphes 83 et 84). La Rapporteuse nationale sur la traite considère que le nombre réel de personnes emmenées en Finlande pour y être soumises à la traite et de personnes victimes de la traite nationale est supérieur aux chiffres susmentionnés. Par exemple, des centaines d'étrangers viennent en Finlande pour la cueillette saisonnière des baies, essentiellement de Thaïlande ; selon la Rapporteuse nationale, il existe des indices de traite. Cependant, seulement quelques-unes de ces personnes sont identifiées comme des victimes. La Rapporteuse nationale, dans son dernier rapport au Parlement, soutient qu'il existe davantage de cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle que ne le suggèrent les statistiques officielles, car la police et la justice ne feraient pas la distinction entre la traite et le proxénétisme (voir aussi les paragraphes 68 et 213)³. Des ONG spécialisées sont également préoccupées par le fait que des victimes potentielles de la traite aux fins d'exploitation sexuelle ne sont pas identifiées comme telles.

² Les chiffres reflètent le nombre de nouveaux cas admis dans le système d'assistance chaque année. Le nombre total de victimes bénéficiant de l'assistance chaque année est plus élevé.

³ Rapport au Parlement de 2014 de la Rapporteuse nationale sur la traite des êtres humains, page 121.

2. Aperçu du cadre juridique et politique de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Cadre juridique

12. Au niveau international, la Finlande a ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite, mais elle est aussi Partie à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et à son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (ratifiés en 2006), à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et à son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, à la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et à son Protocole facultatif, ainsi qu'à des conventions élaborées sous l'égide de l'Organisation internationale du travail (OIT), notamment la Convention concernant le travail forcé ou obligatoire (n° 29) et la Convention concernant l'abolition du travail forcé (n° 105). Enfin, la Finlande a ratifié plusieurs conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine pénal qui sont pertinentes en matière de lutte contre la traite des êtres humains⁴.

13. En tant que membre de l'Union européenne (UE), la Finlande est liée par la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes⁵ ; la directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes ; la directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité ; et la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

14. La traite a été érigée en infraction pénale en Finlande en 2004, lorsque des modifications du Code pénal (CP) ont été adoptées. Elle est visée à l'article 3 (traite des êtres humains) et à l'article 3a (traite aggravée des êtres humains) du chapitre 25 (infractions portant atteinte à la liberté individuelle) du CP. Une autre disposition de droit pénal relative à la lutte contre la traite a été adoptée en 2006, à savoir l'article 8 (exploitation d'une victime de la prostitution) du chapitre 20. Au moment de la visite d'évaluation du GRETA, des modifications du CP étaient en cours d'élaboration, en vue d'établir une distinction claire entre la traite aux fins d'exploitation sexuelle et le proxénétisme. Ces modifications ont été adoptées par le Parlement en décembre 2014 et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015 (voir paragraphe 201).

15. D'autres lois pertinentes en matière de lutte contre la traite ont été adoptées, notamment :

- la loi sur l'accueil des personnes qui demandent une protection internationale (746/2011, ci-après la « loi sur la protection internationale »), qui contient des dispositions détaillées sur l'aide aux victimes de la traite ;
- la loi sur les étrangers (301/2004), qui régit notamment l'octroi de titres de séjour et d'un délai de réflexion aux victimes de la traite ;
- la loi sur la commune de résidence (201/1994), en vertu de laquelle les victimes de la traite reçoivent de la commune où elles résident des soins de santé et des services sociaux de base en fonction de leurs besoins et selon les mêmes critères que les autres résidents ;

⁴ Notamment la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n° 30) ; la Convention de l'UE de 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale ; la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141) et la Convention européenne d'extradition (STE n° 24).

⁵ Remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains.

- la loi sur la planification de l'aide sociale et des soins de santé et les transferts du Gouvernement central aux collectivités locales (733/1992), qui définit l'obligation pour les autorités municipales de mettre en place une aide sociale et des soins de santé pour tous les résidents enregistrés, y compris les victimes de la traite. En outre, la loi sur les soins de santé (1326/2010) précise que des soins médicaux d'urgence sont dispensés à toute personne qui en a besoin, indépendamment de sa situation au regard de la législation sur le droit de séjour (voir paragraphe 116) ;
- la loi sur la promotion de l'intégration des migrants (1386/2010), qui régit le remboursement de certaines dépenses engagées par les communes pour venir en aide aux victimes de la traite ;
- la loi de protection de l'enfance (417/2007).

16. Des dispositions législatives supplémentaires consacrées à l'assistance aux victimes de la traite, sous la forme de modifications de la loi sur la protection internationale et de la loi sur les étrangers, ont été présentées au Parlement en novembre 2014, à la suite des recommandations d'un groupe de travail chargé d'analyser les besoins d'assistance des victimes de la traite et d'élaborer des propositions à cet égard (voir paragraphes 138-139). Ces modifications ont été adoptées en mars 2015 et devraient entrer en vigueur en juillet 2015.

17. Les autorités finlandaises ont mentionné d'autres instruments qui sont pertinents en matière de lutte contre la traite, notamment la loi de procédure pénale, la loi sur les enquêtes judiciaires, la loi sur la transparence des activités du Gouvernement, la loi sur la publicité des procédures devant les tribunaux généraux, le Code de procédure judiciaire, la loi sur l'emploi, la loi sur le contrat de travail, la loi sur les obligations et les responsabilités du prestataire, et la loi sur l'assistance juridique.

b. Plans d'action nationaux

18. Le 25 août 2005, le Gouvernement a approuvé son premier Plan d'action national contre la traite des êtres humains. Il contenait des mesures dans les domaines suivants : 1) identification des victimes de la traite ; 2) prévention de la traite ; 3) assistance aux victimes de la traite ; 4) jugement des trafiquants ; 5) diffusion d'informations et sensibilisation ; 6) mise en œuvre et suivi du Plan d'action.

19. Un groupe de pilotage a été chargé de suivre et d'évaluer la mise en œuvre du Plan d'action. Il a rédigé un Plan d'action révisé que le Gouvernement a adopté le 25 juin 2008. Le Plan d'action révisé contient des mesures adaptées en fonction de l'expérience acquise et des enseignements tirés de la mise en œuvre du premier Plan. Il accorde une attention particulière à l'identification des victimes de la traite et dégage les priorités suivantes : 1) l'importance du travail de proximité de la société civile et l'intérêt de la consulter dans un premier temps pour entrer en contact avec les victimes de la traite et les identifier ; 2) la nécessité d'utiliser de manière plus effective le délai de réflexion et les titres de séjour accordés aux victimes ; 3) la mise en place d'un système d'assistance nationale pour les victimes de la traite et de mesures d'assistance adaptées aux besoins individuels ; et 4) la lutte contre la traite et la prévention de la demande. Dans le plan révisé, une plus grande place est aussi accordée à la coopération et à une approche pluridisciplinaire pour lutter contre la traite, ainsi qu'aux mesures de sensibilisation au phénomène de la traite. Chaque ministère est chargé de prendre des mesures de mise en œuvre dans son propre secteur administratif.

20. Pour suivre la mise en œuvre du Plan d'action révisé, qui reste le plan d'action le plus récent, un groupe de pilotage pluridisciplinaire avait été mis en place pour la période du 1^{er} septembre 2008 au 31 mars 2011. Ce groupe de pilotage, qui n'a été ni renouvelé ni remplacé depuis l'expiration de son mandat, était présidé par le ministère de l'Intérieur et composé de représentants des ministères, agences et administrations locales compétents, du Service finlandais de l'immigration et d'ONG, ainsi que de chercheurs. La Rapporteuse nationale sur la traite des êtres humains (voir paragraphes 21 et 22) avait le droit d'assister aux réunions en qualité d'observateur. Le groupe de pilotage a été chargé de rédiger, en coopération avec la Rapporteuse nationale, un ensemble de recommandations visant à renforcer la législation et les mesures de lutte contre la traite. Il a essentiellement recommandé de

créer un groupe de travail chargé d'élaborer un projet pouvant aboutir à l'adoption d'une loi complète consacrée à la traite, mais cette recommandation n'a pas encore été appliquée.

3. Aperçu du cadre institutionnel de la lutte contre la traite des êtres humains

a. Rapporteur national sur la traite des êtres humains

21. La fonction de Rapporteur national sur la traite des êtres humains a été instaurée en Finlande en 2009 et intégrée dans le domaine de compétence du Médiateur finlandais pour les minorités. A l'heure actuelle, le Rapporteur relève, sur le plan administratif, du ministère de l'Intérieur (à l'avenir, il relèvera du ministère de la Justice), mais il est totalement indépendant dans ses travaux, qui consistent à assurer le suivi et à rendre compte des phénomènes liés à la traite, de la mise en œuvre des obligations internationales et du fonctionnement de la législation nationale. Le Rapporteur national émet des propositions, des recommandations, des avis et des conseils en matière de lutte contre la traite et de défense des droits des victimes, et entretient des contacts avec des organisations internationales. Il soumet tous les ans au Gouvernement, et une fois tous les quatre ans au Parlement, un rapport sur la traite et les phénomènes associés. Le Rapporteur national peut, en vertu de l'article 4 de la loi sur le Médiateur pour les minorités et le tribunal chargé des affaires de discrimination (660/2001), aider - ou désigner un adjoint pour aider - une victime potentielle de la traite à exercer ses droits ou à obtenir une assistance juridique. Cependant, la capacité de la Rapporteuse nationale en la matière était limitée par le fait qu'elle ne disposait pour l'assister que d'un seul expert à plein temps chargé des questions de traite. Le GRETA salue la création de l'institution totalement indépendante de Rapporteur national sur la traite, qui est conforme à l'esprit et à la lettre de la Convention.

22. Le rapport annuel 2013 de la Rapporteuse nationale portait sur les mesures prises par la Finlande pour lutter contre la traite au regard des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains⁶. Le deuxième rapport de la Rapporteuse nationale soumis au Parlement, qui a été présenté le 10 septembre 2014, examine dans quelle mesure ont été prises les actions préconisées par le Parlement pour lutter contre la traite à la suite de son premier rapport. Le rapport analyse également la pratique judiciaire liée à la traite et au proxénétisme⁷.

b. Coordonnateur national de la lutte contre la traite

23. En vue d'améliorer la coordination de la lutte contre la traite, un groupe de travail a été mis en place le 20 mars 2013. Il était composé de représentants du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère des Affaires sociales et de la Santé et du bureau du Rapporteur national. Le groupe a rendu son rapport final le 20 juin 2013 et a recommandé de créer la fonction de Coordonnateur national de la lutte contre la traite. Le premier Coordonnateur national a été nommé au printemps 2014 et a pris ses fonctions le 1^{er} juin 2014.

24. Pendant la visite du GRETA en Finlande, le Coordonnateur national récemment nommé a informé la délégation du GRETA qu'il serait chargé des principales missions suivantes :

- coordination et suivi intersectoriels des travaux des pouvoirs publics en matière de lutte contre la traite et défense des droits des victimes ;
- promotion de la coopération entre la société civile et les autorités grâce à la mise en place d'un accord qui poursuit une approche pragmatique ;
- coopération avec les autorités et la société civile d'autres pays ;

⁶ Rapport 2013 de la Rapporteuse nationale sur la traite des êtres humains, voir : http://www.ofm.fi/download/48451_lhmiskaupparaportti_2013_englanti_netiti.pdf?5c9d1e64d09ad188

⁷ Rapport au Parlement de 2014 de la Rapporteuse nationale, pages 74 et suivantes.

- coordination des positions du Gouvernement finlandais sur la scène internationale en ce qui concerne la traite, à l'exception des questions de traite liées aux traités internationaux des droits de l'homme, pour lesquelles le ministère des Affaires étrangères est compétent ;
- rassemblement d'informations et collecte de données sur la traite.

25. Le Coordonnateur national est affecté à la Direction de la police du ministère de l'Intérieur. Il est assisté d'un secrétariat composé de deux agents de la Direction des migrations du ministère de l'Intérieur. Un groupe de pilotage composé de représentants de haut niveau des principaux ministères sera créé pour diriger les travaux de lutte contre la traite. Le Coordonnateur national fera partie de ce groupe et sera également chargé de le représenter. Un secrétariat interministériel sera mis en place pour le groupe de pilotage. Ce dernier fera rapport au Groupe ministériel pour la sécurité intérieure et lui demandera conseil. Le 7 janvier 2015, le Coordonnateur national a envoyé une proposition plus spécifique concernant la création d'une structure de coordination anti-traite nationale, en demandant des commentaires à des interlocuteurs pertinents, y compris des acteurs de la société civile. Selon le projet de proposition, le secrétariat de la coordination fonctionnerait avec l'appui d'agents de l'administration publique déjà chargés des activités anti-traite ; par conséquent, il ne serait pas nécessaire de prévoir de budget supplémentaire pour les premières étapes du travail de coordination. Il n'y a pas de budget spécifique affecté à la fonction de Coordonnateur national, mais le salaire et les dépenses opérationnelles sont financés par le budget général du ministre de l'Intérieur. Sur la base de l'expérience acquise et des enseignements tirés de l'activité du Coordonnateur national, il pourrait être décidé d'élaborer des règlements et d'apporter des modifications à la législation pour renforcer cette fonction dans l'avenir.

c. Service de l'immigration

26. Le Service finlandais de l'immigration, qui relève du ministère de l'Intérieur, s'occupe des demandes d'asile et des titres de séjour. Il gère 20 centres d'accueil pour demandeurs d'asile à travers le pays.

27. Le Service finlandais de l'immigration était membre du groupe de pilotage pluridisciplinaire créé pour assurer le suivi de la mise en œuvre du Plan d'action révisé (voir les paragraphes 19 et 20). Depuis 2006, il a pour mission de coordonner l'aide aux victimes de la traite par l'intermédiaire du centre d'accueil de Joutseno, qui est placé sous son autorité (jusqu'à fin 2012, le centre d'accueil d'Oulu était également concerné et chargé de la prestation de services d'assistance aux enfants victimes). Entre 2012 et 2014, le Service finlandais de l'immigration, avec les centres d'accueil de Joutseno et d'Oulu, a mis en œuvre le projet Hapke, qui visait à développer le système de services pour les demandeurs d'asile et les victimes de la traite vulnérables (voir les paragraphes 101 et 102).

d. Services répressifs

28. A l'époque de la visite du GRETA en Finlande, il n'y avait pas de structure de police spécialement chargée des infractions de traite. Après la visite, les autorités finlandaises ont informé le GRETA que, conformément à la recommandation de la Rapporteuse nationale, le Conseil national de la police avait établi un réseau national d'experts spécialisés dans la lutte contre la traite. Dans les services de police locaux, des personnes sont chargées des questions de migration. Leur travail consiste notamment à s'assurer, sous la direction du Conseil national de la police, que des compétences sont développées dans des domaines comme les enquêtes sur les cas de traite. L'équipe spéciale du Bureau national d'enquête chargée de la question des migrations illégales suit l'évolution de la traite en Finlande et rend régulièrement compte de la situation.

29. Le Service finlandais de surveillance des frontières est habilité à mener des enquêtes préliminaires sur les cas présumés de traite, dans le contexte du passage des frontières. Les gardes-frontières reçoivent une formation qui doit leur permettre d'identifier les victimes potentielles de la traite et de protéger leurs droits (voir le paragraphe 74).

e. Parquet

30. Sur l'ensemble du territoire, cinq procureurs sont spécialisés dans les infractions sexuelles commises à l'encontre de femmes et d'enfants et ont acquis des compétences concernant le traitement des cas de traite. Sans être officiellement des spécialistes, 20 autres procureurs ont développé une certaine expertise en la matière en raison de l'intérêt qu'ils portent à ce phénomène. Un certain nombre de procureurs sont également spécialisés dans les infractions au Code du travail et la criminalité organisée. Cependant, il n'y a pas de procureurs qui soient formellement spécialisés dans les affaires de traite.

f. Service de sécurité et de santé au travail

31. Le Service de sécurité et de santé au travail (SST) est chargé d'inspecter les lieux de travail en Finlande. Les inspecteurs du SST sont employés par les bureaux de l'administration régionale mais travaillent sous l'autorité du ministère des Affaires sociales et de la Santé. On recense au total 370 inspecteurs du SST à travers le pays, dont 20 sont spécialisés dans la supervision des travailleurs étrangers.

32. En 2012, le Service de la santé et de la sécurité au travail du ministère des Affaires sociales et de la Santé a publié des recommandations sur la supervision des travailleurs étrangers ; elles contiennent un mémoire sur l'identification des victimes de la traite et leur orientation vers une assistance⁸. Les inspecteurs du SST ne sont pas compétents pour enquêter sur des cas présumés de traite de leur propre initiative, mais ils doivent signaler tout cas de traite à la police et orienter les personnes concernées vers les services d'assistance.

g. Autorités locales et régionales

33. En application de la loi sur la commune de résidence (201/1994), les municipalités finlandaises sont chargées de fournir des services sociaux et des soins de santé aux victimes de traite qui ont leur résidence dans la commune. Selon l'Association finlandaise des collectivités locales et régionales, qui rassemble 320 entités autonomes, sur un total de 230 victimes de la traite assistées, 50 avaient une commune de résidence en Finlande. Les services d'assistance mis en place par les municipalités fonctionnent dans le cadre du système national d'assistance coordonné par le centre d'accueil de Joutseno (voir les paragraphes 144 à 149). Un certain nombre de communes, dont Helsinki, Oulu et Lappeenranta, ainsi que le Gouvernement d'Åland (une province autonome de la Finlande), ont, de leur propre initiative, organisé une formation sur l'identification des victimes pour les agents municipaux concernés et/ou mis en place des initiatives d'assistance.

h. ONG, autres membres de la société civile et organisations internationales

34. Il existe un certain nombre d'ONG et d'autres acteurs de la société civile en Finlande qui participent à la lutte contre la traite. *Pro-tukipiste ry* est une ONG qui défend les droits des personnes qui travaillent dans l'industrie du sexe. Elle propose aux travailleurs du sexe des services sociaux et des soins de santé facilement accessibles, ainsi que des conseils juridiques, et détecte les victimes de la traite dans le cadre de ses actions de proximité. Elle mène également des recherches sur différents aspects de l'industrie du sexe. *Monikanaiset ry* (Association multiculturelle de femmes « Monika ») est une association faïtière qui défend la tolérance culturelle et la sécurité des migrants, y compris des minorités ethniques. Dans le cadre de ses activités, elle propose une aide et des services aux femmes migrantes et aux enfants victimes de violences et identifie les victimes potentielles de la traite. Elle dirige également un centre d'hébergement à Helsinki (voir le paragraphe 154) et un service d'assistance téléphonique disponible 24 heures sur 24. *Rikosuhripäivistys (Victim Support Finlande)*

⁸ Recommandations 2/2012 relatives au contrôle de la sécurité au travail : « Actions du SST pour identifier les victimes de la traite et les orienter vers le système national d'assistance ».

fournit des conseils juridiques et une aide professionnelle aux victimes de la criminalité et dispose de 29 points de contact à travers le pays. Bien qu'elle ne participe pas à l'identification des victimes de la traite, elle leur vient en aide une fois qu'elles ont été identifiées. Ces trois ONG ont développé une expertise dans le domaine de la lutte contre la traite et contribuent à l'aide aux victimes de la traite. Elles étaient représentées dans le groupe de travail mis en place par le ministère de l'Intérieur en 2012 pour renforcer la protection juridique des victimes de la traite (voir le paragraphe 138).

35. Les plus grandes organisations finlandaises du marché du travail, à savoir la Fédération des syndicats « SAK » et la Confédération des industries finlandaises, ont demandé à ce que le SST bénéficie de moyens plus importants pour détecter les cas d'exploitation de travailleurs étrangers, y compris les cas de traite. La SAK s'efforce de lutter contre l'exploitation de travailleurs étrangers, ce qui fait également partie de sa Stratégie 2020. Elle prévoit d'ouvrir un bureau d'information pour les travailleurs migrants. Le syndicat du bâtiment, qui fait partie de la SAK, dispose d'une unité spéciale sur les migrations et le syndicat du secteur des services, également membre de la SAK, participe à un projet anti-traite financé par l'UE et lancé par la Confédération syndicale internationale (CSI). En outre, la SAK préconise d'établir des contrats de travail pour les cueilleurs de baies et d'adopter des modifications législatives pour renforcer la responsabilité des entreprises qui font appel à des sous-traitants. La Confédération des industries finlandaises considère que la traite fait partie du problème de l'économie parallèle, le secteur du bâtiment étant l'un des plus touchés.

36. Depuis 2010, l'OIM à Helsinki travaille en étroite coopération avec le Service finlandais de l'immigration et d'autres acteurs ; avec le soutien financier du ministère de l'Intérieur/Fonds européen pour le retour, elle s'emploie à créer et à développer un système d'aide au retour volontaire. Jusqu'à présent, l'OIM a permis à 1 200 personnes de retourner dans leur pays, principalement des demandeurs d'asile et des migrants sans papiers, mais également des victimes de la traite (voir le paragraphe 195).

37. Le comité finlandais de l'UNICEF à Helsinki ne dirige aucun programme en Finlande et ses activités concernent essentiellement la collecte de fonds pour d'autres pays. En 2011, l'UNICEF a publié un rapport sur la traite des enfants dans les pays nordiques⁹.

⁹ *Child Trafficking in the Nordic Countries: Rethinking Strategies and National Responses* (La traite des enfants dans les pays nordiques : Repenser les stratégies et les réponses nationales). Etude réalisée par le Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, en collaboration avec les comités nationaux pour l'UNICEF du Danemark, de la Finlande, de l'Islande, de la Norvège et de la Suède, et publiée en 2011.

III. Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Finlande

1. Intégration dans le droit interne des concepts de base et des définitions figurant dans la Convention

a. Application à la lutte contre la traite d'une approche fondée sur les droits humains

38. Selon l'article 1, paragraphe 1(b), de la Convention, celle-ci a pour objet, entre autres, de protéger les droits de la personne humaine des victimes de la traite. L'article 5, paragraphe 3, fait obligation aux Parties de promouvoir une approche fondée sur les droits de la personne humaine dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de prévention de la traite. Le rapport explicatif de la Convention énonce que sa principale valeur ajoutée est son approche fondée sur les droits humains et le fait qu'elle mette l'accent sur la protection des victimes. Dans le même esprit, les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies* soulignent que « les droits fondamentaux des victimes de la traite doivent gouverner l'action visant à prévenir et combattre la traite et à offrir protection, aide et réparation aux victimes »¹⁰.

39. La traite constitue une atteinte à la dignité et aux libertés fondamentales de l'être humain, et donc une violation grave des droits humains. Le GRETA attire l'attention sur l'obligation des États de respecter, de mettre en œuvre et de protéger les droits humains, y compris en veillant au respect de ces droits par les acteurs non gouvernementaux, conformément à leur devoir de diligence. Un État qui manque à ces obligations peut être tenu pour responsable de violations de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a confirmé ce principe dans l'arrêt *Rantsev c. Chypre et Russie*, dans lequel elle a estimé que la traite, telle que définie à l'article 3(a) du Protocole de Palerme et à l'article 4(a) de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains, entre dans le champ d'application de l'article 4 de la CEDH¹¹ (qui interdit l'esclavage, la servitude et le travail forcé ou obligatoire). La Cour a conclu en outre que l'article 4 entraîne une obligation positive de protéger les victimes, ou les victimes potentielles, ainsi qu'une obligation procédurale d'enquêter sur la traite¹².

40. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains impose aux États de mettre en place un cadre complet pour prévenir la traite, pour protéger les personnes victimes de la traite en tant que victimes d'une violation grave des droits humains et pour mener des enquêtes et des poursuites effectives à l'encontre des trafiquants. Le dispositif de protection doit comprendre des mesures permettant de s'assurer que toutes les victimes de la traite sont dûment identifiées. Cela implique également de prendre des mesures pour favoriser l'autonomie des personnes victimes de la traite en renforçant leur droit à une protection, une assistance et une réparation adéquates, y compris des mesures de rétablissement et de réadaptation, et d'inscrire ces mesures dans un cadre participatif et non discriminatoire. En outre, des mesures de prévention de la traite doivent être intégrées dans les politiques économiques et sociales, de l'emploi et migratoires.

41. Le GRETA tient à souligner la nécessité pour les États de considérer la traite également comme une forme de violence à l'encontre des femmes et de garder à l'esprit la dimension liée au

¹⁰ Addendum au rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf

¹¹ *Rantsev c. Chypre et Russie*, requête n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010, CEDH 2010, paragraphe 282.

¹² Voir également : *Siliadin c. France*, requête n° 73316/01, arrêt du 26 juillet 2005, CEDH 2005 VII ; *C.N. et V. c. France*, requête n° 67724/09, arrêt du 11 octobre 2012 ; et *C.N. c. Royaume-Uni*, requête n° 4239/08, arrêt du 13 novembre 2012.

genre des différentes formes d'exploitation, ainsi que la situation particulière des enfants victimes de la traite, conformément aux instruments juridiques internationaux pertinents¹³.

42. En Finlande, les traités relatifs aux droits de l'homme deviennent applicables au moyen d'une loi promulguée par le Parlement et font partie intégrante du système juridique finlandais. C'est également le cas pour la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains. En outre, selon l'article 22 de la Constitution de la Finlande, les pouvoirs publics garantissent le respect des libertés et des droits fondamentaux ainsi que des droits de l'homme ; cette obligation englobe les droits qui sont définis dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels la Finlande est Partie. La commission de droit constitutionnel du Parlement a déclaré que l'utilisation instrumentale d'un être humain comme marchandise, constitutive de la traite des êtres humains, porte clairement atteinte à la dignité humaine. L'application aux victimes de la traite d'une approche fondée sur les droits humains est aussi citée comme point de départ pour l'élaboration d'une nouvelle législation sur l'assistance aux victimes de la traite¹⁴.

43. L'approche de la lutte contre la traite fondée sur les droits humains implique une responsabilité de la part de l'État, qui est tenu d'adopter une politique et des plans d'action nationaux pour combattre la traite, de coordonner les efforts de tous les acteurs compétents, d'assurer la formation systématique de tous les professionnels concernés, de mener des recherches, de collecter des données et de fournir les fonds nécessaires pour mettre en œuvre ces différentes mesures. Les sections qui suivent examinent en détail l'efficacité des politiques et mesures appliquées par les autorités finlandaises dans ces domaines.

b. Définition de « traite des êtres humains » et de « victime de la traite » en droit finlandais

i. *Définition de « traite des êtres humains »*

44. Selon l'article 4(a) de la Convention, la traite des êtres humains a trois composantes : une action (« le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes ») ; l'utilisation d'un certain moyen (« la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre ») ; et le but de l'exploitation (« au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes »). Dans le cas d'enfants, il est sans importance que les moyens susmentionnés aient été employés ou non (article 4(c) de la Convention).

45. En Finlande, le caractère d'infraction pénale est conféré à la traite en vertu de l'article 3 du chapitre 25 du Code pénal (CP), qui dispose ce qui suit :

« 1. Est condamnée pour traite des êtres humains à une peine d'emprisonnement comprise entre quatre mois et six ans toute personne qui, 1) en abusant de la situation de dépendance ou de vulnérabilité d'une autre personne, 2) en trompant une autre personne ou en tirant parti d'une erreur commise par cette personne, 3) en offrant une rémunération à une personne qui a autorité sur une autre personne ou 4) en acceptant une telle rémunération, exerce une autorité sur cette autre personne, recrute, transfère, transporte, accueille ou héberge une autre personne aux fins de l'exploitation sexuelle mentionnée au chapitre 20, article 9, paragraphe 1, alinéa 1), ou d'une exploitation sexuelle comparable, de travail forcé ou d'autres circonstances dégradantes ou du prélèvement d'organes ou de tissus humains dans un but lucratif ;

¹³ Tels que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

¹⁴ Publication 32/2013 du ministère de l'Intérieur.

2. Est condamné pour traite des êtres humains quiconque exerce son autorité sur une personne âgée de moins de 18 ans ou recrute, transfère, transporte, accueille ou héberge cette personne aux fins mentionnées au paragraphe 1, même lorsqu'aucun des moyens mentionnés au paragraphe 1, points 1) à 4), n'a été utilisé. »

46. En outre, au chapitre 25 du CP, l'article 3a, intitulé « Traite aggravée des êtres humains », se lit ainsi :

« 1. Si, dans le cadre de la traite, le trafiquant 1) a recours à la violence, à des menaces ou à la tromperie au lieu, ou en plus, des moyens mentionnés à l'article 3, 2) porte gravement atteinte à l'intégrité physique de la victime, lui cause une maladie grave, met sa vie en danger ou lui fait subir des souffrances comparables particulièrement graves, intentionnellement ou par négligence grave, 3) commet l'infraction à l'encontre d'une personne de moins de 18 ans ou à l'encontre d'une personne dont la capacité à se défendre était considérablement réduite, ou 4) commet l'infraction dans le cadre d'une organisation criminelle visée au chapitre 17, article 1a, paragraphe 4, et si l'infraction est aggravée également lorsqu'elle est considérée dans son ensemble, l'auteur de l'infraction est condamné pour traite aggravée des êtres humains à une peine de prison comprise entre deux et 10 ans ;

2. Quiconque réduit une autre personne en esclavage ou la maintient en servitude, transporte des esclaves ou se livre au commerce d'esclaves, est condamné pour traite aggravée des êtres humains si l'acte est aggravé lorsqu'il est apprécié dans son ensemble. »

47. Les trois éléments de la définition de la traite contenus dans la Convention sont donc couverts par les articles 3 et 3a du chapitre 25 du CP. Toutes les actions envisagées par la Convention sont visées par l'article 3 (exercer une autorité sur une autre personne, recruter, transférer, transporter, accueillir et héberger une autre personne).

48. Les moyens correspondent également à ceux qui sont mentionnés dans la Convention. En effet, l'article 3 énumère les moyens suivants : « en abusant de la situation de dépendance ou de vulnérabilité d'une autre personne, en trompant une autre personne ou en tirant parti d'une erreur commise par cette personne, en offrant une rémunération à une personne qui a autorité sur une autre personne, ou en acceptant une telle rémunération » ; quant à l'article 3a, il mentionne la violence, les menaces et la tromperie.

49. Les formes d'exploitation énoncées à l'article 3 comprennent l'exploitation sexuelle, le travail forcé, d'autres circonstances dégradantes et le prélèvement d'organes ou de tissus humains ; il est expliqué, dans les travaux préparatoires concernant les modifications du CP proposées respectivement en 2004 et 2014¹⁵, que l'expression « autres circonstances dégradantes » couvre les pratiques similaires à l'esclavage et qu'elle peut s'appliquer dans certains cas à la mendicité forcée et au mariage forcé. A la connaissance du GRETA, aucune jurisprudence ne concerne la traite en lien avec le mariage forcé ou la mendicité forcée en Finlande. L'esclavage est visé par l'article 3a du chapitre 25 du CP et il est considéré comme une forme de traite aggravée.

50. L'adoption illégale est érigée en infraction pénale par les articles 3b et 3c du chapitre 25 du CP, mais elle n'est pas considérée comme une infraction de traite, à moins d'avoir pour finalité l'exploitation sexuelle de l'enfant ou son exploitation par le travail.

51. La définition de la traite des enfants donnée au chapitre 25, article 3, paragraphe 2, du CP ne requiert pas l'utilisation de moyens, ce qui est conforme à la Convention. La traite des enfants est considérée comme une forme aggravée de traite en vertu de l'article 3a, ce qui est aussi conforme à la Convention.

¹⁵

Projets de loi du Gouvernement 34/2004, pages 95-97, et 103/2014, pages 24-25.

52. Selon l'article 4, alinéa b), de la Convention, le consentement de la victime est indifférent lorsque l'un quelconque des moyens énoncés dans la définition de la traite a été utilisé. Le caractère indifférent du consentement de la victime à l'exploitation envisagée n'est pas explicitement mentionné dans le CP, mais il est indiqué ailleurs - dans les travaux préparatoires annexés aux modifications que le Gouvernement finlandais a proposé d'apporter au CP en août 2014¹⁶ - que, selon la tradition juridique finlandaise, il n'est pas possible qu'une victime de la traite ou d'une autre infraction grave donne son consentement ; en conséquence, les autorités finlandaises ne jugent pas nécessaire d'indiquer explicitement que le consentement d'une victime de la traite est indifférent. Néanmoins, **le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement dans la législation que le consentement d'une victime de la traite à l'exploitation envisagée est indifférent peut améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.**

53. Les modifications du CP adoptées en décembre 2014, qui visent à garantir que les cas de traite aux fins d'exploitation sexuelle fassent l'objet de poursuites pour traite, clarifient la différence entre la traite aux fins d'exploitation sexuelle et le proxénétisme (voir paragraphe 201).

54. Le GRETA note que la définition de la traite des êtres humains en droit finlandais est dans l'ensemble conforme à la Convention. **Le GRETA salue l'adoption des modifications du Code pénal qui visent à établir une distinction plus claire entre la traite et le proxénétisme, et considère qu'il serait également utile d'établir une distinction plus claire entre la traite aux fins d'exploitation par le travail et la discrimination abusive en matière d'emploi.**

55. Pour une analyse plus approfondie de la définition de la traite et des infractions relatives à la traite sous l'angle du droit pénal matériel, voir les paragraphes 199 à 205.

ii. Définition de « victime de la traite »

56. Selon la Convention, le terme « victime de la traite » désigne toute personne physique qui est soumise à la traite des êtres humains telle que définie à l'article 4. La reconnaissance des victimes de la traite en tant que telles est essentielle, car de cette reconnaissance découle leur droit à la large gamme de mesures de protection et d'assistance prévues par la Convention.

57. En droit finlandais, il n'existe pas de définition à proprement parler du terme « victime de la traite », mais les autorités finlandaises ont mentionné plusieurs dispositions connexes. Ainsi, l'article 3, paragraphe 23, du chapitre 1 de la loi sur les étrangers dispose qu'on entend par victime de la traite des êtres humains un étranger qui, pour des motifs raisonnables, peut être soupçonné d'être devenu une victime de la traite des êtres humains. Selon la définition figurant à l'article 3, paragraphe 7, du chapitre 1 de la loi sur la protection internationale, une victime de la traite est une personne qui s'est vu délivrer un titre de séjour en vertu de l'article 52a de la loi sur les étrangers ; qui s'est vu accorder un délai de réflexion mentionné à l'article 52b de cette loi ou qui, compte tenu des circonstances, peut être considérée pour d'autres motifs comme une victime de la traite ou comme nécessitant une assistance spéciale au cours de l'enquête sur une infraction de traite.

58. La question de la définition du terme « victime de la traite » est examinée plus en détail dans les sections du présent rapport consacrées à l'identification des victimes et aux mesures d'assistance dont elles peuvent bénéficier ; elle fait aussi l'objet de plusieurs propositions du GRETA.

¹⁶ Projet de loi 103/2014 du Gouvernement, pages 15 et 38-39.

- c. Approche globale de la lutte contre la traite, coordination de tous les acteurs et de toutes les mesures et coopération internationale

i. *Approche globale et coordination*

59. L'un des buts de la Convention est de concevoir un cadre complet de protection et d'assistance pour les victimes et les témoins. Pour être effective, toute action nationale destinée à combattre la traite doit être globale et multisectorielle et s'appuyer sur les compétences multidisciplinaires requises. L'article 29, paragraphe 2, de la Convention exige que chaque Partie adopte les mesures nécessaires pour assurer la coordination de la politique et de l'action nationales contre la traite des êtres humains, y compris en mettant sur pied des instances spécifiques de coordination. En outre, la Convention mentionne la nécessité de coopérer et d'établir des partenariats stratégiques avec la société civile, au moyen de cadres de coopération susceptibles d'aider les États membres à satisfaire à leurs obligations découlant de la Convention (article 35).

60. Les autorités finlandaises ont pris plusieurs mesures importantes pour développer le cadre juridique et politique de la lutte contre la traite, censé couvrir l'ensemble des victimes de la traite nationale et transnationale, soumises à différents types d'exploitation. Comme indiqué aux paragraphes 18 à 20, les autorités ont adopté puis révisé un plan d'action national global de lutte contre la traite. Cependant, la dernière révision du plan d'action remonte à 2008. Le GRETA note que, en raison du caractère dynamique du phénomène de la traite, il est important d'évaluer périodiquement la mise en œuvre des mesures précédentes et de revoir les priorités en tenant compte de l'expérience acquise.

61. Au moment de la visite du GRETA en Finlande, la coordination officielle des initiatives du secteur public contre la traite venait de démarrer, à la suite de la nomination récente du Coordonnateur national, mais il n'existait pas encore de mécanisme officiel pour associer la société civile aux efforts de lutte contre la traite. Comme indiqué au paragraphe 20, le groupe de pilotage pluridisciplinaire chargé d'assurer le suivi du Plan d'action révisé a achevé ses travaux le 31 mars 2011.

62. Les efforts déployés par la société civile, notamment les ONG, sont essentiels dans la lutte globale contre la traite et le soutien aux victimes. Toutefois, les ONG pâtissent d'un manque de financement régulier de ces activités, étant donné que, si des projets sont financés occasionnellement, il n'existe cependant toujours pas de financement général des ONG spécifiquement destiné aux activités contre la traite. Les ONG reçoivent une aide financière générale de l'Association finlandaise des machines à sous (RAY), association du secteur public qui fonctionne conformément à la loi sur les loteries, mais pas pour des activités comme la sensibilisation à la traite et l'aide aux victimes. Il y a d'autres sources de financement temporaire, fondé sur des projets. Par exemple, en 2014, l'ONG Pro-Tukipiste a reçu des fonds du ministère des Affaires sociales et de la Santé, des services sociaux de la ville d'Helsinki (qui ont également soutenu d'autres ONG sur le plan financier), du comité des services de la ville de Tampere, et du programme Daphné III de la Commission européenne. Dans ce contexte, il convient de noter que le Parlement finlandais, dans sa réponse en quatre points au rapport que la Rapporteuse nationale lui a soumis en 2014, a appelé le Gouvernement à assurer un financement à long terme aux ONG qui participent à l'assistance aux victimes de la traite.

63. Comme indiqué au paragraphe 25, à la suite de la nomination du Coordonnateur national, un groupe de pilotage, composé de représentants du plus haut niveau (secrétaires permanents) du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Justice, du ministère des Affaires sociales et de la Santé et du ministère des Affaires étrangères, sera mis en place pour diriger les actions de lutte contre la traite. Il est aussi prévu de créer un secrétariat intersectoriel, dirigé par le Coordonnateur national et composé de fonctionnaires des ministères qui composent le groupe de pilotage.

64. Par ailleurs, il est prévu d'établir un réseau anti-traite, au sein duquel seront représentés les acteurs de la société civile les plus pertinents, mais aussi les organisations du marché du travail, l'Association finlandaise des collectivités locales et régionales, le centre d'accueil de Joutseno et,

outre les ministères déjà représentés au sein du groupe de pilotage, le ministère des Finances, le ministère du Travail et le ministère de l'Éducation et de la Culture. Le Coordonnateur national fera office de Secrétaire du réseau.

65. Avec le groupe de pilotage, son secrétariat et le réseau anti-traite, le Coordonnateur national est également censé élaborer une stratégie de lutte contre la traite. La sensibilisation devrait être un élément central de cette stratégie.

66. Lors de sa visite en Finlande, la délégation du GRETA a observé des initiatives réussies de coopération régionale : par exemple, entre la police et le parquet dans la région de Vaasa. Le Coordonnateur national récemment nommé a informé le GRETA que la possibilité d'instaurer des coordonnateurs régionaux de la lutte contre la traite avait été examinée.

67. Selon les représentants de la société civile que le GRETA a rencontrés, l'opinion publique est peu sensibilisée au phénomène de la traite des enfants et, alors que les communes offrent un niveau de protection élevé aux enfants finlandais, les enfants étrangers en Finlande ne bénéficient pas du même niveau de protection dans la pratique. Le nombre d'enfants victimes de la traite identifiés en Finlande est peu élevé : selon les statistiques figurant au paragraphe 10, ce sont au total 19 enfants victimes de la traite qui ont été admis dans le système d'assistance entre 2010 et 2013.

68. Comme indiqué au paragraphe 10, 55 % des victimes de la traite ayant bénéficié d'une assistance en Finlande depuis 2006 avaient été soumises à l'exploitation par le travail. Des préoccupations ont été exprimées par la Rapporteuse nationale et des acteurs de la société civile quant à la détection insuffisante de la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle. Le GRETA a été informé qu'une disposition de la loi sur les étrangers, l'article 148:1, qui autorise la police à expulser les ressortissants de pays tiers ou à leur refuser l'entrée sur le territoire finlandais lorsqu'ils sont soupçonnés de vendre des services sexuels, a été appliquée à des victimes potentielles de la traite. Dans son rapport de 2014 au Parlement, la Rapporteuse nationale recommande de supprimer cette disposition. L'absence de coopération multisectorielle dans le processus d'identification et d'assistance des victimes de la traite, sous la forme d'un mécanisme national d'orientation, explique également pourquoi les victimes identifiées sont si peu nombreuses. En outre, selon la Rapporteuse nationale, la traite interne est un problème émergent et l'action menée pour détecter d'autres formes d'exploitation (comme la mendicité forcée) est insuffisante.

69. Dans le deuxième rapport qu'elle a soumis au Parlement finlandais, le 10 septembre 2014, la Rapporteuse nationale note que, malgré des progrès significatifs accomplis dans certains domaines d'action publique contre la traite en Finlande depuis le début de son mandat, en 2009, la traite n'est malheureusement toujours pas considérée comme un problème de société suffisamment grave pour que la lutte contre ce phénomène figure parmi les priorités et bénéficie de fonds publics suffisants¹⁷.

70. Le GRETA se félicite de la récente création du poste de Coordonnateur national de la lutte contre la traite, qui est une condition préalable indispensable pour apporter les améliorations nécessaires à la coordination globale de la lutte contre la traite en Finlande. Dans le même temps, **le GRETA exhorte les autorités finlandaises à adopter en priorité un nouveau plan d'action et/ou une stratégie contre la traite, ou à actualiser le plan d'action existant, de manière à définir clairement les priorités, les objectifs, les activités concrètes et les acteurs responsables de leur mise en œuvre, et à mobiliser les ressources budgétaires correspondantes. Le plan d'action/la stratégie devraient être accompagnés d'un mécanisme de contrôle de leur mise en œuvre.**

71. **Le GRETA considère aussi que les autorités finlandaises devraient prendre des dispositions supplémentaires pour donner un caractère global à l'action nationale destinée à combattre la traite ; elles devraient en particulier :**

- **associer davantage les ONG et d'autres membres de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures anti-traite, notamment à**

¹⁷ Rapport 2014 de la Rapporteuse nationale au Parlement, page 120.

l'élaboration d'un futur plan d'action national ou d'une stratégie nationale, ainsi qu'à l'évaluation des efforts déployés pour lutter contre la traite ; la conclusion de protocoles d'accord officiels entre les pouvoirs publics et les ONG compétentes devrait être encouragée ;

- **renforcer la coordination entre les autorités nationales et municipales et les ONG œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite, ainsi que la coordination entre les différents acteurs au niveau municipal ;**
- **formaliser la coordination entre les différents acteurs de la lutte contre la traite pour ce qui est de l'identification des victimes et de leur orientation vers une assistance ;**
- **accorder davantage d'attention aux mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite ; dans le cadre de ces mesures, l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être pleinement pris en compte ;**
- **renforcer l'action de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, y compris l'identification ;**
- **accorder une attention accrue aux formes émergentes de la traite en Finlande (comme la mendicité forcée et la criminalité forcée) et à la traite interne.**

72. Enfin, le GRETA invite les autorités finlandaises à prévoir une évaluation indépendante de la mise en œuvre du Plan d'action national, afin de mesurer l'impact des actions menées et de planifier les futures mesures et politiques de lutte contre la traite.

ii. Formation des professionnels concernés

73. L'Institut universitaire de la police finlandaise est chargé de la formation de la police. Environ trois heures sont consacrées aux questions de traite lors de la formation de base dispensée aux nouveaux policiers et lors de la formation continue dont bénéficient les policiers de rang intermédiaire et de rang supérieur. Les questions de traite font partie de la formation sur les traités des droits de l'homme et sont abordées dans le cadre des formations sur les infractions liées à l'immigration illégale et au proxénétisme. Pour les policiers exerçant des fonctions d'encadrement ou de gestion, la lutte contre la traite est également abordée dans le contexte de l'aspect opérationnel et international des activités de police. De plus, l'Institut universitaire de la police finlandaise et le Conseil national de la police organisent chaque année deux à trois formations sur les questions relatives aux étrangers, qui rassemblent chacune environ 25 participants et lors desquelles cinq heures au maximum sont consacrées aux questions de traite. Outre les formations mentionnées ci-dessus, des séminaires et des événements de formation ciblés (rassemblant 20 à 300 personnes par événement) sont organisés chaque année. Des représentants de la police participent également à des formations internationales sur la traite organisées par EUROPOL, le CEPOL, le Conseil nordique, le FBI et l'OSCE. Le bureau de la Rapporteuse nationale a également dispensé une formation aux policiers chargés des enquêtes préliminaires, aux procureurs et au personnel des tribunaux¹⁸. Cependant, la Rapporteuse nationale considère que les agents de la force publique ne connaissent toujours pas suffisamment bien la traite, ce qui met en péril l'exercice de leurs droits par les victimes de la traite.

74. Le GRETA a été informé que, depuis plus de 10 ans, le Service finlandais de surveillance des frontières forme son personnel à l'identification des victimes potentielles de la traite et à la protection de leurs droits humains. Cette formation est dispensée dans le cadre de la formation de base des gardes-frontières, mais aussi de la formation spécifique du personnel chargé des enquêtes préliminaires et des activités de renseignement. Le kit de formation conçu par Frontex est utilisé pour former les formateurs nationaux.

¹⁸

75. Le ministère de la Justice a informé le GRETA que son unité de formation dispense une formation sur la traite et l'identification des victimes, y compris sur la traite aux fins d'exploitation par le travail, les victimes vulnérables et les indicateurs de l'exploitation sexuelle. Le premier séminaire, organisé en 2010, concernait 27 juges. En 2011 et 2012, les séminaires étaient axés sur l'économie parallèle et la distinction entre la discrimination abusive en matière d'emploi et la traite. Au total, 40 juges ont participé au séminaire en 2011 et 34 en 2012. En outre, le thème de la traite fait partie de la formation annuelle sur la justice pénale européenne. En moyenne, 15 juges et 15 procureurs participent chaque année à cette formation. Cependant, un certain nombre d'interlocuteurs ont estimé qu'il serait nécessaire de développer la formation des juges sur la question de la traite.

76. Une fois par an en moyenne, le Parquet général organise un séminaire sur la traite. Au total, 116 personnes ont participé à ces séminaires depuis 2006. La formation portait notamment sur les méthodes utilisées pour obtenir des preuves et les examiner, l'impact psychologique de l'intimidation et ce qu'on entend par traumatisme.

77. Le Service finlandais de l'immigration dispense régulièrement des formations sur la traite à son personnel. Tous les conseillers principaux qui s'entretiennent avec les demandeurs d'asile reçoivent une formation de 90 minutes sur la traite. En 2011, l'ensemble de l'unité « asile » du Service de l'immigration a bénéficié d'une telle formation. L'équipe chargée de coordonner l'assistance aux victimes de la traite dans le centre d'accueil de Joutseno forme le personnel des centres d'accueil, ainsi que d'autres partenaires, sur la traite, l'identification des victimes et l'aide aux victimes. Par exemple, dans le cadre du projet HAPKE (voir les paragraphes 101 et 102), des travailleurs sociaux, des conseillers sociaux et des infirmiers des centres d'accueil ont suivi une formation de six jours en soutien psycho-social. Le personnel des centres d'accueil et d'autres acteurs ont aussi été sensibilisés à la traite aux fins d'exploitation par le travail au cours de neuf sessions de formation organisées à travers la Finlande ; le nombre de participants était estimé à 170 personnes. Huit ateliers ont également été organisés pour le même groupe cible sur la manière d'appliquer les mesures de lutte contre la traite.

78. Au printemps 2012, les agences administratives régionales de l'État ont organisé une formation à l'intention des inspecteurs du travail qui contrôlent les travailleurs étrangers, mais celle-ci n'était pas spécifiquement axée sur la détection de la traite. Par ailleurs, le GRETA a été informé que le bureau de la Rapporteuse nationale avait dispensé une formation sur la traite aux inspecteurs du travail. En octobre 2014, une vingtaine d'inspecteurs du SST ont participé à une formation sur la traite et l'identification des victimes dispensée par un membre du personnel du système d'assistance.

79. Le ministère finlandais des Affaires étrangères s'emploie également à mener des actions de sensibilisation à la traite et dispense une formation aux agents consulaires pour leur apprendre à reconnaître les signes de la traite et à la prévenir.

80. En outre, certaines villes, comme Helsinki, Oulu et Lappeenranta, ont organisé une formation sur la traite, essentiellement à l'intention des agents du service municipal des migrations et/ou des services de protection de l'enfance, afin d'améliorer leur capacité à identifier les victimes de la traite.

81. Le GRETA note les efforts déployés en Finlande pour former différents professionnels aux questions liées à la traite des êtres humains et considère que les autorités finlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour dispenser une formation spécialisée et continue aux professionnels qui peuvent entrer en contact avec des victimes de la traite, notamment aux policiers, aux procureurs, aux juges, aux inspecteurs du travail, aux agents municipaux, aux professionnels de santé, aux travailleurs sociaux et aux enseignants ; cette formation devrait aider ces professionnels à identifier les victimes de la traite, à les assister et à les protéger, y compris en facilitant leur indemnisation, et à faire condamner les trafiquants.

iii. Collecte de données et recherches

82. L'approche fondée sur les droits humains des politiques anti-traite que défend la Convention nécessite un suivi et une évaluation adéquats. Un élément essentiel réside dans la disponibilité, à intervalles réguliers, d'informations statistiques complètes portant à la fois sur les tendances de la traite et sur les résultats obtenus par les principaux acteurs de la lutte contre la traite. La collecte de données provenant de différentes institutions publiques et d'ONG soulève un problème de protection des données, en particulier lorsque cela concerne des données à caractère personnel. Des normes internationales ont été définies pour la collecte, le stockage, le transfert, la compilation et la diffusion de données. Afin de garantir le plein respect de ces normes, les Parties doivent appliquer des mesures et des techniques de protection des données appropriées. Une exigence supplémentaire à l'égard des politiques de lutte contre la traite respectueuses des droits humains consiste en la conduite de recherches et d'analyses portant une attention particulière aux droits et aux intérêts des victimes.

83. En Finlande, différentes institutions sont chargées de collecter des données sur la traite. En première ligne figure le ministère de l'Intérieur, notamment le Bureau national d'enquête (l'équipe spéciale chargée de la question des migrations illégales) et le Service des migrations. Le système d'assistance coordonné par le centre d'accueil de Joutseno collecte des statistiques sur le nombre de victimes orientées vers une assistance et celles qui reçoivent réellement une assistance. Les autorités municipales et les ONG qui sont susceptibles de détecter des victimes et de leur venir en aide tiennent également des statistiques sur leurs activités respectives. Néanmoins, il y a encore peu de temps, il n'existait pas d'accord concernant la responsabilité de la coordination des données sur tous les aspects de la traite. En outre, les données disponibles présentent des lacunes et des incohérences. Par exemple, il n'est pas possible de déterminer le nombre exact de délais de réflexion accordés. Comme indiqué au paragraphe 24, la collecte de données sur la traite relève du mandat du nouveau Coordonnateur national et l'on peut donc s'attendre à une amélioration de la coordination de la collecte de données.

84. Les autorités peuvent partager les données collectées pour faciliter les efforts de lutte contre la traite ou aider les victimes. L'article 52 de la loi sur la protection internationale dispose que l'accès aux informations contenues dans le « registre des personnes admises dans les centres d'accueil » et le « registre des représentants » peut être accordé, sous réserve des règles de confidentialité, au Service finlandais de l'immigration, à la police, aux services de contrôle aux frontières et aux centres pour le développement économique, les transports et l'environnement, lorsqu'ils ont besoin de ces informations pour mener à bien leurs missions concernant les demandeurs d'asile, obtenir une protection temporaire et assister les victimes de la traite.

85. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à développer et gérer un système de collecte de données complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en recueillant auprès de tous les acteurs principaux des données statistiques fiables, qui puissent être ventilées (en fonction du sexe, de l'âge, du type d'exploitation et du pays d'origine et/ou de destination). L'existence d'un système de collecte de données complet peut aider à la préparation, au suivi et à l'évaluation des politiques anti-traite et faciliterait aussi le travail du Rapporteur national. Ce système de collecte de données devrait être accompagné de toutes les mesures nécessaires pour respecter le droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale.

86. Ces dernières années en Finlande, différents acteurs ont entrepris des recherches considérables sur la traite et les questions liées à la traite. Des acteurs publics, tels que des ministères, ont créé des groupes de travail (par exemple, il existe plusieurs groupes de travail dirigés par le ministère de l'Intérieur) pour effectuer des recherches ou ont demandé à des universitaires de réaliser des études. Ainsi, le ministère de la Justice a demandé à des universitaires d'évaluer l'application de l'article 8 du chapitre 20 du CP (exploitation d'une victime de la prostitution), qui concerne aussi les victimes de la traite (étude publiée en septembre 2013)¹⁹.

87. L'Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance (HEUNI), basé à Helsinki, bénéficiant d'un financement public et affilié aux Nations Unies, figure parmi les institutions clés qui mènent des recherches sur la traite et les infractions liées à la traite en Finlande (et dans la région de la mer Baltique). Par exemple, l'HEUNI a publié trois études majeures sur la traite aux fins d'exploitation par le travail ces dernières années²⁰, ainsi que des études sur la traite aux fins d'exploitation sexuelle et de proxénétisme organisé²¹. Des études sur la traite ont aussi été menées par d'autres chercheurs²².

88. Le GRETA se félicite de l'attention accordée aux recherches sur les questions liées à la traite et invite les autorités finlandaises à continuer de mener et d'encourager ces recherches, car de tels travaux constituent une source d'information importante sur l'impact des politiques menées et peuvent servir de base pour de futures mesures. Parmi les domaines dans lesquels des recherches complémentaires sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur du phénomène de la traite en Finlande figurent la traite interne et les formes émergentes de traite, notamment la traite aux fins de mendicité forcée et de criminalité forcée.

¹⁹ *Seksikaupan kohteen hyväksikäyttö - Seksinostokiellon toimivuuden arviointi*, publication 39/2013 du ministère de la Justice.

²⁰ HEUNI Report Series No. 76, *Tuulikaapissa on tulijoita": Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaisten työntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalveluilla*, Anniina Jokinen, Natalia Ollus, Helsinki 2011 ; HEUNI Report Series No. 75, *Exploitation of migrant workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania: Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking*, Natalia Ollus, Anniina Jokinen and Matti Joutsen (eds.), Helsinki 2013 ; HEUNI Report Series No. 68, *Trafficking for Forced labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia*, Anniina Jokinen, Natalia Ollus and Kauko Aromaa (eds.), Helsinki 2011.

²¹ HEUNI Report Series No. 62, *Trafficking for sexual exploitation and organised procuring in Finland*, Minna Viuhko and Anniina Jokinen, Helsinki 2009.

²² E.g. Venla Roth, *Defining Human Trafficking and Identifying Its Victims*, Martinus Nijhoff Publishers 2011.

iv. *Coopération internationale*

89. La Convention impose aux Parties de coopérer les unes avec les autres, dans la mesure la plus large possible, aux fins de prévenir et de combattre la traite des êtres humains, de protéger et d'assister les victimes, et de mener des investigations concernant les infractions pénales connexes (article 32).

90. La coopération de la Finlande avec d'autres pays en matière de lutte contre la traite repose essentiellement sur des traités internationaux et des accords de coopération²³. La coopération avec les États membres de l'UE est assurée dans le cadre de la législation de l'UE ; au niveau opérationnel, elle se fait au sein d'Europol. L'échange d'informations est régi par la Convention de Schengen et l'Acquis de Schengen, qui ont été transposés en Finlande en 2001, et par la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne et la loi sur sa mise en œuvre. L'extradition des personnes ayant commis des infractions est couverte par la décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres. Des informations sont aussi échangées via Europol, sur la base de la décision du Conseil portant création d'Europol (2009/371/JAI). En Finlande, le Bureau national d'enquête est l'unité nationale d'Europol et le moyen par lequel les autorités compétentes communiquent. La Finlande participe également à la mise en œuvre, à l'échelle de l'UE, des dispositions du document d'orientation de l'UE intitulé « La stratégie de sécurité intérieure de l'UE en action : cinq étapes vers une Europe plus sûre »²⁴. Des informations sont aussi échangées dans le cadre de Frontex.

91. Le Bureau national d'enquête fait office de centre national de la Finlande pour Interpol, par l'intermédiaire duquel les demandes d'assistance opérationnelle sont transmises. Le Service finlandais des douanes et le Service finlandais de la surveillance des frontières peuvent aussi utiliser le canal d'Interpol par l'intermédiaire du Bureau national d'enquête.

92. En outre, la Finlande participe à la Task force de la mer Baltique sur le crime organisé (BSTF) créé dans le cadre du Conseil des États de la mer Baltique (CEMB) et à la Task force contre la traite des êtres humains (TF-THB)²⁵.

93. Les principaux accords bilatéraux en lien avec l'article 32 de la Convention sont des accords de prévention de la criminalité que la Finlande a conclus avec les États membres de l'UE suivants : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Hongrie. Ces accords bilatéraux contiennent des dispositions sur la coopération entre les autorités compétentes en matière de prévention et de détection des infractions et de lutte contre la criminalité et en matière d'enquêtes. La police et le Service de surveillance des frontières ont également conclu des accords administratifs de coopération avec des États étrangers.

94. En vertu de la loi sur l'assistance juridique internationale en matière pénale (4/1994 – article 2), l'assistance juridique internationale comprend la notification de tout document concernant le traitement d'une affaire criminelle ; l'audition de témoins et d'experts ; l'utilisation de mesures coercitives pour obtenir des éléments de preuve ou faire appliquer des mesures confiscatoires ; l'exécution de mesures de poursuite ; et l'autorisation d'accès aux données contenues dans le casier judiciaire.

²³ Outre les conventions mentionnées aux paragraphes 12 et 13, la Convention relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale (la Convention de Prüm) et son accord de mise en œuvre ; la Convention sur l'assistance mutuelle et la coopération entre les administrations douanières (la Convention Naples II) conclue entre les États membres de l'UE ; la Convention entre la Finlande, l'Islande, la Norvège, la Suède et le Danemark sur l'entraide en matière douanière.

²⁴ COM(2010) 673 final.

²⁵ La Task force de la mer Baltique sur le crime organisé est un réseau de personnes responsables de la coopération opérationnelle entre les services de répression des 11 États membres du CEMB, voir <http://www.cbss.org/safe-secure-region/tfthb/>

95. La législation finlandaise ne prévoit pas d'obstacles à l'échange d'informations mentionné à l'article 34 de la Convention. Conformément à l'article 30 de la loi de 1999 sur la transparence des activités gouvernementales, les autorités d'un État étranger peuvent se voir autoriser l'accès à des informations classifiées lorsqu'un tel accès est prévu par un accord ayant force contraignante pour la Finlande. En outre, conformément à l'article 6 de la loi sur la transposition nationale de la législation entrant dans le champ d'application des dispositions de la décision-cadre du Conseil relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, les services répressifs compétents sont tenus d'autoriser les services répressifs d'un autre État membre à accéder aux informations et renseignements concernant une enquête judiciaire ou une opération de police judiciaire, y compris de leur propre initiative, si cela est censé renforcer la prévention ou faire avancer l'enquête. Cependant, le GRETA a été informé que la coopération avec d'autres pays, en particulier en Asie, a parfois pris du temps ou n'a pas pu être établie, faute de réponse des autorités des pays concernés.

96. En vertu de l'article premier de la loi sur les équipes communes d'enquête (1313/2002), l'autorité responsable des enquêtes préliminaires peut passer un accord avec l'autorité compétente d'un État étranger pour créer une équipe commune d'enquête, qui sera chargée de mener l'enquête préliminaire sur une infraction. Des équipes communes d'enquête (ECE) créées avec certains pays, dont la République tchèque, l'Estonie, la France et le Royaume-Uni, ont permis d'enquêter avec succès sur des infractions de traite.

97. Le service pour la politique de développement du ministère des Affaires étrangères soutient des programmes de coopération au développement dans plusieurs pays, comme le font d'autres services et unités du même ministère. Selon les autorités finlandaises, en défendant les droits des femmes et des enfants et en contribuant à la réduction de l'extrême pauvreté, les programmes ont pour objectif de soutenir la lutte contre la traite. La Finlande soutient également divers projets d'organisations internationales et de la société civile concernant la prévention de la traite et la protection des victimes. La Finlande a ainsi contribué à des projets concernant la traite au Cambodge, au Nigeria et dans les Balkans occidentaux. Par exemple, elle a apporté son soutien financier à un projet mis en œuvre de 2014 à 2016 en Albanie. La Mission évangélique luthérienne finlandaise a également reçu une aide pour des projets de lutte contre la traite en Asie du Sud-Est, où elle aide des personnes qui avaient été soumises à la traite à se réinsérer, y compris en leur proposant une formation professionnelle.

98. **Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités finlandaises dans le domaine de la coopération internationale pour lutter contre la traite et invite les autorités à continuer de développer la coopération internationale en vue de prévenir la traite, d'aider les victimes de la traite et de poursuivre les trafiquants, y compris en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans les pays d'origine.**

2. Mise en œuvre par la Finlande de mesures visant à prévenir la traite des êtres humains

99. En vertu de l'article 5 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures coordonnées afin de prévenir la traite des êtres humains, en associant à ces mesures, le cas échéant, des ONG, d'autres organisations compétentes et d'autres éléments de la société civile. La Convention établit que les Parties doivent également prendre des mesures pour décourager la demande, renforcer les contrôles aux frontières et assurer l'intégrité et la sécurité des documents de voyage ou d'identité (articles 6 à 9).

a. Actions de sensibilisation

100. Un site web multilingue (www.humantrafficking.fi) a été lancé en 2010 sous la direction du ministère de l'Intérieur et en coopération avec d'autres autorités compétentes et des acteurs de la société civile. Le site web donne des informations sur la traite et des conseils pour les victimes de la traite et les personnes susceptibles de rencontrer des victimes.

101. Entre juillet 2012 et juin 2014, le Service finlandais de l'immigration et les centres d'accueil de Joutseno et d'Oulu ont mis en œuvre un projet visant à développer le système de services destinés aux demandeurs d'asile vulnérables (projet Hapke), dont des victimes de la traite. Le budget du projet s'élevait à 190 000 euros, dont 75 % étaient financés par le Fonds européen pour les réfugiés. Le projet a englobé des contributions au site web susmentionné, mais aussi l'élaboration d'une brochure pour les demandeurs d'asile (intitulée « Travailler en Finlande »), qui donne des informations sur les droits des travailleurs et l'aide dont ils peuvent bénéficier. La brochure initiale a depuis été modifiée pour s'adresser à tous les migrants. Elle a été distribuée à certaines ambassades de Finlande à l'étranger et à d'autres parties intéressées. Elle est actuellement disponible en 16 langues sur le site web du Service finlandais de l'immigration, ainsi que dans les centres d'accueil. Un document présentant les droits des travailleurs et destiné aux demandeurs d'asile a aussi été élaboré et envoyé à tous les centres d'accueil.

102. Dans le cadre du projet Hapke, le Service finlandais de l'immigration, le Bureau national d'enquête, la Rapporteuse nationale sur la traite des êtres humains, la Fédération des syndicats (SAK) et Victim Support Finlande ont conçu un dépliant de sensibilisation au risque de traite, qui a été traduit en plusieurs langues. Il est prévu d'élaborer une version de poche pour les inspecteurs du Service de sécurité et de santé au travail (SST), qui la remettront aux salariés lors des inspections. Certains inspecteurs du SST remettent aussi une carte de visite sur laquelle figurent des informations sur les services auxquels les victimes de la traite peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide.

103. En 2012, la police finlandaise a lancé une campagne intitulée « *Olen olemassa* » (« J'existe »), soutenue par la Rapporteuse nationale. Des affiches de la campagne ont été distribuées aux services de police, ainsi qu'à d'autres autorités et partenaires. La campagne a contribué à faire connaître les recommandations du Conseil national de la police sur la manière d'intervenir en cas de traite ou d'infractions similaires et sur l'aide à apporter aux victimes de la traite.

104. La Rapporteuse nationale et le bureau de l'OIM en Finlande ont lancé en décembre 2012 une campagne conjointe intitulée « La traite n'est pas un conte de fées ». La campagne comprenait une vidéo inspirée d'une nouvelle version d'un célèbre tango finlandais, *Satumaa* (« le pays des contes de fées »), dans laquelle on voit une jeune mère qui confie sa fille à ses parents pour partir travailler en Finlande et offrir des conditions de vie meilleures à sa famille, mais qui finit par être soumise à la traite aux fins d'exploitation sexuelle. La campagne comprenait également deux annonces à la radio et deux annonces dans la presse écrite, ainsi qu'un site web : <http://ihmiskauppaieiolesatua.fi>. Elle s'inscrivait dans le prolongement de la campagne d'octobre 2011 intitulée « Le travail que personne ne veut faire », qui avait aussi été lancée conjointement par la Rapporteuse nationale et l'OIM.

105. L'ambassade de Finlande à Tallinn coordonne une campagne d'information (« Black Future ») en Estonie, qui s'adresse aux personnes travaillant dans l'économie parallèle, particulièrement dans le secteur du bâtiment. La campagne donne des informations sur le numéro fiscal nécessaire pour pouvoir travailler sur des chantiers en Finlande et aborde des questions concernant les droits des travailleurs.

106. Certaines ONG, comme Pro-Tukipiste, donnent des informations sur la traite et les services vers lesquels se tourner pour obtenir de l'aide, dans le cadre de leur travail de proximité. Cependant, les ONG ne disposent d'aucun financement pour mener des activités de sensibilisation.

107. Malgré les efforts décrits ci-dessus, la Rapporteuse nationale, dans son rapport de 2014 au Parlement, indique que la prévention est probablement l'aspect le plus négligé de la lutte contre la

traite en Finlande. Elle considère que les actions préventives menées manquent de cohérence. Le GRETA constate l'absence d'analyse de l'impact des mesures de sensibilisation.

108. Tout en prenant note avec satisfaction des campagnes de sensibilisation et du projet HAPKE, **le GRETA considère qu'il est nécessaire, en Finlande, de renforcer les mesures de sensibilisation aux risques de traite et aux droits des victimes, surtout parmi les migrants. Le GRETA considère aussi qu'il faudrait concevoir les futures actions de sensibilisation en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées et les centrer sur les besoins identifiés. La réussite de ces initiatives est liée à une collecte de données efficace, à un budget suffisant et à des évaluations régulières.**

b. Mesures destinées à décourager la demande

109. Les dispositions de la Convention consacrées aux mesures destinées à décourager la demande de services fournis par des victimes de la traite, en particulier des femmes et des enfants, doivent être considérées comme imposant aux Parties l'obligation positive d'adopter ou de renforcer de telles mesures, quelle que soit la forme d'exploitation aux fins de laquelle la traite est pratiquée (voir paragraphe 108 du rapport explicatif de la Convention). Comme indiqué dans les *Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations des Nations Unies*, les stratégies de prévention de la traite doivent s'attaquer à la demande, qui est à l'origine du problème²⁶.

110. Le caractère d'infraction pénale est conféré au fait d'utiliser les services sexuels d'une victime de la traite en vertu de l'article 8 du chapitre 20 du Code pénal, qui dispose ce qui suit : « est condamnée à une amende ou à une peine d'emprisonnement de six mois au maximum toute personne qui, par la promesse ou l'offre d'une rémunération représentant un avantage économique direct, incite une personne qualifiée de victime en vertu de l'article 9 ou 9a du chapitre 20, ou de l'article 3 ou 3a (traite des êtres humains) du chapitre 25, à avoir des rapports sexuels ou à se livrer à un acte sexuel comparable, à moins que cette incitation ne soit punie au titre de l'article 8a, qui vise l'exploitation d'une victime de la prostitution.

111. Il y a depuis quelques années un débat en Finlande sur les mesures destinées à décourager la demande, notamment par le biais de l'incrimination de l'achat de services sexuels. Le ministère de la Justice a fait réaliser une étude sur l'application de l'article 8 du chapitre 20 du CP. Le rapport de cette étude, publié en 2013, recommandait de prévoir la possibilité d'imposer des sanctions pénales aux clients de personnes exerçant des activités de prostitution (c'est-à-dire d'appliquer le « modèle suédois »)²⁷. Cependant, les partis politiques au Gouvernement sont partagés sur la question et, pour l'instant, l'introduction d'une telle législation ne fait pas l'unanimité. En revanche, une proposition gouvernementale qui visait à modifier l'article 8 du chapitre 20 du CP a été adoptée le 14 mars 2015. La modification adoptée permet l'engagement de poursuites contre un client qui a été négligent et n'a pas reconnu une victime, alors qu'il aurait normalement dû être en mesure de conclure que la personne qui vendait des services sexuels était une victime de la traite.

²⁶ Principe 4 de l'addendum au rapport présenté au Conseil économique et social par le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme (E/2002/68/Add.1), www.ohchr.org/Documents/Publications/Traffickingfr.pdf

²⁷ *Seksikaupan kohteen hyväksikäyttö - Seksinostokiellon toimivuuden arviointi*, publication 39/2013 du ministère de la Justice.

112. Le GRETA rappelle qu'en vertu de l'article 19 de la Convention, les Parties doivent envisager l'incrimination de l'utilisation, en connaissance de cause, des services d'une victime de la traite. Cette disposition vise tant le client d'une victime de la traite aux fins d'exploitation sexuelle que le client d'une victime de travail ou de services forcés, d'esclavage ou de pratiques analogues à l'esclavage, de servitude ou de prélèvement d'organes²⁸. **Le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient intensifier leurs efforts destinés à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail, en partenariat avec le secteur privé et la société civile. Dans ce contexte, le GRETA invite les autorités finlandaises à envisager d'ériger en infraction pénale le fait d'utiliser des services résultant d'une exploitation par le travail en sachant que la personne concernée est victime de la traite.**

c. Initiatives économiques, sociales et autres en faveur des groupes vulnérables à la traite

113. Les demandeurs d'asile figurent parmi les groupes sociaux les plus vulnérables à la traite en Finlande. En effet, plus de 60 % des personnes admises dans le système d'assistance étaient des demandeurs d'asile. Les mesures prises en faveur des demandeurs d'asile vulnérables ont déjà été décrites aux paragraphes 101 et 102.

114. Au niveau national, une multitude de mesures sont destinées à prévenir la marginalisation et l'exclusion sociale et à promouvoir la santé et la protection sociale des groupes défavorisés, notamment ceux qui sont vulnérables à la traite. Ces mesures comprennent la réduction de la pauvreté, des inégalités et de l'exclusion sociale, une meilleure protection familiale, une participation accrue à la société et des services sanitaires et sociaux pour tous ; des mesures sont aussi spécialement destinées aux personnes en situation de vulnérabilité. D'autres mesures consistent à promouvoir l'emploi comme meilleure protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, à développer le marché de l'emploi, à axer la fiscalité et la protection sociale sur la participation, et à faire en sorte que le système de compléments de revenus, les services municipaux et les services de l'emploi forment un ensemble cohérent.

115. Le Programme national de développement pour la protection sociale et les soins de santé (Kaste) vise à prévenir l'exclusion sociale, notamment en révisant les procédures relatives au travail social avec des adultes, en facilitant l'accès à une aide en cas de problèmes de santé mentale et d'abus de substances illicites, et en créant de nouveaux moyens de trouver un emploi pour les jeunes et les adultes qui sont « difficilement employables ». Il a également réduit le nombre de sans-abris qui vivent depuis longtemps dans la rue.

116. Au niveau municipal, les services sociaux et la commission des soins de santé de la ville d'Helsinki ont décidé en août 2013 d'enquêter sur les dispositifs qui pourraient être mis en place pour dispenser des soins de santé aux personnes qui n'ont pas de papiers (un rapport national sur le même thème a été élaboré et publié en 2014). La ville d'Helsinki a ensuite décidé de fournir des soins de santé aux migrants sans papiers, mais au moment de l'élaboration du présent rapport, les modalités pratiques n'avaient pas encore totalement été mises en place. Dans l'intervalle, Global Clinic, qui existe depuis 2011 et qui est géré par une ONG, continue de dispenser gratuitement des soins de santé aux migrants sans papiers. Le personnel médical travaille bénévolement, l'équipement est très rudimentaire et les médicaments disponibles, dont l'offre est limitée, sont en partie financés par des dons. L'aide financière totale apportée en 2013 par la ville d'Helsinki aux ONG qui assurent des services sociaux et de santé, y compris à celles qui travaillent avec les victimes de traite, avoisinait les 5 millions d'euros.

117. Comme indiqué au paragraphe 34, l'ONG Pro-tukipiste propose des services sociaux et de soins de santé facilement accessibles, ainsi que des conseils juridiques, aux personnes qui travaillent dans l'industrie du sexe, dont des victimes potentielles de la traite et des personnes identifiées comme victimes de la traite. Il semblerait toutefois que les mesures économiques et sociales destinées à renforcer l'autonomie des personnes en situation de vulnérabilité ne bénéficient pas de ressources

²⁸

Rapport explicatif de la Convention, paragraphe 231.

suffisantes en Finlande. Par exemple, des services sanitaires et sociaux facilement accessibles ne sont pas disponibles dans toutes les régions.

118. **Le GRETA note les mesures prises par les autorités finlandaises en faveur des groupes vulnérables à la traite et considère que les autorités devraient continuer à développer la prévention au moyen de mesures sociales et économiques destinées à renforcer l'autonomie de ces personnes, y compris en intégrant la prévention de la traite des êtres humains dans les politiques destinées aux enfants non accompagnés, aux demandeurs d'asile et aux travailleurs migrants.**

d. Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration

119. La loi sur le Service de surveillance des frontières (578/2005), qui est entrée en vigueur en 2005, prévoit davantage de situations dans lesquelles le Service de surveillance des frontières est habilité à mener des enquêtes préliminaires sur des violations du régime frontalier, l'entrée illégale sur le territoire finlandais et la traite.

120. À l'aéroport international d'Helsinki Vantaa, un contrôle automatisé des passeports a été mis en place sous la forme de portiques automatiques pour un certain nombre de nationalités considérées comme présentant un risque peu élevé sur le plan des migrations irrégulières et de la traite. Ce système permet aux gardes-frontières d'affecter le maximum de ressources aux vols considérés comme présentant un risque élevé.

121. Selon le Service finlandais de surveillance des frontières, le nombre de tentatives d'utilisation frauduleuse des passeports d'autrui est en hausse, surtout pour entrer dans l'espace Schengen. Dix-neuf personnes ont été arrêtées en 2013 aux frontières finlandaises : elles tentaient d'entrer en Finlande avec le vrai passeport d'une autre personne, mais aucun de ces passeports n'était finlandais. En cas de doute, les gardes-frontières peuvent demander aux individus suspects de passer par les portiques automatisés dont les dispositifs d'analyse biométrique établissent le degré de similitude entre la photo du passeport et la personne. Les gardes-frontières de l'aéroport d'Helsinki Vantaa disposent également d'autres appareils sophistiqués pour vérifier l'authenticité des documents de voyage.

122. Des informations sur les possibilités de migration légale en Finlande sont données dans la langue locale par le service accueillant le public dans les ambassades et les consulats, ainsi que sur les sites web des missions diplomatiques. En outre, le Service finlandais de l'immigration fournit des informations et des conseils sur la migration légale en plusieurs langues, dans ses bureaux, par téléphone et sur son site web.

123. **Le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient poursuivre leurs efforts pour :**

- **détecter et prévenir la traite par des mesures de contrôle aux frontières ;**
- **établir une liste de contrôle destinée à détecter les risques potentiels de traite dans le cadre de la procédure de demande de visas.**

e. Mesures visant à assurer la qualité, la sécurité et l'intégrité des documents de voyage et d'identité

124. Les passeports finlandais comportent un support de stockage, ainsi que le prévoit le règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres.

125. Les documents de voyage délivrés à des citoyens étrangers résidant en Finlande en vertu du chapitre 8 de la loi sur les étrangers sont le passeport des étrangers et le document de voyage des réfugiés. Pour ce qui est de la sécurité des documents et de la sécurité de leur délivrance, ces documents équivalent à des passeports de citoyens finlandais. En vertu de l'article 33a de la loi sur les étrangers, une carte de séjour est délivrée pour prouver que la personne concernée est autorisée à séjourner sur le territoire finlandais. La carte de séjour est conforme au règlement (CE) n° 1030/2002 du Conseil établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers, ainsi qu'au règlement (CE) n° 380/2008 du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers (règlement modificatif).

126. C'est normalement le laboratoire de police scientifique du Bureau national d'enquête qui est chargé d'examiner la légalité et la validité des documents. Le Service de surveillance des frontières dispose également des moyens techniques nécessaires pour vérifier la légalité et la validité des documents. Le Registre des étrangers contient les passeports des étrangers et les documents de voyage des réfugiés.

3. Mise en œuvre par la Finlande des mesures visant à protéger et promouvoir les droits des victimes de la traite des êtres humains

a. Identification des victimes de la traite des êtres humains

127. L'article 10 de la Convention exige des Parties qu'elles adoptent des mesures pour identifier les victimes. Pour ce faire, les Parties doivent mettre à la disposition de leurs autorités compétentes des personnes formées et qualifiées en matière de prévention et de lutte contre la traite des êtres humains, d'identification des victimes, notamment des enfants, et de soutien à ces personnes. Identifier une victime de la traite demande du temps et la Convention établit donc que, lorsque les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de traite, les Parties doivent s'assurer qu'elle ne soit pas éloignée de leur territoire jusqu'à la fin du processus d'identification et qu'elle bénéficie de l'assistance prévue par la Convention.

128. A l'époque de la visite de la délégation du GRETA en Finlande, la législation finlandaise ne régissait pas le processus d'identification d'une victime de la traite. Elle ne précisait pas non plus l'autorité compétente pour procéder à l'identification formelle. Il n'existait pas de mécanisme national d'orientation qui aurait donné aux pouvoirs publics, aux collectivités locales et aux ONG un cadre dans lequel ils auraient pu partager des informations sur les victimes potentielles, coordonner leur identification et les orienter vers une assistance. Dans la pratique, une victime potentielle de la traite peut être identifiée par des agents de la police, de la police aux frontières ou des services de l'immigration, par des inspecteurs du travail, des responsables de la protection de l'enfance ou des services sociaux ou tout acteur de la société civile (une ONG, par exemple). Les différentes agences et ONG utilisent leurs propres listes d'indicateurs pour identifier les victimes. Les victimes peuvent décider elles-mêmes de prendre contact avec les autorités et toute personne a la possibilité de signaler des cas présumés de traite. A cette fin, deux services d'assistance téléphonique ont été créés et sont disponibles 24 heures sur 24. Le premier service est géré par le système d'assistance établi au centre d'accueil de Joutseno et il est spécialisé pour les cas de traite²⁹. L'autre service, dirigé par l'ONG « Monika » (Association multiculturelle de femmes), n'est pas spécifiquement consacré à la traite mais peut également servir à signaler de tels cas.

129. Les autorités responsables des enquêtes préliminaires se forment un avis sur la qualité potentielle de victime de la traite de la personne concernée lorsqu'elles décident d'ouvrir une enquête préliminaire sur un cas présumé de traite (en présence de raisons suffisantes de suspecter un cas de traite, ainsi que le prévoit la loi sur les enquêtes judiciaires) et lorsqu'elles octroient un délai de réflexion au titre de la loi sur les étrangers à une victime de la traite en situation irrégulière dans le pays. Les autorités responsables des enquêtes préliminaires n'ont pas besoin de soumettre une

²⁹

Le numéro d'appel (0295463177) est diffusé au moyen d'affiches et de dépliants et sur le site web www.ihmiskauppa.fr

proposition écrite en vue de l'admission d'une victime dans le système d'assistance, contrairement aux autres autorités et aux ONG.

130. Les inspecteurs du Service de sécurité et de santé au travail (SST) ont le droit de mener des inspections partout où un travail, y compris un travail agricole, est effectué ou est présumé être effectué. Les inspections peuvent également avoir lieu dans des lieux privés, s'il est nécessaire de prévenir une atteinte à la vie ou un grand risque pour la santé du travailleur. Comme indiqué au paragraphe 32, les inspecteurs du SST ne sont pas compétents pour enquêter sur les infractions de traite. Ils ont reçu des consignes sur la manière de réagir face à un cas présumé de traite. Ils doivent informer la police de la situation et lui donner des informations sur les signes de traite. Ils peuvent également orienter les victimes potentielles de la traite vers le système d'assistance, avec le consentement de la personne concernée. Quelques employés étrangers ont été adressés au système d'assistance par des inspecteurs du SST, mais l'on ne dispose pas d'informations sur la question de savoir si ces soupçons ont fait l'objet d'une enquête et, dans l'affirmative, si l'enquête a été ouverte pour traite des êtres humains ou pour discrimination abusive en matière d'emploi. La police et le SST organisent parfois des descentes communes sur les lieux de travail, ce qui a permis d'identifier des victimes de la traite. La Fédération des syndicats « SAK » et la Confédération des industries finlandaises ont toutes deux souligné la nécessité de donner davantage de moyens aux inspecteurs du SST.

131. Les ONG et d'autres acteurs de la société civile peuvent être amenés à détecter des victimes potentielles de la traite dans le cadre de leurs missions de proximité ou d'assistance. Les ONG jouent un rôle important dans l'identification des victimes qui craignent d'établir un premier contact avec les autorités ou qui redoutent les conséquences d'une telle prise de contact. À titre d'exemple, l'ONG Pro-tukipiste, qui propose aux travailleurs du sexe des services sanitaires et sociaux facilement accessibles, engage un processus d'identification lorsque des signes de traite transparaissent dans les informations communiquées par un client. La personne concernée reçoit alors des informations sur le système d'assistance, la procédure pénale et la possibilité de résider dans le pays ; avec son consentement, une proposition est faite concernant son admission dans le système d'assistance. Ce dernier est souvent consulté de manière anonyme. Lorsque la victime est admise dans le système d'assistance, une décision est également prise sur une éventuelle poursuite de la coopération avec Pro-tukipiste concernant la prestation de services à la victime. Cependant, Pro-tukipiste ne reçoit pas de fonds pour l'identification d'une victime et la prestation de services d'aide lorsque la personne n'a pas encore été admise dans le système d'assistance ou lorsqu'elle en a été exclue.

132. Des ONG se sont dites préoccupées par le fait que l'on ne sache pas clairement quelles sont les autorités compétentes pour identifier formellement les victimes de la traite. Selon la Rapporteuse nationale et des ONG, en raison de l'absence de procédure nationale officielle d'identification et d'orientation définissant clairement des règles, des responsabilités et des indicateurs pour l'identification, les victimes de la traite ne sont pas identifiées en tant que telles (moins encore lorsqu'elles sont soumises à une forme d'exploitation liée à la prostitution) et ne reçoivent ni protection ni assistance. Les personnes qui ne sont pas admises dans le système d'assistance, ou qui ne le souhaitent pas, risquent de continuer à subir la situation de traite.

133. La Rapporteuse nationale a relevé certaines lacunes dans l'identification des victimes de la traite aux fins d'exploitation sexuelle en Finlande. Ainsi, les activités des salons de massage thaï présentent des caractéristiques de la traite aux fins d'exploitation sexuelle. Au cours des quatre dernières années, la police a enquêté sur une dizaine de cas présumés de proxénétisme en rapport avec des salons de massage thaï. S'il est difficile pour les procureurs de rassembler suffisamment de preuves pour faire condamner les proxénètes, la Cour d'appel d'Helsinki a cependant démontré dans une affaire que le client devait d'abord payer un forfait de massage avant de pouvoir acheter des services sexuels, au profit du propriétaire de l'établissement. Ce dernier a été condamné pour proxénétisme. Selon la Rapporteuse nationale, des éléments font penser que certaines des femmes qui travaillent dans des salons de massage sont des victimes potentielles de la traite : elles ne parlent généralement pas le finnois, sont souvent hébergées sur leur lieu de travail et ont des dettes envers le propriétaire du salon, en raison de diverses charges fictives (par exemple, pour les titres de séjour ou l'accès à internet)³⁰. La Rapporteuse nationale a aussi indiqué que la police avait mené une enquête pour proxénétisme sur une affaire concernant des femmes nigérianes, mais ces femmes ont été expulsées de Finlande après l'enquête préliminaire et le procureur a abandonné les poursuites contre le proxénète présumé. Selon la Rapporteuse nationale, ce cas présentait des caractéristiques de la traite et la police aurait dû utiliser la liste d'indicateurs de la traite lors des interrogatoires³¹.

134. Les saisonniers, essentiellement originaires de Thaïlande, qui viennent en Finlande pour y cueillir des baies pourraient, dans certaines situations, être considérés comme des victimes de la traite. La législation finlandaise autorise les cueilleurs de baies à entrer sur le territoire finlandais pour y cueillir des baies et les vendre à de grandes sociétés. Un certain nombre d'intermédiaires, pour la plupart thaïlandais, participent au recrutement des cueilleurs de baies et s'occupent notamment des modalités de voyage, de transport et d'hébergement, en échange d'une rémunération. Lorsque la saison est mauvaise, les cueilleurs de baies peuvent perdre beaucoup d'argent et accumuler les dettes dans leur pays d'origine. Le ministère finlandais de l'Emploi et de l'Économie et le ministère des Affaires étrangères ont fait réaliser une étude sur la situation des cueilleurs de baies et la manière dont leur protection pourrait être améliorée. Une recommandation clé a été formulée dans le rapport qui a été publié à la suite de cette étude : les cueilleurs de baies qui obtiennent un visa pour se rendre en Finlande devraient signer un contrat de travail avec une entreprise de transformation des baies au lieu d'être considérés comme des entrepreneurs indépendants³².

135. En ce qui concerne l'identification des victimes de la traite parmi les demandeurs d'asile, l'organe compétent pour statuer sur les demandes d'asile est le Service finlandais de l'immigration. Le GRETA a été informé qu'en 2013, le délai de traitement était en moyenne de 122 jours ; les dossiers impliquant des enfants, considérés comme prioritaires, ont toutefois été traités plus rapidement. En cas de doute sur la question de savoir si un demandeur d'asile pourrait être victime de traite, les fonctionnaires du service de l'immigration utilisent des indicateurs similaires à ceux utilisés par la police. Comme indiqué au paragraphe 77, les fonctionnaires du service de l'immigration bénéficient d'une formation régulière sur la traite.

136. Comme indiqué au paragraphe 67, le nombre d'enfants identifiés comme victimes de la traite est faible en Finlande, en termes relatifs et absolus. La plupart de ces enfants ont demandé l'asile en Finlande. Le phénomène de la traite des enfants est insuffisamment connu et aucune procédure d'identification des enfants victimes de la traite n'a été établie au niveau national. Il y a parfois une certaine incertitude, chez les autorités et chez les agents des différents services de protection de l'enfance, quant à la question de savoir s'ils sont autorisés à s'échanger des informations sans enfreindre les règles de confidentialité ou de protection des données ; par conséquent, des améliorations pourraient être apportées à la coordination et à l'uniformisation des procédures concernant les enfants qui sont des victimes potentielles de la traite. Au cours de la visite, la délégation du GRETA a été informée d'un cas de mendicité d'enfants roumains en Finlande, qui semblait présenter des indices potentiels de traite. Les autorités finlandaises ont mené l'enquête en coopération avec les autorités roumaines (les enfants étaient retournés en Roumanie entre-temps).

³⁰ Rapport 2014 de la Rapporteuse nationale au Parlement, pages 56-60.

³¹ Rapport 2014 de la Rapporteuse nationale au Parlement, pages 64-65.

³² Markku Wallin, *Ehdotuksia ulkomaalaisten marjanpoimijoiden olosuhteisiin liittyvien epäkohtien korjaamiseksi*, rapport publié le 28 février 2014.

140. **Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à améliorer les procédures d'identification pour faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :**

- **instaurer un mécanisme national d'identification et d'orientation clair, qui définisse les rôles et les responsabilités des différents acteurs et favorise une approche interinstitutionnelle de l'identification des victimes en y associant les ONG, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les professionnels de santé, les agents municipaux et d'autres acteurs pertinents ;**
- **fournir aux professionnels qui sont en première ligne des indicateurs opérationnels, des orientations, une formation et des « trousseaux à outils » à utiliser lors de l'identification ; il faudrait harmoniser ces indicateurs, les communiquer aux différents acteurs et les mettre à jour régulièrement, pour tenir compte de l'évolution permanente des caractéristiques des victimes de la traite ;**
- **veiller à ce que, dans la pratique, l'identification soit dissociée de la coopération de la victime à l'enquête ;**
- **améliorer la détection proactive des victimes de la traite, la collecte de renseignements et le partage d'informations entre les acteurs concernés, en particulier pour ce qui est de l'exploitation sexuelle et des nouvelles formes de traite, comme la mendicité forcée ;**
- **mettre en place un mécanisme d'identification spécifique, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui ait recours à des spécialistes de l'enfance, qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale et qui renforce la détection des victimes de traite parmi les mineurs non accompagnés.**

b. Assistance aux victimes

141. La Convention requiert des Parties qu'elles prennent des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social, en tenant compte de leurs besoins en matière de sécurité et de protection, en coopération avec les ONG et d'autres organisations engagées dans l'assistance aux victimes. L'assistance doit être fournie sur une base consensuelle et informée, prenant dûment en compte les besoins spécifiques des personnes en situation vulnérable et des enfants, et ne doit pas être subordonnée à la volonté des victimes de témoigner (article 12). La nécessité de prendre en considération les besoins des victimes figure également dans les dispositions de la Convention relatives au permis de séjour temporaire (article 14) et aux droits des enfants victimes de la traite (article 12, paragraphe 7). La Convention prévoit également que l'assistance aux victimes de la traite doit inclure un hébergement convenable et sûr.

142. En Finlande, l'assistance aux victimes de la traite est régie par l'article 35 de la loi sur la protection internationale, qui dispose que les pouvoirs publics, les ONG et d'autres partenaires peuvent orienter les victimes potentielles de la traite vers le système d'assistance. En vertu de l'article 33 de la loi sur la protection internationale, le système d'assistance englobe les mesures d'aide et les services suivants : conseils juridiques ; aide d'urgence (y compris thérapies) ; services sociaux ; soins de santé ; services de traduction et d'interprétation ; hébergement ; indemnité d'accueil ou complément de revenus ; aide au retour volontaire, ainsi que d'autres mesures de soins ou de protection nécessaires.

143. Un système d'assistance des victimes de la traite a été créé en 2006 ; il est coordonné par le Service finlandais de l'immigration. Depuis le 12 novembre 2012, le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Joutseno est chargé de coordonner l'assistance à l'ensemble des victimes de la traite à travers la Finlande³⁶. Une équipe a été spécialement constituée pour s'occuper des victimes de la

³⁶ Entre 2006 et novembre 2012, le centre d'accueil d'Oulu était chargé de coordonner l'assistance aux enfants victimes de la traite.

traite : elle est composée de cinq membres du personnel et dirigée par le directeur du centre d'accueil de Joutseno.

144. Les victimes avérées ou potentielles de la traite sont orientées vers le centre d'accueil de Joutseno pour qu'une décision soit prise concernant leur admission dans le système d'assistance. Les demandes d'admission dans le système d'assistance peuvent être déposées par un fonctionnaire, un prestataire de services ou la victime elle-même, mais dans tous les cas le consentement de la victime est nécessaire. Depuis 2006, la plupart des victimes de la traite qui ont été orientées vers une assistance ont été envoyées par des organismes gouvernementaux (environ 200 personnes), des ONG (une soixantaine de personnes) ou des avocats (environ 80 personnes) ; une quarantaine de victimes se sont présentées d'elles-mêmes. En 2014, la majorité des victimes d'exploitation sexuelle soutenues par le système d'assistance avaient été exploitées hors de Finlande, alors que la majorité des victimes d'exploitation par le travail avaient été exploitées en Finlande.

145. Lorsqu'une demande d'assistance est reçue, le cas de la personne concernée est examiné et, si nécessaire, on lui pose des questions lors d'un entretien. Les décisions concernant l'admission dans le système d'assistance sont prises par le directeur du centre d'accueil de Joutseno, qui est assisté par une équipe d'évaluation pluridisciplinaire. En 2013, cette équipe comptait 11 personnes, dont des représentants des services répressifs, du service de l'immigration et des services de protection de l'enfance, mais aussi un infirmier du centre d'accueil de Joutseno. Si nécessaire, l'équipe d'évaluation pluridisciplinaire peut aussi consulter des experts externes comme des agents du Service de sécurité et de santé au travail (SST), des spécialistes de la protection de l'enfance, des agents municipaux ou des professionnels de santé. Les tâches de l'équipe consistent à évaluer les besoins de la victime en matière d'assistance et de protection, à procéder à une analyse des risques et de la sécurité, et à trouver un hébergement approprié pour la victime.

146. Selon les autorités finlandaises, le système d'assistance reste facilement accessible et l'admission dans le système ne dépend pas de critères comme l'ouverture d'une enquête judiciaire ou la nationalité de la victime ou sa situation au regard du droit de séjour (les citoyens finlandais et les ressortissants de l'UE peuvent également bénéficier d'une assistance). Selon les données fournies par le centre d'accueil de Joutseno, 55 demandes d'admission dans le système d'assistance ont été faites en 2010 (52 personnes ont été effectivement admises). Il y a eu 64 demandes et 52 admissions en 2011, 61 demandes et 53 admissions en 2012, et 128 demandes et 55 admissions en 2013. Cependant, selon la Rapporteuse nationale, environ un tiers des demandes sont rejetées³⁷. En cas de rejet de la demande d'admission dans le système d'assistance, la personne concernée est informée par écrit des raisons qui justifient cette décision ; elle peut saisir le tribunal administratif pour contester cette décision (même si aucun de ces recours ne semble avoir abouti).

147. L'équipe d'assistance basée à Joutseno est chargée de mettre en œuvre des mesures d'assistance en faveur des victimes de la traite et d'orienter les victimes vers les prestataires de services. L'équipe propose également des conseils aux différentes parties intéressées et forme les professionnels concernés aux questions de traite. Dans ce contexte, les membres de l'équipe se déplacent souvent à travers la Finlande pour donner des conseils aux membres du personnel d'autres centres d'accueil.

148. La prestation et le financement de services en faveur des victimes de la traite dépendent de la situation de la victime au regard du séjour, c'est-à-dire de la question de savoir si elle réside ou non en Finlande. Dans le premier cas, le système d'assistance basé à Joutseno est chargé de mettre en place les services et de les financer. Le GRETA a été informé qu'en 2013, le centre d'accueil de Joutseno avait consacré 900 000 euros de son budget à l'assistance aux victimes de la traite à travers le pays.

149. Si la victime de la traite réside en Finlande, il incombe à sa commune de résidence de lui fournir les services nécessaires et de les financer. En vertu de la loi sur la commune de résidence, les

³⁷ Selon la Rapporteuse nationale, sur les 395 personnes orientées vers le système d'assistance entre 2006 et juin 2014, seules 255 y ont été admises.

victimes de la traite qui résident en Finlande ont droit aux services sociaux et sanitaires de base, selon les mêmes critères que les autres résidents. Les victimes peuvent également bénéficier d'un programme de réinsertion, prévu à l'article 12 de la loi sur l'intégration. La commune de résidence peut aussi fournir des services spécifiques, en plus des services de base, pour satisfaire les besoins spécifiques de victimes de la traite ; ces services sont remboursés par le Gouvernement. En outre, les victimes peuvent percevoir un complément de revenus, conformément à la loi sur l'assistance sociale (1412/1997). Cependant, le GRETA a été informé que la législation actuelle ne définissait pas clairement les rôles et la répartition des responsabilités entre les municipalités et le centre d'accueil de Joutseno.

150. Seules 18 % environ de toutes les victimes de la traite assistées depuis 2006 résidaient en Finlande et avaient donc reçu une aide de leur commune. À Helsinki, le nombre de victimes de la traite et de membres de leur famille aidés par la ville s'élevait à 13 en 2010, à 9 en 2011 et à 14 en 2012. Dans la ville de Lappeenranta, trois victimes de la traite ont été assistées par les services municipaux ces dernières années. Le système d'assistance établi à Joutseno coopère avec les communes pour venir en aide aux victimes de la traite (notamment pour préparer les évaluations des risques, trouver un hébergement convenable, prodiguer des conseils juridiques ou organiser une psychothérapie). On peut citer l'exemple de la ville d'Oulu, où l'assistance aux victimes est assurée au moyen d'une coopération tripartite entre les services de protection de l'enfance et les services d'immigration de la ville, les autorités chargées des enquêtes préliminaires et le centre d'accueil d'Oulu. Certaines communes ont recours aux services d'ONG. Cependant, de nombreuses communes ne connaîtraient pas bien le phénomène de la traite car la plupart d'entre elles n'ont jamais compté de victimes de la traite parmi leurs résidents.

151. Le système d'assistance fait également appel à des ONG pour la prestation de services d'aide aux victimes de la traite, sur la base d'accords en vertu desquels le centre d'accueil de Joutseno rembourse aux ONG le coût de ces services. Les services fournis par les ONG Pro-tukipiste et « Monika » (Association multiculturelle de femmes) ont déjà été mentionnés (voir paragraphe 34). L'Association finlandaise pour la santé mentale et son centre de crise proposent une intervention de courte durée en situation de crise et un soutien psychologique aux victimes de la traite. Victim Support Finlande conseille les victimes sur les droits que la loi leur reconnaît et sur la procédure en justice. Elle peut également désigner une personne qui accompagnera la victime avant, pendant et après la procédure judiciaire. Par ailleurs, la Fédération des maisons et foyers pour les mères et les enfants peut héberger des victimes de la traite dans un certain nombre de foyers pour victimes de violences domestiques et d'autres mauvais traitements à travers le pays.

152. En Finlande, il n'existe pas de foyers spécialisés pour les victimes de la traite. L'hébergement est choisi en fonction du sexe, de l'âge et des besoins de la personne concernée. La majorité des victimes étant des demandeurs d'asile, elles sont essentiellement hébergées dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile dirigés par le Service de l'immigration (sauf raisons de sécurité particulières ou autres impératifs). Les victimes peuvent également être hébergées dans des foyers protégés pour victimes de violences ou dans des logements sociaux mis à disposition par les autorités municipales.

153. La délégation du GRETA a visité le centre d'accueil de Joutseno, qui se situe dans l'est de la Finlande, à une dizaine de kilomètres de la frontière avec la Fédération de Russie. Le centre, qui occupe les locaux d'une ancienne prison, a été conçu pour accueillir des demandeurs d'asile. Au moment de la visite du GRETA, 10 victimes de la traite étaient hébergées dans le centre de Joutseno (huit femmes, certaines accompagnées de leurs enfants, et deux hommes). Sur le site du centre, la délégation du GRETA a visité une annexe utilisée pour héberger les victimes de la traite, composée de quatre appartements indépendants offrant des conditions de vie satisfaisantes. La délégation a été informée que les victimes de la traite ont accès à différents ateliers, cours de langue et activités sportives ; elles peuvent travailler et étudier en dehors du centre. Les enfants des victimes peuvent être scolarisés dans la commune.

154. La délégation du GRETA s'est également rendue dans un foyer dirigé par l'ONG « Monika » (Association multiculturelle de femmes). Le foyer, qui comprend 10 appartements au total, est

spécialisé dans l'hébergement d'urgence des femmes migrantes et accueille des victimes de violences domestiques, mais aussi des victimes de la traite, ainsi que leurs enfants. Une permanence y est assurée 24 heures sur 24. Tous les membres du personnel ont suivi une formation sur l'aide sociale ; en regroupant leurs connaissances linguistiques, ils peuvent communiquer dans 17 langues différentes. Le foyer offre de très bonnes conditions de vie. La délégation du GRETA a été informée que le financement des soins de santé et des conseils juridiques dispensés aux victimes de la traite est assuré par le centre d'accueil de Joutseno, qui verse également à chaque victime une indemnité mensuelle de 290 euros. La commune finance aussi une partie de ces services, mais il y aurait des désaccords quant à la répartition des charges financières.

155. En ce qui concerne les enfants victimes de la traite, ce sont les dispositions de la loi sur la protection de l'enfance qui s'appliquent. L'article 25 de cette loi prévoit l'obligation, pour les différents acteurs qui travaillent avec des enfants et des familles, d'informer l'autorité municipale chargée des services sociaux - sans délai et sous réserve des règles de confidentialité - si, dans le cadre de leurs interventions, ils repèrent un enfant qui devrait peut-être bénéficier d'une prise en charge, compte tenu de son comportement, de ses besoins en matière de soins, ou de facteurs compromettant son développement. Ces acteurs ont également l'obligation d'avertir la police lorsqu'ils ont des raisons de penser qu'un enfant pourrait être victime d'exploitation sexuelle. Tous les enfants qui résident en Finlande ont le droit d'être scolarisés gratuitement et il incombe aux collectivités locales de veiller à l'éducation des enfants jusqu'à l'âge de 17 ans.

156. Conformément à l'article 39 de la loi sur l'accueil des personnes demandant la protection internationale, un représentant doit être nommé sans délai pour un enfant victime de la traite si l'enfant est en Finlande sans tuteur et sans représentant légal. Jusqu'à ce qu'un autre tuteur ait été désigné, c'est le directeur du centre d'accueil compétent qui fait office de représentant.

157. Selon les autorités finlandaises, des efforts sont déployés pour tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, grâce à la contribution de l'équipe pluridisciplinaire et à la coopération avec les services de protection de l'enfance et d'autres services pertinents. Le centre d'accueil d'Oulu (qui était auparavant spécifiquement chargé de s'occuper des enfants victimes de la traite), en coopération avec l'équipe d'évaluation pluridisciplinaire, a rédigé des instructions écrites sur la manière de procéder pour venir en aide aux enfants victimes de la traite³⁸. Les enfants de victimes adultes ont été plus nombreux que les enfants victimes de la traite à bénéficier de mesures d'assistance, mais le statut juridique des enfants de victimes adultes identifiées n'est pas clair et ces enfants ne figurent pas dans les statistiques du système d'assistance³⁹.

158. Le rapport 2014 de la Rapporteuse nationale au Parlement indique que l'une des principaux points faibles est l'orientation des victimes vers le système d'assistance. Seules quelques personnes victimes de l'exploitation sexuelle en Finlande ont été orientées vers le système d'assistance. En outre, les autorités municipales orientent rarement les victimes de la traite vers le système d'assistance. Selon la Rapporteuse nationale, les services de protection de l'enfance ne disposent pas de suffisamment de moyens pour proposer une aide et un soutien aux enfants exploités et aux enfants victimes de la traite⁴⁰.

159. Selon des ONG, les victimes ne bénéficient pas toujours d'une assistance adaptée à leurs besoins. En particulier, il n'est pas toujours possible d'apporter aux victimes un soutien psychiatrique et psycho-social en temps utile et il y a une pénurie de psychologues capables de traiter ce traumatisme. L'assistance juridique et le soutien psychologique en lien avec une procédure judiciaire, ainsi que l'accès au marché de l'emploi et à l'enseignement sont d'autres secteurs où des insuffisances demeurent. L'hébergement d'urgence des victimes ne bénéficie pas de ressources suffisantes et doit être développé. En outre, les victimes désavantagées au niveau linguistique et non familiarisées avec la société finlandaise et ses services sociaux et de santé n'ont souvent pas suffisamment d'informations sur les formes d'aide disponibles.

³⁸ Publication 32/2013 du ministère de l'Intérieur, page 63.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Rapport 2014 de la Rapporteuse nationale au Parlement, page 34.

160. Dans ses conclusions, le groupe de travail chargé de rédiger les modifications législatives proposait de conférer un certain statut aux ONG qui participent le plus activement à l'assistance aux victimes de la traite et de lier ce statut au financement, mais la proposition n'a pas été retenue dans les amendements.

161. Le GRETA se félicite de l'instauration du système national d'assistance en faveur des victimes de la traite en Finlande et de l'existence d'une base législative en vertu de laquelle les victimes de la traite peuvent recevoir une assistance.

162. Toutefois, le GRETA exhorte les autorités finlandaises à faire en sorte que les services d'assistance fournis aux victimes de la traite soient adaptés à leurs besoins spécifiques et que des normes minimales soient garanties dans tout le pays, indépendamment du prestataire de services. Lorsque des missions d'assistance spécialisées sont déléguées à des ONG, l'Etat a l'obligation de leur allouer les fonds nécessaires. Il faudrait veiller tout particulièrement à apporter une aide appropriée aux enfants victimes de traite, y compris aux mineurs non accompagnés.

163. En outre, le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient dispenser régulièrement une formation spécialisée à tous les professionnels chargés de la mise en œuvre de mesures d'assistance et de protection en faveur des victimes de la traite.

c. Délai de rétablissement et de réflexion

164. Les victimes de la traite étant extrêmement vulnérables après le traumatisme qu'elles ont subi, l'article 13 de la Convention impose aux Parties l'obligation de prévoir dans leur droit interne un délai de rétablissement et de réflexion d'au moins 30 jours. Le délai de rétablissement et de réflexion, en soi, ne doit pas dépendre de la coopération avec les autorités d'enquête ou de poursuite et ne doit pas être confondu avec la question d'un permis de séjour tel que prévu par l'article 14, paragraphe 1, de la Convention. En vertu de la Convention, le délai de rétablissement et de réflexion devrait être accordé lorsqu'il y a des motifs raisonnables de croire que la personne concernée est une victime de la traite, c'est-à-dire avant la fin de la procédure d'identification. Pendant ce délai, les Parties doivent autoriser les personnes concernées à séjourner sur leur territoire et aucune mesure d'éloignement ne peut être exécutée à leur égard.

165. En vertu de l'article 52b de la loi sur les étrangers, une victime de la traite peut se voir accorder un délai de réflexion de 30 jours au minimum et de 6 mois au maximum. Pour déterminer la durée du délai de réflexion, les autorités tiennent compte de la situation de la victime, notamment de son état de santé et de la possibilité d'échapper à l'influence des auteurs de l'infraction, mais aussi des besoins de l'enquête préliminaire.

166. En vertu de l'article 40, paragraphe 1, point 7, de la loi sur les étrangers, pendant le délai de réflexion, tout étranger séjournant sur le territoire finlandais est considéré comme étant en situation régulière. Aucune décision relative à l'expulsion du pays ne peut donc être prise pendant ce délai, pas plus que ne peut être appliquée une décision rendue antérieurement en la matière. Le délai de réflexion ne confère toutefois pas à la victime le droit de travailler.

167. Pendant le délai de réflexion, la victime de la traite doit décider si elle coopérera ou non avec les autorités. Le délai de réflexion peut être suspendu si la victime de la traite a renoué des liens, volontairement et de sa propre initiative, avec les trafiquants présumés ou si cette suspension est jugée nécessaire pour les raisons mentionnées à l'article 36, paragraphe 1, de la loi sur les étrangers (menace pour l'ordre public, la sécurité, etc.).

168. Ce sont les policiers et les gardes-frontières qui prennent les décisions relatives au délai de réflexion. La victime est informée par écrit de la décision de lui accorder un délai de réflexion ou d'y mettre fin. Ce document doit préciser l'objet, la date de début et la durée du délai de réflexion, ou les raisons pour lesquelles il est mis fin au délai de réflexion.

169. Depuis le 1^{er} mai 2012, les policiers et les gardes-frontières sont tenus d'enregistrer tout délai de réflexion octroyé. Au total, 10 délais de réflexion ont été accordés en 2013, et aucun en 2014. Les autorités ont souligné que le délai de réflexion est accordé uniquement à des ressortissants étrangers en situation irrégulière en Finlande. Certains interlocuteurs du GRETA estiment que les policiers et les gardes-frontières sont peu enclins à accorder des délais de réflexion lorsqu'ils mènent une enquête pour traite, car ils souhaitent obtenir des résultats le plus rapidement possible ; ils tiennent en particulier à limiter le risque que les trafiquants présumés parviennent à convaincre les victimes de ne pas coopérer avec la police ou brouillent les pistes en détruisant des preuves.

170. Dans le cadre des modifications de la loi sur la protection internationale adoptées en mars 2015, une référence aux victimes de la traite a été ajoutée dans le titre de la loi. Les modifications instaurent également la possibilité d'accorder un délai de rétablissement aux victimes qui sont admises dans le système d'assistance, si elles sont en situation régulière en Finlande mais qu'elles ne souhaitent pas coopérer avec la police. Ce délai est accordé pour 30 jours et peut être prolongé de 60 jours. En vertu des modifications, le système d'assistance est lui aussi habilité à accorder un délai de réflexion, à certaines conditions. Le directeur du centre d'accueil de Joutseno sera tenu d'informer la police de l'existence de la victime après l'expiration du délai de rétablissement, ou plus tôt si la vie de la victime, sa santé ou sa liberté sont menacées.

171. Il convient également de noter que, dans le cadre de la transposition dans la législation finlandaise, en 2012, de la directive « sanctions à l'encontre des employeurs » de l'UE, les obligations des employeurs ont été étendues et des dispositions ont été ajoutées dans la loi sur les étrangers pour permettre l'octroi d'un délai de réflexion aux ressortissants de pays tiers qui séjournent et travaillent illégalement dans le pays, lorsque ces ressortissants ont été soumis à des conditions de travail particulièrement abusives ou étaient des mineurs employés illégalement.

172. Le GRETA se félicite que la législation finlandaise prévoit un délai de rétablissement et de réflexion plus long que le délai minimal de 30 jours inscrit dans la Convention ; il salue aussi les modifications législatives adoptées récemment qui sont susceptibles de renforcer la protection des victimes de la traite. **Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à se conformer aux obligations leur incombant au titre de l'article 13 de la Convention et à faire en sorte que toutes les victimes potentielles de la traite se voient proposer un délai de réflexion et de rétablissement, ainsi que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période. Les policiers et les gardes-frontières devraient recevoir des instructions soulignant clairement la nécessité de proposer un délai de rétablissement et de réflexion tel qu'il est défini dans la Convention, c'est-à-dire de ne pas le faire dépendre de la coopération des victimes et de le proposer aux victimes avant qu'elles aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs.**

d. Permis de séjour

173. L'article 14, paragraphe 1, de la Convention prévoit deux possibilités concernant la délivrance de permis de séjour aux victimes de la traite : en raison de leur situation personnelle et/ou de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins de l'enquête ou de la procédure pénale.

174. L'article 52a de la loi sur les étrangers prévoit la délivrance d'un permis de séjour à des victimes de la traite aux conditions suivantes :

- « 1) le séjour de la victime en Finlande est justifié en raison d'une enquête préliminaire ou d'une procédure judiciaire concernant la traite d'êtres humains ;
- 2) la victime est prête à coopérer avec les autorités pour que les personnes soupçonnées de traite puissent être arrêtées ; et
- 3) la victime n'a plus aucun lien avec les personnes soupçonnées de traite. »

175. Le Service finlandais de l'immigration détermine s'il y a des motifs raisonnables de penser que le candidat à un permis de séjour est une victime de la traite et si cette personne peut se voir délivrer

un permis de séjour sur la base de l'article 52a de la loi sur les étrangers. Pour qu'un permis puisse être délivré, il n'est pas nécessaire qu'une autre autorité identifie la personne concernée comme étant une victime de la traite. Toutefois, le Service finlandais de l'immigration sollicite l'avis de la police ou du Service de surveillance des frontières sur la question de savoir si l'octroi d'un permis de séjour se justifie en raison d'une enquête préliminaire ou d'une procédure judiciaire. Selon les travaux préparatoires de la loi sur les étrangers⁴¹, la police doit indiquer dans son avis tous les arguments pour ou contre l'octroi d'un permis. L'avis du Service de surveillance des frontières est pris en compte si ce service a mené des investigations et accordé un délai de réflexion.

176. Il convient de noter que, selon l'article 52d de la loi sur les étrangers, un ressortissant d'un pays tiers travaillant illégalement en Finlande se voit délivrer un permis de séjour temporaire dans les hypothèses suivantes : 1) il était mineur lorsqu'il a travaillé ou il a été soumis à des conditions de travail particulièrement abusives ; 2) son séjour en Finlande est justifié en raison d'une enquête préliminaire ou d'une procédure judiciaire ; 3) il est prêt à coopérer avec les autorités pour que les employeurs suspects puissent être arrêtés ; et 4) il n'a plus aucun lien avec les suspects potentiels.

177. Selon l'article 79 de la loi sur les étrangers, quiconque a obtenu un permis de séjour en vertu de l'article 52a ou 52d de cette loi a le droit d'exercer une activité rémunérée.

178. Le permis de séjour accordé à une victime de la traite a une durée de validité comprise entre six mois et un an. Un nouveau permis de séjour à durée déterminée lui est délivré si sont toujours réunies les conditions sur la base desquelles le premier permis a été accordé. Une victime se voit délivrer un permis de séjour permanent après deux ans de séjour continu en Finlande si sont toujours réunies les conditions sur la base desquelles le permis à durée déterminée a été accordé. Si la victime est dans une situation de vulnérabilité particulière, un permis de séjour permanent peut lui être accordé (article 52a, paragraphe 3, de la loi sur les étrangers), sans que sa coopération soit requise.

179. Si une victime de la traite a demandé une protection internationale, le Service finlandais de l'immigration détermine si les conditions préalables indispensables à l'octroi d'une protection internationale sont réunies conformément à l'article 87 de la loi sur les étrangers (article sur l'asile) et à l'article 88 (sur la protection subsidiaire). Si ces conditions ne sont pas remplies, le Service finlandais de l'immigration examine, dans le cadre de la même procédure, s'il y a des raisons d'accorder à une victime un permis de séjour prévu pour les victimes de la traite (article 52a de la loi sur les étrangers) ou un permis de séjour pour raisons humanitaires (article 52 de la loi sur les étrangers).

180. Une victime de la traite peut aussi se voir délivrer un permis de séjour pour d'autres motifs : des liens familiaux, un travail ou des études, par exemple. Les citoyens de l'UE qui séjournent en Finlande pendant plus de trois mois doivent faire enregistrer leur résidence. Si un citoyen de l'UE ne remplit pas les conditions d'enregistrement (s'il n'a pas de revenus suffisants), il peut aussi demander un permis de séjour au motif qu'il est une victime de la traite.

181. En 2011, une seule victime de la traite a obtenu un permis de séjour en raison de sa qualité de victime de la traite et en 2012, il y en a eu 10. De plus, 11 permis de séjour ont été délivrés en 2012 à des victimes aux fins de leur coopération avec les autorités compétentes. En 2011, deux personnes (et leurs enfants) ont obtenu un permis de séjour pour raisons humanitaires car il y avait des soupçons de traite mais tous les critères requis pour obtenir un permis de séjour pour motifs de traite n'étaient pas réunis. Au cours de la période 2010-2014, au total, cinq personnes victimes de la traite ont bénéficié d'une protection subsidiaire et huit personnes ont obtenu l'asile.

182. Le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient faire en sorte que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable, y compris lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

⁴¹Projet de loi 32/2006 du Gouvernement, <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060032.pdf>

e. Indemnisation et recours

183. L'article 15 de la Convention établit l'obligation, pour les Parties, de prévoir dans leur droit interne le droit à l'assistance d'un défenseur et à une assistance juridique gratuite pour les victimes de la traite. Les Parties doivent aussi prévoir le droit pour les victimes à être indemnisées par les trafiquants, et prendre des mesures législatives ou autres pour faire en sorte qu'une indemnisation des victimes par l'État soit garantie. Une approche de la traite fondée sur les droits humains suppose de poursuivre les trafiquants de manière effective, en mettant l'accent sur le droit de la victime à un recours effectif. Par ailleurs, l'article 15, paragraphe 1, de la Convention prévoit que les victimes de la traite doivent avoir accès aux informations sur les procédures judiciaires et administratives pertinentes dans une langue qu'elles peuvent comprendre.

184. Selon la loi de procédure pénale (689/1997), le tribunal peut désigner un avocat commis d'office et une personne chargée d'accompagner la victime durant l'enquête préliminaire et le procès, quels que soient les revenus de la victime. Pour d'autres types de procédures judiciaires, la victime peut obtenir une assistance juridique en vertu de la loi sur l'assistance juridique (257/2002). Le montant de cette assistance dépend des revenus de la personne concernée. Si une personne bénéficie d'une assistance juridique, elle est aussi exonérée des frais de production des documents et des éventuels frais d'interprétation et de traduction.

185. En Finlande, une victime de la traite peut demander à se faire indemniser par le trafiquant dans le cadre d'une procédure pénale ou dans le cadre d'une procédure distincte engagée devant une juridiction civile. Le droit à une indemnisation est défini par la loi générale sur la responsabilité délictuelle (412/1974), selon laquelle une victime peut obtenir réparation pour des dommages corporels et d'autres pertes ainsi que pour préjudice moral. Selon la loi sur les enquêtes judiciaires (804/2011), toute demande d'indemnisation en droit privé formée par la partie lésée doit être clarifiée lors de l'enquête judiciaire et, dans ce contexte, la police informe la partie lésée de la possibilité d'une indemnisation.

186. Une victime de la traite peut aussi demander à se faire indemniser par l'État en vertu de la loi sur l'indemnisation des dommages causés par des infractions (1204/2005), qui permet à la victime de toucher une indemnisation dans un délai raisonnable, sans avoir besoin d'attendre que le trafiquant la verse. Cependant, la victime d'une infraction ne peut être indemnisée par l'État que si l'infraction a été signalée aux autorités. La victime doit faire sa demande dans les trois ans qui suivent la décision de justice ou, en l'absence de procédure judiciaire, dans un délai de 10 ans après l'infraction. Une indemnisation peut être accordée en réparation d'un préjudice corporel, d'un préjudice moral, de dommages causés à des biens, mais aussi de dommages économiques comme des pertes de revenus ; il faut cependant que les dommages économiques soient importants et aient été causés du fait de la vulnérabilité de la victime. L'indemnisation des dommages économiques n'est généralement payée qu'en partie par le Trésor public, car celui-ci n'est pas tenu de verser la totalité des sommes allouées par les décisions de justice. Une victime de la traite peut aussi réclamer des indemnités pour des pertes de revenus en s'adressant aux centres publics pour le développement économique, les transports et l'environnement. La demande doit être déposée dans un délai de six mois après le défaut de paiement. On ne sait pas si une victime de la traite a déjà essayé de réclamer des indemnités pour des pertes de revenus par cette voie ; en tout cas, si une victime parvenait à toucher une indemnité de cette manière, son montant serait déduit de toute indemnité versée par le Trésor public. Pour obtenir le remboursement de certains frais (médicaux, par exemple) résultant de la traite, il faut d'abord s'adresser à l'institut finlandais de la sécurité sociale (KELA).

187. Quel que soit l'organisme public qui paie l'indemnisation, l'État essaie toujours d'obtenir cette somme de l'auteur de l'infraction. La victime ne touche pas d'indemnisation si, au moment du dépôt de la demande d'indemnisation ou à l'époque de l'infraction, elle ne résidait officiellement ni en Finlande ni dans un autre État membre de l'UE. En revanche, une personne victime d'une infraction à l'étranger peut être indemnisée dans certaines circonstances si, à l'époque de l'infraction, cette personne était officiellement autorisée à séjourner en Finlande.

188. Il n'y a pas de données officielles sur le nombre de demandes d'indemnisation de victimes de la traite en Finlande ni sur le nombre d'indemnisations effectivement versées. Il semblerait toutefois qu'en moyenne l'on ait enregistré une demande par an et qu'une indemnisation par l'Etat ait été accordée dans une dizaine d'affaires de traite seulement, dont toutes, à l'exception d'une seule, concernaient l'exploitation par le travail. Dans l'unique affaire de traite aux fins d'exploitation sexuelle, le montant de l'indemnisation par l'État était plus élevé que dans les affaires concernant le travail. La loi sur l'indemnisation des dommages causés par des infractions prévoit des indemnités plus fortes pour le type de préjudice lié à l'exploitation sexuelle (au maximum 8 800 euros pour un adulte et 15 000 euros si la victime était mineure à l'époque de l'infraction) que pour celui qui est lié au travail forcé (indemnités généralement limitées à 3 300 euros). Les montants de l'indemnisation par l'Etat sont réexaminés et, si nécessaire, ajustés tous les trois ans (en fonction de l'inflation, etc.). Dans les affaires de traite liée au travail ayant donné lieu à une condamnation par un tribunal, les victimes se sont généralement aussi vu accorder le versement des salaires impayés.

189. Bien que la législation prévoit des possibilités, pour les victimes de la traite, de se faire indemniser, seules quelques victimes de la traite se sont effectivement vu accorder une indemnisation, ce qui laisse penser que l'accès à une indemnisation est limité en pratique. Il convient de noter que, si dans les affaires de traite la victime est considérée comme une partie lésée et peut réclamer une indemnisation, dans les affaires de proxénétisme ou d'exploitation abusive par le travail en revanche, les victimes sont considérées comme des témoins et n'ont donc pas droit à une indemnisation.

190. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à adopter des mesures supplémentaires pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite, et notamment à :

- **faire en sorte que les victimes de la traite soient systématiquement informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre ;**
- **permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en renforçant les capacités des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation et en intégrant les questions d'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux membres des forces de l'ordre et aux magistrats ;**
- **faire entrer toutes les victimes de la traite dans le champ d'application de la loi sur l'indemnisation des dommages causés par des infractions, quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour ;**
- **permettre aux victimes de la traite ayant quitté la Finlande de bénéficier de possibilités de demander une indemnisation.**

191. De plus, le GRETA invite les autorités finlandaises à développer le système d'enregistrement des indemnisations demandées et obtenues par des victimes de la traite.

f. Rapatriement et retour des victimes

192. L'article 16 de la Convention impose aux Parties de mettre en place des programmes de rapatriement visant à éviter la revictimisation, avec la participation des institutions nationales ou internationales et des ONG concernées, ainsi que de déployer des efforts pour favoriser la réinsertion des victimes dans la société de l'État de retour. Les Parties doivent aussi mettre à la disposition des victimes des renseignements sur les instances susceptibles de les aider dans le pays où ces personnes retournent : responsables de l'application des lois, ONG, juristes et organismes sociaux, par exemple. Le retour des victimes de la traite doit de préférence être volontaire ; il est nécessaire d'assurer ce retour en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de toute procédure judiciaire liée au fait qu'elle est une victime de la traite. De plus, une victime ne peut pas être renvoyée dans son pays d'origine lorsque cela serait contraire à l'obligation de l'État en matière de protection internationale, que rappelle l'article 40, paragraphe 4, de la Convention.

193. L'article 85 de la loi sur l'intégration contient des dispositions concernant le remboursement de frais de voyage et de déménagement raisonnables, qui s'appliquent aux victimes de la traite qui sont titulaires d'un permis de séjour permanent et retournent volontairement, et de manière non temporaire, dans leur pays d'origine ou dans le pays d'où elles sont parties. De plus, la commune de résidence peut apporter à ces personnes une aide financière en prenant en charge des frais afférents à leur retour ; le montant maximal de cette aide correspond à deux mois d'assistance sociale de base dans le cas du retour d'une seule personne et à quatre mois dans le cas du retour de toute une famille. Selon l'article 47 de la loi sur l'intégration, les communes sont dédommagées des frais exposés dans le cadre de l'aide au retour des victimes.

194. Selon l'article 31 de la loi sur la protection internationale, une victime de la traite qui n'a pas de commune de résidence en Finlande peut se faire rembourser des frais de voyage et de déménagement raisonnables lorsqu'elle part pour son pays d'origine ou pour un autre pays sur le territoire duquel elle est assurée de pouvoir entrer ; elle peut aussi bénéficier d'une aide dont le montant maximal correspond à deux mois d'assistance sociale de base dans le cas du retour d'une seule personne et à quatre mois dans le cas du retour de toute une famille. Le système d'assistance géré par le centre d'accueil de Joutseno contribue au retour en toute sécurité des victimes de la traite qui n'ont pas de commune de résidence en Finlande ; il a aussi contribué au retour dans leur pays d'origine de citoyens de l'UE (qui n'ont pas accès au programme d'aide au retour volontaire géré par l'OIM, voir paragraphe 36). Au besoin, le système d'assistance peut aussi, avec le consentement de la victime, prendre contact avec la structure chargée d'aider les victimes de la traite dans le pays d'origine ou dans un pays qui applique le règlement Dublin III de l'UE, afin que la victime continue de recevoir une assistance et un soutien.

195. En 2010, l'OIM et le Service finlandais de l'immigration ont lancé un programme de retour volontaire pour les ressortissants de pays tiers, dont les victimes de la traite. Dans le cadre de ce programme, l'OIM aide les candidats au retour à obtenir des documents de voyage, prend en charge leurs frais de voyage et peut aussi leur accorder une aide financière à la réinsertion. Ces dernières années, l'OIM a contribué au retour d'une à trois victimes de la traite par an.

196. Le 31 octobre 2012, le ministère de l'Intérieur a lancé un projet législatif destiné à consolider le dispositif d'aide au retour volontaire. Des projets de modifications de la loi sur la protection internationale et de la loi sur les étrangers ont été élaborés et le Gouvernement a consulté les institutions compétentes, la société civile et des organisations internationales comme l'OIM. Les projets de modifications (HE 170/2014 vp) ont été soumis au Parlement le 25 septembre 2014 et adoptés le 6 mars 2015. L'OIM a salué la création d'un cadre juridique permanent consacré à l'aide au retour volontaire, mais a noté avec préoccupation qu'il ne s'appliquerait qu'aux demandeurs d'asile et que les victimes qui sont des ressortissants de l'UE n'auraient pas droit à une aide au retour volontaire.

197. **Le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient prendre des dispositions supplémentaires pour :**

- **assurer le retour des victimes de la traite en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire ; cela suppose une protection contre les représailles et contre la traite répétée ;**
- **développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin que les risques soient correctement évalués et que les victimes puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement.**

4. Mise en œuvre par la Finlande des mesures concernant le droit pénal matériel, les enquêtes, les poursuites et le droit procédural

a. Droit pénal matériel

198. Selon l'article 18 de la Convention, les Parties sont tenues de conférer le caractère d'infraction pénale aux actes constitutifs de la traite lorsqu'ils ont été commis intentionnellement. De plus, la Convention impose aux Parties d'envisager de prendre des mesures pour incriminer le fait d'utiliser les services qui font l'objet de l'exploitation, en sachant que la personne concernée est victime de la traite (article 19). Fabriquer des documents de voyage ou d'identité frauduleux, les soustraire, les altérer ou les détruire, ainsi que les procurer ou les fournir, sont des actes auxquels il faut aussi conférer le caractère d'infraction pénale, lorsqu'ils ont été commis intentionnellement afin de permettre la traite (article 20).

199. Au chapitre 25 du Code pénal (CP), l'article 3 prévoit une peine d'emprisonnement comprise entre quatre mois et six ans. Parmi les circonstances aggravantes énumérées à l'article 3a figurent : 1) le recours à la violence, à des menaces ou à la tromperie au lieu, ou en plus, des moyens mentionnés à l'article 3 ; 2) une atteinte grave à l'intégrité physique, une maladie grave ou un état de danger mortel, ou un préjudice comparable d'une gravité particulière, causés à autrui intentionnellement ou par négligence grave ; 3) le fait que l'infraction a été commise à l'encontre d'un enfant ou d'une personne dont la capacité à se défendre était considérablement réduite ; 4) le fait que l'infraction a été commise dans le cadre d'une organisation criminelle visée au chapitre 17, article 1a, paragraphe 4, du CP. En présence de circonstances aggravantes, la peine d'emprisonnement est comprise entre deux ans et 10 ans.

200. Par ailleurs, une personne coupable d'une infraction (ou d'une tentative d'infraction) visée à l'article 3 ou 3a du chapitre 25 du Code pénal, ou impliquée dans une telle infraction (ou tentative d'infraction), peut se voir infliger une interdiction d'exercer une activité commerciale, sur la base de la loi sur les interdictions d'exercer des activités commerciales (1059/1985).

201. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 14, en décembre 2014, le Parlement a approuvé le projet de loi du Gouvernement visant à clarifier la différence entre les infractions de traite et le proxénétisme. L'un des changements introduits consiste à faire figurer la « pression » parmi les moyens énumérés à l'article 3 du chapitre 25 du CP. En outre, les références à une atteinte grave à l'intégrité physique, à une maladie grave ou à un état de danger mortel ou à un préjudice comparable d'une gravité particulière, qui comptaient jusqu'ici parmi les caractéristiques du proxénétisme aggravé énumérées dans le CP, ont été supprimées. De plus, l'expression « exercer une autorité sur une autre personne » a été remplacée par « assujettir une autre personne sans la priver de sa liberté », ce qui permet d'étendre le champ d'application de l'article 3 du chapitre 25 du CP à des situations dans lesquelles la victime n'a pas perdu sa liberté. Grâce à ces changements, les infractions de traite devraient pouvoir faire l'objet d'enquêtes et de poursuites pour traite, et non pas pour proxénétisme. Les changements instaurent aussi la possibilité de désigner un conseiller juridique au stade de l'enquête de police.

202. Ainsi que cela est indiqué au paragraphe 110, l'utilisation des services sexuels d'une personne qui est victime de la traite est érigée en infraction pénale à l'article 8 du chapitre 20 du CP. En mars 2015, le Parlement a adopté une modification selon laquelle une personne qui, par la promesse ou l'offre d'une rémunération représentant un avantage économique direct, incite une autre personne à avoir des rapports sexuels ou à se livrer à un acte sexuel comparable, tout en sachant, ou en ayant des raisons de penser, que cette autre personne est une victime de la traite ou du proxénétisme, peut être condamnée pour l'infraction d'exploitation d'une victime de la prostitution. Cette modification devrait entrer en vigueur le 1^{er} juin 2015 ou le 1^{er} janvier 2016.

203. La confiscation des produits d'infractions est régie par les articles 3 et 4 du chapitre 10 du CP. De plus, les chapitres 3 et 4 de la loi sur les mesures coercitives contiennent des dispositions sur

l'interdiction du transfert d'avoirs d'origine criminelle, la confiscation conservatoire et la saisie. Sur la base de ces dispositions, il est possible de faire en sorte que les avoirs d'une personne soupçonnée soient disponibles si, en vertu d'une décision de justice ultérieure, les avoirs de la personne condamnée doivent être transférés à l'Etat ou servir à payer des amendes ou une indemnisation. Bien qu'il n'y ait pas de statistiques officielles dans ce domaine, les autorités finlandaises ont indiqué que des avoirs d'origine criminelle avaient été confisqués dans plusieurs affaires de traite. Par exemple, des logements et une voiture ont été confisqués lors d'une enquête sur des soupçons de traite aux fins de travail forcé dans des restaurants ethniques. Certaines des parties lésées auraient touché environ 1 million d'euros pour des salaires impayés et environ 200 000 euros d'indemnités. Dans une affaire dirigée contre une compagnie forestière, la maison du défendeur a été confisquée et les parties lésées ont reçu des centaines de milliers d'euros d'indemnités.

204. Les actes décrits à l'article 20, paragraphe c, de la Convention sont visés par plusieurs dispositions du CP. En effet, les actes consistant à retenir, soustraire, altérer, endommager ou détruire un document de voyage ou d'identité d'une autre personne sont érigés en infractions pénales en vertu des articles 1, 2, 4, 5 et 11 du chapitre 28 du CP, ainsi qu'en vertu de l'article 1 du chapitre 32 et des articles 1 et 2 du chapitre 35. Les peines prévues sont comprises entre des amendes et quatre ans d'emprisonnement.

205. La responsabilité des personnes morales est définie au chapitre 9 du CP. Pour ce qui est des infractions mentionnées dans la Convention, une personne morale est pénalement responsable en application des dispositions sur la traite et la traite aggravée et en application de la disposition sur les infractions de recel. Lorsqu'une infraction a été commise dans le cadre des activités d'une société commerciale, d'une fondation ou d'une autre entité juridique, celle-ci peut, à la demande du ministère public, être condamnée à une amende applicable aux personnes morales si une telle sanction est prévue dans le CP pour l'infraction en question. Il n'existe pas de statistiques sur les sanctions appliquées à des personnes morales pour leur implication dans des infractions de traite.

b. Non-sanction des victimes de la traite

206. En vertu de l'article 26 de la Convention, les Parties doivent prévoir la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes.

207. Le Code pénal contient des dispositions générales sur la possibilité de ne pas poursuivre ni punir une personne pour une infraction qu'elle a commise, par exemple lorsque l'acte commis est jugé comparable à un acte excusable (article 12 du chapitre 6 du CP). Il y a aussi un principe général selon lequel l'auteur d'une infraction peut bénéficier d'une exonération de responsabilité pénale lorsqu'il n'avait pas de réelle possibilité d'agir autrement dans sa situation, ce qui est le cas lorsqu'une personne a été contrainte à commettre une infraction. Des dispositions spécifiques prévoient aussi la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite. En vertu de l'article 7 du chapitre 17 du CP, un étranger qui a commis une infraction au respect des frontières parce qu'il était soumis à la traite ne sera pas condamné pour cette infraction.

208. Dans son deuxième rapport au Parlement, soumis le 10 septembre 2014, la Rapporteuse nationale suggère d'abolir la disposition de la loi de 2003 sur l'ordre public qui interdit la vente de services sexuels dans les lieux publics, parce qu'il faudrait éviter aux personnes en situation de vulnérabilité qui pourraient être victimes de la traite d'être soumises à des mesures de contrôle des autorités publiques. Dans le même esprit, elle suggère de supprimer, dans la loi sur les étrangers, la disposition qui permet d'expulser les personnes soupçonnées de vendre des services sexuels, ou de leur refuser l'entrée sur le territoire finlandais ; l'objectif serait de protéger les personnes susceptibles d'avoir été contraintes à vendre des services sexuels.

209. Le GRETA considère que, pour se conformer à l'article 26 de la Convention, les autorités finlandaises devraient adopter une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Les procureurs devraient être encouragés à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite ; ils devraient aussi recevoir des consignes en ce sens. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des actes illicites contraires aux dispositions législatives sur l'ordre public ou sur l'immigration.

c. Enquêtes, poursuites et droit procédural

210. L'un des objectifs de la Convention est d'assurer des enquêtes et des poursuites efficaces en matière de traite (article 1, paragraphe 1, alinéa b). Dans ce contexte, les Parties doivent coopérer dans le cadre des investigations ou des procédures pénales (article 32). De plus, la Convention précise que les enquêtes ou les poursuites concernant les infractions de traite ne doivent pas être subordonnées aux déclarations des victimes, et que les associations ou ONG qui ont pour objectif de lutter contre la traite ou de protéger les droits humains doivent pouvoir assister et soutenir la victime durant la procédure pénale, dans les conditions prévues par le droit interne et avec le consentement de la victime (article 27).

211. Dans les affaires de traite, l'enquête est ouverte par la police ou par le Service de surveillance des frontières et le procureur prend les décisions concernant l'inculpation des suspects. La victime peut aussi engager une procédure si le procureur décide de ne pas inculper ou si la police ou le Service de surveillance des frontières décident de ne pas enquêter.

212. En vertu de la loi de 2011 sur les mesures coercitives, la police et le Service de surveillance des frontières de la Finlande ont le droit d'utiliser des techniques spéciales d'investigation comme les écoutes téléphoniques, la surveillance électronique, les opérations d'infiltration ou les achats contrôlés. Selon les autorités, les techniques spéciales les plus utilisées dans les enquêtes pour traite sont la surveillance, la collecte clandestine de renseignements par des agents secrets, l'interception de télécommunications (surveillance des communications téléphoniques ou des textos), les perquisitions, la recherche de données contenues dans des dispositifs techniques et les enquêtes financières.

213. Selon plusieurs interlocuteurs rencontrés par la délégation du GRETA en Finlande, les enquêtes préliminaires et les procédures judiciaires tendent à être relativement longues dans les affaires de traite. La durée moyenne des enquêtes policières pour traite a varié entre 84 jours en 2010 et 592 jours en 2013 ; elle était encore plus longue dans les cas de traite aggravée (862 jours en 2014)⁴². Les autorités finlandaises ont fait remarquer que, généralement, une enquête préliminaire pour traite est rendue difficile par la nature de l'infraction et qu'elle requiert souvent une coopération internationale et l'échange d'informations, ce qui prolonge sa durée.

214. En 2011, six décisions de justice ont été rendues dans des affaires de traite (dont une a abouti à une condamnation) ; il y a eu 12 décisions (dont trois condamnations) en 2012, 10 décisions (dont quatre dans des affaires de traite aggravée) en 2013 et deux décisions (dont une concernait la traite aggravée) en 2014. Ces décisions ont été rendues par des tribunaux de district ; certaines ont fait l'objet d'un recours, mais le nombre précis de recours n'est pas disponible.

⁴² La durée moyenne dépend naturellement du nombre d'enquêtes menées à terme dans l'année en question. Par exemple, la longue durée moyenne de 682 jours indiquée pour la traite aggravée en 2014 s'explique par le fait qu'une seule enquête pour traite aggravée a été menée à terme en 2014 et que cette enquête avait été ouverte en 2012. En revanche, la durée moyenne des enquêtes pour traite aggravée qui avaient été menées à terme les années précédentes semble avoisiner les 200 jours.

215. Les premières condamnations pour des infractions de traite liée au travail datent de 2012 ; depuis, les affaires concernant cette forme de traite sont plus nombreuses que les affaires de traite aux fins d'exploitation sexuelle. Selon la Rapporteuse nationale, la distinction entre proxénétisme et traite n'étant pas très claire en droit finlandais, les procureurs ont tendance à engager des poursuites pour proxénétisme dans les affaires « limites », car il est plus facile d'obtenir une condamnation pour proxénétisme que pour traite⁴³. Dans ce contexte, il convient de noter que, si du point de vue de la sanction du délinquant cela ne fait guère de différence, puisque les deux infractions sont punies de sanctions similaires, du point de vue de la victime, en revanche, la différence est de taille : en effet, si l'infraction est considérée comme relevant du proxénétisme, la victime est considérée comme un témoin, alors que si l'infraction est considérée comme relevant de la traite, la victime est considérée comme une partie lésée. La qualification de l'infraction peut ainsi influencer sur l'accès à des droits comme le permis de séjour et l'indemnisation. Il convient aussi de noter que l'intention du législateur était de faire en sorte que, si une affaire de proxénétisme présente des éléments liés à la traite, des poursuites soient engagées pour traite. Dans une instruction du Conseil national de la police, il est souligné que, si des indices de traite sont décelés lors de l'enquête préliminaire, il faut en règle générale mener une procédure pour traite. Les modifications législatives adoptées récemment clarifient la distinction entre proxénétisme et traite des êtres humains.

216. Un rapport de l'Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance (HEUNI), souligne que, selon qu'une affaire fait l'objet d'une enquête pour traite liée au travail ou pour discrimination abusive en matière d'emploi, l'issue sera très différente : en effet, la traite est considérée comme une atteinte à la liberté personnelle, punissable d'emprisonnement, alors que la discrimination abusive en matière d'emploi est punissable d'une amende⁴⁴. De l'avis de l'HEUNI et de la Rapporteuse nationale, les dispositions figurant dans le Code pénal sont suffisantes et il n'est pas nécessaire d'introduire dans la législation finlandaise une définition explicite du travail forcé. Ce qui pose toutefois problème, c'est l'absence d'instructions sur la manière d'interpréter les dispositions correspondantes lorsqu'on tente de déterminer si une infraction donnée relève de la discrimination abusive en matière d'emploi ou de la traite.

217. La grande majorité des victimes de la traite identifiées en Finlande sont étrangères ; pourtant, dans une proportion significative des affaires de traite ayant abouti à des condamnations, la traite avait été pratiquée à l'intérieur de la Finlande et les victimes comme les trafiquants étaient des ressortissants finlandais. L'une de ces affaires, déférée au tribunal de district d'Helsinki en décembre 2011, concerne une agence de mannequins qui recrutait de jeunes Finlandaises en leur promettant une carrière de mannequin, alors qu'en réalité elles étaient soumises à l'exploitation sexuelle. Le propriétaire de l'agence a été reconnu coupable de trois infractions de traite et condamné à une peine d'emprisonnement par le tribunal de district d'Helsinki. Cette condamnation a été confirmée par la cour d'appel d'Helsinki. Elle fait actuellement l'objet d'un recours devant la Cour suprême.

218. Le 31 octobre 2014, la Cour suprême a rendu sa première décision dans une affaire de traite. Dans cette affaire, la partie défenderesse avait été condamnée pour traite aggravée par le tribunal de district de Pirkanmaa et la Cour d'appel de Turku avait transformé cette condamnation en condamnation pour proxénétisme aggravé. La Cour suprême est finalement revenue à la condamnation pour traite aggravée. La personne poursuivie et la victime étaient de jeunes femmes finlandaises : la personne poursuivie était âgée de 18 ans au moment de l'infraction et la victime avait 17 ans. Parmi les éléments clés de l'argumentation de la Cour suprême figurait le suivant : bien que la victime n'ait pas été physiquement privée de sa liberté, l'accusée avait néanmoins exercé une autorité sur elle et utilisé la tromperie en prétendant faussement que des tiers menaçaient de s'en prendre à la victime et à sa famille si la victime n'acceptait pas de se prostituer ; de plus, l'accusée s'était approprié la majorité des revenus de la victime. En plus d'avoir statué sur cette affaire, la Cour suprême a autorisé un recours dans deux affaires de traite qui sont pendantes.

⁴³ Rapport 2014 de la Rapporteuse nationale au Parlement, page 69.

⁴⁴ Rapports de l'HEUNI n° 75 et n° 76 : *Exploitation of migrant workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania: Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking*, et *Tuulikaapissa on Tulijoita: Työperäinen ihmiskauppa ja ulkomaalaistentyöntekijöiden hyväksikäyttö ravintola- ja siivouspalveluilla*.

219. En vertu de la loi sur les enquêtes judiciaires, un conseiller de la partie lésée ou un accompagnant a le droit d'être présent pendant que son client est interrogé, à moins que la personne responsable de l'enquête ne l'interdise pour des raisons importantes liées à l'enquête préliminaire (article 31 de la loi). L'accompagnant peut aussi être présent durant la procédure judiciaire (articles 1a, 3 et 9 du chapitre 2 de la loi de procédure pénale). L'accompagnant peut être un représentant d'une ONG, d'une association ou d'un groupe. Ainsi, des membres du personnel de l'Association multiculturelle de femmes « Monika » et de Victim Support Finlande accompagnent des personnes tout au long de la procédure pénale.

220. Le GRETA constate avec satisfaction que, ces deux dernières années, les poursuites ont abouti à des condamnations dans plusieurs affaires de traite aux fins d'exploitation par le travail. Toutefois, le nombre total de condamnations pour traite en Finlande est faible par rapport au nombre de victimes admises dans le système d'assistance et par rapport au nombre d'affaires de traite enregistrées par la police. **Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à veiller à ce que les infractions de traite aux fins de toutes les formes d'exploitation fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites rapides, qui aboutissent à des sanctions proportionnées et dissuasives, en développant encore les capacités et la spécialisation des policiers, des procureurs et des juges.**

d. Protection des victimes et des témoins

221. En vertu de l'article 28 de la Convention, les Parties doivent prendre des mesures pour assurer une protection effective et appropriée face aux repréailles ou intimidations possibles, notamment pendant et après les enquêtes et les poursuites à l'encontre des auteurs. Cette protection, qui peut prendre différentes formes (protection physique, attribution d'un nouveau lieu de résidence, changement d'identité, etc.), doit être apportée aux victimes de la traite, aux personnes qui donnent des informations sur la traite ou qui collaborent d'une autre manière avec les autorités chargées des investigations ou des poursuites, aux témoins qui font une déposition et, si nécessaire, aux membres de la famille des personnes susmentionnées. De plus, l'article 30 de la Convention comporte une disposition qui oblige les Parties à prendre des mesures pour protéger la vie privée des victimes et leur identité, et pour assurer leur sécurité et leur protection contre l'intimidation durant la procédure judiciaire, y compris des mesures de protection spécifiques lorsqu'il s'agit d'enfants.

222. En Finlande, il y a plusieurs mesures qui peuvent être prises pour protéger la sécurité des victimes avant, pendant et après la procédure judiciaire. Le fait de menacer un témoin est érigé en infraction pénale en vertu de l'article 9 du chapitre 15 du Code pénal. Le Code de procédure judiciaire (4/1734) prévoit la possibilité que l'audition de la victime ait lieu hors de la présence du suspect ou d'une autre personne si cela est approprié et nécessaire à la protection de la personne qui est entendue (chapitre 17, article 34). Il est également possible de procéder à l'audition de la victime en ayant recours à la visioconférence ou à un autre moyen de communication technique approprié (chapitre 17, article 34a). Dans la loi sur les ordonnances restrictives (898/1998) et dans la loi sur la police (493/1995) figurent aussi des dispositions visant à protéger la sécurité des victimes : par exemple, des dispositions relatives à la prévention du harcèlement, à la sécurité des personnes qui participent à une procédure judiciaire ou à la notification de la libération d'une personne privée de liberté.

223. En vertu de l'article 6 de la loi sur la publicité des procédures devant les tribunaux généraux (370/2007), une juridiction peut ordonner que soit gardée secrète l'identité de la partie lésée dans une affaire pénale qui concerne un aspect particulièrement sensible de la vie privée de cette personne. Une juridiction peut aussi ordonner que la procédure orale se tienne, dans sa totalité ou dans la mesure nécessaire, hors de la présence du public, si sont présentées dans l'affaire des informations sensibles concernant des questions relatives à la vie privée, à la santé, au handicap ou à la protection sociale d'une personne (article 15). En vertu de l'article 9, paragraphe 1, point 2, de la loi, tout document relatif à la procédure judiciaire sera gardé secret dans la mesure où il contient des informations sensibles concernant des questions relatives à la vie privée, à la santé, au handicap ou à la protection sociale d'une personne.

224. Des dispositions pertinentes figurent aussi dans la loi sur le système d'informations démographiques et les services d'identification du bureau central de l'état civil (661/2009). En particulier, selon l'article 12 de cette loi, il est possible de changer un code d'identification personnel lorsque cela est indispensable à la protection d'une personne dont la santé ou la sécurité sont menacées de manière évidente et durable. La loi sur les noms (694/1985) contient des dispositions relatives au changement de nom ou de prénom.

225. La Finlande n'avait pas de législation sur la protection des témoins ni de programme correspondant, mais en mai 2014, le Gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi (HE 65/2014 vp) sur un programme de protection des témoins ; le Parlement a adopté les amendements en janvier 2015. La loi adoptée précisera dans quelles conditions un programme de protection des témoins peut être engagé et interrompu, définira les autorités compétentes et énoncera certaines mesures de protection. Ces mesures peuvent consister à donner temporairement à la personne protégée une nouvelle identité, à lui attribuer un nouveau lieu de résidence ou à lui apporter une protection au moyen de divers dispositifs techniques, tels que la vidéosurveillance de son lieu d'hébergement. Un étranger pourra aussi bénéficier d'un programme de protection des témoins. Au moment de l'adoption de la loi sur la protection des témoins ont également été adoptés quelques modifications et ajouts mineurs à la loi sur les étrangers, de manière à instaurer, par exemple, la possibilité, pour la police, d'accorder un permis de séjour permanent aux bénéficiaires d'un programme de protection des témoins. De plus, le Parlement a modifié d'autres textes législatifs pour permettre la bonne mise en œuvre de la nouvelle loi sur la protection des témoins.

226. Le GRETA salue l'adoption, par le Parlement, de dispositions législatives sur un programme de protection des témoins et considère que les autorités finlandaises devraient prendre des mesures pratiques complémentaires pour assurer la protection effective des victimes de la traite durant l'enquête et pour empêcher qu'elles soient intimidées pendant et après la procédure judiciaire.

5. Conclusions

227. Le GRETA salue les mesures prises par les autorités finlandaises pour combattre la traite des êtres humains et soutenir les victimes de la traite, par l'adoption de dispositions législatives, l'instauration d'un système national d'assistance aux victimes de la traite et la désignation d'un Rapporteur national indépendant et, plus récemment, d'un Coordonnateur national.

228. Cependant, il reste à relever plusieurs défis importants, au moyen de mesures législatives, politiques ou pratiques, afin de satisfaire aux exigences de l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime qui est suivie par la Convention (voir paragraphes 38 à 41). Il incombe aux autorités de faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier des mesures d'aide et de protection prévues dans la Convention et en droit finlandais. De plus, la législation prévoit certes la possibilité d'accorder un délai de rétablissement et de réflexion aux victimes, de leur délivrer un permis de séjour et de les indemniser, mais les autorités doivent garantir aux victimes un accès effectif à ces droits.

229. Le GRETA souligne aussi la nécessité de faire évoluer les politiques anti-traite pour accorder davantage d'attention aux formes émergentes de la traite en Finlande et pour renforcer la lutte contre la traite pratiquée aux fins d'exploitation sexuelle. Il faudrait aussi prendre des mesures de prévention et de protection complémentaires, destinées à tenir compte de la vulnérabilité particulière des enfants à la traite. Le renforcement de la coopération et de la coordination entre les autorités nationales et municipales et les ONG contribuera à la mise en place de partenariats stratégiques contre la traite.

230. Afin d'appliquer pleinement l'approche fondée sur les droits humains et centrée sur la victime qui est préconisée par la Convention, il est également nécessaire de faire augmenter le nombre de condamnations pour traite et de veiller à ce que soient appliquées des sanctions proportionnées et dissuasives.

231. Tous les professionnels qui peuvent entrer en contact avec des victimes de la traite – notamment les membres des forces de l'ordre, les procureurs, les juges, les inspecteurs du travail et les travailleurs sociaux – doivent être informés et formés en permanence au sujet de la nécessité d'appliquer à la lutte contre la traite une approche fondée sur les droits humains, conformément à la Convention et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

232. Le GRETA invite les autorités finlandaises à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention, et en particulier des activités du nouveau coordonnateur anti-traite et de l'application des modifications législatives adoptées récemment qui concernent la lutte contre la traite et la protection des victimes.

Annexe I : liste des propositions du GRETA

Définition de « traite des êtres humains »

1. Le GRETA considère que le fait d'indiquer explicitement dans la législation que le consentement d'une victime de la traite à l'exploitation envisagée est indifférent peut améliorer la mise en œuvre des dispositions anti-traite.
2. Le GRETA salue l'adoption des modifications du Code pénal qui visent à établir une distinction plus claire entre la traite et le proxénétisme, et considère qu'il serait également utile d'établir une distinction plus claire entre la traite aux fins d'exploitation par le travail et la discrimination abusive en matière d'emploi.

Approche globale et coordination

3. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à adopter en priorité un nouveau plan d'action et/ou une stratégie contre la traite, ou à actualiser le plan d'action existant, de manière à définir clairement les priorités, les objectifs, les activités concrètes et les acteurs responsables de leur mise en œuvre, et à mobiliser les ressources budgétaires correspondantes. Le plan d'action/la stratégie devraient être accompagnés d'un mécanisme de contrôle de leur mise en œuvre.
4. Le GRETA considère aussi que les autorités finlandaises devraient prendre des dispositions supplémentaires pour donner un caractère global à l'action nationale destinée à combattre la traite ; elles devraient en particulier :

- associer davantage les ONG et d'autres membres de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de mesures anti-traite, notamment à l'élaboration d'un futur plan d'action national ou d'une stratégie nationale, ainsi qu'à l'évaluation des efforts déployés pour lutter contre la traite ; la conclusion de protocoles d'accord officiels entre les pouvoirs publics et les ONG compétentes devrait être encouragée ;
- renforcer la coordination entre les autorités nationales et municipales et les ONG œuvrant dans le domaine de la lutte contre la traite, ainsi que la coordination entre les différents acteurs au niveau municipal ;
- formaliser la coordination entre les différents acteurs de la lutte contre la traite pour ce qui est de l'identification des victimes et de leur orientation vers une assistance ;
- accorder davantage d'attention aux mesures de prévention et de protection destinées aux enfants, qui sont particulièrement vulnérables à la traite ; dans le cadre de ces mesures, l'intérêt supérieur de l'enfant devrait être pleinement pris en compte ;
- renforcer l'action de lutte contre la traite aux fins d'exploitation sexuelle, y compris l'identification ;
- accorder une attention accrue aux formes émergentes de la traite en Finlande (comme la mendicité forcée et la criminalité forcée) et à la traite interne.

5. Enfin, le GRETA invite les autorités finlandaises à prévoir une évaluation indépendante de la mise en œuvre du Plan d'action national, afin de mesurer l'impact des actions menées et de planifier les futures mesures et politiques de lutte contre la traite.

Formation des professionnels concernés

6. Le GRETA note les efforts déployés en Finlande pour former différents professionnels aux questions liées à la traite des êtres humains et considère que les autorités finlandaises devraient prendre des mesures supplémentaires pour dispenser une formation spécialisée et continue aux professionnels qui peuvent entrer en contact avec des victimes de la traite, notamment aux policiers,

aux procureurs, aux juges, aux inspecteurs du travail, aux agents municipaux, aux professionnels de santé, aux travailleurs sociaux et aux enseignants ; cette formation devrait aider ces professionnels à identifier les victimes de la traite, à les assister et à les protéger, y compris en facilitant leur indemnisation, et à faire condamner les trafiquants.

Collecte de données et recherches

7. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à développer et gérer un système de collecte de données complet et cohérent sur la traite des êtres humains, en recueillant auprès de tous les acteurs principaux des données statistiques fiables, qui puissent être ventilées (en fonction du sexe, de l'âge, du type d'exploitation et du pays d'origine et/ou de destination). L'existence d'un système de collecte de données complet peut aider à la préparation, au suivi et à l'évaluation des politiques anti-traite et faciliterait aussi le travail du Rapporteur national. Ce système de collecte de données devrait être accompagné de toutes les mesures nécessaires pour respecter le droit des personnes concernées à la protection des données à caractère personnel, y compris lorsque des ONG travaillant avec des victimes de la traite sont invitées à fournir des informations pour alimenter la base de données nationale.

8. Le GRETA se félicite de l'attention accordée aux recherches sur les questions liées à la traite et invite les autorités finlandaises à continuer de mener et d'encourager ces recherches, car de tels travaux constituent une source d'information importante sur l'impact des politiques menées et peuvent servir de base pour de futures mesures. Parmi les domaines dans lesquels des recherches complémentaires sont nécessaires pour mieux cerner l'ampleur du phénomène de la traite en Finlande figurent la traite interne et les formes émergentes de traite, notamment la traite aux fins de mendicité forcée et de criminalité forcée.

Coopération internationale

9. Le GRETA salue les efforts déployés par les autorités finlandaises dans le domaine de la coopération internationale pour lutter contre la traite et invite les autorités à continuer de développer la coopération internationale en vue de prévenir la traite, d'aider les victimes de la traite et de poursuivre les trafiquants, y compris en étudiant d'autres possibilités de coopération avec des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans les pays d'origine.

Actions de sensibilisation

10. Le GRETA considère qu'il est nécessaire, en Finlande, de renforcer les mesures de sensibilisation aux risques de traite et aux droits des victimes, surtout parmi les migrants. Le GRETA considère aussi qu'il faudrait concevoir les futures actions de sensibilisation en tenant compte des résultats de l'évaluation des actions déjà menées et les centrer sur les besoins identifiés. La réussite de ces initiatives est liée à une collecte de données efficace, à un budget suffisant et à des évaluations régulières.

Mesures destinées à décourager la demande

11. Le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient intensifier leurs efforts destinés à décourager la demande de services fournis par des personnes soumises à la traite aux fins d'exploitation par le travail, en partenariat avec le secteur privé et la société civile. Dans ce contexte, le GRETA invite les autorités finlandaises à envisager d'ériger en infraction pénale le fait d'utiliser des services résultant d'une exploitation par le travail en sachant que la personne concernée est victime de la traite.

Initiatives économiques, sociales et autres en faveur des groupes vulnérables à la traite

12. Le GRETA note les mesures prises par les autorités finlandaises en faveur des groupes vulnérables à la traite et considère que les autorités devraient continuer à développer la prévention au moyen de mesures sociales et économiques destinées à renforcer l'autonomie de ces personnes, y

compris en intégrant la prévention de la traite des êtres humains dans les politiques destinées aux enfants non accompagnés, aux demandeurs d'asile et aux travailleurs migrants.

Mesures aux frontières destinées à prévenir la traite et mesures en faveur des voies légales de migration

13. Le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient poursuivre leurs efforts pour :
- détecter et prévenir la traite par des mesures de contrôle aux frontières ;
 - établir une liste de contrôle destinée à détecter les risques potentiels de traite dans le cadre de la procédure de demande de visas.

Identification des victimes de la traite des êtres humains

14. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à améliorer les procédures d'identification pour faire en sorte que toutes les victimes de la traite soient dûment identifiées et puissent bénéficier des mesures d'assistance et de protection prévues dans la Convention. Les autorités devraient notamment :

- instaurer un mécanisme national d'identification et d'orientation clair, qui définisse les rôles et les responsabilités des différents acteurs et favorise une approche interinstitutionnelle de l'identification des victimes en y associant les ONG, les inspecteurs du travail, les travailleurs sociaux, les professionnels de santé, les agents municipaux et d'autres acteurs pertinents ;
- fournir aux professionnels qui sont en première ligne des indicateurs opérationnels, des orientations, une formation et des « trousseaux à outils » à utiliser lors de l'identification ; il faudrait harmoniser ces indicateurs, les communiquer aux différents acteurs et les mettre à jour régulièrement, pour tenir compte de l'évolution permanente des caractéristiques des victimes de la traite ;
- veiller à ce que, dans la pratique, l'identification soit dissociée de la coopération de la victime à l'enquête ;
- améliorer la détection proactive des victimes de la traite, la collecte de renseignements et le partage d'informations entre les acteurs concernés, en particulier pour ce qui est de l'exploitation sexuelle et des nouvelles formes de traite, comme la mendicité forcée ;
- mettre en place un mécanisme d'identification spécifique, qui tienne compte de la situation et des besoins particuliers des enfants victimes de la traite, qui ait recours à des spécialistes de l'enfance, qui fasse de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale et qui renforce la détection des victimes de traite parmi les mineurs non accompagnés.

Assistance aux victimes

15. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à faire en sorte que les services d'assistance fournis aux victimes de la traite soient adaptés à leurs besoins spécifiques et que des normes minimales soient garanties dans tout le pays, indépendamment du prestataire de services. Lorsque des missions d'assistance spécialisées sont déléguées à des ONG, l'Etat a l'obligation de leur allouer les fonds nécessaires. Il faudrait veiller tout particulièrement à apporter une aide appropriée aux enfants victimes de traite, y compris aux mineurs non accompagnés.

16. En outre, le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient dispenser régulièrement une formation spécialisée à tous les professionnels chargés de la mise en œuvre de mesures d'assistance et de protection en faveur des victimes de la traite.

Délai de rétablissement et de réflexion

17. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à se conformer aux obligations leur incombant au titre de l'article 13 de la Convention et à faire en sorte que toutes les victimes potentielles de la traite se voient proposer un délai de réflexion et de rétablissement, ainsi que toutes les mesures de protection et d'assistance prévues à l'article 12, paragraphes 1 et 2, de la Convention durant cette période. Les policiers et les gardes-frontières devraient recevoir des instructions soulignant clairement la nécessité de proposer un délai de rétablissement et de réflexion tel qu'il est défini dans la Convention, c'est-à-dire de ne pas le faire dépendre de la coopération des victimes et de le proposer aux victimes avant qu'elles aient fait des déclarations officielles aux enquêteurs.

Permis de séjour

18. Le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient faire en sorte que les victimes de la traite puissent tirer pleinement parti de leur droit d'obtenir un permis de séjour renouvelable, y compris lorsqu'elles ne sont pas en mesure de coopérer avec les autorités.

Indemnisation et recours

19. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à adopter des mesures supplémentaires pour faciliter et garantir l'accès à une indemnisation pour les victimes de la traite, et notamment à:

- faire en sorte que les victimes de la traite soient systématiquement informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leur droit de demander une indemnisation et des procédures à suivre ;
- permettre aux victimes de la traite d'exercer leur droit à une indemnisation, en renforçant les capacités des praticiens du droit à aider les victimes à demander une indemnisation et en intégrant les questions d'indemnisation dans les programmes de formation destinés aux membres des forces de l'ordre et aux magistrats ;
- faire entrer toutes les victimes de la traite dans le champ d'application de la loi sur l'indemnisation des dommages causés par des infractions, quelle que soit leur situation au regard du droit de séjour ;
- permettre aux victimes de la traite ayant quitté la Finlande de bénéficier de possibilités de demander une indemnisation.

20. De plus, le GRETA invite les autorités finlandaises à développer le système d'enregistrement des indemnisations demandées et obtenues par des victimes de la traite.

Rapatriement et retour des victimes

21. Le GRETA considère que les autorités finlandaises devraient prendre des dispositions supplémentaires pour :

- assurer le retour des victimes de la traite en tenant dûment compte des droits, de la sécurité et de la dignité de la personne concernée et de l'état de la procédure judiciaire ; cela suppose une protection contre les représailles et contre la traite répétée ;
- développer la coopération avec les pays d'origine des victimes de la traite, afin que les risques soient correctement évalués et que les victimes puissent retourner dans leur pays en toute sécurité et s'y réinsérer effectivement.

Non-sanction des victimes de la traite

22. Le GRETA considère que, pour se conformer à l'article 26 de la Convention, les autorités finlandaises devraient adopter une disposition qui prévoit la possibilité de ne pas imposer de sanctions aux victimes de la traite pour avoir pris part à des activités illicites lorsqu'elles y ont été contraintes. Les procureurs devraient être encouragés à se montrer proactifs lorsqu'il s'agit d'établir si une personne inculpée est une victime potentielle de la traite ; ils devraient aussi recevoir des

consignes en ce sens. Tant que la procédure d'identification est en cours, les victimes potentielles de la traite ne devraient pas être punies pour des actes illicites contraires aux dispositions législatives sur l'ordre public ou sur l'immigration.

Enquêtes, poursuites et droit procédural

23. Le GRETA exhorte les autorités finlandaises à veiller à ce que les infractions de traite aux fins de toutes les formes d'exploitation fassent l'objet d'enquêtes proactives et de poursuites rapides, qui aboutissent à des sanctions proportionnées et dissuasives, en développant encore les capacités et la spécialisation des policiers, des procureurs et des juges.

Protection des victimes et des témoins

24. Le GRETA salue l'adoption, par le Parlement, de dispositions législatives sur un programme de protection des témoins et considère que les autorités finlandaises devraient prendre des mesures pratiques complémentaires pour assurer la protection effective des victimes de la traite durant l'enquête et pour empêcher qu'elles soient intimidées pendant et après la procédure judiciaire.

Annexe II : liste des institutions publiques, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales avec lesquelles le GRETA a tenu des consultations

Institutions publiques

- Ministère des Affaires étrangères
- Ministère de l'Intérieur
- Ministère de la Justice
- Ministère des Affaires sociales et de la Santé
- Ministère de l'Emploi et de l'Economie
- Service de l'immigration
- Conseil national de la police
- Bureau national d'enquête
- Service de surveillance des frontières
- Parquet
- Centre d'accueil de Joutseno
- Centre d'accueil de Vaasa
- Ville de Lappeenranta
- Ville de Vaasa
- Parlement
- Cour suprême
- Rapporteur national sur la traite des êtres humains
- Médiateur pour les enfants

Organisations intergouvernementales

- Organisation internationale pour les migrations (OIM)
- UNICEF
- Institut européen pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance, affilié à l'Organisation des Nations Unies⁴⁵

Organisations non gouvernementales

- Pro-Tukipiste
- Association multiculturelle de femmes « Monika »
- Victim Support Finlande
- Fédération finlandaise des centres d'œuvres sociales
- Save the Children
- Fédération des maisons et foyers pour les mères et les enfants
- Nytkis
- Association féministe « Unioni »
- Exit
- Association finlandaise des collectivités locales et régionales
- Fédération des syndicats « SAK »
- Confédération des industries finlandaises

⁴⁵ Exerce ses activités sous l'égide du Gouvernement finlandais et de l'Organisation des Nations Unies.

Commentaires du Gouvernement

Les commentaires suivants ne font pas partie de l'analyse du GRETA concernant la situation en Finlande

Le GRETA s'est engagé dans un dialogue avec les autorités finlandaises sur une première version de ce rapport. Un certain nombre de leurs commentaires ont été pris en compte et sont intégrés dans la version finale.

La Convention prévoit que « le rapport et les conclusions du GRETA sont rendus publics dès leur adoption avec les commentaires éventuels de la Partie concernée. » Le GRETA a transmis son rapport final aux autorités finlandaises le 9 avril 2015 en les invitant à soumettre d'éventuels commentaires finaux. Les commentaires des autorités finlandaises (uniquement disponibles en anglais), reçus le 11 mai 2015 se trouvent ci-après.

Final comments of the Government of Finland

on the final report drawn up by the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland

The Government acknowledges the receipt of the final report drawn up by the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA) concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Finland, which was adopted by GRETA at its 22nd meeting, held from 16-20 March 2015.

Having regard to Article 38, paragraph 6, of the Convention and Rule 14 of GRETA's Rules of Procedure for evaluating implementation of the Convention, the Finnish authorities have now been invited to submit any final comments they may have on the report.

In this connection, the Government wishes to note that it has also been requested to provide comments on the draft version of the report approved by GRETA at its 21st meeting, held from 17 to 21 November 2014. At the same time the Government provided replies to the requests for information made throughout the draft report. The Government submitted also further additional information requested by the Secretariat.

Following the invitation by GRETA, the Government would like to submit the following final comments on the final report. These comments are made in a chronological order.

Final report

Paragraph 12: The Government wishes to inform that Finland has on 17 April 2015 deposited its instrument of acceptance concerning the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210). The Convention will enter into force in respect of Finland 1 August 2015.

Para 21: The Government wishes to inform that a new Non-Discrimination Act (1325/2014), which reformed the provisions on non-discrimination, entered into force on 1 January 2015. As a result of the reform, the Ombudsman for Minorities was replaced by a Non-Discrimination Ombudsman and the Ombudsman as well as the Ombudsman's Office was brought under the administrative branch of the Ministry of Justice.

Paragraph 15: The Government recalls its comments on the draft report and wishes to recall that the obligation of the municipalities to provide social and health services is not set out in the Act on Social and Health Care Planning and Central Government Transfers to Local Government (733/1992), but in separate pieces of legislation, as follows.

Pursuant to Article 19 of the Constitution of Finland (731/1999), the public authorities shall guarantee for everyone, as provided in more detail by an Act, adequate social, health and medical services and promote the health of the population.

Furthermore, the Health Care Act (1326/2010) stipulates that urgent medical health care is to be provided to anyone in need of it, regardless of residence status.

In addition, provisions on the municipalities' obligation to provide social and health services are contained, e.g., in Social Welfare Act (1301/2014), Primary Health Care Act (66/1972), Act on Specialized Medical Care (1062/1989) and Mental Health Act (1116/1990).

Moreover, according to Section 3 of the Act on Social and Health Care Planning and Central Government Transfers to Local Government, the municipalities must provide funding for the social and health care, for which a certain government transfer is explicitly made.

Paragraph 27: The Government wishes to clarify that, more precisely, since 2006, the Joutseno Reception Centre, which is nowadays steered by the Finnish Immigration Service, has been assigned the role of coordinating the provision of assistance to victims of THB.

The Government underlines that at the time of introducing the Assistance System, the Ministry of Labour was responsible for the Centre. The Finnish Immigration Service took over the steering of the Centre only after the reception activities had been transferred to the Ministry of the Interior in 2008.

Paragraph 24, 63 and 64: As the work with the establishment of National Anti-Trafficking Co-ordination Structure has further progressed, the Government would like to clarify the Structure as it has evolved during the preparations. In addition to the Anti-Trafficking Coordinator, the structure includes a Ministerial working group on internal security or an equivalent ministerial group of the new Government to be formed after the Parliamentary elections in April 2015, a Meeting of Permanent Secretaries (an already existing Government structure), the Co-ordination Secretariat (new structure) and the Networking (new).

The abovementioned Ministerial working group shall give the Structure political guidance when required. The Meeting of Permanent Secretaries consists of permanent secretaries of all Ministries. Using an already existing steering structure was preferred as opposed to setting up a specific new steering body. The Anti-Trafficking Coordinator will be present in the Meeting of Permanent Secretaries when matters related to this co-ordination are being discussed. As a new structure the Co-ordination Secretariat will be formed. The eventual meetings of the Secretariat are chaired by the Anti-Trafficking Coordinator who leads the Secretariat. The Secretariat will not be a heavy administrative structure and therefore will e.g. rely in most cases on electronic communication for its co-ordination tasks. It will be evaluated later on if the Secretariat needs special technical secretary services.

The networking activities (Networking) will link many important organizations and the Structure. These organizations are responsible for practical anti-trafficking activities both within the public administration and the civil society. Also some key experts from the municipalities will be invited to join these activities. The Networking will not consist of regularly organized meetings. It will aim to promotion of cooperation between different public and civil society organizations. The Coordination Secretariat shall discuss the Networking and different options related to its content before the actual start of the networking activities.

Paragraph 67 and 136: The Government wishes to observe that also foreign children in Finland enjoy the protection provided pursuant to the Child Welfare Act (417/2007). Child welfare services are offered and available to all.

Moreover, as to the uncertainty between child protection officials and other relevant authorities on the sharing of child-related information, the Government wishes to inform that a new Social Welfare Act (1301/2014) is entering into force gradually starting from 1 January 2015, aiming e.g. to ensure a low threshold for seeking assistance and guaranteeing that families receive timely and requisite child protection services.

The Government wishes to inform, furthermore, that a National Action Plan on the actions to be taken between 2014 and 2019 for the improvement of the child welfare system has been drawn up. These actions include guidance and training to authorities on their obligations, the exchange of child welfare information, as well as ways to investigate and take into account the needs of immigrant children and families.

The division of responsibilities between the professionals in contact with children and families will furthermore be clarified in an on-going development project for child protection for the years 2013-2015, implemented by the National Institute for Health and Welfare. The effects of and follow-up to child protection work will be reinforced and research in child protection and its co-ordination strengthened.

Finally, the National Institute for Health and Welfare is preparing a manual and online training for professionals working with children on information exchange between the relevant actors. The manual and training are expected to be in use by 2016.

Paragraph 102: The Government recalls, furthermore, that, as pointed out in its comments on the draft report, the business cards mentioned in this paragraph contain only the contact information of the relevant regional administration office. Thus, what is stated in the final report, *i.e.* that some OSH labour inspectors also hand out information printed on their business cards about where THB victims can seek help, is not entirely correct.

Paragraph 116: With regard to the provision of services to victims of THB in an irregular situation, the Government wishes to recall its comments to the draft report and observes that a Government Bill (HE 343/2014 vp) on the obligation of local authorities to arrange certain health care services for certain groups of migrants in an irregular situation was submitted to Parliament in December 2014. The Bill lapsed as the Parliament was not able to adopt it before the Parliamentary elections of April 2015.

Paragraph 117: The Government wishes to observe that the Finnish social and health care system is based on the principle of universal coverage. The principle of positive discrimination is applied in the provision of health and social services in order to provide additional support if special needs appear. The Government acknowledges, however, that since large geographical areas of the country are scarcely populated, distances may as such be challenging in terms of the access to services.

Paragraph 169: The Government wishes to recall its comments on the draft report and to emphasize that according to the applicable legislation a reflection period may be granted only to those THB victims who reside in Finland illegally. However, since most of the persons identified by the police in Finland as THB victims are residing legally in Finland, the current legislation does not permit the authorities to grant a reflection period. Neither, according to the applicable legislation, does the reflection period delay the pre-trial investigation.

The Government wishes to note, moreover, that a legislative amendment to take effect on 1 July 2015 will permit the authorities to grant all THB victims (*i.e.* also to those residing legally in Finland) either a reflection period or a recovery period during which the police is not permitted to interview the victims.

Paragraph 172: The Government wishes to inform that the instructions of the National Police Board for the handling of THB cases contains detailed advice on how to grant and record a reflection period. The Board will update the instructions to comply with the new legislation on assistance to THB victims that will take effect on 1 July 2015. At the same time, the Board will issue instructions on the recovery period.

Paragraph 202: The Government wishes to clarify that Chapter 20, Section 8 of the Criminal Code concerning the purchase of sexual services was specifically amended by introducing (only) the criminalisation of an act where the perpetrator "has reason to believe". Cases involving consciousness and showing intention were already covered by Section 8.

This amendment of the Criminal Code will enter force on 1 June 2015.

GRETA's proposals (Appendix 1)

Proposal 1 and 22: The Government wishes to reiterate its replies to questions concerning the consent of a victim and a provision on the non-punishment of victims in GRETA's first evaluation round questionnaire and to recall that in Finland these issues are determined by principles of law and that special provisions on THB have not been considered warranted. Since no corresponding provisions exist on other (serious) criminal offences, either, specific provisions on THB would strongly depart from the common line.

Moreover, the Government observes that, in the light of their wording, Article 4, subparagraph b and Article 26 of the Convention do not specifically require legislative measures. Neither has the lack of legislation on the subject resulted in practices contrary to the aforesaid provisions.