



Strasbourg, 19 septembre 2001

CommDH(2001)7  
**Version originale**

**RAPPORT  
DE M. ALVARO GIL-ROBLES,  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,  
SUR SA VISITE EN FINLANDE  
4 – 7 JUIN 2001**

pour le Comité des Ministres et l'Assemblée Parlementaire

## INTRODUCTION

1. A l'invitation du Gouvernement de la Finlande, je me suis rendu dans ce pays du 4 au 7 juin 2001. Cette visite avait pour principal objectif d'établir des contacts, d'une part, avec les autorités finlandaises, y compris le Médiateur (Ombudsman), et, d'autre part, avec des représentants de la société civile (ONG et autres institutions) ainsi que de faire une évaluation de la situation en matière de droits de l'homme, aussi bien du point de vue de la législation que de sa mise en œuvre concrète.

2. Je voudrais tout d'abord remercier les autorités finlandaises pour leur chaleureux accueil et pour l'aide qu'elles m'ont accordée pour effectuer ce voyage. Grâce à leur coopération, j'ai pu rencontrer tous les interlocuteurs que je souhaitais voir et, en outre, j'ai eu l'occasion de visiter la prison et la maison d'arrêt de Kakola à Turku. Mes très vifs remerciements vont également à M. Lauri LEHTIMAJA, Médiateur du Parlement de la Finlande, et à M. Paavo NIKULA, Chancelier de la Justice<sup>1</sup>, qui m'ont fourni des informations précieuses lors de nos discussions.

Finalement, je tiens également à manifester ma vive reconnaissance à Monsieur l'Ambassadeur Erkki KOURULA, qui m'a accompagné durant la visite, et à remercier M. Mika BOEDEKER pour son assistance lors de ce voyage.

### 1. Minorités nationales

Les minorités nationales en Finlande sont les Sami (environ 10 000), les Roms (environ 10 000), les Juifs, les Tatares, et les Russes (environ 20 000, dont 5 000 « Russes de souche ancienne »). Bien qu'il s'agisse en fait d'une minorité, les Finlandais de langue suédoise sont, selon la terminologie utilisée en Finlande, qualifiés de deuxième groupe national, du fait que la Constitution exige que l'Etat subvienne aux besoins culturels et sociaux de la population de langue finnoise et de celle de langue suédoise selon des principes identiques. D'autre part, elle stipule que le peuple autochtone Sami ainsi que les Roms et les autres groupes ont le droit de conserver et de développer leur langue et leur culture. De plus, la Constitution interdit toute discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'origine, la langue, la religion, les convictions, les opinions, l'état de santé, un handicap ou tout autre motif lié à la personne. Cette interdiction est reprise notamment dans le code pénal et dans la nouvelle loi portant sur le contrat de travail.

Lors de mes discussions avec des représentants de ces groupes, les Finlandais de langue suédoise m'ont confirmé ne pas avoir de revendications vis-à-vis des autorités publiques. Les autres représentants m'ont, au contraire, fait part de quelques problèmes, notamment concernant des articles publiés par certains grands médias,

---

<sup>1</sup> Le chancelier de la Justice est un haut fonctionnaire chargé du contrôle de la légalité des actes du Gouvernement et du Président de la République ainsi que du fonctionnement des pouvoirs publics. Ces fonctions et pouvoirs sont similaires à ceux du médiateur du Parlement. Voir articles 38 et 69 ainsi que Chapitre X de la Constitution de la Finlande.

reprenant les stéréotypes négatifs sur les minorités, en particulier en ce qui concerne les Roms, les Russes ainsi que les Somaliens et autres groupes minoritaires arrivés plus récemment. Les efforts du Gouvernement visant à la formation des journalistes sur les minorités me semblent utiles et devraient être poursuivis.

### 1.1. Les Sami

La Finlande a fait des efforts importants dans différents domaines en vue d'améliorer la protection dont bénéficient les Sami, peuple autochtone habitant le Nord de la Finlande, notamment par l'adoption et la mise en œuvre de la loi sur le Parlement same. Lors de mes discussions, il m'a été exposé que le règlement des questions des droits fonciers ainsi que la définition du terme Sami ont pris du retard, ce qui a abouti à des tensions sur le territoire same. Vu l'importance des droits fonciers pour les métiers traditionnels des Sami, c'est-à-dire l'élevage des rennes, la pêche et la chasse, il me semble nécessaire d'arriver à une solution aussi rapidement que possible, solution qui doit prendre en considération la culture same en tenant compte de tous les intérêts en jeu. Dans ce contexte, il est important que la Finlande procède à la ratification de la Convention N° 169 de l'Organisation Internationale du Travail (Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants) et, par conséquent, il faut préalablement régler cette question.

### 1.2. Les Roms

Les Roms, l'une des fortes minorités avec quelque 10 000 personnes, ont eu depuis 1956 un Conseil consultatif des affaires gitanes, qui depuis 1989 bénéficie d'un statut permanent en tant que Conseil consultatif des affaires roms (Advisory Board on Romani Affairs). Malgré les efforts de l'Etat portant sur l'interdiction de la discrimination, sur l'amélioration de l'accès au logement et sur l'enseignement de la langue rom, les Roms semblent confrontés à une discrimination *de facto* de la part de la société, ce qui a été également confirmé par un rapport du Ministère des Affaires sociales et de la Santé (« Strategies of the policy on Roma in 2000 ») qui évoque notamment le bas niveau d'éducation des Roms et les préjugés et la discrimination de la part de la majorité comme étant les raisons d'une position socio-économique faible de ceux-ci.

La représentante des Roms a ainsi affirmé que les Roms font l'objet de discrimination notamment en ce qui concerne l'accès au marché privé du logement et à l'emploi (56 % de la population Rom était au chômage en 1998).

Ainsi, et à titre d'exemple, on m'a parlé du cas d'une infirmière qualifiée, laquelle avait été bien accueillie au téléphone par l'employeur. Toutefois, lorsqu'elle se présenta en personne, on lui a fait part d'une réticence à employer une Rom qui arriverait au travail en costume traditionnel avant de s'habiller en uniforme d'infirmière.

Il y aurait aussi discrimination pour ce qui est de l'accès aux lieux publics (magasins, bars, restaurants etc.). Bien que la législation interdisant la discrimination soit adéquate, sa mise en œuvre ne le serait pas, parce que, selon la représentante des Roms, les peines infligées, normalement des amendes, seraient peu dissuasives ; en

## CommDH (2001) 7

effet, d'un montant très faible, certains propriétaires des lieux mentionnés préféreraient payer ces amendes plutôt que de laisser les Rom entrer dans leurs locaux.

Une étude faite sur les conditions de détention dans les prisons des Roms montre que ceux-ci sont parfois agressés par les autres détenus, agressions que les autorités pénitentiaires avouent avoir du mal à contrôler. Dès lors, les Roms sont souvent, apparemment pour leur propre sécurité, séparés des autres détenus et, de ce fait, isolés.

Bien que l'enseignement de la langue rom dans les écoles primaires et secondaires soit prévue dans les textes, peu d'autorités locales ont fait usage de cette possibilité. Sur un total de 1 500 à 1 700 élèves roms seuls 220 profiteraient de cet enseignement. Un problème plus grave est qu'un assez grand nombre d'enfants serait placé dans des unités d'enseignement spécialisées. La raison invoquée est la différence de langue et de culture entre les Roms et la majorité de la population, mais il conviendrait, à mon avis, de réfléchir à d'autres mesures permettant aux enfants roms de fréquenter les classes normales.

### 1.3. Les Russes

Les Russes en Finlande font, selon le Gouvernement, partie de deux groupes différents, à savoir, d'une part, les « Russes de souche ancienne » à qui les autorités finlandaises accordent la protection de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et d'autre part, les nouveaux immigrés que le Gouvernement exclut du champ d'application de ladite Convention-cadre. Vu que cette distinction théorique semble difficile à appliquer en pratique, son utilité devrait être réévaluée par les autorités.

Selon le représentant des Russes, un des problèmes concernant les nouveaux immigrés est la courante assimilation par la presse, et donc, par l'opinion publique, à des membres de la mafia russe, ce qui aboutit à une image négative à l'égard de tous les Russes.

En outre, la grande majorité des élèves des écoles finlando-russes sont des élèves finlandais apprenant le russe comme langue étrangère. De ce fait, le représentant de la communauté russe s'est plaint que les écoles ne tiennent pas compte des besoins des élèves dont le russe est la langue maternelle.

## 2. La situation des étrangers et demandeurs d'asile

### 2.1. Modification de la loi sur les étrangers

Le nombre des étrangers en Finlande est toujours faible (21 000 en 1990 et 90 000 en 2000 sur une population de 5,2 millions) et la Finlande accorde peu l'asile (voir Annexe 1. *infra*), même si le nombre de demandeurs a considérablement augmenté ces dernières années. Il semblerait que la Finlande ait amendé la législation sur les étrangers en juillet 2000 en vue de pratiquer une politique plus restrictive en matière d'asile. Les amendements prévoient une procédure plus rapide pour traiter les demandes d'asile manifestement mal fondées ainsi que les demandes émanant

d'étrangers en provenance d'un pays « sûr ». Dans ces cas, la Direction de l'immigration doit, selon la nouvelle procédure, prendre sa décision dans les sept jours après transcription de l'entretien entre le demandeur et la Direction de l'Immigration. Bien que le demandeur d'asile dispose d'un délai de 30 jours pour exercer un recours auprès d'un tribunal administratif, la décision est exécutoire après l'écoulement d'un délai de 8 jours.

Les ONG ont critiqué ces modifications principalement pour quatre raisons : i) la procédure accélérée ne garantit pas le droit à un recours suspensif, ii) les amendements introduisent une notion vague de « pays d'origine sûr », iii) la protection légale des demandeurs d'asile est réduite étant donné que quatre procédures sur cinq sont des procédures accélérées et iv) les procédures plus compliquées et les limites de temps plus restreintes aboutiraient à un besoin plus élevé d'aide juridique et d'interprétation.

En effet, selon leur opinion, la notion de pays d'origine sûr reste obscure et fait craindre que les autorités établissent des listes non officielles de pays dits sûrs, bien que la question de savoir si un pays est sûr ou non doive en principe, selon les termes de la loi, être tranchée pour chaque cas individuel. En outre, les demandeurs d'asile auxquels l'entrée dans le pays aura été refusée selon la procédure accélérée auront des difficultés pour exercer un recours devant le tribunal administratif, étant donné que la décision litigieuse risque d'être mise à exécution avant que le demandeur ne puisse matériellement introduire son recours.

Selon les principes du droit international, il n'existe pas de « droit » d'entrer et de rester dans un pays autre que le sien, les Etats restant libres d'autoriser ou non l'entrée et le séjour de tout étranger sur leur territoire. Mais il faut cependant tenir compte de la nécessité d'un accès effectif (et non seulement prévu par les textes) au droit de recours judiciaire, au sens de l'article 13 de la CEDH, lorsqu'il est allégué que les autorités compétentes ont violé, ou risquent de violer, l'un des droits garantis par la CEDH. Ce droit à un recours effectif doit être offert à tous ceux qui souhaitent contester une décision de refoulement ou d'expulsion du territoire. Ce recours doit être suspensif de l'exécution d'une décision d'expulsion, au moins lorsqu'il est allégué une violation éventuelle des articles 2 et 3 de la CEDH.

## 2.2. Discrimination et xénophobie

Sans être en mesure de fournir des éléments probants à cet égard, les ONG ont affirmé que les modifications à la loi sur les étrangers auraient été provoquées par un afflux de demandeurs d'asile roms en provenance des pays d'Europe centrale et orientale. Il y en avait, en effet, 1 883 demandeurs en 1999 et 1 973 en 2000, dont la plupart auraient été des Roms.

Confronté à une certaine augmentation des actes de violence à caractère raciste (194 actes de violence à l'encontre des personnes nées à l'étranger en 1997, 319 en 1998 et 281 en 1999), le Gouvernement a adopté en mars 2001 un Plan d'action contre la discrimination ethnique et le racisme (« Towards ethnic equality and diversity – proposal for a Government programme of action against ethnic discrimination and racism »). Ce plan portant sur les années 2001 à 2003 vise à la fois les nouveaux immigrés, les immigrés résidant depuis des années en Finlande et les immigrés de deuxième génération ainsi que les minorités nationales. Il comporte des mesures

nationales, régionales et locales et a pour objectif principal de promouvoir l'égalité et la diversité ethniques. Ce plan fera l'objet d'un rapport d'évaluation qui sera présenté par le Gouvernement au Parlement en l'an 2002. De même, l'institution d'un Ombudsman anti-discrimination est, quant à elle prévue pour le 1<sup>er</sup> septembre 2001.

### 3. Objecteurs de conscience

L'ONG des objecteurs de conscience a attiré mon attention sur des problèmes relatifs au service national armé et au service civil. Entre autres, elle s'est plainte que la durée du service civil de remplacement et, pour ceux qui le refusent, la durée de la peine d'emprisonnement restent excessives. Par ailleurs, il y aurait discrimination dans les modalités d'exécution de la condamnation des différents objecteurs ceux-ci étant traités de manière différente. En effet, selon les statistiques reçues au 1<sup>er</sup> juin 2001, 18 objecteurs de conscience purgeaient leur peine en régime de semi-liberté tandis qu'un autre la purgeait en prison fermée.

Après une réforme en 1997, les périodes du service national armé sont respectivement de 180, 270 ou 362 jours et celles du service national non armé de 330 jours. Quant au service civil de remplacement sa durée s'élève à 395 jours. Selon les statistiques, la durée moyenne du service national effectivement accompli est de 8,5 mois.

A supposer que la durée du service civil de remplacement soit toujours de 395 jours, il est alors 1,5 fois plus long que la moyenne des diverses périodes du service national. Toutefois, sa durée peut être jusqu'à 2,5 fois plus longue, si on la compare avec la durée la plus courte d'une période de service national (180 jours). Cette différence est sans doute due au souhait des autorités de ne pas rendre le service civil de remplacement plus attractif que le service national.

Pour leur part, les ONG ont estimé que la durée du service civil et celle du service national doivent être en proportion raisonnable l'une avec l'autre. Amnesty International considère que cette durée ne devrait pas dépasser 1,5 fois celle du service national.

A mon avis, en ce qui concerne le service civil et sa durée, le Gouvernement de la Finlande devrait prendre en compte la « déclaration Macciocchi » approuvée le 7 février 1983 par le Parlement Européen, selon laquelle la durée du service civil ne devrait pas dépasser celle du service militaire, et, plus particulièrement, la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 9 avril 1987 et la résolution 1998/77 de la Commission des Droits de l'Homme de l'ONU du 22 avril 1998 concernant le service civil, selon lesquelles la durée du service civil ne devrait pas, pour qu'elle soit considérée « raisonnable », revêtir un caractère « punitif » en comparaison avec la durée du service militaire.

D'autre part, les objecteurs « absolus » sont condamnés à une peine de prison de 197 jours, à savoir la moitié de la durée du service civil remplaçant s'élevant à 395 jours. Il me paraît important de chercher des moyens alternatifs à la stricte application du Code pénal aux objecteurs « absolus », qui, à mon avis, n'est pas la voie adaptée pour régler cette question.

#### 4. Les droits des enfants

Certaines ONG ainsi que Mme Riitta-Leena PAUNIO, médiateur adjoint, chargée de la protection des droits des enfants, ont attiré mon attention sur quelques questions relatives aux enfants.

Tout en mettant l'accent sur la priorité à accorder à l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute action de la société, le médiateur adjoint a souligné, d'une part, l'importance de la famille en tant que principale garante des droits de l'enfant et, d'autre part, la subsidiarité des interventions de l'Etat. Bien que dans la plupart des cas (en 1999, 44 000 cas) les autorités fournissent un soutien aux familles en difficulté, il y avait quand même, en 1999, près de 1 300 décisions de prise en charge d'un enfant par l'autorité publique (dont presque 200 contre leur volonté)<sup>2</sup>. Le médiateur adjoint a donc soulevé le problème de l'équilibre à trouver entre les cas où les autorités n'agissent pas assez rapidement pour la protection d'un enfant et les cas où elles le font trop hâtivement. Par ailleurs, les autorités concernées nous ont, néanmoins, indiqué, que le bien-être de l'enfant n'est pas assez pris en compte dans la pratique, surtout en comparaison avec les droits des parents. En tout cas, le fait qu'il y ait, à ce propos, plusieurs affaires pendantes devant la Cour européenne des Droits de l'Homme contre la Finlande semble indiquer que cet équilibre est, quelquefois, ébranlé par les actions des services sociaux.

Dans les cas de placement à l'assistance publique, en foyer ou en famille d'accueil, la question primordiale concerne souvent le maintien des relations entre l'enfant et ses parents. Selon le médiateur adjoint, il semble toutefois que les autorités n'apportent pas toujours l'appui nécessaire à cet effet. Elle a déjà insisté auprès du Gouvernement sur la nécessité de modifier la législation sur cette question pour assurer une meilleure protection du droit au respect de la vie familiale. Le Gouvernement m'a alors informé, qu'il prépare des modifications législatives concernant le maintien des relations entre l'enfant et ses parents.

Le médiateur adjoint a également attiré mon attention sur les soins psychiatriques à dispenser aux enfants atteints de pathologies mentales. Elle aurait souvent demandé aux autorités de prendre les mesures qui s'imposent pour que les jeunes dangereux ou nécessitant des traitements spécifiques reçoivent les soins adaptés à leur état.

Il conviendrait que le Gouvernement prenne en considération les préoccupations du médiateur adjoint et adopte les mesures nécessaires visant à garantir au maximum le nécessaire équilibre entre l'intervention publique et le droit à la vie privée et familiale en tenant compte également de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire K. et T. c. Finlande (requête n° 25702/94) le 12 juillet 2001.

---

<sup>2</sup> En 1999, il y avait au total 12 370 enfants placés à l'assistance publique, dont 6 861 pris en charge par l'autorité publique. Sur ce chiffre 1 183 étaient pris en charge par l'autorité publique contre leur volonté.

## OBSERVATIONS FINALES ET RECOMMANDATIONS

Il est clair que le niveau de protection des droits de l'homme en Finlande est élevé. Néanmoins, un certain nombre de problèmes demeurent et des questions doivent encore être résolues par les autorités, surtout en ce qui concerne la protection des droits des étrangers (et spécialement des demandeurs d'asile), la protection des minorités nationales, des objecteurs de conscience et la protection des droits des enfants.

La mise en œuvre rapide du Plan d'action de 2001 permettra sans doute de résoudre beaucoup des problèmes concernant les étrangers et minorités nationales notamment en ce qui concerne la promotion de l'égalité et de la diversité ethnique. Cependant, il serait important que le Gouvernement procède à la ratification de la Convention N° 169 de l'Organisation Internationale du Travail (Convention concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants).

Il faudrait également que le Gouvernement réexamine son approche vis-vis des objecteurs de conscience, quant à la durée du service civil, pour qu'elle soit « raisonnable » et ne revête pas un caractère « punitif » en comparaison avec la durée du service militaire. En ce qui concerne le cas des objecteurs « absolus », il conviendrait de trouver une solution plus appropriée que l'application stricte du Code pénal.

Il semble nécessaire que les autorités compétentes réévaluent leurs critères en matière de placement d'enfants en tenant compte des problèmes soulevés dans ce rapport ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Il serait donc important qu'elles prennent des mesures pour garantir au maximum le nécessaire équilibre entre l'intervention publique et le droit à la vie privée et familiale, ainsi que pour encourager le maintien des relations entre l'enfant en placement et ses parents.

## ANNEXE 1

© Statistique Finlande

## Demandeurs d'asile et réfugiés

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Demandeurs d'asile</b>	3634	2023	839	854	711	973	1272	3106
<b>Décisions concernant les demandes d'asile 1)</b>								
– Asile accordé	12	9	15	4	11	4	7	29
– Permis de séjour accordé	564	2073	301	219	334	277	372	467
– Décisions négatives	1344	1435	492	276	248	278	240	1330
<b>Regroupement familial</b>								
– Avis positifs	–	1208	323	250	226	509	240	*185
– Avis négatifs	–	838	765	880	513	299	769	*362
<b>Quota</b>	500+	500+	500	500+	500+	500	600	650
– Quota supplémentaire	200	200	–	500	500	–	–	–
<b>Réfugiés accueillis par les communes 2)</b>	2349	3689	1412	1415	1193	1406	958	1189
<b>Immigrés entrés comme réfugiés, à partir de 1973</b>	<b>6361</b>	<b>10050</b>	<b>11462</b>	<b>12877</b>	<b>14070</b>	<b>15476</b>	<b>16434</b>	<b>17623</b>

(1) Décisions du Bureau des étrangers. (2) Réfugiés inclus dans le quota, demandeurs d'asile ayant reçu une décision positive, réfugiés reçus dans le cadre du programme de regroupement familial.

Tableau en format Excel [vamu3.xls](#)

Dernière mise à jour: 8.5.2000

Statistique Finlande/Ouvrages de référence

## ANNEXE 2

**PROGRAMME DE LA VISITE EN FINLANDE  
DE M. ALVARO GIL-ROBLES,  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME DU  
CONSEIL DE L'EUROPE,**

**DU 4 AU 7 JUIN 2001**

**Lundi 4 juin 2001**

**22H50** Arrivée à l'aéroport d'Helsinki-Vantaa

**Mardi 5 juin 2001**

**08H00 - 09H30** Entretien avec les ONG

**10H00 - 10H45** Entretien avec M. Paavo Nikula, Chancelier de la Justice

**11H15 - 12H15** Entretien avec M. Ville Itälä, Ministre de l'Intérieur

**12H30 - 14H00** Déjeuner offert par Mme Ann-Marie Nyroos, Directeur,  
Unité des Droits de l'Homme, Ministère des Affaires  
Etrangères

**14H15 - 14H45** Entretien avec Mme Tarja Halonen,  
Président de la République de Finlande

**15H00 - 15H45** Entretien avec M. Johannes Koskinen, Ministre de la Justice

**16H15** Entretien avec des membres de la Commission constitutionnelle

**17H00** Folktinget (Assemblée suédoise de Finlande)

**Mercredi 6 juin 2001**

**09H00 - 09H45** Entretien avec M. Erkki Tuomioja, Ministre des Affaires Etrangères

**10H00 - 10H45** Entretien avec M. Osmo Soininvaara, Ministre de la Santé et des Affaires sociales

**11H00 - 11H45** Entretien avec M. Lauri Lehtimaja, Médiateur, Mme Riitta-Leena Paunio, Médiateur adjoint, et M. Jaakko Jonkka, Médiateur adjoint

**12H00 - 13H30** Déjeuner offert par M. Mikko Elo, Président de la Délégation finlandaise auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

**13H30 - 14H00** Conférence de presse au Bâtiment du Parlement

Départ pour Turku

**16H00** Visite à la prison de Turku (Kakola)

**18H00** Entretien avec des représentants des minorités

**19H00** Soirée à Brinkkala

**Jeudi 7 juin 2001**

**09H30 - 11H00** Participation au séminaire "Rethinking and Developing Strategies against Racism and Ethnic Intolerance"

Discours et commentaires par M. Alvaro Gil-Robles

**12H00** Visite à la maison d'arrêt de Turku (Kakola)

**14H00** Départ pour Helsinki

**Vendredi 8 juin 2001**

**09H15** Départ pour Strasbourg