

Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO
sur les mesures d'ordre législatif et autres
donnant effet aux dispositions
de 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 (Convention d'Istanbul)

FINLANDE

Groupe d'experts
sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes
et la violence domestique (GREVIO)

GREVIO/Inf(2019)9

Publié le 2 septembre 2019

Secrétariat du mécanisme de suivi de 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
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/conventionviolence

Table des matières

Avant-propos	4
Résumé	6
Introduction	9
I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales	11
A. Principes généraux de la Convention.....	11
B. Champ d'application de la Convention et principales définitions (articles 2 et 3).....	11
C. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4).....	12
1. Égalité entre les femmes et les hommes et non-discrimination.....	12
2. Discrimination intersectionnelle	13
D. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5).....	14
II. Politiques intégrées et collecte des données	15
A. Politiques globales et coordonnées (article 7).....	15
B. Ressources financières (article 8).....	16
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9).....	17
D. Organe de coordination (article 10).....	18
E. Collecte des données et recherche (article 11).....	19
1. Collecte de données administratives	19
2. Enquêtes basées sur la population	20
3. Recherche	21
III. Prévention	23
A. Sensibilisation (article 13).....	23
B. Éducation (article 14).....	24
C. Formation des professionnels (article 15).....	26
D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	28
1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique	28
2. Programmes pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel	29
E. Participation du secteur privé et des médias (article 17).....	29
IV. Protection et soutien	32
A. Obligations générales (article 18)	32
B. Information (article 19).....	33
C. Services de soutien généraux (article 20).....	34
1. Services sociaux.....	34
2. Soins de santé.....	36
D. Services de soutien spécialisés (article 22).....	37
E. Refuges (article 23)	38
F. Permanences téléphoniques (article 24).....	39
G. Services de soutien pour les victimes de violence sexuelle (article 25).....	40
H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26).....	41
I. Signalement par les professionnels (article 28).....	42
V. Droit matériel	43
A. Droit civil.....	43
1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29).....	43
2. Indemnisation (article 30)	43
3. Droits de garde et de visite (article 31).....	44
4. Conséquences civiles des mariages forcés (article 32).....	46
B. Droit pénal	46
1. Violence psychologique	47
2. Harcèlement (article 34)	48
3. Violence sexuelle et viol (article 36).....	49
4. Mariages forcés (article 37)	50

5.	Mutilations génitales féminines (article 38)	51
6.	Harcèlement sexuel (article 40)	52
7.	Sanctions et mesures (article 45).....	52
8.	Circonstances aggravantes (article 46).....	53
9.	Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)	54
VI.	Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection.....	56
A.	Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)	56
1.	Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services	56
2.	Le rôle des services de poursuite et les taux de condamnation	58
B.	Appréciation et gestion des risques (article 51).....	59
C.	Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)..	60
D.	Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire (article 55, paragraphe 2).....	63
E.	Aide juridique (article 57)	64
VII.	Migration et asile.....	65
A.	Migration (article 59)	65
B.	Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)	66
1.	Accueil et hébergement	67
2.	Le genre en tant que motif d'asile	67
	Conclusions	70
	Annexe I Liste des propositions et suggestions du GREVIO	71
	Annexe II Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile consultées par le GREVIO	81

Avant-propos

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) est un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits humains, chargé d'assurer le suivi de la mise en œuvre de 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 (STCE n° 210) (« la Convention d'Istanbul ») par les Parties à la convention. Il se compose de 15 experts indépendants et impartiaux nommés sur la base de leur expertise reconnue dans les domaines des droits humains, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la violence à l'égard des femmes et/ou de l'assistance et de la protection des victimes.

Les activités statutaires du GREVIO comprennent le suivi pays par pays de la Convention d'Istanbul (procédure d'évaluation), l'ouverture d'enquêtes sur des circonstances spécifiques au sein d'une Partie à la convention (procédure d'enquête) et l'adoption de recommandations générales sur les thèmes et concepts de la convention.

Ce rapport est le fruit de la première procédure d'évaluation (de référence) concernant la Finlande. Il couvre la Convention d'Istanbul dans son intégralité¹ et évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique finlandaises dans les différents domaines couverts par la convention. Compte tenu du champ d'application de la convention, défini dans son article 2, paragraphe 1, l'évaluation de référence porte sur les mesures prises contre « toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée ». En conséquence, le terme « victime » utilisé tout au long de ce rapport doit être compris comme désignant une victime femme ou fille.

Sur la base de cette évaluation, le GREVIO propose des mesures dans l'objectif de renforcer la mise en œuvre de la convention. Dans la formulation de ces propositions, le GREVIO emploie différents verbes pour exprimer différents niveaux d'urgence de l'action, étant entendu que tous les niveaux sont importants. Ce sont, par ordre de priorité décroissant, les verbes « exhorter », « encourager vivement », « encourager » et « inviter ». Le GREVIO emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il considère qu'une action immédiate est requise pour mettre la législation ou les politiques de la Partie en conformité avec la Convention d'Istanbul, ou pour assurer sa mise en œuvre. Le verbe « encourager vivement » est employé lorsque le GREVIO a constaté des lacunes qui doivent être comblées dans un avenir proche pour garantir la mise en œuvre complète de la convention. Le troisième niveau d'urgence est indiqué par l'emploi du verbe « encourager ». Il s'applique à des insuffisances nécessitant des mesures qui pourraient éventuellement être prises à un stade ultérieur. Enfin, le verbe « inviter » s'applique soit à des lacunes mineures dans la mise en œuvre, qu'il est demandé à la Partie d'envisager de combler, soit à des propositions visant à offrir une orientation dans le processus de mise en œuvre.

La première procédure d'évaluation (de référence) se compose de plusieurs étapes, chacune permettant au GREVIO d'obtenir des informations essentielles sur lesquelles fonder son rapport. Elle se déroule sous la forme d'un processus de dialogue confidentiel visant à formuler des propositions et des suggestions d'amélioration élaborées dans le contexte national de la Partie concernée et spécifiquement destinées à ce pays. Ces étapes sont les suivantes :

- la présentation, par la Partie, d'un rapport établi sur la base du questionnaire de référence du GREVIO (le rapport étatique) ;
- une visite d'évaluation dans la Partie concernée, permettant de rencontrer des représentants des pouvoirs publics et d'organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine ;
- les commentaires de la Partie sur le projet de rapport du GREVIO ;
- la publication du rapport du GREVIO après son adoption, accompagné des éventuels commentaires de la Partie concernée.

¹ À l'exception du chapitre VIII de la convention, que le GREVIO considère comme moins pertinent pour évaluer la situation nationale dans chaque Partie contractante.

En outre, le GREVIO recueille des informations complémentaires auprès de diverses autres sources, notamment des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres membres de la société civile, des institutions nationales des droits humains, des organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme et autres organes pertinents), ainsi que d'autres organes conventionnels internationaux. Dans le cadre de l'évaluation de la Finlande, le GREVIO a reçu des contributions écrites de la Ligue finlandaise pour les droits humains, en association avec le réseau européen de lutte contre les mutilations génitales féminines (End FGM European Network), d'Amnesty International et du Centre pour les droits humains, ainsi qu'un rapport parallèle soumis par un groupe d'ONG coordonné par la Fédération des foyers pour femmes et enfants et la Ligne d'assistance pour les femmes.

Le rapport étatique et les contributions écrites soumises par la société civile ont été rendus publics et peuvent être consultés sur le site web officiel de la Convention d'Istanbul.

L'analyse, les suggestions et les propositions contenues dans ce premier rapport d'évaluation de référence ont été rédigées sous la responsabilité exclusive du GREVIO. Le rapport couvre la situation au mois d'avril 2018. Les faits nouveaux survenus depuis cette date ne sont pas couverts par l'analyse ni pris en compte dans les conclusions et les propositions qui y figurent.

Conformément à la convention, les rapports du GREVIO sont transmis aux parlements nationaux par les autorités nationales (article 70, paragraphe 2). Le GREVIO demande aux autorités nationales de faire traduire le présent rapport dans leur(s) langue(s) nationale(s) officielle(s) et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux (national, régional et local), en particulier le gouvernement, les ministères et le système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Résumé

Ce rapport présente une évaluation des mesures de mise en œuvre adoptées par les autorités finlandaises concernant tous les aspects de 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 (ci-après « la Convention »).

Cette évaluation a été réalisée par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) du Conseil de l'Europe, un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits humains, chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention. Les conclusions du GREVIO reposent sur les informations obtenues au cours des différentes étapes de la première procédure d'évaluation (de référence) décrite à l'article 68 de la Convention. Ces sources d'information comprennent des rapports écrits (un rapport étatique présenté par les autorités finlandaises et des informations complémentaires soumises par des ONG), et une visite d'évaluation de cinq jours en Finlande. Une liste des instances et des entités avec lesquelles le GREVIO a eu des échanges figure aux annexes II et III.

Le rapport met en exergue les nombreuses initiatives finlandaises qui ont été prises par le passé et qui le sont actuellement pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, qui est clairement définie comme une violation des droits humains, conformément aux normes internationales. Il salue la longue tradition de la Finlande en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que les divers plans d'action nationaux et documents stratégiques adoptés à cet effet. L'adoption du plan d'action pour la Convention d'Istanbul (2018-2021) témoigne de la volonté politique claire des autorités et de leur rôle pilote pour mettre en œuvre l'intégralité des dispositions de la Convention, ce dont le GREVIO se félicite. Un Comité de coordination (NAPE) a été mis en place pour appuyer ce processus dans l'ensemble des ministères de tutelle concernés, et plusieurs mesures importantes ont été adoptées, comme la création et le financement de Nollalinja, un service d'assistance téléphonique. Le GREVIO salue les progrès qui ont été accomplis pour accroître l'offre de services en faveur des femmes victimes de violence, en particulier par la mise en place de centres d'aide d'urgence pour les victimes de violence sexuelle (SERI) dans tout le pays. À la suite des modifications introduites dans la loi sur la rémunération des prestataires de services d'hébergement, le financement des refuges pour victimes de violence domestique est désormais assuré au moyen de fonds versés par le gouvernement central et non plus par les municipalités, et le financement global alloué a considérablement augmenté dans un souci d'amélioration du niveau des services fournis. Cela a aussi une incidence positive sur l'utilisation des services, étant donné que le nouveau système de financement permet d'accueillir toutes les femmes, indépendamment de leur nationalité, de leur lieu de résidence ou de toute autre situation, ce que le GREVIO salue.

En outre, le GREVIO note des évolutions positives en ce qui concerne certaines réformes essentielles, comme la réforme du Code pénal finlandais s'agissant des infractions à caractère sexuel. En vue d'une réforme exhaustive, les premières mesures ont été prises pour fonder l'infraction pénale de viol sur l'absence de consentement plutôt que sur le recours à la force, ce qui permettra, le GREVIO l'espère, de garantir une plus grande conformité avec l'article 36 de la Convention d'Istanbul.

Toutefois, en Finlande, la tradition bien ancrée consistant à œuvrer en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes a conduit les autorités, dans certains domaines (par exemple la violence domestique) à adopter une approche neutre du point de vue du genre s'agissant de l'élaboration des politiques et de la prestation de services. Le GREVIO note que cette approche ne permet pas toujours de rendre compte des expériences spécifiques des femmes en tant que victimes de violence domestique, qui sont plus souvent et plus durement touchées.

Malgré tout, le GREVIO a relevé un certain nombre de points qu'il conviendrait d'améliorer afin d'atteindre de meilleurs niveaux de conformité avec les exigences de la Convention. Ces points concernent, par exemple, la question de la formation des professionnels dans le système de justice pénale. Des professionnels ayant un rôle clé, comme les procureurs et les policiers, ne sont pas

systématiquement formés avant de prendre leurs fonctions sur la façon d'intervenir en cas de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. Une fois en poste, ils peuvent suivre une formation facultative qui se limite à la violence domestique et aux infractions sexuelles. Elle ne concerne pas d'autres formes complexes de violence à l'égard des femmes, comme le harcèlement, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines, et les violences « liées à l'honneur ». De l'avis du GREVIO, cela est dû aux difficultés qui persistent pour répondre de manière appropriée à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, qui sont exacerbées par l'absence de lignes directrices et de protocoles contraignants. Sans une compréhension approfondie de la dimension de genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, des questions sous-jacentes de la domination et de l'emprise qui s'exercent et de leur impact sur les victimes, les enquêtes et la constitution des dossiers ne seront pas de qualité suffisante. Des lignes directrices et des protocoles clairs établissant les normes de la réponse institutionnelle et un niveau élevé de sensibilisation et de compréhension du cycle de violence et de ses conséquences sur les femmes et les enfants constituent l'élément essentiel d'une réponse globale que les premiers intervenants comme la police sont tenus d'apporter, et qui doit comprendre l'orientation des victimes vers des services de soutien spécialisés. Pour garantir le droit des femmes d'être entendues par une policière – comme le prévoit la législation finlandaise – il faudra aussi augmenter considérablement le nombre de femmes dans la police.

Le degré d'utilisation des ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection est en corrélation avec le niveau de formation sur la violence domestique, sur la dynamique de cette violence, sur les risques qu'elle comporte et sur les facteurs aggravants. Ce rapport met en évidence un certain nombre d'éléments qui semblent entraver la mise en œuvre effective de la loi finlandaise sur les ordonnances d'injonction. On peut noter, parmi ces éléments, l'absence de sensibilisation des services répressifs aux effets positifs que peuvent avoir ces ordonnances sur la sécurité de la victime. Ces mesures temporaires servent à instaurer, entre la victime et le partenaire violent, la distance dont la victime a besoin, d'un point de vue physique mais aussi émotionnel. Il ne devrait donc pas y avoir d'exception pour les droits de visite concernant les enfants.

Plus généralement, la situation des enfants qui ont été témoins ou victimes de violence domestique est, dans une certaine mesure, négligée pendant la séparation des parents et après la séparation. Les juges ne considèrent pas toujours que la violence exercée par un parent contre l'autre est une raison de restreindre les droits de visite du parent violent. Cette attitude des juges pourrait être due au fait qu'ils n'ont pas conscience des répercussions d'une exposition à la violence sur le développement ultérieur des enfants. On peut observer cette tendance dans le système judiciaire mais aussi dans les services sociaux. La réforme de la législation sur les droits de garde des enfants actuellement en cours est une excellente occasion de supprimer la disposition en vertu de laquelle l'exercice des droits de visite peut être facilité au moyen de mesures d'encadrement ou d'accompagnement même en cas de violences avérées. Les modifications législatives doivent aussi s'accompagner d'initiatives globales de formation et de sensibilisation pour s'assurer que tous les acteurs concernés les mettent en œuvre dans la pratique (système judiciaire, services sociaux, protection de l'enfance).

Enfin, le rapport souligne la nécessité de faciliter, d'une manière plus pratique, l'accès des femmes étrangères à un permis de séjour autonome, indépendant de celui du conjoint violent à l'origine du regroupement. Le GREVIO salue le fait que cette possibilité ait été introduite dans la loi finlandaise sur les étrangers mais note qu'elle n'a pas encore révélé tout son potentiel. Pour l'instant, les femmes étrangères en Finlande continuent de vivre avec leur conjoint violent à l'origine du regroupement, de crainte d'être expulsées si elles le quittent, et pire, de devoir abandonner leurs enfants si elles devaient être expulsées.

Tout en saluant la ratification de la Convention d'Istanbul par la Finlande et les efforts accomplis pour sa mise en œuvre, le GREVIO a recensé un certain nombre de domaines prioritaires dans lesquels les autorités finlandaises devraient prendre des mesures complémentaires pour se conformer pleinement aux dispositions de la Convention. Compte tenu et en complément de ce qui précède, il est ainsi nécessaire de :

- renforcer l'application d'une perspective de genre dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et notamment de ses dispositions en matière de violence domestique ;
- veiller à ce que les dispositions de la Convention d'Istanbul soient mises en œuvre sans discrimination fondée sur les motifs énoncés à l'article 4, paragraphe 3, ce qui implique notamment d'améliorer l'accessibilité régionale des refuges ainsi que leur accessibilité pour les femmes handicapées, les femmes issues des différentes communautés roms et les femmes toxicomanes ;
- élaborer, en s'appuyant sur les plans d'action nationaux en vigueur et sur les enseignements qui en ont été tirés, un plan/une stratégie coordonné(e) à long terme qui place les droits des victimes au centre de toutes les mesures et qui permette de mettre en œuvre l'intégralité de la Convention d'Istanbul en tenant dûment compte de la dimension de genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique ;
- garantir des ressources humaines et financières appropriées pour l'ensemble des politiques, mesures et dispositions législatives visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, ainsi que pour les institutions et les organismes chargés de leur mise en œuvre ;
- reconnaître, encourager et soutenir les ONG de femmes qui contribuent activement à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, y compris les mouvements locaux de femmes migrantes qui sont actifs sur le terrain ;
- mettre en place la collecte de données relatives à la violence à l'égard des femmes dans le domaine de la santé et de la justice pénale et ventiler ces données par sexe, âge et relation entre l'auteur de l'infraction et la victime, par type de violence et par localisation géographique.
- garantir l'offre de services de soutien spécialisés pour les femmes, qui suivent une approche fondée sur le genre et qui apportent un soutien complet, immédiat, à court terme et à long terme, à toutes les femmes victimes de violences et à leurs enfants, et introduire la pratique qui consiste pour les services répressifs à orienter les victimes vers ces services ;
- réexaminer les infractions pénales de viol, de violence sexuelle, de harcèlement, de harcèlement sexuel et de mariage forcé pour accroître leur utilisation dans la pratique et les mettre davantage en conformité avec les dispositions de la Convention d'Istanbul ; et
- identifier et examiner les raisons des taux élevés d'affaires de violence domestique et de viol qui ne font pas l'objet de poursuites dans le système de justice pénale (déperdition).

En outre, le GREVIO a identifié plusieurs autres domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour assurer une pleine conformité avec les obligations de la Convention. Cela concerne, notamment, la nécessité d'assurer un financement accessible et durable aux refuges pour victimes de violence domestique et aux services spécialisés gérés par des ONG pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes, ainsi que la nécessité de mettre en place des programmes dans le domaine des prestations sociales et des aides financières, de la formation professionnelle et des logements sociaux pour permettre l'autonomisation économique des femmes victimes de violence. Il est également nécessaire d'accroître le niveau de sensibilisation aux différentes formes de violence à l'égard des femmes et la sensibilité culturelle envers la situation spécifique des femmes appartenant à des minorités nationales comme les Sames ou à d'autres groupes particuliers de femmes en Finlande.

Introduction

La Finlande a ratifié la Convention d'Istanbul le 17 avril 2015. Conformément à l'article 78, paragraphe 2, de la Convention, elle se réserve le droit de ne pas appliquer les dispositions de l'article 55, paragraphe 1, à l'égard de l'article 35 de la Convention. Cette réserve est valable cinq ans à compter du premier jour de l'entrée en vigueur de la Convention pour la Finlande et peut être renouvelée. Le GREVIO peut demander des explications sur les motifs qui justifient le maintien de la réserve et peut soumettre des suggestions et des propositions en conséquence. Il est d'avis que le fait de travailler à lever les réserves pour garantir la pleine mise en œuvre des dispositions de la Convention fait partie intégrante de la procédure d'évaluation.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'ensemble complet de ses dispositions englobe des mesures préventives et protectrices de grande envergure, ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réaction adaptée de la justice pénale face à ces violations graves des droits humains. Elle fait œuvre de pionnière en appelant à s'attaquer aux causes profondes de la violence à l'égard des femmes (telles que les stéréotypes de genre, les traditions nuisibles aux femmes et les manifestations générales d'inégalité entre les femmes et les hommes).

La Convention institue un mécanisme de suivi pour évaluer le niveau de mise en œuvre par ses Parties. Ce mécanisme de suivi comporte deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), organe d'experts indépendants, et le Comité des Parties, organe politique composé de représentants officiels des Parties à la Convention.

Conformément à l'article 68 de la Convention, le GREVIO a lancé l'évaluation de référence à l'égard de la Finlande par l'envoi d'un courrier et de son questionnaire, le 3 octobre 2017. L'ordre de transmission des rapports au GREVIO repose sur l'association des critères de l'appartenance à des groupements régionaux et de l'ordre de ratification. Les autorités finlandaises ont ensuite transmis leur rapport étatique, le 3 mai 2018 – délai fixé par le GREVIO. Après avoir examiné le rapport étatique de la Finlande, le GREVIO a procédé à une visite d'évaluation dans le pays, du 29 septembre au 5 octobre 2018. La délégation était composée de :

- Rosa Logar, membre du GREVIO,
- Iris Luarasi, membre du GREVIO,
- Eileen Skinnider, consultante, Canada,
- Lisa Grans, chercheuse, Finlande,
- Johanna Nelles, administratrice au Secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul.

Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a rencontré plusieurs représentants gouvernementaux et non gouvernementaux travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Une liste des autorités nationales, des ONG et des autres entités ayant rencontré la délégation est présentée à l'annexe II de ce rapport. Le GREVIO tient à les remercier chaleureusement pour les précieuses informations qu'il a reçues de chacune d'elles.

La visite d'évaluation a été préparée en étroite coopération avec Marjatta Hiekka, du ministère des Affaires étrangères, qui a été nommée personne de contact pour l'évaluation menée par le GREVIO. Le GREVIO tient à exprimer sa gratitude pour la coopération et le soutien fournis tout au long de la procédure d'évaluation, et pour l'approche constructive adoptée par les autorités finlandaises.

Puisqu'il s'agissait de la première évaluation de référence, le GREVIO a examiné les mesures de mise en œuvre prises par les autorités finlandaises en ce qui concerne tous les aspects de la Convention, et analysé les données des années 2015 et 2016. Par souci de concision, ce rapport donne la priorité à certaines dispositions par rapport à d'autres. S'il traite tous les chapitres de la Convention (hormis le chapitre VIII), il ne présente cependant pas d'évaluations ni de conclusions détaillées pour chacune des dispositions de ces chapitres.

I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales

A. Principes généraux de la Convention

1. Le chapitre I de la Convention d'Istanbul établit les principes généraux qui s'appliquent à l'ensemble des articles de fond regroupés dans les chapitres II à VII. Ces principes énoncent notamment qu'il est un droit humain fondamental de chacun, en particulier des femmes, de vivre à l'abri de la violence aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée, et que la mise en œuvre des dispositions de la Convention doit être assurée sans discrimination aucune ; ils rappellent aussi la possibilité, et les effets, des multiples formes de discrimination. En outre, ils précisent que la mise en œuvre de la Convention et l'évaluation de son impact doivent comprendre une perspective de genre.

B. Champ d'application de la Convention et principales définitions (articles 2 et 3)

2. À la lumière du champ d'application de la Convention d'Istanbul défini dans son article 2, paragraphe 1, la première évaluation de référence cible les mesures prises face à l'ensemble des violences à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée. Le terme « violence à l'égard des femmes » utilisé tout au long du questionnaire et de ce rapport désigne ainsi toute forme de violence à l'égard des femmes qui est érigée en infraction pénale (ou, le cas échéant, sanctionnée de quelque autre manière que ce soit) dans le cadre du chapitre V de la Convention. Ces formes de violence incluent la violence psychologique, le harcèlement, la violence physique, la violence sexuelle, y compris le viol, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines, l'avortement et la stérilisation forcés ainsi que le harcèlement sexuel. Le terme « violence à l'égard des femmes » renvoie également à la violence domestique à l'égard des femmes, qui est définie comme désignant tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre d'anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime.

3. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention en 2015, les autorités finlandaises ont adopté le plan d'action 2018-2021 pour la Convention d'Istanbul, dans lequel il est précisé que la Finlande appliquera la Convention d'Istanbul non seulement aux femmes, mais aussi aux hommes et aux garçons victimes de violence domestique. Comme il s'agit d'un document d'orientation qui s'appuie sur le précédent plan d'action pour réduire la violence à l'égard des femmes (2010-2015), il ne contient aucune définition mais rassemble 46 mesures choisies, jugées comme étant les plus urgentes par les ministères de tutelle concernés. La terminologie utilisée dans ce document porte avant tout sur les mesures à prendre sans distinction entre les sexes, ce qui donne à entendre que celles-ci s'appliqueront aussi bien aux victimes hommes qu'aux victimes femmes. Il n'y est que peu ou pas du tout fait référence à l'expérience spécifique des femmes en tant que victimes de l'une de ces formes de violence, expérience qui peut être considérablement différente de celle des hommes. De la même manière, le plan ne semble pas énoncer la nécessité de comprendre la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes, notamment de la violence domestique, et d'en tenir compte. Le GREVIO constate par ailleurs qu'il n'existe à l'heure actuelle aucun autre document d'orientation ni aucune loi donnant des définitions communes de la violence domestique ou de toute autre forme de violence à l'égard des femmes.

4. Des plans d'action antérieurs renvoyaient toutefois spécifiquement aux définitions internationales de la violence à l'égard des femmes en tant que violence fondée sur le genre², tout en interprétant celle-ci de façon à ce qu'elle s'applique à la violence perpétrée contre une personne en raison de son sexe ou de la transgression – jugée inacceptable par l'auteur des faits – de normes

2. Voir ministère des Affaires sociales et de la Santé, *Plan d'action pour réduire la violence à l'égard des femmes, 2010-2015*, p. 11, consultable à l'adresse suivante : https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72733/JUL1015_Violence_verkko_Final.pdf?sequence=1, dernier accès le 6 mars 2019.

de genre³. Ce n'est donc pas conforme à la définition de la « violence à l'égard des femmes fondée sur le genre » énoncée à l'article 3 d. de la Convention, qui « désigne toute violence faite à l'égard d'une femme parce qu'elle est une femme ou affectant les femmes de manière disproportionnée ». Bien que l'on ignore si les définitions du précédent plan d'action sont toujours employées, elles ont certainement influencé les politiques et les mesures actuellement en vigueur⁴.

5. Le GREVIO rappelle que selon l'article 2, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, affectent les femmes de manière disproportionnée. Aussi encourage-t-il vivement les autorités finlandaises à renforcer l'application d'une perspective de genre dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et notamment de ses dispositions en matière de violence domestique.

C. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

1. Égalité entre les femmes et les hommes et non-discrimination

6. Parvenir à l'égalité totale entre les femmes et les hommes dans la loi et dans la pratique est un objectif politique clairement énoncé dans le programme du Gouvernement finlandais, puis étoffé dans le plan d'action gouvernemental 2016-2019 pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Sur cette base, tous les ministères de tutelle doivent établir leurs propres plans en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de non-discrimination, ce qui est aussi imposé à toutes les entités publiques et aux grandes sociétés du secteur privé, conformément à la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

7. Il existe des mesures et objectifs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes depuis 2003, sous forme de plans d'action nationaux, et le premier d'entre eux à être consacré à la violence à l'égard des femmes a été adopté en 2010⁵. Celui-ci définit précisément la violence à l'égard des femmes comme une violation des droits humains et s'emploie à tenir compte des normes juridiques internationales. Par ailleurs, la politique étrangère de la Finlande en matière de droits humains et de coopération au développement s'efforce de promouvoir les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment la prévention de la violence à l'égard des femmes à l'étranger. Le GREVIO se félicite de la détermination des autorités finlandaises à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes moyennant l'adoption d'un ensemble de mesures spécifiques.

8. Le GREVIO constate toutefois avec une certaine inquiétude que l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul n'a pas suscité de débats ni de réflexion sur la nécessité d'adopter des mesures mettant l'accent sur l'expérience spécifique des femmes qui cherchent soutien et protection face à la violence domestique, au harcèlement et à d'autres formes de violence, et ce afin de s'attaquer et de remédier aux défaillances dans la prise en compte de la dimension de genre de cette violence. Aussi existe-t-il très peu de services de soutien spécialisés qui soient réservés aux femmes (c'est-à-dire qui s'adressent uniquement aux femmes victimes de violences et à leurs enfants). Les formations proposées aux principaux professionnels ne mettent guère en avant la dynamique fondée sur le genre qui est à l'œuvre dans la domination exercée par les auteurs de violence domestique et d'autres formes de violence et dans les agressions qu'ils commettent ; en outre, ces formations ne sont ni normalisées ni obligatoires (voir chapitres III et IV du présent rapport).

9. Le GREVIO se félicite des progrès accomplis dans la définition de la violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, en tant que question de droits humains, mais certains aspects des politiques et lois sociales semblent refléter les éléments du modèle de dynamique

3. Ibid.

4. La plupart des documents d'orientation et des protocoles ou lignes directrices utilisent la terminologie suivante : « violence entre proches », « violence domestique » ou « violence entre partenaires intimes ».

5. Ministère des Affaires sociales et de la Santé, *Plan d'action pour réduire la violence à l'égard des femmes, 2010-2015*.

familiale de la violence domestique plutôt qu'un discours sur la violence fondée sur le genre⁶. Sous l'influence de l'usage bien ancré consistant à œuvrer en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes, les politiques, mesures et services propagent de manière particulièrement forte la victimisation des hommes et des garçons, et la nécessité de résoudre le problème. Alors que la plupart des services gérés par des ONG reconnaissent que la violence à l'égard des femmes est fondée sur le genre et cherchent à incorporer une perspective de genre dans leur réponse, le fait qu'elles bénéficient d'un financement public semble les contraindre à fournir des services aux hommes en tant que victimes.

10. Le GREVIO se félicite des mesures prises à l'égard des hommes et des garçons victimes de violence domestique mais rappelle que la Convention oblige les Parties à inclure une perspective de genre dans les dispositions concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, afin de bâtir un cadre complet de mesures permettant de s'attaquer, entre autres, aux causes profondes de la violence (voir plus haut). À ce propos, le GREVIO appelle l'attention sur le fait que des mesures spéciales, comme la création de services de soutien réservés aux femmes, qui sont nécessaires pour prévenir la violence fondée sur le genre et protéger les femmes face à celle-ci, ne seront pas assimilées à une discrimination au titre de la Convention (article 4, paragraphe 4).

2. Discrimination intersectionnelle

11. Le GREVIO a pu observer que les femmes issues de minorités nationales, les femmes handicapées et d'autres femmes exposées à une discrimination intersectionnelle, devaient faire face à un certain nombre d'obstacles pour accéder à des interventions de qualité, quelle que soit la forme de violence visée par la Convention qui les concernait. Il a, par exemple, relevé une méconnaissance générale des autorités et prestataires de services quant aux spécificités culturelles et aux contraintes et barrières auxquelles sont confrontées les femmes sames et roms ainsi que les femmes risquant de subir des violences « liées à l'honneur » lorsqu'elles demandent une protection⁷. Il existe également des barrières pour les femmes handicapées ou des barrières liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre des femmes, pour lesquelles la reconnaissance semble faire défaut⁸.

12. L'obligation de diligence voulue qu'énonce la Convention d'Istanbul exige des États qu'ils tiennent compte des besoins spécifiques des femmes qui sont confrontées à des formes multiples et croisées de discrimination et de désavantages. Le fait qu'elles sont des femmes et, par exemple, qu'elles appartiennent à un groupe ethnique minoritaire ou à un peuple autochtone, ou encore qu'elles ne maîtrisent pas le finnois ou le suédois, accentue la discrimination. Afin de ne pas créer de barrières qui empêchent les femmes d'exercer leur droit de vivre à l'abri de la violence et de recevoir une protection effective, les interventions doivent tenir compte des droits individuels et être sensibles à la situation individuelle et aux besoins de chaque victime.

13. Les données de prévalence révèlent que les femmes handicapées et celles qui ne sont pas d'origine finlandaise sont davantage exposées à la violence⁹. Le GREVIO constate pourtant

6. Pour un tour d'horizon des différents discours tenus en Finlande sur la violence domestique, voir : Johanna Kantola, « Doing feminist discourse analysis: domestic violence in the women-friendly welfare state of Finland », *European Political Science*, Vol. 3, n° 2 (septembre 2005), pp. 85-96.

7. Sinikka Törmä, Kati Tuokkola, Johanna Hurtig, *Lähisuhte ja perheväkivalta romaninaisten kokemana: Avun tarpeet yhteisössä ja palvelujärjestelmässä* [Violence entre proches et violence au sein de la famille subies par les femmes roms : besoins d'assistance dans la communauté et le système de services], Helsinki : Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:33, p. 82, consultable à l'adresse suivante http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/74471/RAP_2013_33_romaninaiset_vakivalta.pdf, dernier accès le 6 mars 2019 ; voir aussi Ligue finlandaise pour les droits humains, *Kunniakäsitykset ja väkivalta – selvitys kunniaan liittyvästä väkivallasta ja siihen puuttumisesta Suomessa* [Violence et conceptions de l'honneur : rapport d'étude sur la violence basée sur l'honneur et mesures d'intervention en Finlande], disponible [avec un résumé en anglais] à l'adresse suivante <https://ihmisoikeusliitto.fi/english/honour-based-violence/>, pp. 125, 135 et 143.

8. Le GREVIO prend note des préoccupations exprimées par d'autres organes internationaux compétents en matière de droits humains quant à la protection face à la discrimination intersectionnelle en Finlande. Voir, par exemple, CEDAW/C/FIN/CO/7 (document des Nations Unies).

9. Étude demandée par le ministère de l'Intérieur, 2018. Informations sur les résultats de l'étude consultables à l'adresse suivante

qu'aucun effort particulier n'a été déployé pour s'assurer que les services d'aide existants répondent aux besoins spécifiques de ces groupes de femmes (voir chapitre IV). Bien que le plan d'action national 2010-2015 pour réduire la violence à l'égard des femmes comprenne des mesures destinées à protéger les femmes handicapées de la violence, il semble que les refuges et autres services de conseil, notamment en ligne, soient souvent inaccessibles à celles-ci. S'agissant d'autres groupes de femmes, aucune étude n'a été menée spécifiquement sur leur exposition à la violence et leur comportement de recherche d'aide ; or, ce serait essentiel pour pouvoir déterminer de quel type de soutien et de protection elles ont besoin et le leur proposer. D'importantes mesures ont toutefois été prises pour s'assurer que les femmes migrantes en situation irrégulière en Finlande ont accès à des refuges pour victimes de violence domestique, ce dont le GREVIO se félicite.

14. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre des mesures visant à garantir que les dispositions de la Convention d'Istanbul sont mises en œuvre sans discrimination aucune, conformément à son article 4, paragraphe 3. Il s'agit notamment d'améliorer l'accessibilité régionale des refuges, comme indiqué dans le plan d'action pour la Convention d'Istanbul.

D. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5)

15. Les aspects de la mise en œuvre de l'article 5 de la Convention sont abordés dans les chapitres V et VI du présent rapport.

II. Politiques intégrées et collecte des données

16. Le chapitre II de la Convention d'Istanbul énonce la condition fondamentale d'une réponse globale à la violence à l'égard des femmes : la nécessité de mettre en œuvre à l'échelle nationale des politiques effectives, globales et coordonnées, soutenues par les structures institutionnelles, financières et organisationnelles nécessaires.

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

17. Les autorités finlandaises ont commencé à s'attaquer à la violence domestique et à d'autres formes de violence au début des années 1990, ce qui a permis d'améliorer l'hébergement en refuge, d'établir des programmes concernant les auteurs de violence et d'ériger en infraction pénale le viol entre époux, entre autres.

18. Le premier plan d'action national sur la violence à l'égard des femmes (le plan d'action national pour réduire la violence à l'égard des femmes, 2010-2015) a été adopté en 2010 en tant que mesure globale interinstitutionnelle destinée à faciliter la ratification et la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Le processus d'élaboration de ce plan, auquel a été associé un large éventail d'acteurs, a été fortement influencé par les développements intervenus sur la scène internationale. Les mesures qui y sont répertoriées visaient à assurer une approche globale de la prévention de la violence, de la protection des victimes et de la responsabilité des auteurs. Le GREVIO félicite les autorités finlandaises pour le processus consultatif qui a mené à l'adoption du plan d'action national et pour l'approche globale qui en a découlé, associant un grand nombre de ministères de tutelle. Son adoption traduit un changement important dans le discours politique finlandais concernant la violence à l'égard des femmes, dans lequel cette dernière n'a été que progressivement reliée aux inégalités entre les femmes et les hommes¹⁰. Le lien entre la violence à l'égard des femmes et les objectifs en matière d'égalité entre les femmes et les hommes apparaît en outre dans le rapport gouvernemental de 2010 sur l'égalité entre les femmes et les hommes, dans lequel il est indiqué que les objectifs à long terme doivent être atteints d'ici 2020.

19. Le GREVIO regrette toutefois qu'en raison d'un financement limité, la mise en œuvre du plan d'action pour réduire la violence à l'égard des femmes ait souffert de lacunes. Les résultats positifs qui ont été obtenus, comme la création de réseaux de personnes de contact aux niveaux municipal et régional pour une coordination et coopération améliorées, ne pourront être maintenus dans le texte suivant, le plan d'action 2018-2021 pour la Convention d'Istanbul. Ce dernier semble être dépourvu d'une approche globale et s'en tenir à des mesures que les différents ministères de tutelle se sont engagés à prendre en fonction de leurs programmes de travail déjà en vigueur et de leurs crédits budgétaires habituels. Bien que censé s'appuyer sur le plan d'action national pour réduire la violence à l'égard des femmes, ce texte a une portée plus limitée et il est moins axé sur les principales exigences de la Convention d'Istanbul, qui donneraient notamment lieu à la pratique courante d'une coopération interinstitutionnelle en Finlande.

20. L'utilisation des outils de la conférence d'évaluation interinstitutionnelle des risques (MARAC) est encouragée dans chaque cas et les ONG de femmes y sont régulièrement associées (voir chapitre VI). Les refuges tels que ceux que gère l'ONG The Mother and Child Homes and Shelters sont habituellement des partenaires respectés des municipalités. Toutefois, les documents d'orientation ne semblent pas définir précisément le rôle concret des ONG de femmes spécialisées en matière de prestation de services, pas plus que l'obligation de les intégrer aux activités plus vastes qui, lorsqu'elles existent, sont destinées à assurer une coopération interinstitutionnelle au niveau municipal. Le GREVIO rappelle que l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre global visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes supposent de veiller à ce que les droits des victimes soient placés au centre de toutes les mesures, ce qui requiert une coopération et une coordination effectives entre les divers acteurs et prestataires de services. Pour cette raison, la mise en œuvre de toutes les politiques adoptées sur la base d'une coopération interinstitutionnelle

10. Virkki, T., « At the interface of national and transnational: the development of Finnish policies against domestic violence in terms of gender equality », *Social Science* (2017), Vol. 6, n° 1, p. 31. doi: 10.3390/socsci6010031.

efficace, centrée sur les victimes, est un élément important de l'article 7 de la Convention. Cela suppose, par exemple, que les services répressifs, les autorités judiciaires, les ONG de femmes, les organismes de protection de l'enfance et d'autres partenaires pertinents unissent leurs forces pour une tâche particulière.

21. Le GREVIO relève qu'il existe d'autres plans d'action énonçant des mesures spécifiques relatives aux mutilations génitales féminines et plus généralement aux droits des femmes¹¹, mais on ignore si ces mesures sont censées faire partie d'un cadre national global sur la violence à l'égard des femmes.

22. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à élaborer, en s'appuyant sur les plans d'action nationaux en vigueur et sur les enseignements qui en ont été tirés, un plan/une stratégie coordonné(e) à long terme qui place les droits des victimes au centre de toutes les mesures et qui permette de mettre en œuvre l'intégralité de la Convention d'Istanbul et de prendre dûment en considération toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Par ailleurs, il encourage les autorités finlandaises à faire en sorte que la dimension de genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, reçoive l'attention politique nécessaire.

B. Ressources financières (article 8)

23. En Finlande, les services et les mesures de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes sont financés par les pouvoirs publics de différentes façons. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, les fonds alloués à certains services semblent être en hausse, ce dont le GREVIO se félicite. C'est ainsi que Nollalinja, un service d'assistance téléphonique récemment mis en place, est intégralement financé par les autorités, tout comme le déploiement des SERI, les centres d'aide d'urgence en cas de violence sexuelle. Le GREVIO se félicite en particulier de l'accroissement du financement alloué aux refuges, qui vise à offrir des services de meilleure qualité, notamment dans les zones isolées du pays, et qui, grâce à l'allocation d'une somme forfaitaire annuelle en remplacement du financement par tête, permet d'obtenir une meilleure stabilité financière (voir chapitre IV).

24. De plus, les modifications de la loi sur la rémunération des prestataires de services d'hébergement garantissent le financement des refuges par l'Institut national de la santé et de la protection sociale, et non pas par les municipalités. Les refuges pour victimes de violence domestique sont donc directement financés par le gouvernement central au lieu de l'être par les municipalités, et le financement global alloué a considérablement augmenté dans un souci d'amélioration du niveau des services fournis (section E. Refuges, article 23). Si le GREVIO se réjouit de cette initiative, il note cependant que les crédits supplémentaires alloués sur trois ans, jusqu'en 2019, ne permettront pas aux autorités finlandaises d'atteindre la capacité d'accueil recommandée, soit une place d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants. Le GREVIO constate aussi que tout financement public pour la prestation de services par des ONG et des organisations de la société civile est soit calculé par projet, soit limité à des périodes d'un an.

25. Un autre aspect que le GREVIO souhaite évoquer est l'absence d'obligations formelles concernant la quantité et la qualité de la prestation de services au niveau municipal, malgré le fait que c'est exclusivement aux municipalités qu'il incombe de fournir des services publics sanitaires et sociaux aux victimes de violence à l'égard des femmes. Cela se traduit par des différences notables entre municipalités car le financement alloué à ce poste varie considérablement. La réforme du secteur de la santé, des services sociaux et des collectivités régionales¹² - si elle se poursuit - devra s'attaquer à ces différences et proposer des solutions pour harmoniser davantage la prestation de

11. Pour plus de détails, voir ministère des Affaires sociales et de la Santé, *plan d'action pour la prévention de l'excision des filles et des femmes, 2012-2016*, et Plan d'action pour la prévention des mutilations génitales féminines adopté le 6 février 2019 ; et ministère de la Justice, *Plan d'action national sur les droits fondamentaux et les droits humains, 2017-2019*.

12. Pour en savoir plus sur la réforme en cours, voir : <https://alueuudistus.fi/en/social-welfare-and-health-care-reform/about-the-reform>.

services, notamment en garantissant la continuité et le respect de l'expérience des services de soutien spécialisés pour les femmes qui fonctionnent déjà. Le GREVIO souligne donc la nécessité de préserver le financement et la reconnaissance des services gérés par des ONG et des organisations de la société civile.

26. Le GREVIO note avec regret que les plans d'action nationaux concernant la violence à l'égard des femmes sont généralement mis en œuvre sans bénéficier de crédits et que tous les ministères de tutelle concernés sont censés les appliquer dans la limite des crédits budgétaires et des ressources humaines dont ils disposent. C'est ce qui a empêché la mise en œuvre intégrale d'importants plans d'action nationaux (voir plus haut, section A. Politiques globales et coordonnées (article 7)). Le GREVIO craint qu'en conséquence l'approche adoptée pour mettre en œuvre les plans d'action nationaux ne consiste à adapter le nombre de mesures aux crédits budgétaires existants plutôt qu'aux besoins de mise en œuvre identifiés sur le terrain.

27. En outre, le GREVIO note avec regret que seules des informations limitées ont été mises à disposition concernant les ressources budgétaires allouées aux politiques de lutte contre la violence à l'égard des femmes en Finlande et qu'aucune indication n'a été donnée concernant le pourcentage des dépenses publiques totales représenté par ces ressources. Cependant, le GREVIO salue la participation du ministère des Finances aux discussions lors de la visite d'évaluation du GREVIO et sa volonté d'étudier des possibilités de financement supplémentaires. Cela est important au regard de l'exigence de l'article 8 de la Convention, qui vise à garantir l'allocation de ressources financières et humaines appropriées pour la mise en œuvre adéquate, par les pouvoirs publics et par les ONG pertinentes, des politiques intégrées, mesures et programmes visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes. Cela signifie que les ressources allouées doivent être adaptées aux objectifs fixés et aux mesures à mettre en œuvre. À ce propos, le GREVIO se félicite de la récente initiative de la ministre des Affaires familiales et des Services sociaux, à savoir évaluer le coût de la violence à l'égard des femmes en Finlande, ce qui est une étape importante en vue de l'augmentation des dépenses publiques en faveur de la prévention.

28. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à garantir des ressources humaines et financières appropriées pour l'ensemble des politiques, mesures et dispositions législatives visant à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes, ainsi que pour les institutions et les organismes chargés de leur mise en œuvre. Le GREVIO encourage aussi la Finlande, qui promeut l'intégration d'une perspective de genre dans le processus budgétaire, à s'engager dans la budgétisation appropriée de mesures globales destinées à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)

29. En Finlande, les ONG et les organisations de la société civile jouent un rôle important dans le fonctionnement des services d'aide spécialisés pour les femmes victimes de violence. Cela va des refuges pour les victimes de violence domestique aux permanences téléphoniques en passant par les services de conseil, pour n'en citer que quelques-uns. Les ONG sont également actives dans la prévention des différentes formes de violence et entreprennent de précieuses campagnes de sensibilisation sur le terrain, notamment auprès des communautés de migrants en Finlande. Pour certaines formes de violence, comme les violences « liées à l'honneur », les activités sont exclusivement menées par les ONG.

30. Le GREVIO se félicite de la volonté générale des pouvoirs publics de collaborer avec les ONG sur des questions pertinentes et du fait que l'importante contribution des ONG est reconnue dans des documents d'orientation tels que le plan d'action pour la Convention d'Istanbul. Toutefois, le GREVIO constate qu'aucune des mesures évoquées dans le texte ne prévoit la mise en œuvre de la Convention en coopération avec les ONG, dont le rôle n'est pas non plus précisé. S'il est entendu que c'est largement dû à la nature du texte, qui rassemble des mesures prioritaires incombant aux entités officielles et aux organes statutaires, c'est cependant aussi propre à l'absence d'une approche plus globale de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en Finlande. Il n'y a ni instructions, ni orientations, ni protocoles officiels qui imposent aux organes statutaires et aux

prestataires de services publics (comme les municipalités) d'associer les ONG, en tant que partenaires, à leur réponse à la violence à l'égard des femmes, et ce malgré leur expertise, notamment en matière de prestation de services d'aide spécialisés.

31. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à s'employer davantage à reconnaître, encourager et soutenir la coopération avec l'ensemble des acteurs non gouvernementaux de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes en Finlande, pour associer ces derniers à l'élaboration des politiques et des programmes, notamment des plans d'action nationaux, à la prestation de services, y compris de services de conseil, et aux campagnes de mobilisation et de sensibilisation. En vue de garantir la diversité et de bâtir les politiques autour de l'expérience de toutes les femmes de Finlande, le GREVIO encourage aussi les autorités finlandaises à reconnaître, encourager et soutenir, y compris financièrement, une plus grande variété d'ONG de femmes, y compris des mouvements locaux de migrantes et d'autres femmes en Finlande, qui sont actifs sur le terrain.

D. Organe de coordination (article 10)

32. Face à l'obligation énoncée dans la Convention d'Istanbul de charger un ou plusieurs organes publics officiels d'assurer la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et mesures destinées à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes, les autorités finlandaises ont mis en place, en 2016, le Comité de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (NAPE). Doté d'un mandat allant de 2017 à 2020, le NAPE regroupe un vaste éventail de ministères et d'institutions publiques, notamment *Statistics Finland*, l'institution du médiateur pour l'égalité et l'association des collectivités territoriales finlandaises, ce qui vise à assurer la mise en œuvre au niveau régional et local. Les ONG ont un statut d'expert et, depuis peu, elles font partie d'un sous-comité du NAPE. Ce dernier se réunit au complet quatre fois par an et son comité exécutif plus régulièrement. L'une de ses plus grandes réalisations à ce jour est l'élaboration du plan d'action 2018-2021 pour la Convention d'Istanbul. Nul ne sait toutefois dans quelle mesure il interviendra dans la mise en œuvre de celui-ci ou dans son suivi et son évaluation.

33. Parmi les diverses fonctions évoquées à l'article 10 de la Convention, le GREVIO tient à souligner que la fonction d'évaluation signifie qu'une analyse indépendante et scientifique est effectuée pour déterminer, à partir de données solides, si les mesures prises atteignent les objectifs visés et/ou si elles ont d'éventuels effets inattendus. Il est important d'insister sur l'avantage qu'il y a à séparer les fonctions de suivi et d'évaluation pour les confier à des institutions distinctes. En cas de proximité institutionnelle entre les organismes chargés de mettre en œuvre les mesures et d'en assumer la responsabilité politique et ceux qui sont censés évaluer l'efficacité de ces mesures, voire lorsque ces organismes ne font qu'un, il est difficile de garantir l'objectivité nécessaire pour examiner et évaluer de manière indépendante les politiques et les mesures adoptées. Le GREVIO espère que ces considérations seront à l'ordre du jour de futurs débats sur l'évaluation et le suivi des mesures prises dans le cadre du plan d'action 2018-2021 pour la Convention d'Istanbul.

34. Si le GREVIO se félicite de la création d'un comité chargé de proposer et de coordonner des mesures de mise en œuvre de la Convention, il constate cependant aussi que le NAPE n'a pas d'effectifs permanents ni de budget. Il craint que l'adhésion au comité ne soit venue s'ajouter à la charge de travail qui pesait déjà sur ses membres, et que les ressources financières et humaines dont le NAPE dispose actuellement ne suffisent pas à lui permettre de dûment s'acquitter de son mandat. En sa qualité de comité, le NAPE est une structure moins permanente que s'il s'agissait d'une entité pleinement institutionnalisée, à laquelle seraient allouées des ressources financières et humaines. Cela soulève des questions quant à l'efficacité d'une telle approche et met en doute la capacité du NAPE à remplir correctement sa tâche.

35. **Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à attribuer le rôle d'organe de coordination à des entités pleinement institutionnalisées, à doter celles-ci de mandats, pouvoirs et compétences clairs, et à leur allouer les ressources humaines et financières nécessaires, afin de garantir une évaluation indépendante et efficace des politiques nationales destinées à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes.**

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

36. Bien qu'une grande quantité de données statistiques soient collectées en Finlande, de nombreux facteurs empêchent d'en tirer une image détaillée des différentes formes de violence à l'égard des femmes en termes de victimisation des femmes, signalements à la police, demandes d'aide et réponses à celles-ci. Le GREVIO rappelle donc l'importance d'une collecte systématique et adéquate des données en tant que composante essentielle de l'élaboration des politiques dans le domaine de la prévention et de la lutte contre toutes les formes de violence couvertes par la Convention. Des modèles de collecte de données administratives, tels que des statistiques sur la criminalité, devraient donc être utilisés pour l'évaluation des politiques et de la législation, en vue d'identifier les domaines dans lesquels des améliorations peuvent être apportées.

a. Services répressifs et justice pénale

37. Les services répressifs collectent des données auprès du système d'information de la police (PATJA), à l'aide du code de l'infraction à six chiffres tiré du Code pénal finlandais (numéro du chapitre, de l'article et du paragraphe). Il est donc possible de faire la distinction entre les infractions pénales qui ont été commises et les tentatives, et entre l'infraction de base et l'infraction aggravée. Le sexe, l'âge et le type de violence peuvent être enregistrés mais des éléments importants comme la relation entre l'auteur et la victime ne le sont pas. Le système de gestion des affaires pénales (Sakari) dont se servent les procureurs et les tribunaux de district emploie le même système de codage. Les cours d'appel et la Cour suprême de Finlande utilisent un système de collecte de données différent, nommé Riku (décisions au pénal).

38. À l'exception du harcèlement, les différentes formes de violence à l'égard des femmes peuvent donner lieu à des enquêtes et des poursuites pénales au titre d'un large éventail d'infractions pénales d'ordre général. Lorsque ces infractions ont été commises dans le cadre domestique, l'agent chargé de les enregistrer les désigne sous le nom de « violence domestique », ce qui est demandé dans les directives internes dès lors que l'auteur présumé est un proche de la victime, indépendamment de l'endroit où l'acte a été commis et d'une éventuelle cohabitation. Les catégories types telles que « conjoint », « cohabitant » et « ex-conjoint », etc. n'existent pas, ce qui expliquerait pourquoi la police n'a pas pour habitude d'établir un lien entre l'auteur et la victime. À la place, les informations sur l'état civil ou la situation familiale et le lieu de résidence sont extraites manuellement des registres civils tenus par Statistics Finland. Le GREVIO constate que cette procédure peut entraîner des imprécisions car il se peut que la relation et le domicile changent en cours d'année et que le registre ne soit donc pas suffisamment à jour pour pouvoir être utilisé à cet effet.

39. Par ailleurs, le GREVIO constate avec inquiétude que les rapports publics régulièrement présentés par Statistics Finland sur la violence domestique et entre partenaires intimes ne sont pas rédigés de façon à mettre l'accent sur le caractère fondé sur le genre de cette violence¹³. Il faut aller beaucoup plus loin pour faire ressortir le fait que 80 % des violences entre partenaires intimes sont commises par l'homme contre la femme, et que, dans 90 % des cas, les voies de fait et les tentatives d'homicide contre des femmes ont pour auteur des hommes. Dans ce cadre, il est inquiétant de voir que la collecte de données concernant les ordonnances d'injonction ne semble pas nécessiter

13. Voir : « Statistics on offences and coercive methods – Domestic violence and intimate partner violence 2017 », publié par Statistics Finland le 31 mai 2018, consultable à l'adresse suivante www.stat.fi/til/rpk/2017/15/rpk_2017_15_2018-05-31_tie_001_en.html.

l'enregistrement systématique des rapports existant entre l'auteur des faits et la personne protégée¹⁴.

40. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à créer des catégories de données, dont l'utilisation serait obligatoire pour les services répressifs et le système judiciaire, concernant la relation entre la victime et l'auteur des violences, et ce afin de préciser la nature de leurs rapports. Il faut aussi consigner des éléments supplémentaires, comme le sexe et l'âge de la victime et de l'auteur, le type de violence et la localisation géographique. Le GREVIO encourage également les autorités finlandaises à mettre en place un système de collecte de données commun à tous les niveaux du système judiciaire et des services répressifs.

b. Services de santé et services sociaux

41. Bien que des outils aient été mis au point pour que les professionnels de santé puissent repérer et aider les victimes de violence domestique, d'agressions sexuelles et de mutilations génitales féminines – par exemple les certificats médicaux types et autres outils évoqués au chapitre IV, section C. Services de soutien généraux (article 20) – on ignore si des données sur leur utilisation ou sur les contacts avec les patients dans le secteur de la santé sont enregistrées en ce qui concerne la violence à l'égard des femmes. Le registre finlandais des soins de santé, dont l'usage est bien établi, pourrait être utilisé à cet effet. Il existe en outre un registre électronique de l'assistance sociale, mais aucune information n'a été obtenue sur la question de savoir s'il est utilisé pour enregistrer, entre autres, les contacts avec les services sociaux en lien avec l'une des formes de violence dont traite la Convention d'Istanbul.

42. Le GREVIO relève que des échanges ont eu lieu sur la nécessité d'exploiter les données de ces deux secteurs pour dresser un tableau plus complet des services utilisés par les femmes victimes de violence. Il se félicite de la liste de mesures énoncées dans le plan d'action 2018-2021 pour la Convention d'Istanbul, mesures destinées à s'assurer que la collecte de données requise par la Convention sera possible dès que de nouveaux systèmes d'information seront mis en place, en particulier s'agissant des dossiers clients dans le secteur des soins de santé et de la sécurité sociale.

43. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à faire en sorte que des données relatives à la violence à l'égard des femmes soient collectées dans le secteur de la santé et dans les services sociaux, et que ces données soient ventilées par sexe, âge et relation entre l'auteur de l'infraction et la victime, par type de violence et par localisation géographique.

2. Enquêtes basées sur la population

44. Un certain nombre d'enquêtes basées sur la population sont régulièrement menées en Finlande et fournissent des informations sur la prévalence des différentes formes de violence à l'égard des femmes, notamment l'enquête finlandaise sur les victimes de la criminalité, qui, en 2012 et en 2015, comportait des modules thématiques sur la violence entre partenaires intimes. Il n'existe toutefois pas encore d'enquête exclusivement consacrée à la violence à l'égard des femmes et aucune mesure n'a été prise pour évaluer le taux de prévalence des différentes formes qu'elle revêt, comme le mariage forcé et les mutilations génitales féminines. Aucune mesure n'a été prise pour déterminer l'exposition des femmes sames à la violence.

45. L'enquête nationale FinSote, sur la santé, le bien-être et l'utilisation des services, contient des questions générales sur la violence et s'efforce d'analyser la façon dont les services de santé répondent aux besoins de la population. L'étude Roosa a pour objet d'analyser des questions similaires concernant la communauté que forme la minorité rom en Finlande. Il existe des études

14. Selon le chapitre 4, article 15, de la loi sur les ordonnances d'injonction, c'est la loi sur le traitement des données à caractère personnel par la police (761/2003) qui énonce le protocole d'enregistrement et de suppression des données concernant ces ordonnances dans le système de données en matière policière.

ayant un objectif identique au sujet des personnes âgées et des migrants en Finlande. Une étude sur la promotion de la santé à l'école, qui est réalisée tous les deux ans, donne un éclairage important sur le degré d'exposition des filles et des garçons finlandais au harcèlement sexuel à l'école. On sait moins dans quelle mesure les autres enquêtes sur le bien-être, plus générales, comportent des questions précises sur la violence à l'égard des femmes visant à mesurer à quel point celles-ci y sont exposées en raison de leur sexe. L'Institut national de la santé et de la protection sociale a annoncé que les résultats de toutes les enquêtes ayant trait à la violence que subissent les femmes en Finlande allaient être centralisés, ce dont se félicite le GREVIO. Il se félicite également du fait que le plan d'action pour la Convention d'Istanbul annonce la réalisation d'une enquête consacrée à la prévalence chez les personnes handicapées des formes de violence dont traite la Convention d'Istanbul et aux services proposés à ces personnes.

46. Le GREVIO note qu'il a été recommandé d'introduire des questions spécifiques sur le mariage forcé, les mutilations génitales féminines et les violences « liées à l'honneur » dans l'enquête sur la santé et le bien-être des migrants¹⁵. Cela aiderait grandement à analyser dans quelle mesure les femmes migrantes sont exposées à ces violences (et d'autres). Le GREVIO note, toutefois, qu'il faudrait aussi recommander d'intégrer des questions sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique et la violence entre partenaires intimes.

47. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à mener régulièrement des enquêtes consacrées à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à réaliser une enquête basée sur la population pour évaluer l'exposition des femmes sames à la violence sexuelle et domestique, ce qui servirait de point de départ à l'élaboration de futures mesures gouvernementales.

3. Recherche

48. Ces dernières années, un certain nombre d'études et de recherches ont été réalisées sur des aspects précis de la Convention d'Istanbul et au sujet de divers groupes de victimes. Il s'agissait d'études qualitatives portant sur la violence domestique dont les femmes roms sont victimes en Finlande, sur la violence dans la vie des enfants et adolescents finlandais et sur la façon dont la police répond aux appels d'urgence concernant la violence domestique.

49. Nombre d'entre elles ont été demandées par des entités publiques comme l'Institut de la santé et de la protection sociale, le ministère de l'Intérieur, le ministère des Affaires sociales et de la Santé, le ministère de la Justice et l'École supérieure de police. Plusieurs meurtres de femmes et/ou de leurs enfants par des hommes qui étaient leur partenaire/père ont suscité un examen des meurtres intrafamiliaux visant à trouver comment améliorer la protection. Cette étude, commandée en 2012 par l'Institut de la santé et de la protection sociale, a donné lieu à de nombreuses recommandations, dont beaucoup sont reprises dans les conclusions du GREVIO figurant dans le présent rapport¹⁶.

50. Qui plus est, les recherches universitaires contribuent grandement à enrichir les connaissances sur la violence à l'égard des femmes et sont souvent financées par des organismes publics comme l'Académie de Finlande¹⁷. Le GREVIO note avec satisfaction que les projets de recherche susmentionnés ont révélé certains aspects spécifiques du plus haut intérêt au sujet de la violence à l'égard des femmes. Il relève toutefois qu'il reste encore à examiner diverses formes de

15. Une étude réalisée par la Ligue finlandaise pour les droits humains au sujet des « violences liées à l'honneur » et de la façon dont celles-ci sont traitées en Finlande recommande d'utiliser des enquêtes générales, dont l'enquête sur les enfants victimes, l'enquête sur la santé et le bien-être chez les personnes issues de l'immigration, ou l'enquête sur la santé à l'école, pour évaluer la prévalence de ces « violences liées à l'honneur ». Voir « Violence et conceptions de l'honneur : rapport d'étude sur la violence basée sur l'honneur et mesures d'intervention en Finlande », citée à la note de bas de page n 7 ci-dessus.

16. Minna Piispa, Jukka Taskinen et Helena Ewalds, *Selvitys perhe- ja lapsensurmien taustoisista vuosilta 2003–2012* [étude sur les circonstances des meurtres intrafamiliaux et des infanticides 2003-2012], Helsinki : Institut national de la santé et de la protection sociale (2012).

17. Voir, par exemple, le projet, d'une durée de quatre ans, intitulé : « Children's Knowing Agency in Private, Multi-professional and Societal Settings – the Case of Parental Stalking (CAPS) », mené par Lapin Yliopisto [université de Laponie] afin d'aider à mieux comprendre le harcèlement et les besoins des enfants victimes. Ce projet vise en outre à améliorer la pratique et l'élaboration de mesures en matière de lutte contre le harcèlement.

violence, comme la violence sexuelle – notamment le viol – dans les relations intimes, le mariage et la stérilisation forcés, et les mutilations génitales féminines. Le GREVIO constate en outre l'absence de recherches relatives aux effets que la violence fondée sur le genre a sur les enfants, notamment les enfants témoins de violence domestique. Il faudrait mener de nouveaux travaux de recherche pour évaluer les mesures de façon suivie, tout particulièrement les nouvelles mesures prises, comme celles qui concernent les services de soutien spécialisés s'adressant aux victimes d'infractions à caractère sexuel. Le GREVIO ne doute pas que des progrès seront accomplis en la matière dans le cadre du plan d'action 2018-2021 pour la Convention d'Istanbul, qui prévoit notamment des recherches plus approfondies sur les enquêtes préliminaires relatives à des infractions sexuelles.

51. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à :

- a. examiner, dans le cadre de travaux de recherche, toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui ne l'ont pas encore été : par exemple, la violence sexuelle, le harcèlement, la stérilisation forcée, le mariage forcé ou d'autres pratiques traditionnelles préjudiciables aux femmes ;**
- b. soutenir les travaux de recherche sur la violence qui affecte des groupes spécifiques de victimes, comme les femmes migrantes et les femmes issues de minorités ethniques ;**
- c. soutenir les travaux de recherche relatifs aux effets de la violence sur les enfants témoins de violence domestique ;**
- d. continuer d'investir dans l'évaluation des mesures et pratiques existantes, y compris les mesures de protection des victimes, afin de déterminer leur efficacité et leur degré de mise en œuvre, ainsi que le taux de satisfaction des victimes à l'égard des services fournis, en étroite coopération avec les services de soutien spécialisés.**

III.Prévention

52. Ce chapitre énonce un certain nombre d'obligations générales et plus spécifiques dans le domaine de la prévention. Il s'agit notamment de mesures préventives précoces comme la promotion de changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes, l'éradication des préjugés et des stéréotypes de genre, et la mise en œuvre de mesures visant à impliquer toute la société, y compris les hommes et les garçons, dans le but de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes et de prévenir la violence à l'égard des femmes. S'y ajoutent des mesures préventives plus spécifiques, telles que la sensibilisation et l'organisation de campagnes, la formation adéquate de tous les professionnels, l'éducation dans les établissements scolaires et ailleurs et, dernières mesures, mais pas des moindres, les programmes s'adressant aux auteurs de violence et visant à empêcher une récidive.

53. En Finlande, le plan d'action 2010-2015 pour réduire la violence à l'égard des femmes a suscité tout un éventail de mesures interinstitutionnelles ayant pour objet la prévention primaire, secondaire et tertiaire de différentes formes de violence à l'égard des femmes. Cette action à grande échelle a donné lieu à un ensemble de campagnes publiques de sensibilisation et d'activités de renforcement des capacités telles que la formation continue des principaux professionnels concernés. De fil en aiguille, un réseau de personnes de contact a été créé à différents niveaux de gouvernance, notamment les agences administratives de l'État, au niveau régional et dans plusieurs municipalités, qui ont agi comme d'importants multiplicateurs durant cette période. Le GREVIO se félicite de ces activités globales déployées à grande échelle pour réduire la violence à l'égard des femmes, et constate que l'évaluation externe atteste du succès de cette initiative en ce sens que l'approche interinstitutionnelle et approfondie du plan d'action a largement contribué à la prévention de la violence à l'égard des femmes. La modicité des ressources n'a toutefois pas permis de mettre en œuvre l'intégralité du plan d'action national, et il faudrait accroître l'efficacité des mesures proposées pour atteindre le niveau de prévention requis par la Convention d'Istanbul¹⁸.

A. Sensibilisation (article 13)

54. Compte tenu de ce qui précède, le GREVIO se félicite du nombre d'initiatives locales et régionales qui ont eu pour objectif, ces dernières années, la prévention primaire de la violence à l'égard des femmes, avec pour principales cibles la violence domestique, la violence sexuelle et le harcèlement sexuel. Si certaines d'entre elles ont été menées sur la base du plan d'action national, d'autres ont été lancées par des organismes statutaires tels que la police d'Helsinki. Les ONG ont lancé de nombreuses initiatives de sensibilisation¹⁹. Le GREVIO constate toutefois qu'il n'y a pas eu de campagnes publiques de sensibilisation à l'échelle du pays au sujet des différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes dont traite la Convention d'Istanbul, alors que ce serait un bon moyen d'atteindre toute la population. Il constate également qu'aucune action durable et à long terme n'est entreprise à des fins de sensibilisation ou de prévention primaire. Les activités de prévention doivent viser à autonomiser les femmes et les filles, y compris les femmes et les filles de groupes et de communautés spécifiques, comme les Roms, les Sames, les femmes migrantes ou réfugiées, les femmes handicapées et les femmes lesbiennes. Il ressort des informations examinées pour établir le présent rapport que les campagnes de sensibilisation menées jusqu'à présent étaient, soit d'une portée géographique limitée, soit dépourvues d'une approche globale prenant en considération toutes les formes de violence. Le GREVIO rappelle que selon

18. Sinikka Törmä et Merja Pentikäinen, *Tavoitteena naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta vapaa Suomi: Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmasta Istanbulin sopimuksen toimenpanoon* [Vers la fin de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique en Finlande : du plan d'action national pour réduire la violence à l'égard des femmes à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul], Helsinki : ministère des Affaires étrangères (2016), p. 2, disponible à l'adresse suivante <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/75030>, dernier accès le 6 mars 2019.

19. Voir, par exemple, l'affiche de la campagne *Violence after dark*, disponible sur YouTube : www.youtube.com/watch?v=Rv2o4QSOWS4, dernier accès le 6 mars 2019 ; ou la campagne #RESPECT sur le harcèlement sexuel dans les lieux publics, mais aussi les différentes campagnes menées par la Federation of Mother and Child Homes and Shelters. L'institution du médiateur pour l'égalité a mené une campagne intitulée Pas dans notre école (www.eimeidankoulussa.fi) pour faire mieux connaître la façon dont le harcèlement sexuel peut être reconnu et évité dans les écoles et la façon d'intervenir.

l'article 12, paragraphe 3, lorsque les États prennent des mesures préventives, ils doivent tenir compte et traiter les besoins spécifiques des personnes rendues vulnérables du fait de circonstances particulières, ce qui, en Finlande, inclut les groupes susmentionnés. L'article 12 requiert aussi des programmes et des activités visant l'autonomisation des femmes et des filles, y compris des femmes et des filles appartenant à ces groupes spécifiques.

55. Par ailleurs, le GREVIO constate que le plan d'action pour la Convention d'Istanbul (2018-2021), qui a succédé au plan d'action pour réduire la violence à l'égard des femmes, ne propose qu'un nombre très limité d'initiatives en matière de sensibilisation. Si cela peut être dû au fait qu'un certain nombre d'activités de sensibilisation ont déjà eu lieu par le passé, le GREVIO rappelle cependant que l'article 13 impose de conduire régulièrement des campagnes publiques de sensibilisation afin d'aider tous les membres de la société civile à reconnaître la violence, à s'élever contre elle et à aider ses victimes. Ce travail doit être permanent et associer les ONG compétentes en matière de protection et de soutien aux femmes victimes de violence, car ces ONG mènent depuis longtemps des campagnes de sensibilisation fructueuses.

56. Le GREVIO craint que, sans une action continue visant à informer divers groupes de la société sur l'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles de genre non stéréotypés et les différentes manifestations de la violence, le niveau de prise de conscience en la matière ne progresse pas suffisamment. C'est d'autant plus inquiétant qu'il est ressorti de l'enquête sur la violence à l'égard des femmes réalisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2014 que seulement 32 % des femmes en Finlande savent qu'il existe des campagnes sur la violence à l'égard des femmes²⁰.

57. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à promouvoir et à conduire, régulièrement et à tous les niveaux, des campagnes ou des programmes de sensibilisation sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, y compris en coopération avec les institutions nationales des droits humains et les organismes de promotion de l'égalité, la société civile et les organisations non gouvernementales, notamment les organisations de femmes. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre des mesures pour promouvoir des programmes et des activités visant l'autonomisation des femmes et des filles, y compris des femmes et des filles appartenant à des groupes et à des communautés spécifiques.

B. Éducation (article 14)

58. Afin de jeter les bases d'une société respectueuse de l'égalité entre les femmes et les hommes, plusieurs initiatives ont été lancées dans le domaine de l'éducation en Finlande. Aussi bien le nouveau programme national pour l'éducation de base (de 7 à 16 ans) que le programme commun aux établissements généraux d'enseignement secondaire du deuxième cycle (de 16 à 19 ans) prévoient le traitement de la question des droits humains et de la dignité humaine, et promeuvent l'égalité entre les femmes et les hommes, le bien-être et la démocratie. Le plan d'action 2016-2019 pour l'égalité entre les femmes et les hommes prévoit la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'enseignement et le sport, et évoque la nécessité de mettre à jour le programme de base des structures d'éducation et d'accueil de la petite enfance (de 0 à 6 ans) pour s'assurer qu'il est en faveur d'une démarche soucieuse d'égalité²¹. La loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes exige que tous les établissements d'enseignement élaborent au moins tous les trois ans (article 5a) des plans sur l'égalité entre les femmes et les hommes visant à énoncer des mesures de réduction du sexisme.

20. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, *La violence à l'égard des femmes : une enquête à l'échelle de l'Union européenne. Principaux résultats, 2014*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne ; p. 162, consultable à l'adresse suivante <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>, dernier accès le 6 mars 2019.

21. Voir Section 4 du [Plan d'action gouvernemental 2016–2019 pour l'égalité entre les femmes et les hommes](#), Helsinki: ministère des Affaires sociales et de la Santé, 2017.

59. Par ailleurs, l'éducation sexuelle est l'une des principales matières obligatoires dans le domaine de l'éducation à la santé. Il y est question des phénomènes touchant à la santé, au bien-être et à la sécurité, qui sont étudiés d'une manière adaptée à l'âge des élèves, et cet enseignement vise à donner aux jeunes les connaissances et les compétences leur permettant de protéger leur vie privée²². En outre, le GREVIO relève avec satisfaction que beaucoup est fait pour prévenir la violence et en particulier le harcèlement sexuel²³. Les plans d'aide sociale aux élèves, les règlements intérieurs des établissements scolaires et les plans sur l'égalité entre les femmes et les hommes viennent chacun compléter ces orientations et proposent une action spécifique pour la prévention du harcèlement sexuel. C'est d'autant plus nécessaire qu'il est ressorti de l'enquête sur la santé des élèves que 61 % des filles et 46 % des garçons avaient, occasionnellement ou à maintes reprises, été victimes de harcèlement sexuel à l'école²⁴.

60. Le GREVIO salue les initiatives susmentionnées et félicite les autorités finlandaises d'avoir tenu compte du fort potentiel qu'offre le système éducatif national pour déconstruire les stéréotypes sexistes négatifs et promouvoir des relations saines et égalitaires entre les sexes. Cela étant, le GREVIO constate que, si l'accent est fortement mis sur l'égalité entre les femmes et les hommes à l'école, il n'est pas pour autant exigé d'informer les enfants sur la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre en tant que telle, comme requis à l'article 14 de la Convention. Bien qu'il existe toute une gamme de guides et de documents en ligne, les enseignants bénéficient d'une grande autonomie dans le choix des méthodes et du matériel pédagogiques, ce qui fait que la mise en œuvre de l'article 14 dépendra de leur niveau de formation et de leur motivation.

61. Les « compétences transversales », récemment introduites, pourraient permettre de faire de la place pour cet enseignement, en particulier dans le cadre de la compétence intitulée « prendre soin de soi-même et des autres, gérer le quotidien ». Cette compétence vise à aider les élèves à réaliser combien les relations interpersonnelles, le fait de prendre soin les uns des autres et les notions de vie privée et de limites personnelles importent. Le GREVIO relève en outre avec intérêt que la Finlande s'emploie à aller vers un enseignement basé sur l'étude des phénomènes, ce qui permettrait de traiter d'autant mieux toutes les questions évoquées à l'article 14 de la Convention.

62. En ce qui concerne l'identification des victimes dans le secteur de l'éducation, le GREVIO se félicite de l'adoption de la loi sur le bien-être des élèves et des étudiants, qui prévoit la coopération d'une multitude d'acteurs dans le cadre du développement des élèves et de leur accès aux soins de santé²⁵. Il sera essentiel d'élaborer des lignes directrices et de dispenser une formation continue à tous les acteurs travaillant avec des enfants pour pouvoir répondre aux menaces concernant toutes les formes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique. Il faudrait aussi prêter attention aux violences « liées à l'honneur », aux mutilations génitales féminines et aux mariages forcés, pour que les élèves à risque puissent être identifiées et soutenues. On ignore toutefois dans quelle mesure c'est actuellement le cas.

63. Il est donc crucial d'intégrer ces questions dans les programmes des futurs enseignants, travailleurs sociaux, professionnels de santé et membres de professions similaires. Bien que certaines formations continues aient été organisées pour des fonctionnaires travaillant avec des enfants, notamment les enseignants, et qu'il existe des dossiers d'information sur les différentes formes de violence, la connaissance que ces professionnels acquièrent de ces questions complexes dépend largement de leurs propres initiatives et activités. De nombreux professionnels estiment qu'ils n'ont ni les connaissances ni les outils requis²⁶. Ainsi, notamment dans le cadre de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance, les professionnels de santé ne se sentent guère capables de

22. Finnish National Agency for Education, *Prevention of and intervention in sexual harassments at schools and educational institutions – summary*, 2018, p. 12, disponible à l'adresse: www.oph.fi/download/191541_Prevention_of_and_intervention_in_sexual_harassments_at_schools_and_education.pdf.

23. Voir, par exemple, *Prevention of and intervention in sexual harassments* (ibid.), covering all levels of education by setting out specific instructions for each stakeholder.

24. Enquête sur la santé des élèves, Institut national de la santé et de la protection sociale, 2013, TAS 328/15 et TAS 329/15.

25. Voir l'article 14 de la loi sur le bien-être des élèves et des étudiants, qui exige la création d'un groupe d'experts intersectoriel chaque fois que le bien-être d'un élève le nécessite, avec le consentement de l'élève.

26. Ligue finlandaise pour les droits humains, « Violence et conceptions de l'honneur : rapport d'étude sur la violence basée sur l'honneur et mesures d'intervention en Finlande », telle que citée à la note de bas de page n° 7 ci-dessus, p. 157.

réagir à des menaces de mutilations génitales féminines, malgré les ambitions du plan d'action 2012-2016 pour la prévention de l'excision des filles et des femmes 2012-2016²⁷. Le GREVIO espère que le nouveau plan d'action pour la prévention des mutilations génitales féminines adopté en février 2019 donnera un nouvel élan à la formation de tous les professionnels concernés, comme indiqué à la section 5.2 « Garantir une formation suffisante ».

64. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à revoir leurs principaux documents d'orientation, y compris les supports pédagogiques, afin de s'assurer que toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles sont traitées d'une manière adaptée à l'âge des élèves. Il encourage également la Finlande à faire en sorte que le personnel des institutions éducatives sache comment déceler les différentes formes de violence dont traite la Convention et comment y répondre. Enfin, il encourage les autorités finlandaises à promouvoir l'intégration de ces questions dans les programmes de formation de toutes les professions concernées.

C. Formation des professionnels (article 15)

65. La Convention définit dans son article 15 le principe d'une formation initiale et continue systématique des professionnels concernés en contact avec les victimes ou les auteurs de tous les actes de violence visés par le texte. Cette formation doit porter sur la prévention et la détection de la violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes et la prévention de la victimisation secondaire. Le questionnaire établi par le GREVIO énumère, dans le tableau en annexe, les groupes de professionnels que le GREVIO considère comme étant concernés et ayant besoin de cette formation²⁸. Dans ce contexte, les informations obtenues par le GREVIO à partir du rapport étatique de la Finlande et au cours de la visite d'évaluation révèlent une situation contrastée quant au niveau de la formation que suivent différents professionnels sur la violence à l'égard des femmes.

66. Si certains groupes de professionnels, comme les travailleurs sociaux, les professionnels de santé (médecins, sages-femmes, infirmiers et psychologues) et les enseignants, semblent recevoir une formation initiale sur la prévention et la détection des différentes formes de violence et sur les normes d'intervention et de coopération interinstitutionnelle, cette formation ne semble pas toujours suffisante. D'autres professionnels ayant un rôle clé, comme les membres des forces de l'ordre, des services de poursuite et du système judiciaire ne reçoivent pas cette formation initiale. Ces derniers sont en revanche libres de demander à suivre une formation continue dans ces domaines. Un certain nombre de projets de formation à grande échelle ont été menés dans le cadre du plan d'action 2010-2015 pour réduire la violence à l'égard des femmes et ont très certainement permis de renforcer la capacité des principaux groupes de professionnels concernés comme les policiers, les membres des services de poursuite et les travailleurs sociaux²⁹. L'École supérieure de police propose en outre des formations concernant certaines questions liées aux violences que subissent les femmes. Le Parquet général dispense une formation sur les enquêtes portant sur les infractions à caractère sexuel et les infractions violentes.

27. Ainsi, notamment dans le cadre de l'éducation et de l'accueil de la petite enfance, les professionnels ne se sentent guère capables de réagir à des menaces de mutilations génitales féminines, malgré les ambitions du plan d'action 2012-2016 concernant la prévention de l'excision des filles et des femmes ; voir section 2.4.2 du Plan d'action.

28. Ces groupes de professionnels sont composés, au minimum, des membres des services de police et des autres services répressifs, des procureurs, des juges, des travailleurs sociaux, des médecins, des infirmiers et des sages-femmes, des psychologues (en particulier les conseillers et les psychothérapeutes), des personnes chargées de traiter les dossiers d'immigration et d'asile, du personnel éducatif et des directeurs d'établissement scolaire, des journalistes et autres professionnels des médias, et des militaires.

29. Par exemple, le projet intitulé « Enhancing Professional Skills and Raising Awareness on Domestic Violence, Violence against Women and Shelter Services » (EPRAS), lancé en 2017, vise précisément à former les policiers et les travailleurs sociaux sur la violence entre partenaires intimes et sur les services qu'offrent les refuges. Parallèlement, plus de 200 travailleurs sociaux et professionnels de santé exerçant dans les municipalités ont été formés pour devenir des formateurs et experts ressources et pour transmettre à d'autres professionnels leurs connaissances et compétences en matière de violence domestique.

67. Le GREVIO constate avec une vive inquiétude que, selon les informations qui lui ont été fournies, il n'existe aucune formation obligatoire sur les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul pour les professionnels du système de justice pénale. Les policiers nouvellement recrutés ne suivent pas systématiquement une formation au sujet des différentes formes de violence. Une fois en poste, ils peuvent suivre une formation de deux jours ou une spécialisation de 30 heures dans ce domaine. Il semble que ce type de formation continue porte sur la violence domestique et le viol/les agressions sexuelles en public, ce qui est important, puisque ces actes constituent les formes de violence les plus courantes ; cependant, il serait nécessaire d'aborder aussi d'autres formes de violence à l'égard des femmes, comme le harcèlement, notamment sexuel, le mariage forcé, les mutilations génitales féminines ou les violences « liées à l'honneur » et d'autres formes visées par la Convention.

68. L'absence de formation systématique et obligatoire pour les policiers et les procureurs sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes a de graves répercussions sur les réponses à cette violence et sur les enquêtes judiciaires. Elle aboutit à une situation intenable dans laquelle les policiers en patrouille, qui interviennent régulièrement à la suite de signalements de violence domestique, ne comprennent ni la dynamique de celle-ci, ni le pouvoir et la domination qui s'exercent, ni le caractère fondé sur le genre de cette violence, ni les facteurs de risque, ni la nécessité d'assurer la protection des victimes (voir chapitre VI). De plus, lorsque des crimes sont commis au sein de la famille ou de la communauté au nom de « l'honneur », les policiers finlandais ne semblent pas avoir les compétences nécessaires pour mener une enquête efficace et approfondie et prendre des mesures de protection en lien avec la victime. En l'absence de pratiques et de protocoles établis, il est difficile de développer une expertise en la matière, bien qu'il semble exister des réseaux thématiques de professionnels auxquels la police puisse s'adresser pour obtenir des informations.

69. Les procureurs et les juges ne sont pas systématiquement formés, eux non plus, sur les différentes formes de violence à l'égard des femmes ; les formations étant facultatives, elles ne sont pas suivies par tous les acteurs concernés, ce qui a des répercussions sur leur capacité à garantir des normes de qualité. C'est également le cas pour d'autres groupes de professionnels concernés, dont les agents de l'immigration : la formation spécialisée organisée pour eux est également facultative.

70. Tenant compte de la nécessité de renforcer le niveau de formation de toute une gamme de professionnels, en particulier des policiers, le plan d'action 2018-2021 pour la Convention d'Istanbul prévoit qu'une analyse de la situation permettra de définir le besoin de lignes directrices et de formations sur les mariages forcés. Ce serait important pour les professionnels tels que les travailleurs sociaux, le personnel médical, les policiers et les enseignants, qui ont des contacts avec des enfants exposés au risque de mariage forcé.

71. Le GREVIO se félicite qu'ait été reconnue la nécessité de dispenser davantage de formations sur la prévention du mariage forcé et les poursuites en la matière, mais il souligne qu'il faut de toute urgence veiller à ce que les policiers, les procureurs et les juges suivent des formations obligatoires complètes sur toutes les formes de violence à l'égard des femmes, leurs causes et leurs conséquences. Il ne suffit pas de faire en sorte que ces formations portent sur la prévention et la détection de la violence domestique, du harcèlement, du viol et d'autres formes de violence ; encore faut-il veiller à ce que les femmes confrontées à ces violences ne soient pas, en plus, victimes d'une intervention et d'une attitude de la police ne répondant pas aux normes prescrites par la Convention d'Istanbul. De plus, il importe que la formation des professionnels soit soutenue et renforcée par des lignes directrices et des protocoles clairs, qui fixent les normes que les professionnels sont censés respecter dans leurs domaines respectifs. Le cas échéant, il faudrait vérifier régulièrement l'efficacité de ces protocoles, les revoir et, au besoin, les améliorer. Le GREVIO n'a reçu aucune information qui montrerait que toutes les structures concernées seraient dotées de telles lignes directrices claires fixant les normes de qualité.

72. Le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à instaurer une formation initiale et continue systématique et obligatoire sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, pour l'ensemble des policiers et des procureurs. Il encourage vivement de veiller aussi à la formation de tous les professionnels travaillant auprès de femmes ou d'enfants victimes de violence, pour que ces professionnels connaissent les caractéristiques et besoins particuliers des différents groupes vulnérables, et de faire reposer cette formation sur des lignes directrices et des protocoles clairs, qui fixent les normes que les professionnels sont censés respecter dans leurs domaines respectifs.

73. Le GREVIO encourage en outre les autorités finlandaises à élaborer et diffuser largement des lignes directrices concernant la prise en charge des différentes formes de violence visées par la Convention d'Istanbul et tenant compte des caractéristiques de chacune d'elles, de leur interconnexion et des facteurs de risque de revictimisation, ainsi que de la façon dont la violence peut affecter la capacité et la volonté de personnes issues de divers milieux de signaler la violence à la police ou à d'autres autorités publiques.

D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)

1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique

74. En Finlande, il existe des programmes pour les auteurs de violence domestique dans des établissements pénitentiaires et en milieu non carcéral. L'Agence des sanctions pénales propose aux délinquants qui ont été condamnés des programmes de réadaptation ciblant notamment les comportements violents. Tous les programmes de changement comportemental sont facultatifs, étant donné que les tribunaux finlandais ne peuvent ordonner aux auteurs de violence de les suivre. On ignore quelles mesures sont éventuellement prises pour assurer participation et motivation. En l'absence de données, il est difficile d'évaluer leur impact. Pour étoffer la base de données de ces programmes, leurs effets devraient faire l'objet d'évaluations scientifiques.

75. En milieu non carcéral, tous les programmes destinés aux auteurs de violence domestique sont gérés par la société civile. Des ONG comme Lyömätön Linja, à Espoo, la Federation of Mother and Child Homes and Shelters, Viola – Free from Violence, le Crisis Centre Mobile, et Tampere Setlementti proposent des programmes facultatifs. La plupart sont financés par le ministère des Affaires sociales et de la Santé, par l'intermédiaire du Centre de financement des organismes d'aide sociale et de santé (STEA). Les programmes sont exclusivement proposés en zone urbaine et principalement dans le sud du pays.

76. La plupart des programmes ont pour objectif un changement comportemental destiné à enrayer le comportement violent, et ils sont mis en œuvre par des psychothérapeutes formés à cet effet. Il n'existe toutefois pas de normes uniformes et leur qualité varie, tout comme le degré de perspective de genre qu'appliquent ces programmes, l'importance qu'ils accordent à la sécurité et aux droits humains des victimes et le degré de coopération de ces programmes avec des services spécialisés pour les femmes qui œuvrent pour soutenir les victimes, assurer leur sécurité et les autonomiser.

77. En 2016, 1 200 auteurs de violence domestique ont suivi des programmes, ce dont le GREVIO se félicite. On ignore toutefois s'il existe des démarches types pour l'orientation des auteurs de violence et de quelle façon la participation au programme est favorisée. Certains policiers semblent encourager activement les agresseurs à prendre contact avec des programmes destinés aux auteurs de violence domestique³⁰, et un pourcentage élevé des auteurs de violence qui suivent les programmes proposés par Lyömätön Linja à Espoo le font de leur propre chef. Le secteur des ONG

30. Les premières étapes vers un modèle de coopération normalisé ont été franchies en 2012 et 2013 par l'Institut national de la santé et de la protection sociale, sur la base du modèle « Stop à la violence » (« Katkaise väkivalta »), dans lequel les enquêteurs et les personnes qui dispensent les programmes destinés aux auteurs coopèrent pour veiller à ce que les hommes soupçonnés de violence domestique participent à ces programmes. L'initiative n'a toutefois pas débouché sur un déploiement national de ce modèle.

s'efforce, en coopération avec le Bureau des sanctions de la collectivité d'Uusimaa, d'établir un lien entre les condamnations pénales et ces programmes en permettant aux auteurs qui ont été condamnés de participer, s'ils le souhaitent, dans le cadre des travaux d'intérêt général, aux entretiens individuels d'assistance sociopsychologique prévus par les programmes destinés aux auteurs.

78. Le GREVIO se félicite que les autorités finlandaises aient pris conscience de la nécessité d'introduire des normes de qualité nationales pour les programmes destinés aux auteurs de violence domestique, et relève avec satisfaction que l'établissement de ces normes sur la base des travaux de la Federation of Mother and Child Homes and Shelters compte parmi les mesures prévues dans le plan d'action pour la Convention d'Istanbul (2018-2021). Le GREVIO a bon espoir que le processus d'adoption et de mise en œuvre des normes nationales amènera à trouver des méthodes qui permettront de renforcer la participation à ces programmes.

79. Le GREVIO note qu'il est nécessaire d'établir des approches plus normalisées et encourage vivement les autorités finlandaises à adopter et mettre en œuvre des normes uniformes qui privilégient la sécurité des victimes, le soutien aux victimes et leurs droits humains, en coopérant étroitement avec les services spécialisés dans le soutien aux victimes, comme le prévoit l'article 16, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à utiliser tous les moyens disponibles pour garantir une large participation à ces programmes, notamment en les incorporant dans le système de justice pénale, y compris le service de probation, comme outil de réduction de la récidive. Les autorités sont encouragées à réaliser des études scientifiques (évaluations) sur les résultats des programmes pour évaluer, entre autres aspects, le risque de récidive, afin de garantir des niveaux plus élevés de sécurité et de protection des victimes.

2. Programmes pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel

80. Depuis plus de 20 ans, l'administration pénitentiaire finlandaise travaille avec les délinquants sexuels condamnés en s'appuyant sur le programme anglais de traitement des délinquants sexuels (SOTP). Chaque année, une vingtaine de délinquants sexuels condamnés suivent ces programmes. Ceux-ci sont facultatifs et visent à réduire le risque de récidive en identifiant et en traitant les modèles de pensée et les schémas comportementaux liés aux agressions sexuelles. Ils durent environ huit mois, à raison de trois à cinq séances par semaine. Il existe un programme différent pour les délinquants sexuels condamnés présentant un risque de récidive moindre. Il comporte 16 séances et peut être suivi aussi bien en prison qu'en milieu libre.

81. Un soutien, un traitement et des services de conseil sont également proposés en milieu non carcéral, à toute personne risquant de commettre une infraction ou de récidiver. La Sexpo Foundation, par exemple, propose des services de conseil et des thérapies à long terme pour les adultes qui estiment eux-mêmes qu'ils risquent de commettre une infraction à caractère sexuel, tout comme le font Lyömätön Linja à Espoo et Tampere Settlementti, qui proposent également des programmes destinés aux auteurs de violence domestique. Il existe aussi des outils de soutien en ligne ainsi qu'une permanence téléphonique pour des conseils juridiques. Le GREVIO se félicite que des programmes de soutien destinés aux auteurs d'infractions à caractère sexuel soient proposés.

E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)

82. En Finlande, un vaste éventail d'obligations est imposé au secteur privé pour veiller au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la dignité des femmes au travail, et pour enrayer le harcèlement au travail. Selon la loi sur l'égalité, tous les employeurs du secteur privé doivent promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie active de façon constructive et systématique (article 6). Par ailleurs, les mesures prises pour répondre à cette exigence doivent être énoncées dans un plan sur l'égalité entre les femmes et les hommes que toutes les entreprises de 30 employés ou plus devront adopter. Ces plans doivent prévoir des mesures de prévention de la discrimination fondée sur le genre. La loi précise que le harcèlement sexuel, le harcèlement fondé sur le genre et tout ordre ou toute consigne ayant pour objet une discrimination fondée sur le genre

seront réputés constituer une discrimination. Lorsque les cadres ne prennent aucune mesure contre des personnes qui font subir un harcèlement sexuel à leurs collègues, la responsabilité de l'employeur est engagée (article 8d).

83. Le GREVIO félicite les autorités finlandaises d'avoir obligé les entreprises d'une certaine taille à créer un environnement de travail inclusif, qui respecte et favorise l'égalité entre les femmes et les hommes, et dans lequel le harcèlement sexuel n'a pas sa place. Il relève avec satisfaction que la loi sur l'égalité garantit qu'une personne coupable de harcèlement sexuel ou de discrimination à l'égard des femmes aura des comptes à rendre, mais aussi les cadres qui fermeraient les yeux. C'est un message fort adressé au secteur privé, lui indiquant qu'il doit contribuer à combattre la violence à l'égard des femmes parmi ses employés.

84. L'institution du médiateur pour l'égalité observe dans quelle mesure les dispositions susmentionnées sont respectées et mises en œuvre ; cette institution peut aider les entreprises à mettre en place les plans requis en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, et demander l'adoption de tels plans en s'adressant au Tribunal national pour la non-discrimination et l'égalité, qui peut imposer des amendes si rien n'est fait. Le GREVIO rappelle que l'égalité entre les femmes et les hommes et des environnements inclusifs favorables aux femmes et aux hommes sont bénéfiques à tous, en particulier aux entreprises privées car elles peuvent en tirer un avantage économique³¹.

85. S'agissant des médias, les normes d'autorégulation existantes sont des directives destinées aux journalistes et faisant l'objet d'un suivi du Conseil finlandais des médias. Elles énoncent les principes déontologiques fondamentaux du journalisme, dont le respect de la dignité humaine. Elles prévoient explicitement que les victimes d'infractions très sensibles doivent être protégées, à moins que la question présente un intérêt considérable pour le public. Les plaintes pour violation des directives doivent être soumises au Conseil des médias, qui pourra donner un avertissement, que le journaliste ou l'éditeur concernés devront publier. Pour la radiodiffusion publique, la loi sur le service public finlandais de radiodiffusion exige précisément que la chaîne publique finlandaise, Yle, tienne compte de l'égalité entre les femmes et les hommes dans les programmes qu'elle propose³².

86. S'agissant de la publicité et du marketing, les pratiques éthiques sont définies par la loi et par l'autorégulation. La loi sur la protection du consommateur, chapitre 2, article 2(1)(2), précise que le marketing entre en conflit avec les valeurs sociales généralement acceptées s'il entraîne une discrimination fondée sur le genre ou sur d'autres caractéristiques personnelles comme l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle. En outre, le Conseil de l'éthique dans la publicité (MEN), organe d'autorégulation, publie des communiqués dans lesquels il indique si une publicité ou une pratique publicitaire est acceptable d'un point de vue éthique. Il traite des questions de discrimination, de décence et de responsabilité sociale.

87. Le GREVIO reconnaît que la Finlande surveille depuis longtemps les publicités et le rôle des femmes dans les médias³³, mais il constate qu'aucun des instruments d'autorégulation existants ne porte spécifiquement sur la représentation des femmes de manière stéréotypée et sexualisée, et que des images et des messages contestables continuent d'être diffusés par les médias et les agences publicitaires au sujet des femmes. Le langage utilisé dans les médias traditionnels et les nouveaux médias pour relater des actes de violence donne souvent une image stéréotypée des femmes et renforce l'acceptation de la violence à leur égard. Une seule école de journalisme en Finlande a instauré des cours obligatoires sur l'application d'une perspective de genre au métier de journaliste, tandis que les autres écoles n'abordent cette question que brièvement, dans le cadre d'autres matières³⁴.

31. Voir <https://www.inc.com/shama-hyder/why-investing-in-gender-equality-is-crucial-for-your-businesss-future.html>.

32. Loi sur la radiodiffusion publique, article 7(3).

33. Pour en savoir plus, voir : *Regulation of Gender-Discriminatory Advertising in the Nordic Countries*, Conseil nordique des ministres, 2017, et *Women and Men in the News, Report on Gender Representation in Nordic News Content and the Nordic Media Industry*, Conseil nordique des ministres, 2017.

34. Dans le programme de journalisme de l'École suédoise des sciences sociales (qui fait partie de l'université d'Helsinki), le genre dans le journalisme est une matière obligatoire depuis une vingtaine d'années. Voir *Women and men in the news*,

88. **Compte tenu du rôle important que jouent les médias et le secteur privé dans le façonnement et la modification des attitudes relatives à la situation et au rôle des femmes dans la société, et vu leur influence sur le niveau d'acceptation de la violence à l'égard des femmes, le GREVIO encourage les autorités finlandaises à mettre en place des mesures incitatives ou à promouvoir par d'autres moyens l'élaboration et le suivi de normes d'autorégulation liées à la représentation non stéréotypée et non sexiste des femmes dans les médias, notamment dans les articles ou reportages concernant les violence qu'elles ont subies.**

IV. Protection et soutien

89. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul a pour but d'établir une structure de soutien diversifiée, professionnelle et axée sur la victime, pour toute femme ayant subi l'une des formes de violence visées par la Convention, ainsi que pour les enfants ayant été témoins de violences.

A. Obligations générales (article 18)

90. Conformément à l'approche globale et interinstitutionnelle promue par la Convention d'Istanbul, l'article 18, paragraphe 1, impose aux Parties de prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour protéger toutes les victimes contre tout nouvel acte de violence. Le paragraphe 2 demande aux Parties de veiller à ce qu'il existe des mécanismes adéquats pour mettre en œuvre une coopération effective entre les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales et les ONG. Il faudrait pour cela mettre en place un cadre, tel que des tables rondes ou des protocoles, permettant à différents professionnels de coopérer de manière standardisée dans le traitement de cas individuels. Selon la Convention d'Istanbul, cette coopération doit reposer sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, et avoir pour priorité les droits humains et la sécurité de la victime. Les services de soutien spécialisés destinés aux femmes qui représentent la victime avec son consentement contribuent beaucoup à garantir le respect des droits des victimes, y compris de leur droit à la protection des données, dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle.

91. En Finlande, diverses initiatives locales visent à assurer une réponse interinstitutionnelle à la violence domestique, notamment par le recours aux ordonnances restrictives d'injonction et l'organisation de conférences interinstitutionnelles visant à évaluer le niveau de risque dans telle ou telle affaire (voir chapitre VI, section B. Appréciation et gestion des risques (article 51)). Le GREVIO se félicite de ces initiatives et se dit en particulier satisfait que le ministère des Affaires sociales et de la Santé ait élaboré des lignes directrices pour les services sociaux et de santé au sujet des modalités de réponse coordonnée à la violence domestique³⁵. De tels protocoles et/ou pratiques établies reposant sur une coopération interinstitutionnelle ne semblent pas exister en relation avec d'autres formes de violences, telles que les mutilations génitales féminines, le mariage forcé ou les violences « liées à l'honneur ».

92. Le GREVIO rappelle que la nécessité de mettre en place une coopération interinstitutionnelle efficace, notamment entre organismes statutaires et services de soutien spécialisés fournis par les ONG, découle de la conviction que la violence à l'égard des femmes est mieux traitée lorsque la concertation et la coordination d'un certain nombre d'organismes et d'entités sont assurées. L'article 18 de la Convention exige que toute mesure coordonnée prenne en considération la relation entre les victimes, les auteurs de violence, les enfants et leur environnement plus large, afin de répondre à leurs besoins en tenant pleinement compte de leur réalité sociale. Dans ce contexte, le GREVIO s'inquiète de voir que le plan d'action 2018-2021 pour la Convention d'Istanbul ne contient aucune mesure spécifique visant à renforcer et favoriser la coopération interinstitutionnelle aux échelons local, régional et national au-delà de conférences d'évaluation interinstitutionnelle des risques (MARAC). Le GREVIO rappelle aussi l'obligation de garantir l'autonomisation et l'indépendance économique des femmes victimes de violences, la nécessité d'éviter la victimisation secondaire, l'obligation de mettre en place, le cas échéant, un ensemble de services de protection et de soutien dans les mêmes locaux, et la nécessité de répondre aux besoins spécifiques des personnes vulnérables, y compris des enfants victimes.

93. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre des mesures adéquates pour établir des structures institutionnalisées de coordination et de coopération entre les différents organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et les

³⁵ Ministère des Affaires sociales et de la Santé, « Identify, secure and act: Recommendations on the prevention of intimate partner violence and domestic violence to social and health care services for guiding and managing local and regional activities » (2008), p.19 ; disponible à l'adresse <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74213>.

prestataires de services, et ce afin d'instaurer des formes appropriées de coopération interinstitutionnelle reposant sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et se concentrant sur les droits humains et la sécurité des victimes, ainsi que sur leur autonomisation et leur indépendance économique. Il conviendrait d'adopter des lignes directrices et des procédures/protocoles de coopération à l'intention des autorités qui traitent les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, y compris des formes spécifiques comme le mariage forcé et les violences « liées à l'honneur », ainsi qu'un système de partage de l'expertise et de l'expérience en la matière. Le GREVIO encourage vivement les autorités à inclure dans les structures de coopération, officielles ou non, les ONG fournissant des services de soutien spécialisés aux femmes et représentant les victimes dans le cadre du travail interinstitutionnel.

B. Information (article 19)

94. Des informations sur les services de soutien et les mesures légales dont disposent les victimes de violence à l'égard des femmes sont fournies de nombreuses manières. Le site web Infopankki.fi contient des informations en 12 langues sur la vie en Finlande et notamment sur la violence domestique, la violence sexuelle, les violences « liées à l'honneur », les ordonnances d'injonction et les structures auxquelles s'adresser pour obtenir de l'aide ainsi que des informations sur les programmes destinés aux auteurs de violence. Il existe également une brochure en huit langues pour les victimes d'infractions, qui donne des explications sur les services de soutien existants, l'aide juridique, les ordonnances de protection, le droit à des services d'interprétation et à la traduction des documents, et le droit à une indemnisation. La loi oblige les représentants des forces de l'ordre à informer les victimes d'infractions de la possibilité d'obtenir le soutien de personnes ou d'avocats chargés de les accompagner, et de leur droit, si nécessaire, à l'aide juridique et l'interprétation gratuites (articles 29 et 37 de la loi sur les enquêtes pénales). Le projet intitulé « Enhancing Professional Skills and Raising Awareness on Domestic Violence, Violence against Women and Shelter Services » (EPRAS), lancé en 2017, vise précisément à s'assurer, grâce à la formation des policiers et des travailleurs sociaux, que ce soit fait systématiquement.

95. Par ailleurs, l'Institut national de la santé et de la protection sociale a publié diverses brochures et une vidéo, en finnois et en anglais, sur les refuges pour victimes de violence domestique et les services d'aide qui y sont proposés. Il fait en outre activement connaître la permanence téléphonique nationale Nollalinja (voir section F du présent chapitre). Un certain nombre de brochures d'information ont été produites par des ONG à l'intention des femmes et des filles victimes de violence sexuelle et de viol.

96. Le GREVIO relève avec satisfaction que des efforts sont entrepris pour diffuser des informations sur les services destinés aux victimes de violence domestique et sur le soutien pouvant être apporté aux victimes de violence sexuelle, mais il constate avec préoccupation que les efforts sont moins importants lorsqu'il s'agit d'informer les femmes victimes ou risquant d'être victimes d'autres formes de violence, en particulier de mutilations génitales féminines, de mariage forcé ou de violences « liées à l'honneur », mais aussi les filles et les jeunes en général. On ignore dans quelle mesure des actions sont menées pour s'adresser aux femmes migrantes et à d'autres femmes qui pourraient ne pas bien connaître les services proposés aux personnes concernées par les différentes formes de violence³⁶.

³⁶ Le Centre SERI, qui compte très peu de femmes issues de l'immigration parmi ses usagères, a lui-même indiqué que son travail de proximité n'a pas encore permis d'atteindre les femmes de tous les groupes composant la société finlandaise, en particulier celles qui vivent dans des communautés de migrants étroitement soudées ou les femmes roms.

C. Services de soutien généraux (article 20)

1. Services sociaux

97. La loi finlandaise sur la protection sociale énonce l'obligation, pour les services de protection sociale, de fournir soutien et assistance aux femmes qui subissent ou risquent de subir des violences domestiques ou d'autres formes de violences et de mauvais traitements (article 11). Le GREVIO se félicite de cette obligation légale d'agir et relève avec satisfaction qu'elle s'étend à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul.

98. Les professionnels de divers secteurs des services municipaux de protection sociale reçoivent de la documentation, une formation continue et des lignes directrices plus générales sur la façon de répondre à certaines formes spécifiques de violence à l'égard des femmes. Il semble que certaines initiatives soient prises pour s'assurer que les informations qui leur sont données portent également sur la situation et les besoins spécifiques des groupes de femmes exposés à un risque de discrimination intersectionnelle, comme les femmes roms³⁷. Le premier plan d'action national pour la prévention de l'excision des filles et des femmes (2012-2016) visait à améliorer le niveau de connaissances sur les mutilations génitales féminines parmi les professionnels concernés, mais la plupart des formations dispensées semblaient être axées sur les services de protection sociale des enfants et les services de l'immigration.

99. Le GREVIO constate que les services sociaux finlandais semblent être moins à même d'adapter leur réponse à la situation spécifique et aux problèmes que rencontrent les femmes issues de certaines communautés (comme les migrantes ou les femmes sames) lorsqu'elles sont exposées à la violence. Les femmes sames en Finlande, comme dans d'autres pays nordiques, se heurtent à des barrières culturelles et linguistiques lorsqu'elles font appel aux services sociaux et de santé³⁸. Le Comité consultatif de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales a donc appelé les autorités à redoubler d'efforts pour s'assurer qu'une formation linguistique soit fournie à un nombre suffisant d'employés municipaux³⁹.

100. Il existe à certains endroits des interprètes culturels dont le rôle consiste à aider les usagers sames à interagir avec les services sociaux, mais les recherches montrent qu'en général les services publics de protection sociale n'ont pas une connaissance suffisante de l'identité same ni du style de communication et du mode de vie caractéristiques de la culture same⁴⁰. Le caractère patriarcal des communautés sames, la double exposition des femmes sames à la violence structurelle (au sein de la communauté et vis-à-vis de l'extérieur) et l'importance de l'identité same semblent méconnues. Un problème urgent tient au fait que, sur le territoire same, les services publics de protection sociale sont rares et uniquement disponibles dans les grandes villes : il faut donc parcourir de longues distances pour y avoir accès, ce qui constitue une barrière logistique de plus pour de nombreuses femmes sames vivant en zone rurale.

³⁷ Voir, par exemple, « Know and Act: Roma women in domestic violence shelters », National Institute for Health and Welfare, à l'adresse : www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/130038/THL_TT_kortti_turvakoti_romaninAISille_05012016_ENG.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

³⁸ Informations communiquées au GREVIO lors de la visite d'évaluation. Voir également : Rauna Kuokkanen, « Gendered Violence and Politics in Indigenous Communities », *International Feminist Journal of Politics*, vol. 17, n° 2, 2015 [publié en ligne le 20 mai 2014], p. 271-288.

³⁹ Un résumé de la situation actuelle se trouve aux paragraphes 15 et 16 du Quatrième avis sur la Finlande du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, CM(2016)96, paragraphe 104. Voir également : « Experiences of inclusion and welfare services among Finnish Sami with disabilities », projet de rapport, Nordic Welfare Centre, 2017, p. 80.

⁴⁰ Voir également : « Experiences of inclusion and welfare services among Finnish Sami with disabilities », projet de rapport, Nordic Welfare Centre, 2017, p. 87.

101. La qualité insuffisante des services fournis aux femmes victimes de harcèlement après une séparation est également attestée⁴¹. Les travaux de recherche ont montré à quel point le fait que les professionnels interprètent mal la situation d'une femme et ne soient au courant ni de la complexité du harcèlement ni du ressenti des femmes qui en sont victimes, empêche celles-ci de recevoir l'aide et le soutien dont elles ont besoin. Les femmes sollicitant de l'aide ont été considérées comme des « parents aliénants », des « mères non protectrices », des « femmes trop prudentes » ou des « victimes improbables »⁴². Cela montre qu'il est urgent de proposer davantage de lignes directrices et de formations professionnelles sur les difficultés et les besoins des victimes de harcèlement dans le cadre d'une séparation, bon nombre d'entre elles ayant subi domination, contrainte et d'éventuelles violences avant la séparation.

102. Les problèmes qui se posent quant à la qualité des interventions auprès des victimes de différentes formes de violence à l'égard des femmes peuvent découler d'une absence de priorités dans l'affectation des ressources. La recherche montre qu'à l'échelon municipal certains décideurs ne mesurent guère l'ampleur de la violence à l'égard des femmes et son impact sur la collectivité, ce que traduit l'affectation des ressources municipales⁴³. Les mécanismes de supervision du gouvernement central qui sont disponibles se limitent à des évaluations basées sur des entretiens avec les municipalités, ce qui ne permet pas d'obtenir une analyse complète des aspects qualitatifs et quantitatifs de la prestation de services pour les femmes victimes en Finlande des différentes formes de violence à l'égard des femmes. Or, sans une évaluation attentive, les disparités en matière de prestation de services vont perdurer.

103. De manière analogue, le GREVIO rappelle que l'article 20 de la Convention prévoit que les Parties prennent les mesures nécessaires pour que les victimes de violences aient accès à des services facilitant leur rétablissement, tels que l'assistance financière, les services de logement, l'éducation, la formation et l'assistance en matière de recherche d'emploi. Cela est très important pour permettre aux femmes victimes de violences de se rétablir et d'accéder à l'indépendance économique (article 18, paragraphe 3). En plus de causer des lésions, la violence diminue les chances des femmes dans la vie et limite leurs perspectives. Le système de soutien doit lever les obstacles auxquels se heurtent les victimes, en assurant un soutien et des services optimaux de manière coordonnée et non bureaucratique, pour donner à toutes les victimes et à leurs enfants une chance réaliste de vivre à l'abri de la violence. L'assistance financière, l'éducation, la formation, l'emploi et le logement sont des éléments fondamentaux du soutien et du rétablissement des victimes de violences ; ces services doivent être fournis à toutes les femmes, en fonction de leurs besoins, y compris aux femmes migrantes ou réfugiées. Le GREVIO note avec préoccupation que, en Finlande, ce soutien ne semble pas exister pour toutes les femmes victimes de violences. Le GREVIO note aussi que les femmes qui tentent de reconstruire leur vie ont des difficultés à se loger ; notamment après un séjour en refuge, il est souvent impossible de trouver un logement durable et abordable, ce qui augmente le risque que des femmes victimes de violences et leurs enfants continuent de vivre avec le mari ou le partenaire violent. Des programmes de logement qui mettent des logements abordables à la disposition des femmes victimes de violences, issues de tous les groupes, et de leurs enfants, dans toutes les régions, sont d'une importance cruciale pour garantir le droit de mener une vie indépendante à l'abri de la violence.

104. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à faire en sorte que les autorités locales, municipales et régionales et les services sociaux établissent des programmes, couvrant l'aide financière, l'éducation, la formation et l'aide à la recherche d'emploi, qui permettent aux victimes de violences de se rétablir et d'accéder à l'indépendance économique. Il faudrait veiller spécialement à fournir un logement abordable et durable à toutes les femmes victimes de violences et à leurs enfants, en particulier aux victimes qui ne peuvent pas rester dans leur domicile et à celles qui quittent les foyers pour

⁴¹ Anna Nikupeteri, « Professionals' critical positioning of women as help-seekers: Finnish women's narratives of help-seeking during post-separation stalking », *Qualitative Social Work*, avril 2016, vol. 16, n° 6, p. 1-17, disponible à l'adresse DOI : [10.1177/1473325016644315](https://doi.org/10.1177/1473325016644315).

⁴² Ibid., pp. 7-11.

⁴³ Amnesty Finlande, « *Kuka ottaa vastuun? Naisiin kohdistuva väkivalta ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen* » [Qui est responsable ? Violence à l'égard des femmes et mise en œuvre des obligations en matière de droits humains] (2017), p. 123.

femmes. Il est également nécessaire d'accroître le niveau de sensibilisation aux différentes formes de violence à l'égard des femmes et la sensibilité culturelle envers la situation spécifique des femmes appartenant à des minorités nationales comme les Sames ou à d'autres groupes particuliers de femmes en Finlande. Cette sensibilisation accrue doit permettre d'apporter un soutien adapté aux spécificités, droits et besoins individuels de toutes les victimes, ainsi que de surmonter les barrières linguistiques.

2. Soins de santé

105. Le secteur public des soins de santé fournit un éventail de services importants aux victimes de diverses formes de violence à l'égard des femmes, et il existe des parcours et méthodes de soin uniformisés pour repérer les victimes de violences entre partenaires intimes⁴⁴. En outre, des formulaires types permettent de décrire les blessures en vue d'un signalement à la police⁴⁵. Le GREVIO se félicite de ces mesures mais constate avec préoccupation qu'en l'absence d'obligation formelle de coopération, les professionnels de santé ne savent pas toujours vers qui orienter les victimes de violence domestique après les avoir identifiées en tant que telles⁴⁶. Le niveau de formation des professionnels du système de santé et le temps ainsi que les ressources dont ils disposent ne leur permettent pas toujours de fournir l'orientation/le soutien adéquats. Il semble que ce soit aussi le cas des professionnels de santé qui travaillent dans les maternités ou les cliniques pédiatriques et qui, faute de formation et de connaissances, hésitent à évoquer la question des mutilations génitales féminines avec les personnes issues des groupes concernés car ils la considèrent comme une pratique culturelle⁴⁷. Le GREVIO est préoccupé par cette absence d'identification des victimes et souligne la nécessité d'établir et de mettre en œuvre des normes de qualité et des lignes directrices dans le secteur de la santé pour identifier les victimes de violences, leur apporter une première assistance adéquate et les orienter vers des services de soutien spécialisés pour les femmes. Il est nécessaire d'améliorer la mise en œuvre des protocoles, comme le protocole concernant les soins de santé en maternité, qui exige des professionnels qu'ils abordent la question des mutilations génitales féminines. Il faut en faire davantage pour que les mutilations génitales féminines et certaines autres formes de violence ne soient pas considérées comme une « pratique culturelle » mais bien comme des formes de violence à l'égard des femmes qui nécessitent l'intervention de professionnels, des soins à long terme et un soutien psychologique.

106. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à établir et à mettre en œuvre des normes de qualité et des protocoles pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes, dans tous les établissements de santé, et à accroître la capacité des professionnels de santé à identifier les femmes victimes de toutes les formes de violence pour leur proposer une assistance et un traitement adéquats et pour les orienter vers les services de soutien spécialisés pour les femmes qui sont les mieux adaptés, dans le cadre d'une réponse coordonnée.

⁴⁴ Voir les documents établis par l'Institut national de la santé et de la protection sociale, disponibles à l'adresse www.thl.fi/vakivalta. Selon des données récentes, 60 % des cliniques pédiatriques et des services de santé scolaire suivent des directives écrites pour dépister la violence entre partenaires intimes. Voir National Institute for Health and Welfare, « Lähisuuhdeväkivalta 2017 » [La violence dans les relations entre partenaires intimes en 2017] (2018), disponible à l'adresse www.julkari.fi/handle/10024/137215, consulté le 8 mars 2019.

⁴⁵ Voir le schéma corporel PAKE, conçu par des professionnels de santé pour enregistrer des blessures corporelles.

⁴⁶ Marita Husso, Tuija Virkki, Marianna Notko, Juha Holma, Aarno Laitila et Mikko Mäntysaari, « Making sense of domestic violence intervention in professional health care », *Health and Social Care in the Community*, juillet 2012, vol. 20, n° 4 [en ligne en 2011], pp. 347-55, p. 350.

⁴⁷ L'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action national 2012-2016 sur les mutilations génitales féminines désigne la réticence des professionnels comme un problème. Voir également le blog de la Ligue finlandaise pour les droits humains, qui renvoie à des entretiens tenus le 28 août 2017 en Finlande avec des femmes de Somalie et d'Érythrée : Laki ei auta, jos ammattilaiset eivät vieläkään ota puheeksi tyttöjen silpomista [La loi n'aide pas si les professionnels continuent d'occulter la question des mutilations génitales féminines], consultable à l'adresse <https://ihmisoikeusliitto.fi/laki-ei-auta-jos-ammattilaiset-eivat-vielakaan-ota-puheeksi-tyttojen-silpomista/>.

D. Services de soutien spécialisés (article 22)

107. Les rédacteurs de la Convention d'Istanbul ont établi une distinction entre les services généraux et les services spécialisés, en précisant leurs rôles respectifs dans le processus de rétablissement des victimes. Ainsi, les services spécialisés visent à autonomiser les victimes en leur offrant un soutien optimal et une assistance adaptée à leurs besoins précis. Cet objectif a les meilleures chances d'être atteint lorsque les services de soutien sont fournis par des organisations de femmes et par des autorités locales qui disposent d'un personnel qualifié, expérimenté et doté de connaissances approfondies quant à la violence fondée sur le genre.

108. Il existe en Finlande un certain nombre de services auxquels les femmes et les filles peuvent s'adresser pour obtenir de l'aide et un soutien face à différentes formes de violence. Ce sont, par exemple, des refuges et des services de conseil pour les femmes exposées à un risque de violence domestique ; l'un de ces refuges est spécialisé dans le soutien et la protection des femmes et filles migrantes victimes ou risquant d'être victimes non seulement de violence domestique mais aussi de mariage forcé ou d'autres formes de violence « liée à l'honneur ». Cet établissement (« Monika Multi-Cultural Women's Association ») organise également des groupes d'entraide et des services de conseil. La *Federation of Mother and Child Homes and Shelters* et d'autres ONG proposent des consultations en ligne aux femmes qui, en raison de la distance ou de problèmes logistiques, ne peuvent pas se déplacer en personne. Les victimes de harcèlement peuvent s'adresser à *Viola – Free from Violence* pour obtenir de l'aide et des conseils. En outre, des Maisons des filles (*Tyttöjen Talo*) ont été créées dans plusieurs villes et offrent aux filles et aux jeunes femmes âgées de 10 à 28 ans des services faciles d'accès. Certaines proposent des conseils en cas de violence sexuelle et de traumatismes connexes, ainsi qu'un suivi pour aider plus généralement à sensibiliser et autonomiser les filles face à la violence.

109. Malgré ces efforts pour apporter un soutien spécialisé, le GREVIO constate avec inquiétude que la Finlande continue à manquer de services de soutien spécialisés pour les femmes. Il serait nécessaire de prévoir, dans toutes les régions de Finlande, outre des refuges, des services spécialisés pour les femmes distincts des services d'hébergement, en vue de garantir un soutien immédiat, à court terme et à long terme aux femmes victimes de toutes les formes de violence et à leurs enfants. Il faudrait que ces services fournissent un soutien global et complet et tout un ensemble de prestations, pour éviter que les victimes aient à chercher de l'aide dans différents lieux, ce qui augmente le risque de victimisation secondaire (voir article 18, paragraphe 3). Ces services complets engloberaient des conseils et un soutien psychosocial, une aide juridique mais aussi une aide concrète, y compris un accompagnement aux commissariats de police, aux tribunaux et à d'autres institutions, des services sociaux et des rencontres en lien avec les décisions à prendre au sujet des enfants. L'article 22 précise que les services de soutien spécialisés doivent traiter les différents types de violence visés par la Convention et fournir un soutien à tous les groupes de victimes, y compris ceux qui sont difficiles à atteindre⁴⁸. Ils doivent en outre être répartis sur l'ensemble du territoire et accessibles à toutes les victimes⁴⁹. Le GREVIO note qu'en l'occurrence, en Finlande, les services de soutien pour les femmes spécialisés dans des formes spécifiques de violence sont très peu nombreux. Il existe très peu de services de conseil et de soutien à l'intention des femmes/filles victimes ou risquant d'être victimes de harcèlement, de mutilations génitales féminines ou de mariage forcé. La plupart des services sont implantés dans le sud de la Finlande et de vastes zones rurales du pays en sont dépourvues. L'absence de services (spécialisés ou généraux) est particulièrement préoccupante en ce qui concerne les femmes vivant en territoire same⁵⁰.

110. Le seul service présent dans tout le pays, y compris en territoire same, est *Victim Support Finland* (RIKU). Les femmes victimes de toutes les formes de violence sont fréquemment orientées vers cette organisation, en particulier les victimes de violence domestique ; celles-ci représentent une grande proportion des personnes prises en charge par RIKU. Le GREVIO se félicite de la

⁴⁸ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 132.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Le seul service spécialisé existant est un refuge à Rovaniemi. En l'absence d'autres services spécialisés, les femmes sames s'adressent aux urgences des hôpitaux, faute de mieux.

couverture géographique étendue de cette organisation ; toutefois, il est important de souligner que RIKU s'occupe de toutes les victimes d'infractions et ne peut être considérée comme un service de soutien spécialisé pour les victimes de violence à l'égard des femmes. Le GREVIO reconnaît les difficultés que pose la prestation de services dans un pays à faible densité de population comme la Finlande, mais il considère que les services de soutien spécialisés pour les femmes doivent être disponibles en nombre suffisant. L'objectif doit être d'apporter un soutien aux victimes immédiatement après le signalement, de manière à ce que les victimes bénéficient d'un accompagnement concret, qui leur permettra d'obtenir des ordonnances de protection et d'exercer leurs droits dans le cadre de la procédure judiciaire. La police et d'autres institutions devraient activement orienter les femmes victimes de violences vers des services de soutien spécialisés pour les femmes ; il faudrait éviter de les adresser successivement à différentes structures (d'abord à des services de soutien généraux, puis à des services spécialisés). Il faudrait envisager un modèle dans lequel les femmes victimes de violences sont contactées activement par un service de soutien spécialisé pour les femmes après l'intervention de la police ou le signalement à la police, car relativement peu de victimes semblent réussir à obtenir des mesures de protection, ce qui montre que les femmes victimes de violences et leurs enfants manquent de soutien spécialisé.

111. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre des mesures pour que soient disponibles, partout en Finlande, des services de soutien spécialisés pour les femmes, qui suivent une approche fondée sur le genre et qui apportent un soutien complet, immédiat, à court terme et à long terme, à toutes les femmes victimes de violences et à leurs enfants. Il faudrait que la police et les autres institutions adressent directement les victimes à ces services spécialisés pour les femmes et évitent de les adresser successivement à différentes structures. Notamment après l'intervention de la police, une approche proactive est nécessaire pour atteindre les victimes et pour leur permettre d'exercer leurs droits à une protection et à un soutien.

E. Refuges (article 23)

112. Le nombre de refuges pour victimes de violence domestique augmente régulièrement, ainsi que leur implantation régionale. Le GREVIO se félicite que le financement public soit passé de 11,55 millions d'euros en 2015 à 19,55 millions d'euros en 2019, cette augmentation ayant permis de créer un grand nombre de places en refuge⁵¹. Toutefois, la capacité d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants que recommande le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul est loin d'être atteint⁵².

113. En Finlande, la plupart des refuges sont gérés par des ONG, mais certaines municipalités administrent elles aussi des refuges pour victimes de violence domestique. La majorité des refuges gérés par les ONG font partie de la *Federation of Mother and Child Homes and Shelters*, qui avait été initialement créée pour s'occuper principalement des familles et des enfants en situation difficile. La fédération favorise donc une approche axée sur le bien-être des enfants, contrairement aux refuges d'autres pays, qui sont plus explicitement liés à des mouvements féministes.

114. La prestation et le financement des services sont régis par la loi sur la rémunération des prestataires de services d'hébergement, qui garantit le financement étatique annuel des services suivants : l'hébergement sûr, le soutien psychosocial, le conseil et l'accompagnement des victimes de violences entre proches ou des personnes exposées à une telle menace. En vertu de cette loi, il incombe à l'Institut national de la santé et de la protection sociale d'assurer la gestion, l'évaluation, le développement et la coordination des refuges à l'échelle nationale (article 12). Un décret du gouvernement sur les conditions requises pour la prestation de services d'hébergement (598/2015) définit les normes de qualité et les exigences imposées aux professionnels travaillant dans les refuges.

⁵¹ Le nombre de places en refuges est passé de 123 en 2015 à 179 en 2018.

⁵² Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 135. Pour ce qui concerne la Finlande, il faudrait que les refuges pour victimes de violence domestique comptent des places pour 550 familles.

115. De l'avis général, le fait que le financement par le gouvernement central soit désormais inscrit dans la loi est un progrès, car les crédits sont alloués à l'avance, pour une période de 12 mois, indépendamment de l'utilisation du service. Cela permet en outre aux refuges d'accueillir les femmes de façon anonyme, et la décision concernant la durée du séjour est prise par le personnel des refuges en fonction des besoins de chaque personne plutôt que par les travailleurs sociaux des communes. Le GREVIO se félicite que ce système permette aux femmes issues de tout groupe de la société, notamment aux migrantes en situation irrégulière, d'avoir accès à des refuges. Toutefois, le GREVIO constate que ces femmes ne peuvent guère bénéficier des services des refuges en dehors de l'hébergement sûr, car faire un signalement ou obtenir une ordonnance de protection en leur nom les amènerait à dévoiler aux autorités qu'elles sont en situation irrégulière, donc à risquer l'expulsion.

116. Les mesures susmentionnées visent à garantir la disponibilité de places dans les refuges pour les Finlandaises suédophones, les femmes migrantes et les femmes handicapées ; cependant, les groupes de défense des droits des personnes handicapées indiquent que les femmes handicapées cherchant un refuge pour victimes de violence domestique sont encore confrontées à un certain nombre d'obstacles, par exemple l'impossibilité d'être emmenées en temps utile dans un refuge, l'inaccessibilité des installations sanitaires et le fait que la plupart des refuges n'admettent pas les assistants de personnes handicapées. Par ailleurs, le GREVIO constate que l'actuel réseau de refuges ne semble pas offrir de solution satisfaisante aux femmes roms de Finlande, dont les problèmes de sécurité sont nettement plus prononcés et dont les normes sociales sont souvent insuffisamment connues des refuges, ce qui est un obstacle de taille. Le GREVIO constate avec préoccupation que la Finlande ne dispose pas de refuges spécialisés pour les femmes, qui seraient pourtant les mieux à même de traiter les problèmes multiples et étroitement liés que rencontrent les victimes en ce qui concerne leur santé, leur sécurité, leur situation financière et le bien-être de leurs enfants. Pour ce qui est de l'hébergement en refuge, la Finlande semble appliquer une approche neutre du point de vue du genre : les refuges accueillent également des victimes de sexe masculin et des auteurs de violences. Cela soulève des questions de sécurité et d'autonomisation des femmes victimes de violences. Afin que la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes soit reconnue, il faudrait prévoir des refuges réservés aux femmes. Les victimes de sexe masculin devraient être hébergées dans des structures distinctes.

117. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à poursuivre et intensifier leurs efforts pour accroître le nombre de places en refuge et la répartition géographique des refuges en Finlande afin d'atteindre la norme minimale correspondant à une place d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants, comme cela est indiqué dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, ainsi que pour doter les refuges de ressources suffisantes, pour garantir un financement à long terme et pour créer des refuges non mixtes, réservés aux femmes victimes de violences et à leurs enfants. En outre, le GREVIO encourage les autorités finlandaises à déterminer si, dans la pratique, les refuges peuvent accueillir les femmes handicapées, les femmes issues des différentes communautés roms et les femmes toxicomanes.

F. Permanences téléphoniques (article 24)

118. La permanence téléphonique nationale sur la violence domestique et la violence à l'égard des femmes (Nollalinja) a été mise en place par l'Institut national de la santé et de la protection sociale en décembre 2016, en réponse à l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul ; elle est gérée par l'association Setlementti Tampere. Elle est accessible dans tout le pays, gratuitement, jour et nuit. Elle offre un soutien professionnel et permet aux appelantes d'être orientées vers des services spécialisés par des travailleurs sociaux dûment formés. Il existe en outre plusieurs services téléphoniques, comme Women's Line (Naisten Linja), où des femmes offrent des conseils et un soutien à des femmes victimes de maltraitance et de violence ou craignant de l'être. Naisten Linja est gérée par une ONG et la permanence est assurée par des bénévoles formées à cet effet. Elle fonctionne quatre heures par jour (tous les jours en finnois et un jour par semaine en anglais) mais propose aussi un soutien en ligne via un forum et des groupes d'entraide.

119. Le GREVIO se félicite de la mise en place d'une permanence téléphonique à l'échelle du pays et relève avec satisfaction qu'elle est largement utilisée. Il note toutefois qu'elle semble se focaliser sur la violence entre partenaires intimes. On ignore dans quelle mesure elle définit la violence à l'égard des femmes, notamment la violence entre partenaires intimes, comme une violence fondée sur le genre. En outre, le service téléphonique ne semble pas communiquer sur les offres d'aide spécifiques à d'autres formes de violence, comme le mariage forcé ou les mutilations génitales féminines. Par ailleurs, il se peut que de nombreuses femmes ne soient pas en mesure d'appeler ce numéro à cause de la barrière linguistique, les services n'étant disponibles qu'en finnois, en suédois et en anglais. Les femmes sames, en particulier en territoire same, qui déjà se sentent coupées de ces services, pourraient avoir le sentiment qu'il s'agit d'un service de plus qui n'est pas adapté à leurs besoins.

120. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à fournir les services de la permanence téléphonique nationale Nollalinja dans un plus grand nombre de langues, en particulier le same, afin de réduire la barrière linguistique à laquelle certaines femmes se heurtent actuellement en Finlande lorsqu'elles cherchent de l'aide. Il encourage aussi les autorités finlandaises à faire activement savoir que la permanence téléphonique Nollalinja est un service traitant toutes les formes de violence que subissent les femmes en Finlande, en particulier le mariage forcé, les mutilations génitales féminines et les violences « liées à l'honneur ».

G. Services de soutien pour les victimes de violence sexuelle (article 25)

121. Conformément à l'obligation énoncée à l'article 25, à savoir que les services de soutien spécialisés doivent apporter une réponse globale et faire preuve de délicatesse face au viol et à la violence sexuelle, un centre d'aide d'urgence pour les victimes de violence sexuelle (Centre de soutien SERI) a été créé en 2017 à l'hôpital des femmes d'Helsinki. L'objectif est d'implanter des centres SERI à Turku, Tampere, Oulu et Kuopio, ainsi que des centres satellites dans chaque province. Le GREVIO se félicite de ces projets car ils permettront de combler une lacune considérable dans l'offre de services aux victimes de viol et de violence sexuelle. Le seul autre service de soutien spécialisé en dehors du SERI d'Helsinki est le centre d'aide aux victimes de viol Tukinainen. L'assistance proposée aux victimes d'agression sexuelle, de viol et de harcèlement sexuel par d'autres services de soutien (gérés par des municipalités ou par des ONG) est tout aussi importante, mais elle s'inscrit dans un large éventail de services de ce type et elle est moins axée sur les entretiens présentiels ou sur la collecte de preuves médico-légales⁵³.

122. Le GREVIO constate avec une certaine préoccupation que le Centre de soutien SERI ne propose ses services qu'aux femmes qui ont subi un viol ou une agression sexuelle moins de 30 jours avant de le contacter. Le GREVIO rappelle que nombreuses sont les victimes de viol qui ont du mal à agir, en particulier si d'autres facteurs, tels que la maîtrise insuffisante de la langue du pays hôte, l'appartenance à un groupe social ou à une minorité ou le fait d'être des migrantes en situation irrégulière, viennent aggraver la situation. Les taux de prévalence sont élevés : 17 % des femmes en Finlande ont subi des violences sexuelles et moins de 10 % de l'ensemble des viols sont signalés⁵⁴. Aussi est-il très urgent de fournir un soutien et des conseils appropriés.

123. Il ressort des données sur l'utilisation des services que la vaste majorité des victimes qui sollicitent les services du Centre de soutien SERI le font dans les trois jours suivant l'agression, voire juste après avoir quitté le lieu de l'agression, et accompagnées par la police⁵⁵. Le SERI n'est donc pas contacté par les victimes qui font un signalement après plusieurs jours, semaines ou mois, ou

⁵³ Voir, par exemple, les services fournis par l'organisation Youth Exit (Nuorten Exit ry) ou Pro-tukipiste, qui donnent des conseils en cas de violence sexuelle dans le cadre de leurs travaux sur les droits des femmes dans l'industrie du sexe et qui proposent des solutions pour sortir de la prostitution.

⁵⁴ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « Violence against women: an EU-wide survey. Main results report » (anglais uniquement), 2014, p. 162 [voir note n° 20 ci-dessus].

⁵⁵ Selon les données fournies par le Centre SERI d'Helsinki, 55 % des victimes arrivent accompagnées par des policiers et, en règle générale, directement du lieu de l'infraction, et 80 % des victimes qui se présentent au Centre le font dans les trois jours.

qui n'ont pas du tout l'intention de le faire. Il ressort également des données que les femmes migrantes et celles qui maîtrisent mal le finnois ou le suédois s'adressent rarement au Centre, ce qui dénote une communication insuffisante avec les groupes vulnérables.

124. En attendant que les Centres SERI soient déployés dans tout le pays, les victimes de viol et d'agression sexuelle en Finlande peuvent s'adresser à n'importe quel médecin de garde, qui pratiquera des examens médico-légaux et recueillera des preuves déterminantes. Le GREVIO constate toutefois que cette approche ne permet pas en elle-même d'offrir des services spécialisés aux victimes et que beaucoup dépend du degré de spécialisation et de sensibilisation du médecin de garde.

125. Le GREVIO souligne qu'il faut garantir des services de soutien à toutes les victimes de viol et de violence sexuelle, notamment les groupes vulnérables et les groupes difficiles à atteindre, qui pourraient ne pas solliciter d'aide immédiatement. Le GREVIO rappelle aussi combien il importe de veiller à ce que les victimes de violence sexuelle bénéficient d'un soutien global, y compris des services de longue durée et des services offrant une aide concrète, tels qu'un accompagnement au tribunal ou un soutien dans le cadre de la procédure judiciaire. À l'heure actuelle, les services psychologiques que fournit le Centre SERI se limitent à l'aide d'urgence, pour laquelle deux ou trois rencontres sont prévues. Le Centre de soutien SERI aide les victimes à se rapprocher d'autres services proposant un accompagnement psychologique qui s'inscrit dans la durée, mais seules certaines zones en Finlande disposent de centres d'aide d'urgence en cas de viol. Il est nécessaire de disposer de services hospitaliers très spécialisés qui apportent un soutien immédiatement après l'infraction, mais aussi de centres d'aide d'urgence en cas de viol, qui proposent des services facilement accessibles à toutes les femmes victimes de violences sexuelles, y compris un soutien global, pratique, juridique et à long terme, et qui aident les victimes à exercer leurs droits et à obtenir des mesures de protection. Il faudrait éviter d'adresser les victimes successivement à différentes structures ; les services dont les victimes ont besoin devraient être disponibles dans une seule et même structure pour éviter aux victimes de devoir revivre plusieurs fois les abus subis, ce qui les expose à un nouveau traumatisme.

126. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à poursuivre leurs efforts pour implanter des centres d'aide d'urgence aux victimes de violence sexuelle dans tout le pays, et à faire en sorte que d'autres services offrent un soutien aux femmes et aux filles qui demandent de l'aide plusieurs jours, semaines ou mois, voire des années après l'agression. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à veiller à la mise en place de services faciles d'accès qui apportent, à toutes les victimes de viol et de violence sexuelle, un soutien global et pratique, y compris un soutien juridique permettant aux victimes d'exercer leurs droits et d'obtenir des mesures de protection, ainsi qu'un soutien psychosocial à long terme.

H. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

127. L'obligation énoncée dans cet article vise à faire en sorte que les services qui viennent en aide aux victimes directes de violence domestique, de viol, de harcèlement sexuel ou d'autres formes de violence entrant dans le champ d'application de la Convention, soient aussi en mesure de prendre en compte les besoins et les droits des enfants témoins. Cela s'applique surtout aux cas de violence domestique, mais il importe de garder à l'esprit que les enfants peuvent également être témoins d'autres formes de violence, par exemple le harcèlement.

128. En Finlande, lorsque les services publics de protection sociale interviennent en vertu de la loi sur la protection sociale, ils doivent veiller à ce que les soins et le soutien qu'ils apportent aux enfants correspondent à leur âge et à leur stade de développement. Les enfants qui s'installent dans un refuge avec leur mère sont des usagers de plein droit et reçoivent un soutien et des conseils destinés à les aider à surmonter la violence dont ils ont été témoins ou à laquelle ils ont été exposés (article 5 de la loi sur les indemnités de l'État destinées aux prestataires des services d'hébergement). L'Institut national de la santé et de la protection sociale offre une formation au personnel des refuges pour garantir la qualité des interventions et du travail effectué avec les enfants. Dans certains

refuges gérés par des municipalités, le modèle Trappan a été mis en place et des formations sont dispensées aux principaux professionnels. Au cœur de ce modèle, une méthode a été développée pour aider les enfants qui ont été témoins de violence domestique.

129. Les services gérés par des ONG pour l'aide aux femmes victimes de violence domestique semblent toutefois avoir du mal à réunir le financement voulu pour offrir une assistance aux enfants témoins de violences exercées contre leur mère. Le plan d'action 2018-2021 pour la Convention d'Istanbul envisage la création d'outils permettant d'assurer plus systématiquement la prise en charge des cas impliquant des enfants et la coordination des services dans les centres familiaux où différentes branches des services sociaux coordonnent les interventions concernant les enfants.

130. Par ailleurs, le GREVIO constate que les enfants qui ont été témoins de la violence d'un parent envers l'autre continuent fréquemment d'être exposés à la violence et au harcèlement après la séparation, ou d'en être témoins. Les dispositions en matière de garde aggravent cette exposition et/ou offrent au parent la possibilité, en refusant de donner son consentement, de priver l'enfant d'une assistance psychosociale dont il aurait tant besoin.

131. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à veiller à ce que les enfants témoins de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul puissent bénéficier d'une assistance psychosociale adaptée à leur âge, en particulier les enfants qui sont témoins de violences domestiques et du harcèlement d'un parent par l'autre après la séparation.

I. Signalement par les professionnels (article 28)

132. Un certain nombre de professionnels, notamment les prestataires de services sociaux et de santé, le personnel de l'éducation et celui des établissements préscolaires sont obligés, en vertu de la loi, de signaler les mauvais traitements que subissent des enfants ou les situations dans lesquelles le bien-être d'enfants est menacé (article 25 de la loi sur le bien-être des enfants). Il s'agit notamment de situations dans lesquelles des enfants sont témoins de violences domestiques ou en subissent eux-mêmes, mais aussi de tout soupçon de projets de mariage forcé ou de mutilations génitales féminines.

133. Il semble toutefois que tous les professionnels ne soient pas suffisamment informés de cette obligation. Sans formation spécifique ni lignes directrices à leur intention, et en raison des termes généraux dans lesquels l'obligation est formulée, les professionnels risquent de ne pas prendre de mesures face à des formes de violence moins courantes comme les (soupçons de) mutilations génitales féminines et le mariage forcé⁵⁶.

134. Afin d'améliorer la prévention des homicides, en particulier au sein de la famille, des modifications ont été apportées en 2015 à la loi sur la situation et les droits de l'utilisateur des services de protection sociale ainsi qu'à la loi sur la situation et les droits du patient. En vertu de ces modifications, des professionnels qui étaient auparavant tenus au respect de la confidentialité peuvent désormais prévenir les services compétents lorsqu'ils craignent que la vie d'une femme ou d'un enfant ne soit menacée en raison de violences domestiques.

⁵⁶ Les formations que la Ligue finlandaise pour les droits humains dispense aux professionnels des services sociaux et de santé ont montré que très peu d'entre eux savaient que les suspicions de projets de mutilations génitales féminines relevaient de leur obligation de signaler des mauvais traitements infligés à des enfants.

V. Droit matériel

135. Le chapitre V de la Convention d'Istanbul comporte une série de dispositions concernant le droit matériel, en matière civile et en matière pénale. Ces dispositions ont pour but de contribuer à créer, dans toutes les Parties à la Convention, le cadre législatif nécessaire pour prévenir la violence à l'égard des femmes, protéger celles-ci contre une nouvelle victimisation et assurer l'efficacité des interventions et des poursuites engagées par les services répressifs. Par souci des priorités, la présente partie du rapport ne porte que sur certaines dispositions du chapitre V de la Convention.

A. Droit civil

1. Recours civils contre l'État – principe de la diligence voulue (article 29)

136. L'un des objectifs majeurs de la Convention est de mettre fin à l'impunité des actes de violence à l'égard des femmes. Cela suppose non seulement d'obliger les auteurs de violences à répondre de leurs actes, au moyen de mesures pénales et autres, mais aussi de prévoir des voies de droit qui permettent de dénoncer les manquements d'acteurs étatiques et d'y remédier. Si des fonctionnaires ou des organismes ou institutions étatiques n'ont pas agi avec la diligence voulue pour prévenir des actes de violence, enquêter sur ces actes et les punir (article 5 de la Convention), les victimes et/ou leurs proches doivent pouvoir leur demander des comptes.

137. En Finlande, les agents publics sont pénalement responsables de tout manquement à leurs devoirs de service public, commis par négligence ou intentionnellement, et peuvent être destitués s'ils sont reconnus coupables de ce manquement (Code pénal, chapitre 40, articles 9 et 10). Selon la loi sur la responsabilité civile, l'État, la municipalité ou toute autre entité publique peut être tenue pour responsable des préjudices causés par des employés ou des agents publics. Le contrôle des services municipaux de protection sociale est assuré par l'Autorité nationale de supervision de la protection sociale et de la santé et par l'organe de l'administration publique de la région concernée, conformément à la loi sur la protection sociale (articles 55 et 56).

138. De plus, il est possible d'amener les agents publics à répondre de leurs actes en utilisant les mécanismes de plainte établis en lien avec le chancelier ou la chancelière de la Justice et le médiateur ou la médiatrice du Parlement. Seules de très rares affaires concernent la responsabilité d'agents publics dans des cas de violence à l'égard des femmes, même s'il en existe bien. En revanche, de nombreuses plaintes visent des décisions prises par les services sociaux. Les cas de discrimination par les services sociaux et le secteur de la santé sont souvent soumis au médiateur ou à la médiatrice anti-discrimination, qui statue sur les questions de discrimination.

139. Enfin, le chancelier ou la chancelière de la Justice dispose de pouvoirs d'investigation destinés à lui permettre d'amener les institutions publiques à rendre des comptes. Un exemple de l'exercice de ces pouvoirs à l'égard des forces de l'ordre est fourni par une affaire en cours à l'origine de laquelle se trouve une plainte déposée par une organisation de soutien aux victimes, qui dénonce le manque de réactivité de la police locale face à un cas de violence domestique. En outre, une inspection sur site du Conseil national de la police a été effectuée récemment en lien avec ses fonctions consistant à planifier, diriger, développer et superviser les opérations de police. Le Conseil est en train de revoir ses lignes directrices concernant les mesures disciplinaires qui peuvent être prises à l'égard de policiers reconnus coupables de comportements délictueux, y compris de violences domestiques.

2. Indemnisation (article 30)

140. Selon la loi sur la responsabilité civile, c'est d'abord aux auteurs des préjudices qu'incombe l'obligation d'indemnisation⁵⁷. Il est possible de demander l'indemnisation dans le cadre de la procédure pénale ou au moyen d'une action distincte au civil, que le procureur ou la procureure peut

⁵⁷ Loi sur la responsabilité civile, chapitre 2, article 1^{er}.

engager au nom de la victime. Lorsque ni les auteurs de l'infraction ni les assurances ne versent d'indemnités, la loi sur l'indemnisation des victimes d'infractions prévoit que le Trésor public finance la réparation du préjudice.

141. Le GREVIO constate avec satisfaction que, en principe, les femmes victimes de violences ont droit à des indemnités principales et accessoires en Finlande. Il note cependant que rien n'indique dans quelle mesure les femmes sont réellement indemnisées en pratique. Les données disponibles renseignent uniquement sur le nombre total de femmes ayant demandé une indemnisation au cours d'une année, sans préciser les catégories d'infractions concernées. Elles ne permettent pas de déterminer si des indemnités sont accordées aux femmes victimes de la violence domestique, de viols ou d'agressions sexuelles, par exemple, ni si les indemnités sont versées pour l'essentiel par les auteurs des infractions ou par l'État.

142. Le GREVIO invite les autorités finlandaises à collecter des données sur le nombre de cas de violence à l'égard des femmes dans lesquels les auteurs des violences se sont vu imposer l'obligation de verser des indemnisations aux victimes.

3. Droits de garde et de visite (article 31)

143. Lors de la détermination des droits de garde et de visite concernant une famille au sein de laquelle des abus ont été commis, il importe d'examiner attentivement les différents intérêts en jeu. L'article 31 de la Convention d'Istanbul impose de prendre en compte, lors de cette détermination, les incidents de violence visés par la Convention, en particulier les incidents de violence domestique. Il impose aussi aux Parties de veiller à ce que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits ou la sécurité des victimes et des enfants, tout en respectant les droits parentaux des auteurs d'infractions. Dans les cas de violence domestique notamment, les questions relatives aux enfants sont souvent les seuls liens qui demeurent entre la victime et l'auteur de l'infraction. Pour un grand nombre de victimes et pour leurs enfants, les ordonnances de contact imposant de rencontrer l'auteur des violences peuvent être perçues comme le prolongement de la violence, voire peuvent présenter un grave risque de sécurité⁵⁸.

144. Selon la loi finlandaise sur la garde des enfants et le droit de visite, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être la considération primordiale dans toutes les décisions relatives à la garde et aux droits de visite (chapitre 1^{er}, article 9 (4)). Dans les accords auxquels parviennent les parents lors des rencontres avec les services sociaux, le respect de l'intérêt supérieur des enfants est assuré par les responsables municipaux de la protection de l'enfance ; ces accords doivent tous être avalisés par la commission de protection sociale. Un guide indiquant comment concevoir et mettre en œuvre des interventions dans des cas de violence domestique a été élaboré à l'intention des travailleurs sociaux, en particulier des responsables de la protection de l'enfance, pour leur expliquer l'impact qu'a, sur l'enfant, le fait d'être témoin de violences entre ses parents.

145. En l'absence d'accord entre les parents, les décisions relatives à la garde sont prises par le tribunal de district (chapitre 1^{er}, article 9). Dans le cadre d'une évaluation complète de la situation, il faut prendre en considération les incidents de violence dans la famille. Toute une série de mesures sont destinées à faciliter les contacts : par exemple, des mesures de supervision appliquées au moment où l'un des parents remet l'enfant à l'autre parent, ainsi que des mesures visant à accompagner et contrôler l'exercice du droit de visite et se traduisant par la présence de travailleurs sociaux lors des rencontres entre l'enfant et le parent qui n'en a pas la garde. Des recherches montrent cependant que les juges ne considèrent pas toujours que la violence exercée par un parent contre l'autre est une raison de restreindre les droits de visite du parent violent. Cette attitude des juges pourrait être due au fait qu'ils n'ont pas conscience des répercussions d'une exposition à la violence sur le développement ultérieur de l'enfant⁵⁹. Elle pourrait aussi être liée à la qualité des rapports des services de protection sociale, sur lesquels les tribunaux s'appuient largement et qui

⁵⁸ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 176.

⁵⁹ Teija Hautanen, « Domestic violence and child custody disputes », résumé en anglais d'une thèse de doctorat, Université de Tampere, 2010, disponible à l'adresse <http://tampub.uta.fi/bitstream/handle/10024/66642/978-951-44-8192-5.pdf>.

ne décrivent pas toujours précisément, ou ne mentionnent parfois même pas, la violence dont les enfants ont fait l'expérience ou dont ils ont été témoins⁶⁰.

146. De plus en plus d'études, y compris des études finlandaises, révèlent l'ampleur de la tendance à négliger la situation des enfants pendant la séparation des parents et après la séparation, notamment lorsque celle-ci a été précédée de violences entre les partenaires intimes⁶¹. Les décisions ultérieures concernant la garde et les droits de visite et leur mise en œuvre sont souvent instrumentalisées par les auteurs de violence domestique pour continuer à exercer un pouvoir et un contrôle, selon les mêmes méthodes qu'avant la séparation⁶². Les enfants sont rendus encore plus vulnérables dans ce contexte car, en Finlande, les ordonnances d'injonction n'ont pas d'effets sur les droits de visite accordés au parent violent, à moins que l'ordonnance ait été émise spécialement pour protéger l'enfant.

147. À l'ONU, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a recommandé à la Finlande de prendre des mesures pour que les faits de violence familiale soient dûment pris en considération dans les décisions relatives à la garde d'un enfant⁶³. Des services de soutien aux femmes et des avocats partagent la préoccupation du Comité et soulignent qu'il reste difficile pour les femmes d'obtenir que les décisions relatives aux droits de visite tiennent compte de leur expérience de la violence et de ses effets sur leurs enfants.

148. Compte tenu de ce qui précède, le GREVIO se réjouit de l'information selon laquelle une réforme de la législation sur les droits de garde des enfants est en cours. Toutefois, la réforme ne semble pas prévoir d'interdiction (temporaire) de contact entre l'enfant et le parent qui a été violent envers lui ou envers l'autre parent. Le GREVIO note avec inquiétude que, dans les travaux préparatoires du projet de réforme législative, la possibilité de faciliter l'exercice des droits de visite au moyen de visites encadrées ou accompagnées, même en cas de violences avérées, est maintenue – certes au cas par cas et non en règle générale⁶⁴. La réforme préconise des visites accompagnées ou encadrées dans les cas où l'enfant a été victime ou témoin de violences commises par le parent non gardien, ces modalités étant considérées comme un outil de gestion des risques et de la peur auxquels un enfant peut être exposé lors des visites ; les visites peuvent toutefois être suspendues dans des cas exceptionnels. Le GREVIO prend note des efforts entrepris pour mettre en balance les différents intérêts en jeu et rappelle qu'il est nécessaire de veiller à ce que les droits de visite des parents ne passent pas avant la sécurité et le bien-être physiques, affectifs et psychologiques des enfants. Afin d'assurer dûment la sécurité et le bien-être d'un enfant, il faut exiger de l'auteur des violences qu'il change de comportement avant de lui accorder des droits de visite, conformément à la Convention.

149. En conséquence, le GREVIO souligne la nécessité de commencer par lever tous les obstacles qui empêchent de prendre pleinement en considération les incidents de violence domestique dans les décisions relatives aux droits de visite, en veillant à ce que tous les organismes officiels suivent la même approche, qui consiste à privilégier la protection et la sécurité des victimes de violence domestique et à reconnaître qu'un enfant témoin de violences commises par l'un de ses parents contre l'autre peut être aussi traumatisé que s'il avait subi les violences lui-même. Dans le cadre de cette approche, il faudrait indiquer clairement quand et comment les services de protection de l'enfance doivent agir en présence d'allégations concernant des violences qui seraient commises

⁶⁰ Selon la loi sur la garde des enfants et le droit de visite, les tribunaux doivent demander un rapport de la commission de protection sociale dans toutes les décisions sur la garde des enfants et le droit de visite (chapitre 2, article 16).

⁶¹ Anna Nikupeteri et Merja Laitinen [Université de Laponie], « Children's Everyday Lives Shadowed by Stalking: Post-separation Stalking Narratives of Finnish Children and Women », *Violence and Victims*, 2015, vol. 30, n° 5, 2015, pp. 830-845, p. 831.

⁶² Ibid, p. 836 et suiv. Des entretiens avec des enfants montrent dans quelle mesure les dispositions relatives aux visites entretiennent, après la séparation, le climat de violence et de menace dans lequel vivaient les enfants avant la séparation. Selon Minna Piispa et Martta October, les auteurs de violence domestique continuaient à harceler leurs anciens partenaires dans 40 % des cas ayant fait l'objet d'une procédure d'évaluation des risques (MARAC). M. Piispa et M. October, « Vaikuttava työkalu toistuvaan parisuhdeväkivaltaan puuttumiseen » [Un outil d'intervention efficace dans les cas de violences répétées entre partenaires], 2017, disponible à l'adresse www.julkari.fi/handle/10024/134851.

⁶³ CEDAW/C/69/D/103/2016, paragraphe 10.

⁶⁴ HE 88/2018 vp, pp. 51-52.

lors de l'exercice de droits de visite ; cette recommandation figure déjà dans l'étude sur les circonstances des meurtres intrafamiliaux et des infanticides commis entre 2003 et 2012⁶⁵.

150. Le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à prendre les mesures nécessaires, y compris modifier la législation, pour que les tribunaux soient tenus de :

**prendre en considération toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes dans leurs décisions sur les droits de garde et de visite ;
reconnaître que le fait, pour un enfant, d'être témoin de violences commises contre un proche compromet l'intérêt supérieur de l'enfant ;
restreindre les droits de garde et de visite si cela se justifie pour garantir la sécurité et l'intérêt supérieur de l'enfant.**

4. Conséquences civiles des mariages forcés (article 32)

151. L'article 32 de la Convention d'Istanbul exige que « les mariages contractés en ayant recours à la force puissent être annulables, annulés ou dissous sans faire peser sur la victime une charge financière ou administrative excessive ». Cette disposition vise à éviter toute conséquence civile aux femmes et aux jeunes filles qui se libèrent d'un mariage auquel elles n'ont pas librement consenti. Dans une note publiée en 2017, le ministère de la Justice reconnaît la nécessité d'invalider les mariages forcés⁶⁶. Pourtant, la législation finlandaise en vigueur ne le permet pas.

152. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à intégrer dans la ou les lois pertinentes la possibilité d'invalider, d'annuler ou de dissoudre les mariages contractés sous la contrainte.

B. Droit pénal

153. Le Code pénal finlandais comporte plusieurs dispositions qui érigent en infraction pénale les formes de comportement visées aux articles 33 à 40 de la Convention d'Istanbul. Sauf pour le harcèlement, il s'agit de dispositions pénales générales plutôt que de dispositions visant des infractions précises. Après avoir examiné la lettre et l'esprit de ces dispositions et leur application dans la pratique, le GREVIO estime qu'elles n'englobent pas de manière adéquate toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Certains exemples explicites de criminalisation sont inadéquats et diverses formes de violence à l'égard des femmes sont cachées et invisibles dans les infractions générales – même si le GREVIO reconnaît que des recommandations sur l'utilisation des dispositions sont formulées dans les travaux préparatoires.

154. Le GREVIO constate avec satisfaction que le plan d'action finlandais pour la Convention d'Istanbul couvrant la période 2018-2021 souligne la nécessité d'améliorer la mise en œuvre effective des dispositions pénales visant la violence sexuelle (y compris le viol), le mariage forcé et les mutilations génitales féminines, en renforçant la formation des policiers et des procureurs et en leur donnant des orientations supplémentaires. Le GREVIO salue également l'intention du Comité de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (NAPE) d'examiner tout besoin éventuel de modifier la législation au milieu de la période de mise en œuvre du plan d'action. Toutefois, le GREVIO note avec inquiétude qu'aucune étude n'a été lancée pour déterminer dans quelle mesure les dispositions pénales générales visant la violence à l'égard des femmes et la violence domestique sont sensibles au genre, et donc pour déterminer s'il est nécessaire de réformer la législation pénale.

⁶⁵ Minna Piispa, Jukka Taskinen et Helena Ewalds, «Selvitys perhe-ja lapsensurmien taustoista vuosilta 2003–2012 » [Étude sur les circonstances des meurtres intrafamiliaux et des infanticides 2003-2012] (2012), p. 26 ; étude menée par l'Institut national de la santé et de la protection sociale. Elle analyse tous les cas d'enfants de moins de 15 ans tués par un parent biologique entre 2003 et 2012, et propose des mesures de prévention.

⁶⁶ Virve-Maria Toivonen, «Pakkoavioliittojen esiintyminen ja ilmitulo Suomessa » [en finnois], Université d'Helsinki, 2017, disponible à l'adresse <http://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4750802/Avioliittoon+pakottaminen+-+selvitysmuistio+2017+HY.pdf>.

155. À titre d'observation générale, le GREVIO note que les États sont tenus de veiller à ce que la dimension de genre de la violence à l'égard des femmes puisse effectivement être prise en compte lors de la mise en œuvre de la législation par les forces de l'ordre, le ministère public et les tribunaux. Le GREVIO constate avec préoccupation l'absence, en Finlande, d'orientations précises (politiques, protocoles ou instructions) qui indiqueraient comment le fait que la violence à l'égard des femmes est une infraction fondée sur le genre doit influencer sur la manière de traiter cette infraction. Au lieu de refléter cette spécificité, les outils disponibles continuent en effet à utiliser un langage neutre du point de vue du genre. Étant donné que les statistiques disponibles font état de faibles taux de signalement, de forts taux de déperdition (la déperdition est le processus par lequel les affaires disparaissent du système de justice pénale) et de faibles taux de condamnation dans les affaires de violence à l'égard des femmes, le GREVIO considère que l'approche appliquée actuellement à la législation pénale risque de ne pas permettre de rendre visibles les expériences spécifiques des femmes et risque ainsi de réduire l'accès des femmes à la justice.

1. Violence psychologique

156. La violence psychologique n'est pas explicitement érigée en infraction pénale, bien que l'infraction d'agression, d'agression aggravée et d'agression mineure (chapitre 21, articles 5-7) et les infractions de contrainte (chapitre 25, article 8) et de menace (chapitre 25, article 7) visent certaines formes de violence psychologique qui se rencontrent souvent dans les situations de violence domestique. L'infraction d'agression englobe des atteintes portées à la santé d'autrui sans recours à la violence physique ; les dispositions correspondantes visent cependant uniquement un incident isolé et ne permettent donc pas de viser un comportement, alors que l'article 33 de la Convention fait référence à un comportement (voir le paragraphe 181 du rapport explicatif de la Convention). L'infraction de contrainte est constituée lorsqu'une personne oblige illégalement une autre personne, par la violence ou des menaces, à faire, à subir ou à ne pas faire quelque chose. Enfin, se rend coupable de l'infraction de menace toute personne qui dirige une arme vers autrui ou qui menace autrement une autre personne de commettre une infraction contre elle. Selon ces dispositions, un comportement doit être très grave pour pouvoir être considéré comme une infraction pénale. Ces dispositions ne s'appliquent pas à un comportement pouvant consister en plusieurs faits de moindre gravité, qui font souvent partie du contexte violent dans les situations de violence domestique et que l'article 33 de la Convention d'Istanbul vise précisément à prendre en compte. Pour l'essentiel, les infractions pénales figurant actuellement dans le Code pénal finlandais ne correspondent pas à tous les actes portant gravement atteinte à l'intégrité psychologique d'une personne, qui doivent faire l'objet de sanctions d'après l'article 33 de la Convention.

157. La violence psychologique peut prendre des formes très graves, telles que des menaces de mort ; en plus de constituer une infraction en elles-mêmes, elles sont un indicateur du risque léthal associé aux violences entre des partenaires intimes. Les menaces de violences dégénèrent souvent en violences physiques concrètes. Souvent, des menaces explicites de préjudice et de mort s'accompagnent d'autres formes de violence et suscitent des sentiments de détresse et de peur ; ce sont là autant d'aspects de la coercition et de l'emprise exercées dans une relation. Le GREVIO constate avec préoccupation que les policiers et les procureurs ne comprennent pas toute la gravité des menaces de mort et que les autorités judiciaires ne sont pas suffisamment formées à l'utilisation, dans ces situations, des infractions d'agression, de contrainte et de menace figurant dans le Code pénal.

158. En outre, le système actuel d'administration pénale ne permet pas de déterminer combien de cas de violence psychologique exercée dans le cadre d'une relation sont signalés, font l'objet d'une enquête, donnent lieu à des poursuites et aboutissent à une condamnation. Des avocats et des représentants de la société civile indiquent que les dispositions visant l'agression sont rarement appliquées à la violence psychologique. Le problème tient au fait que certains aspects de la violence psychologique sont visés par les dispositions correspondant à différentes infractions et l'on ne voit pas bien comment les policiers et les procureurs appliquent ces dispositions en pratique pour prendre en compte toutes les manifestations de la violence domestique dont les victimes font l'expérience. Cela fait des décennies que les taux d'homicide sont plus élevés en Finlande que dans

d'autres pays d'Europe du Nord et d'Europe occidentale⁶⁷. Une étude couvrant la période 2003-2008 fait état d'une moyenne annuelle de 23 femmes tuées par leur partenaire. Dans les cas de violence létale entre des partenaires intimes, 80 % des victimes sont des femmes. Cela montre l'importance de traiter la violence psychologique à un stade précoce.

159. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à veiller à ce que les actes de violence psychologique donnent lieu à des enquêtes, à des poursuites et à des sanctions effectives, grâce à la pleine application des dispositions figurant déjà dans le Code pénal finlandais. Afin de garantir l'incrimination effective de tous les actes portant gravement atteinte à l'intégrité psychologique d'une personne, qui est requise par l'article 33, le GREVIO encourage vivement les autorités à envisager d'instaurer une nouvelle disposition qui correspondrait mieux au cadre de la Convention d'Istanbul.

2. Harcèlement (article 34)

160. Le GREVIO félicite la Finlande d'avoir fait du harcèlement une infraction pénale distincte en 2014 (chapitre 25, article 7). Ce qui demeure toutefois préoccupant, c'est que, d'après les travaux préparatoires du Code pénal, le harcèlement n'est constitué que si la victime a indiqué que les actes étaient indésirables ; pourtant, cette condition n'est pas mentionnée dans la définition de l'infraction de harcèlement figurant dans le Code pénal. Des avocats et des membres de la société civile considèrent que la mention de cette condition a des conséquences négatives en pratique, dans la mesure où les autorités répressives tendent à accorder une grande importance au comportement de la victime⁶⁸. Dans une décision récente, le tribunal de district d'Helsinki a indiqué que, pour que le harcèlement puisse être puni, il n'est pas toujours nécessaire que la victime ait explicitement demandé au harceleur de cesser de l'importuner ; le GREVIO salue cette décision⁶⁹. Le GREVIO considère que la décision envoie un message important : en exigeant que la victime communique avec le harceleur, l'on ne fait qu'encourager les actes de harcèlement et l'on fait peser une charge indue sur la victime.

161. Des membres de la société civile et des avocats représentant des victimes de harcèlement notent cependant que les policiers et les procureurs connaissent mal cette infraction, qu'ils ne comprennent pas toute la complexité du harcèlement et des réactions des femmes à ce phénomène, et qu'ils ne savent pas comment combattre efficacement cette forme de violence à l'égard des femmes à caractère continu. Certains policiers ont tendance à ne pas tenir compte des plaintes pour harcèlement si les faits sont consécutifs à une séparation. Des études donnent des exemples de cas où la police a minimisé la gravité du comportement de la personne soupçonnée, a jugé que les femmes étaient trop sensibles et a considéré que le comportement de la victime, perçu comme incohérent, faisait douter de sa crédibilité⁷⁰.

162. Selon une étude sur les affaires de harcèlement traitées par le système judiciaire, rares sont les affaires qui parviennent jusqu'au stade du procès⁷¹. Du 1^{er} janvier 2014 au 31 mars 2016, cela a été le cas pour 44 affaires seulement : 32 ont abouti à une condamnation, 7 ont abouti à une condamnation partielle pour harcèlement et, dans 5 affaires, les accusations n'ont pas été retenues. D'après les estimations des avocats, une centaine d'affaires de harcèlement ont été traitées à ce jour par les tribunaux de district et les cours d'appel. La Cour suprême finlandaise n'a encore jamais statué sur une affaire de harcèlement. Ces chiffres doivent être comparés avec les résultats d'une enquête menée à l'échelle de l'Union européenne sur la violence à l'égard des femmes, selon lesquels, en Finlande, 24 % des femmes interrogées ont déclaré avoir été harcelées par une

67. Tendances constatées par l'observatoire finlandais des homicides. Voir aussi Consuelo Corradi et Heidi Stockl, « Intimate partner homicide in 10 European countries: statistical data and policy development in a cross-national perspective », *European Journal of Criminology* 2014, Vol. 11, n° 5, pp. 601-18.

68. Par exemple, dans une affaire, le tribunal de district d'Espoo a fixé le début du harcèlement au moment où il ressortait des messages envoyés par la victime au harceleur qu'elle ne souhaitait pas recevoir de messages de cette personne. Décision du tribunal de district d'Espoo (2015: 106335, R 14/2611).

69. Décision du tribunal de district d'Helsinki, R18/4821 (2018).

70. A. Nikupeteri, « Professionals' critical positioning of women as help-seekers », *Qualitative Social Work*, 2016, étude déjà mentionnée dans la note de bas de page n° 41.

71. Laura Tornqvist, "Vainoaminen oikeuskaytannossa" in *Kirjoituksia modernista rikosoikeudesta*, Publication of the Helsinki Court of Appeal (2017).

personne qu'elles connaissaient ou qu'elles ne connaissaient pas ; 9 % des femmes ont été harcelées par un ancien partenaire⁷².

163. Les sanctions pour harcèlement sont très légères, même s'il est possible de demander des sanctions pour d'autres infractions en lien avec l'infraction de harcèlement, telles que la menace (chapitre 25, article 7), l'agression (chapitre 21, article 5), la violation d'une ordonnance d'injonction (chapitre 16, article 9a), le vandalisme (chapitre 35, article 1^{er}), la violation de domicile (chapitre 24, article 1^{er}), la divulgation illégale d'informations à caractère personnel (chapitre 24, article 8) ou la diffamation (chapitre 24, article 9), et pour les formes aggravées de ces infractions. Les peines prévues vont d'une amende à deux ans d'emprisonnement, mais, selon l'étude susmentionnée sur les affaires de harcèlement traitées par le système judiciaire, les peines sont comprises entre 20 et 70 jours-amendes dans les affaires concernant uniquement le harcèlement. Les victimes ne se voient généralement accorder que de faibles indemnités. Aucune forme aggravée de harcèlement ne figure dans le Code pénal. Le GREVIO note avec inquiétude que l'imposition d'amendes minimales dans les affaires de harcèlement ne rend pas compte de la gravité de cette infraction et estime que les agissements des harceleurs ne sont pas pris au sérieux. Il faudrait utiliser davantage les peines prévues les plus sévères et les mesures de détention provisoire pour faire cesser le comportement continu de harcèlement.

164. Le GREVIO encourage vivement la Finlande à réviser ou corriger les orientations actuelles afin de bien préciser que, pour que soit constituée l'infraction de harcèlement figurant dans le Code pénal finlandais, il n'est pas nécessaire que les actes aient été commis contre la volonté de la victime, et afin de rappeler qu'un harcèlement continu représente une forme aggravée de harcèlement. En vue de garantir la mise en œuvre effective des dispositions concernant l'infraction de harcèlement, le GREVIO encourage les autorités finlandaises à organiser des formations spécialisées sur la dimension de genre du harcèlement et sur la gravité de cette infraction, et à veiller à l'application de mesures opérationnelles de prévention de la récidive.

3. Violence sexuelle et viol (article 36)

165. La violence sexuelle est érigée en infraction pénale au chapitre 20 du Code pénal finlandais. Les articles 1 et 2 sont consacrés aux infractions de viol ; l'article 4 vise le fait de contraindre autrui à un acte sexuel ; l'article 5 porte sur les abus sexuels ; et les articles 6 et 7 concernent les abus sexuels commis sur des enfants. L'infraction de viol n'est pas fondée exclusivement sur l'absence de consentement ; or, c'est là l'élément central de la conception de la violence sexuelle dans la Convention d'Istanbul. La gravité d'un viol continue à être évaluée en fonction du degré de violence physique que l'auteur du viol a exercé ou menacé d'exercer, ou en fonction de l'état de la victime : il faut pouvoir prouver que la victime était submergée par un sentiment de peur ou de désarroi et incapable de se défendre ou de formuler ou d'exprimer sa volonté. Le problème tient au fait que cette approche ne prend pleinement en compte ni ce que vivent les femmes qui font l'expérience de la violence sexuelle ni leur manière de réagir à la menace (par la fuite, la lutte, l'inhibition, la soumission ou l'attachement). La Finlande n'a donc pas érigé en infraction pénale toutes les formes de violence sexuelle dont l'incrimination est requise par la Convention. Parmi les autres conséquences de cette approche figurent des normes élevées concernant les preuves de résistance physique à fournir, et une plus grande attention accordée au comportement de la victime qu'aux agissements de la personne soupçonnée.

166. Le GREVIO constate avec inquiétude que les viols n'entraînent pas tous la même sanction pénale. Par exemple, un rapport sexuel avec recours à la force et/ou à la menace (paragraphe 1^{er} de l'article 1^{er}, intitulé « viol ») est passible d'un à six ans d'emprisonnement, alors que le fait, pour une personne, d'abuser de son autorité, ou de l'état de faiblesse ou de dépendance ou d'une maladie de la victime, aux fins d'un rapport sexuel, est considéré comme un « abus sexuel »

72. FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne), 2014. *Violence against women: an EU-wide survey. Main results*, enquête déjà mentionnée dans la note de bas de page n° 20 ; aussi mentionnée dans Anna Nikupeteri, « Stalked lives: Finnish women's emotional experiences of post-separation stalking », *Nordic Social Work Research*, 2016, Vol. 7, n° 1, pp. 6-17.

(article 5, paragraphe 1^{er}, alinéas 2 à 4) et conduit à une amende ou à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à quatre ans. Les circonstances énumérées à l'article 5, paragraphe 1^{er}, du Code pénal finlandais excluent un consentement valide ; dans ces circonstances, le rapport sexuel a lieu sans le consentement de la femme, comme c'est le cas d'un rapport sexuel avec recours à la force ou à la menace.

167. La Convention d'Istanbul établit le principe selon lequel tous les actes sexuels non consentis par la victime doivent donner lieu à des sanctions dissuasives. C'est le fait que l'acte a eu lieu sans le consentement de la victime qui entraîne la sanction, indépendamment de la question de savoir si l'acte a été commis par quelqu'un qui emploie la violence ou qui abuse de son autorité sur la victime. Le GREVIO met en garde contre une hiérarchisation des victimes sur la base de certaines de leurs caractéristiques, comme la jeunesse, la faiblesse, la dépendance ou la maladie, et appelle à prendre des mesures législatives appropriées pour bien indiquer qu'un viol est un viol. Lorsque l'acte s'est accompagné de violences et d'abus ou d'autres circonstances particulièrement traumatisantes, il faut appliquer des circonstances aggravantes pour que la sanction soit proportionnée à la gravité de l'acte.

168. Le GREVIO juge encourageant que des appels aient été lancés, y compris par le réseau des femmes parlementaires, en faveur d'une réforme des dispositions visant les crimes de viol et les infractions de violence sexuelle, qui permette de fonder la définition du viol sur l'absence de consentement. En outre, une proposition de loi tendant à modifier la définition du viol sera soumise au parlement et le ministère de la Justice a chargé un groupe de travail de préparer une réforme globale de toutes les infractions à caractère sexuel.

169. Le GREVIO encourage vivement la Finlande à réformer dans les meilleurs délais les dispositions du Code pénal visant la violence sexuelle pour qu'elles soient fondées sur la notion de consentement donné librement, comme l'exige l'article 36 de la Convention, et pour que des sanctions appropriées s'appliquent à tous les actes sexuels non consentis par la victime, y compris aux actes auxquels la victime n'a pas pu consentir valablement en raison de sa situation.

4. Mariages forcés (article 37)

170. Le mariage forcé n'est pas explicitement érigé en infraction pénale dans le Code pénal ; il est punissable en tant que forme (aggravée) de traite des êtres humains (chapitre 25, articles 3 et 3a) ou au titre de l'infraction de contrainte (chapitre 25, article 8). L'article 11(8) du chapitre 1^{er} du Code pénal garantit sa criminalisation lorsque l'acte consistant à forcer une personne à contracter un mariage a été commis dans un pays où ce comportement ne constitue pas une infraction pénale ; cette disposition fait explicitement référence à la Convention d'Istanbul.

171. Si la Convention d'Istanbul n'exige pas des Parties qu'elles établissent une infraction spécifique pour chaque forme de violence à l'égard des femmes, elle a cependant pour but d'aider les Parties à créer le cadre législatif nécessaire pour assurer l'efficacité des interventions et des poursuites engagées par les services répressifs. L'intégration du mariage forcé – qui est une forme spécifique de violence – dans l'infraction plus étendue de traite des êtres humains présente l'inconvénient de ne pas englober toutes les formes de mariage forcé. Les dispositions relatives à la traite sont axées principalement sur des actions comme contraindre, livrer, transférer, transporter, accueillir ou héberger, aux fins d'abus sexuels visés à l'article 9, paragraphe 1^{er}, du chapitre 20, c'est-à-dire aux fins de proxénétisme.

172. Il est également problématique d'appliquer aux cas de mariage forcé les dispositions concernant l'infraction de contrainte : en effet, la contrainte appartient à une catégorie d'infractions sur lesquelles la police n'enquête que si elles lui sont signalées par les victimes et pour lesquelles des poursuites ne peuvent être engagées qu'avec le consentement des victimes ; or, les victimes de mariage forcé sont extrêmement vulnérables. En conséquence, l'approche actuelle semble empêcher les forces de l'ordre et la justice pénale d'apporter la réponse adéquate aux cas de mariage forcé.

173. Le GREVIO reconnaît qu'il peut y avoir chevauchement entre mariage forcé et traite des êtres humains. Le mariage forcé peut être lié à l'exploitation sexuelle, à l'exploitation par le travail ou à des avantages financiers ou autres pour la famille élargie (par exemple, la possibilité d'émigrer en bénéficiant d'une mesure de regroupement familial). Toutefois, le mariage forcé doit aussi constituer une infraction distincte. Le mariage forcé étant visé par deux dispositions du Code pénal en Finlande, le GREVIO souligne la nécessité de la clarté conceptuelle et d'une distinction opérationnelle entre les deux. Un examen approfondi de chaque cas peut aider à évaluer toutes les circonstances de l'affaire et les buts dans lesquels les femmes et les jeunes filles ont été forcées à se marier. En pratique, cela semble difficile, puisque seuls de très rares cas donnent lieu à une procédure pénale.

174. Selon des études, les cas de mariage forcé sont en augmentation et les jeunes filles d'origine immigrée peinent à obtenir la protection des autorités finlandaises lorsqu'elles craignent d'être mariées contre leur gré⁷³. Il faut déployer des efforts supplémentaires pour autonomiser les filles, par exemple en prévoyant des services de soutien spécialisés faciles d'accès, en prévoyant des mesures de protection et en veillant à ce que le personnel des établissements scolaires et les professionnels de santé soient en mesure de déceler les signes de cette forme de violence et de prendre les dispositions nécessaires, notamment lorsque les jeunes filles elles-mêmes expriment la crainte d'être mariées de force (voir chapitre III Prévention)⁷⁴. Dans ce contexte, le GREVIO salue les modifications des articles 4 et 109 de la loi finlandaise relative au mariage, proposées par le Gouvernement finlandais, qui visent à supprimer la possibilité, pour les personnes mineures, d'obtenir l'autorisation de se marier⁷⁵.

175. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à envisager d'instaurer une infraction pénale spécifique de mariage forcé pour tenir compte de la nature particulière de ces infractions et à rendre cette disposition opérationnelle pour les autorités répressives et les tribunaux. De plus, le GREVIO encourage la Finlande à ériger en infraction pénale le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'un autre État avec l'intention de le forcer à contracter un mariage, conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

5. Mutilations génitales féminines (article 38)

176. Les mutilations génitales féminines ne font pas l'objet d'une infraction pénale distincte, mais il est généralement admis qu'elles sont visées par les dispositions concernant l'agression (aggravée) (chapitre 21, articles 5 et 6 du Code pénal). Les travaux préparatoires précisent que la liberté de religion ne peut jamais justifier la mutilation d'un être humain. Ils expliquent aussi que, en fonction des circonstances, des actes préparatoires ou des actes consistant à inciter ou contraindre une fille à subir la procédure, ou consistant à lui fournir les moyens à cette fin, donneront lieu à l'application des dispositions concernant l'aide ou la complicité dans la commission d'une agression aggravée ou le fait de pousser à la commettre. Le GREVIO note cependant que l'article 38, alinéa c, de la Convention impose d'ériger en infraction pénale le comportement consistant à exercer intentionnellement une influence sur une fille qui n'a pas elle-même l'intention de se soumettre à des mutilations génitales féminines. L'obligation d'ériger en infractions pénales l'aide ou la complicité dans la commission de mutilations génitales féminines émane de l'article 41 de la Convention ; ces infractions se distinguent de l'infraction visée à l'article 38, alinéa c, tant par l'élément constitutif de l'infraction (*actus reus*) que par la portée de l'intention (*mens rea*). Le but de l'article 38, alinéa c, est de garantir l'engagement de la responsabilité pénale lorsque, par exemple, des membres de la famille ou de la communauté incitent ou contraignent une fille à se soumettre à des mutilations génitales féminines, ou lui fournissent les moyens à cette fin, mais ne contribuent pas activement à faire en sorte que les mutilations soient pratiquées.

73. Ligue finlandaise pour les droits humains, étude sur les violences « liées à l'honneur » (2016), déjà mentionnée dans la note de bas de page n° 7 ; et V-M. Toivonen, *Pakkoavioliittojen esiintyminen ja ilmitulo Suomessa*, 2017 [en finnois], voir la note de bas de page n° 66.

74. Selon l'étude de V-M. Toivonen, des jeunes filles ont pris contact de leur propre initiative avec les autorités de protection de l'enfance car elles craignaient d'être mariées de force lors de vacances familiales. Leurs familles ont pourtant réussi à les emmener à l'étranger, où elles ont été mariées. Toivonen (2017), p. 9.

75. Projet de loi HE 211/2018, soumis en octobre 2018.

177. Le GREVIO note avec préoccupation que seuls de très rares cas ont été signalés – et qu’aucun n’a entraîné de poursuites. Si quelques efforts ont été faits dans le secteur de la santé pour repérer les femmes et les filles qui ont subi la procédure ou risquent de la subir (voir chapitre IV, section C. Services de soutien généraux (article 20)), les professionnels concernés ne prennent cependant que lentement conscience du fait que ces mutilations ne constituent pas une simple pratique culturelle mais bien une infraction pénale. Une initiative citoyenne a d’ailleurs été lancée pour inscrire à l’ordre du jour du parlement la possibilité de faire des mutilations génitales féminines une infraction pénale distincte.

178. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à ériger en infraction pénale, lorsqu’il est commis intentionnellement, le fait d’inciter ou de contraindre une fille à subir des mutilations génitales féminines, ou de lui fournir les moyens à cette fin, comme l’exige l’article 38, alinéa c, de la Convention d’Istanbul.

6. Harcèlement sexuel (article 40)

179. L’infraction de harcèlement sexuel définie à l’article 40 de la Convention d’Istanbul vise tous les comportements non désirés à caractère sexuel qui portent atteinte, ou peuvent porter atteinte, à la dignité d’une personne. Le harcèlement sexuel ne se limite ni au lieu de travail ni au milieu familial et peut se produire dans de nombreux contextes. Par conséquent, le contexte ou l’environnement dans lequel il se produit n’est pas un élément constitutif de l’infraction telle qu’elle est définie dans la Convention.

180. En Finlande, toute forme de comportement physique non désiré à caractère sexuel est érigée en infraction pénale par l’article 5(a) du chapitre 20 du Code pénal ; cependant, cette disposition requiert une violation du droit d’une personne à l’autodétermination sexuelle, alors que la Convention d’Istanbul requiert une violation de la dignité d’une personne. Les comportements verbaux ou non verbaux de harcèlement sexuel sont visés par la législation sur l’égalité et par la loi sur la sécurité au travail, qui ne prévoient que des sanctions limitées. Par exemple, la loi sur l’égalité entre les femmes et les hommes prévoit des sanctions civiles sous la forme d’une indemnisation des personnes ayant été soumises à des comportements verbaux, non verbaux ou physiques de harcèlement sexuel, sur le lieu de travail, ou dans un établissement d’enseignement, ou dans le cadre de la fourniture de biens ou de la prestation de services. Cette loi ne s’applique pas au harcèlement sexuel dans la vie privée. Quant à la loi sur la sécurité au travail, elle prévoit des sanctions contre l’employeur, et non pas contre le harceleur, pour un comportement de harcèlement sexuel lié au travail s’il a porté atteinte à la santé de la victime ; le comportement doit donc être très grave pour pouvoir être sanctionné. Les actes verbaux ou non verbaux de harcèlement sexuel commis dans d’autres domaines ne semblent pas entraîner de sanction légale, à moins que ce comportement ne relève de la diffamation ou du harcèlement (stalking).

181. En l’absence de données sur le nombre d’affaires déferées à une juridiction en application des différents régimes/textes législatifs, il est difficile d’évaluer l’efficacité du cadre juridique consacré au harcèlement sexuel.

182. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à veiller à ce que le harcèlement sexuel soit soumis à des sanctions légales, quel que soit le domaine dans lequel il se produit.

7. Sanctions et mesures (article 45)

183. Si la Convention d’Istanbul laisse aux Parties le soin de décider quelles infractions méritent une peine d’emprisonnement et quelles autres mesures peuvent s’appliquer, elle exige néanmoins que les sanctions soient effectives, proportionnées et dissuasives. En Finlande, un certain nombre d’infractions sont passibles d’une gamme de sanctions dont les plus légères sont des amendes. Parmi ces infractions figurent l’agression mineure, le harcèlement (stalking), la contrainte (pour les mariages forcés), le harcèlement sexuel, la diffamation, le fait de contraindre autrui à un acte sexuel et la violation d’une ordonnance d’injonction. Il n’y a pas de données officielles, mais la pratique judiciaire semble suggérer que les peines prononcées sont souvent les plus légères des peines

prévues ; il est donc fréquent que le harcèlement (stalking), la violence domestique et la violation d'une ordonnance d'injonction soient punis d'une amende⁷⁶.

184. Le GREVIO reconnaît que la politique pénale et les régimes de sanction varient d'un État membre du Conseil de l'Europe à l'autre. Il constate cependant avec préoccupation que les juges sont réticents à recourir à la totalité de la gamme des peines dans leur pratique judiciaire. Or, des sanctions légères envoient aux victimes et aux auteurs de violences, et à la société tout entière, le message selon lequel la violence à l'égard des femmes est moins grave qu'une autre infraction, ce qui risque de susciter une plus grande tolérance et un sentiment d'impunité.

185. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à faire en sorte – par des mesures législatives et par la formation efficace des membres de la magistrature et des services de poursuite – que les peines et les mesures imposées pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes soient effectives, proportionnées et dissuasives.

8. Circonstances aggravantes (article 46)

186. Le droit pénal finlandais laisse aux juges une grande liberté en ce qui concerne les questions liées à la détermination des peines. Les éventuelles circonstances aggravantes sont prises en compte dans la détermination de la peine, soit en application des dispositions générales relatives à la détermination de la peine (chapitre 6, article 4), soit sur la base de motifs généraux ou spécifiques. Parmi les motifs spécifiques énumérés à l'article 5 du chapitre 6 figurent les antécédents judiciaires de l'auteur de l'infraction, mais aussi la motivation de l'acte, lorsqu'elle est liée à la race, à la couleur de la peau, à l'origine nationale ou ethnique, à la religion ou aux convictions, ou à l'orientation sexuelle. N'y figure cependant aucune des circonstances qui, selon l'article 46 de la Convention, doivent être considérées comme des circonstances aggravantes : par exemple, le fait que l'infraction a été commise à l'égard ou en présence d'un enfant, ce qui est souvent le cas dans la violence domestique.

187. Le GREVIO prend note de la grande marge de manœuvre dont disposent les juges pour durcir ou adoucir une peine. Cependant, l'on ne voit pas bien dans quelle mesure, en Finlande, la pratique judiciaire garantit que toutes les circonstances énumérées à l'article 46 de la Convention d'Istanbul sont considérées comme aggravant l'infraction. Il a été indiqué au GREVIO que, dans la pratique des tribunaux, les infractions violentes commises par des personnes inconnues sont considérées comme plus répréhensibles que les violences commises par des personnes connues de la victime. Cela n'est pas conforme à l'article 46, qui exige que les infractions commises contre un ancien ou actuel conjoint ou partenaire, ou contre un membre de la famille, soient punies plus sévèrement. En outre, le GREVIO constate avec préoccupation que, au lieu de figurer parmi les motifs de durcissement de la peine énumérés au chapitre 6, article 5, l'abus d'autorité est une circonstance atténuante dans les affaires de violence sexuelle (voir ci-dessus, section B.3. Violence sexuelle et viol (article 36)).

188. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre les mesures nécessaires pour que la présence d'enfants soit considérée comme une circonstance aggravante par les magistrats, comme toutes les autres circonstances aggravantes énumérées à l'article 46 de la Convention d'Istanbul⁷⁷.

76. Informations données au GREVIO par des interlocuteurs gouvernementaux et non gouvernementaux lors de la visite d'évaluation.

77. Voir aussi la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, qui reconnaît que, selon la Convention d'Istanbul, des sanctions plus sévères doivent être imposées lorsque l'infraction a été commise à l'égard ou en présence d'un enfant (*D.M.D. c. Roumanie*, arrêt du 3 octobre 2017, paragraphe 27).

9. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)

189. En Finlande, la question de la médiation est traitée dans la loi sur la conciliation dans les affaires pénales et dans certaines affaires civiles. Selon cette loi, la conciliation suppose le libre consentement des deux parties et chacune peut retirer son consentement à tout moment. En outre, la loi limite le recours à la médiation dans les affaires de violence entre partenaires intimes car seuls les procureurs et les policiers peuvent la proposer, alors que, pour d'autres types d'infractions, la procédure de médiation peut être engagée par les auteurs ou les victimes. Certes, la médiation n'est pas obligatoire en Finlande, mais elle semble être largement utilisée par la police et le ministère public. Le Forum finlandais pour la médiation encourage apparemment la médiation et la considère comme une option viable dans les affaires de violence domestique et dans d'autres affaires concernant des infractions graves⁷⁸. Le nombre de cas de violence domestique orientés vers la médiation a doublé entre 2010 et 2011, puisqu'il est passé d'environ 1 000 à près de 2 000 ; en 2016, il était de 2 300⁷⁹. En 2017, les cas de violence domestique représentaient 16,4 % des cas qui faisaient l'objet d'une médiation⁸⁰. De plus, le GREVIO note avec inquiétude que la procédure de médiation est conduite par des médiateurs non professionnels, qui n'ont reçu qu'une formation superficielle, et que ces médiateurs risquent de ne pas savoir reconnaître le rapport de force qui est à l'œuvre dans la violence entre des partenaires intimes.

190. Le pouvoir de proposer une médiation appartient à la police et au ministère public. Cela peut avoir des répercussions concrètes sur l'enquête et soulève donc de graves questions concernant l'accès des femmes à la justice. Bien que la médiation ne soit pas censée remplacer une enquête en bonne et due forme, le GREVIO a été informé que, si une affaire de violence domestique a déjà été orientée vers la médiation, il se peut que l'enquête soit moins approfondie⁸¹. Étant donné que la police propose une médiation dans la majorité des cas, souvent dès que l'infraction lui a été signalée, beaucoup de femmes peuvent être amenées à accepter la médiation pour que le signalement débouche au moins sur un résultat⁸².

191. Bien que la médiation ne soit pas censée remplacer les poursuites, il semble que les procureurs appliquent différentes approches : apparemment, certains abandonnent les poursuites en cas d'envoi en médiation, d'autres tiennent compte du résultat de la médiation pour déterminer la peine à requérir, et d'autres encore évitent que la médiation ait la moindre influence sur la procédure pénale⁸³. À la suite des accords conclus lors de la médiation, la procédure pénale peut être interrompue, le ministère public peut renoncer à requérir une peine ou il peut requérir une peine plus légère – mais uniquement pour les infractions de moindre gravité. Il est difficile de savoir si des accords conclus dans des affaires de violence domestique ont les mêmes effets.

192. Le GREVIO prend note avec satisfaction de l'information selon laquelle un groupe de travail a été créé en 2016 pour étudier la question de la médiation dans les cas de violence entre partenaires intimes. L'objectif est de clarifier en fonction de quels critères est proposé et approuvé l'envoi en médiation des affaires de violence à l'égard des femmes, et de préciser le déroulement de la procédure de médiation. Actuellement sont examinées des propositions de critères communs pour

78. Finnish Forum for Mediation (SSF), Arenas of mediation, voir <http://sovittelu.com/in-english/>.

79. Institut national de la santé et de la protection sociale : médiation dans les affaires pénales et civiles. Statistiques disponibles : <https://thl.fi/fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/aikuisten-sosiaalipalvelut/rikos-ja-riita-asioiden-sovittelu> [en finnois uniquement].

80. Données sur les cas de médiation :

<https://sotkanet.fi/sotkanet/fi/taulukko/?indicator=s44otNY1iTc0stY1BAA=®ion=s07MBAA=&year=sy6rsDbT0zUEAA=&gender=t&abs=f&color=f&buildVersion=3.0-SNAPSHOT&buildTimestamp=201802280718>, page consultée le 9 mars 2019.

81. Information donnée lors de la visite d'évaluation effectuée par le GREVIO en Finlande.

82. Environ 80 % des envois en médiation émanent de la police et 14 % des services de poursuite. Les femmes qui ont été confrontées à la violence entre partenaires intimes et auxquelles la police a proposé une médiation semblent avoir accepté cette proposition pour de nombreuses raisons, y compris parce qu'elles se sentaient obligées d'accepter. Voir l'étude publiée sous la direction de Daniela Bolívar, d'Ivo Aertsen et d'Inge Vanfraechem, intitulée *Victims and restorative justice: country reports*, Louvain, Belgique : Forum européen pour la justice réparatrice, 2015, p. 70 et suivantes.

83. Päivi Honkatukia, « Victims in the criminal process: vulnerability, services and treatment », rapport de recherche n° 252, Helsinki : institut national de recherche sur les politiques judiciaires, 2011.

la médiation dans les affaires de violence domestique, ainsi que des procédures visant à garantir l'application uniforme de ces critères, ce dont le GREVIO se réjouit.

193. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à instaurer des orientations et des protocoles clairs sur la médiation dans les affaires de violence domestique, en vue de faire en sorte :

- que tous les membres des forces de l'ordre et du ministère public soient bien conscients du fait que la médiation est interdite dans les cas de réitération de la violence ;
- que toutes les propositions de médiation soient acceptées de manière totalement volontaire ;
- qu'une proposition de médiation n'ait pas pour effet d'interrompre l'enquête judiciaire et les poursuites dans les affaires de violence à l'égard des femmes.

De plus, le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à reconsidérer le pouvoir de la police de proposer une médiation en tant que mesure de justice pénale dans les affaires de violence domestique, car le fait de détenir ce pouvoir risque de compromettre l'efficacité des enquêtes judiciaires.

VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

194. Pour que les auteurs de toutes les formes de violence à l'égard des femmes assument pleinement la responsabilité de leurs actes, il faut que les services répressifs et la justice pénale réagissent à ces actes de manière adéquate. Le chapitre VI de la Convention d'Istanbul énumère un ensemble de mesures destinées à faire en sorte que les différentes formes de violence visées par la Convention donnent lieu à des enquêtes judiciaires, à des poursuites et à des condamnations.

A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

195. Les membres des services répressifs finlandais sont chargés de répondre rapidement aux infractions et sont formés à cet effet. Les modifications de la législation introduites en 2011, qui ont érigé les agressions mineures dans des affaires de violence domestique en infractions poursuivies d'office, obligent également les policiers à enregistrer toutes les agressions, y compris les agressions mineures, survenant dans les relations intimes, et d'enquêter sur ces agressions. Le GREVIO salue le fait que la charge ne pèse plus sur la victime mais sur la police, étant donné que cela limite le recours traditionnel à l'appréciation de la police, qui minimise souvent la violence domestique. Il note cependant que certaines préoccupations subsistent quant à la mise en œuvre de cette obligation dans la pratique. À titre d'exemple, il ressort d'une étude que les policiers ne se rendent pas systématiquement sur place en cas de violence domestique mais se contentent parfois de traiter ces incidents au téléphone. Sur les 26 089 demandes d'intervention reçues par la police pour des cas de violence domestique en 2017, des infractions ont été signalées dans seulement 5 554 cas⁸⁴. L'étude a également montré que le fait de se rendre plusieurs fois à la même adresse n'augmentait pas la probabilité que l'infraction soit enregistrée, car la violence domestique est définie de manière stricte, et met l'accent sur la violence physique et les incidents isolés plutôt que sur les comportements caractérisés par la domination et la coercition.

196. Différentes raisons sont invoquées pour justifier le fait que les incidents de violence domestique ne sont pas tous enregistrés : dans l'ensemble, plutôt que d'envoyer le message que tous les incidents de violence domestique (même les agressions mineures) constituent des infractions qui sont prises au sérieux et enregistrées, les policiers finlandais accordent trop d'importance aux preuves de violences physiques, ne recherchent pas systématiquement les facteurs de risque (même lorsqu'ils sont intervenus plusieurs fois à la même adresse) et ne tiennent compte ni du contexte, ni des antécédents de violences, ni de l'analyse visant à déterminer qui est l'auteur principal des violences, de telle sorte qu'en cas de « violence réciproque », les deux protagonistes seront considérés à la fois comme des agresseurs et des victimes. En outre, les membres de la police de proximité qui sont généralement envoyés sur le lieu de l'infraction n'ont reçu aucune formation spécifique sur la violence domestique ou d'autres formes de violence à l'égard des femmes, et ils ne sont pas habilités à arrêter ou à placer en détention les auteurs de violences ni à émettre des ordonnances de protection temporaires.

197. Dans ce contexte, le GREVIO attire l'attention sur la baisse, au cours de ces dernières années, du nombre de policiers en Finlande, qui s'élève actuellement à environ 7 200⁸⁵. Cela représente 137 policiers pour 100 000 habitants, ce qui est de loin le nombre le plus faible de policiers par habitant en Europe⁸⁶. De ce fait, les ressources sont limitées pour faire face au nombre croissant d'infractions poursuivies d'office, comme des agressions mineures dans des cas de violence domestique. Il n'existe que très peu d'unités de police spécialisées dans les affaires de violence domestique, ce qui expliquerait le faible degré de priorité accordé à cette forme de violence. Le fait

84. Données communiquées par le ministère de l'Intérieur.

85. Le nombre de policiers en Finlande a baissé, passant de 7 766 en 2010 à 7 200 en 2016. Chiffres tirés du portail des statistiques – statistiques et études provenant de plus de 22 500 sources ; disponibles à l'adresse : www.statista.com/statistics/540383/finland-number-of-police-officers/.

86. Source: Pordata, Police officers per 100 thousand inhabitants, voir : www.pordata.pt/en/Europe/Police+officers+per+100+thousand+inhabitants-3356, page consultée le 9 mars 2019.

que les policiers proposent régulièrement une médiation aux victimes de violence domestique dans l'espoir de traiter ces affaires à moindre coût donne également une indication sur le degré de priorité accordé à ces affaires dans le cadre des enquêtes et des poursuites.

198. La violence sexuelle, y compris le viol, figure parmi les infractions dont le taux de signalement est le plus faible en Finlande. Selon les estimations, moins de 10 % des viols sont signalés⁸⁷. Parmi les mesures qui existent pour apporter aux victimes de viol l'aide dont elles ont besoin, on peut citer les centres de soutien aux victimes de violences sexuelles récemment établis à Helsinki, dont s'inspireront bientôt plusieurs autres villes (voir chapitre IV), la possibilité de bénéficier d'une assistance offerte par une personne chargée du soutien aux victimes dès le premier entretien avec la police, et le droit des victimes, en particulier les victimes de violence sexuelle, d'être entendues par une personne du même sexe.

199. Le GREVIO salue ces mesures mais note qu'avec seulement 15 % de femmes dans la police finlandaise, il est difficile de faire en sorte que toutes les femmes victimes puissent être entendues par des femmes. En 2019, 49 % des élèves agents de police sont des femmes, proportion la plus élevée jamais atteinte, ce qui, dans l'avenir, améliorera l'équilibre entre les femmes et les hommes dans la police. Il existe peu d'informations sur la fréquence d'utilisation, par les femmes victimes, du droit d'être entendues par une policière, sur la manière dont les victimes sont informées de ce droit et sur l'incidence du nombre peu élevé de policières. Par ailleurs, les personnes chargées du soutien aux victimes et les avocats semblent être rarement disponibles pour venir en aide aux femmes dès les premiers stades de l'enquête. La pratique policière semble varier à cet égard : les victimes sont parfois interrogées très tôt, souvent immédiatement après l'incident, alors que dans d'autres cas, elles doivent attendre très longtemps avant d'être entendues. Des problèmes de cohérence se posent alors; en effet, les femmes qui sont entendues tôt sont encore sous le choc de l'incident, mais livrent des témoignages plus nuancés à un stade ultérieur de la procédure pénale. En moyenne, les enquêtes sur les viols (tentatives) prennent environ 200 jours, ce qui semble dissuader les victimes de signaler ces actes. Les femmes migrantes, en particulier celles qui se livrent à la prostitution, semblent éviter de signaler des viols et des violences sexuelles, de crainte d'être accusées de vendre des services sexuels – ce qui constitue un motif d'expulsion en vertu de l'article 148 de la loi finlandaise sur les étrangers.

200. En outre, il existe de nettes différences en Finlande en ce qui concerne l'issue des enquêtes policières sur les viols et les agressions sexuelles. Selon une étude, les taux d'élucidation oscillent entre 85,4 % (à Oulu) et 49,3 % (à Lahti), et la moyenne nationale s'élève à 67,9 %⁸⁸. Le GREVIO salue le fait que le Conseil national de la police a été invité à rendre compte au ministère de l'Intérieur des raisons d'une telle disparité de ces taux dans les affaires de viol ; le GREVIO n'a cependant pas pu consulter la réponse du Conseil national de la police.

201. Enfin, des préoccupations ont été soulevées en ce qui concerne la capacité des services répressifs finlandais à détecter les infractions « liées à l'honneur » et à mener des enquêtes appropriées. Apparemment, cette insuffisance tient surtout au fait que les policiers ne connaissent pas bien la dynamique sous-jacente et n'y sont pas assez sensibilisés, ce qui semble réduire leur capacité à assurer la sécurité et la protection des victimes de ces infractions⁸⁹.

202. Compte tenu de ce qui précède, le GREVIO note avec préoccupation que des efforts supplémentaires doivent être déployés pour garantir une réponse rapide et appropriée des services répressifs compétents en ce qui concerne toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. Cela nécessiterait de prendre plusieurs mesures, dont une augmentation des ressources humaines, la formation ciblée et la spécialisation des policiers, y compris les policiers de proximité, sur les différentes formes de violence, l'élaboration de listes de points à vérifier et de lignes directrices ainsi que leur mise en œuvre. Le GREVIO s'inquiète de l'absence de plan spécifique dans les institutions de justice pénale et de l'absence d'approche coordonnée entre les différents

87. Rapport soumis au GREVIO par Amnesty International, p. 7.

88. Étude publiée dans le *Helsingin Sanomat*, 26 janvier 2017.

89. Ligue finlandaise pour les droits humains, « Honour conceptions and violence » (2016), étude déjà mentionnée dans la note de bas de page n° 7, pp. 140-1.

acteurs de la justice pénale sur la manière de satisfaire aux exigences de la Convention d'Istanbul dans le domaine de la justice pénale pour les victimes de violence domestique.

203. Le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à doter tous les services répressifs concernés des ressources, connaissances et pouvoirs nécessaires pour répondre rapidement et de manière adéquate à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, notamment en augmentant le nombre de femmes dans la police et en chargeant la police d'orienter les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique vers des services de soutien spécialisés pour les femmes, afin que les victimes reçoivent un soutien adéquat.

2. Le rôle des services de poursuite et les taux de condamnation

204. Les lignes directrices publiées par le Parquet général en 2016 précisent que les infractions commises à l'égard des femmes et des enfants doivent être traitées avec diligence – en raison de la nature des infractions et de l'importance d'obtenir des preuves, qui reposent souvent exclusivement sur le témoignage de la victime. Les policiers sont donc tenus d'informer immédiatement les services de poursuite des cas graves afin de garantir une coopération effective dans le cadre de l'enquête.

205. Les données qui sont disponibles sur le nombre de cas de violence domestique et de viol ayant donné lieu à des poursuites, par exemple, suscitent des préoccupations quant à la déperdition, que le GREVIO souhaite examiner. Comme indiqué ci-dessus, seuls 20 % des cas de violence domestique signalés à la police sont officiellement enregistrés par la police, soit environ 5 500 chaque année. Sur ce nombre, environ la moitié sont transmis aux services de poursuite⁹⁰. Aucune information n'est disponible sur l'issue de ces poursuites.

206. Bien qu'un nombre croissant de cas de viols aient été portés à la connaissance du procureur, le nombre d'affaires dans lesquelles le procureur a décidé de ne pas engager de poursuites a augmenté⁹¹. Cela signifie que les femmes qui signalent un viol à la police n'ont que très peu de chances de voir leur affaire jugée au tribunal et que seulement 15,5 % environ des viols signalés aboutissent à une condamnation. Parmi les facteurs qui contribuent à ces niveaux élevés de déperdition figurent la qualité des enquêtes policières (voir ci-dessus) ainsi que la définition inappropriée du viol, ce qui se traduit par un recours excessif aux preuves de violences. Des avocats et des services spécialisés de soutien aux femmes ont fait part de leurs préoccupations au GREVIO en ce qui concerne l'utilisation, par les services répressifs et les services de poursuite, de mythes et de préjugés négatifs sur les femmes lorsqu'il s'agit d'apprécier la crédibilité des victimes de violences sexuelles. Un des exemples cités est la conviction que les femmes handicapées ne sont pas considérées comme crédibles et ne font donc pas de bons témoins, ce qui participe à la décision de clore l'affaire.

207. Les études réalisées jusqu'à présent en Finlande n'ont pas porté sur le pouvoir d'appréciation exercé par le parquet dans les affaires de viol et n'ont pas non plus mis en évidence les raisons de la déperdition. Une tendance préoccupante montre qu'il existe une corrélation entre, d'une part, le temps qui s'est écoulé entre l'incident de viol/d'agression sexuelle et le signalement, et, d'autre part, les chances de condamnation. Ainsi, lorsque la police reçoit un signalement immédiatement après l'incident, les chances de condamnation sont plus élevées. Si le signalement intervient dans les deux heures qui suivent l'incident, les chances de condamnation sont de 75 %. S'il existe un laps de temps compris entre un jour seulement et moins d'une semaine, pendant lequel un examen médical peut être effectué, les chances d'obtenir une condamnation passent à 50 %⁹². En cas de délai supérieur à une semaine, les chances de condamnation chutent à 10-30 %. Or, la Cour suprême a

90. En 2017, la police a transféré 2 361 cas de violence domestique au parquet, pour une moyenne de 25 500 demandes d'intervention reçues chaque année par la police. Données communiquées par le ministère de l'Intérieur.

91. Selon le rapport soumis au GREVIO par Amnesty International, entre 2011 et 2015, environ 1 160 cas de viols ont été signalés chaque année à la police, dont 686 ont été transférés au parquet. Les services de poursuite ont clos plus de 30 % des affaires de viol.

92. Fighting the lottery – Overcoming barriers to justice for women rape survivors in Finland, section finlandaise d'Amnesty International, 2019, p. 43.

estimé dans un arrêt qu'un retard dans le signalement d'un incident ne doit pas être considéré comme un élément justifiant de remettre en cause la crédibilité de la victime. Ces données mettent aussi en évidence le problème du recours excessif aux preuves médico-légales, qui peut avoir des conséquences importantes pour les victimes qui tardent à signaler un incident.

208. Des cas d'utilisation de mythes et de stéréotypes concernant les femmes et le viol au niveau des juridictions pénales semblent être rapportés régulièrement⁹³. En l'absence de règle explicite interdisant de faire référence aux antécédents sexuels de la victime pendant son interrogatoire par la partie adverse, les juges sont réticents à intervenir, de crainte de limiter le droit de l'accusé à un procès équitable. De plus, le niveau de preuve exigé semble être élevé pour l'infraction qui consiste à préparer une infraction aggravée portant atteinte à la vie ou à la santé dans des affaires « liées à l'honneur » (Code pénal, chapitre 21, article 6a) ; peu d'importance est accordée aux considérations liées au genre qui ont conduit l'auteur à commettre l'acte. Il est par conséquent difficile de faire en sorte que les auteurs d'actes de violence « liée à l'honneur » assument la responsabilité de leurs actes⁹⁴.

209. Le GREVIO s'inquiète des taux élevés de déperdition concernant plusieurs formes de violence à l'égard des femmes, en particulier la violence domestique et le viol, et de l'absence d'efforts déployés pour connaître les causes de cette déperdition. Des mesures supplémentaires doivent être prises pour que le système pénal rende justice aux victimes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes.

210. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à recenser et traiter sans tarder tous les problèmes qui peuvent entraîner une déperdition dans les affaires de viol ou de violence domestique et dans les affaires concernant toute autre forme de violence à l'égard des femmes, en vue d'accroître le nombre de condamnations.

B. Appréciation et gestion des risques (article 51)

211. Depuis 2010, les services sociaux et les professionnels de santé, ainsi que les services répressifs, sont formés à l'évaluation des risques de violence entre partenaires intimes dans des cas individuels, à l'aide de l'outil de la conférence d'évaluation interinstitutionnelle des risques (MARAC), initialement mis en place au Royaume-Uni. Cet outil, qui a été déployé dans toute la Finlande, est actuellement utilisé dans 90 municipalités. Un cas peut être examiné au sein du groupe de travail de la MARAC si des professionnels ont identifié une personne en danger ou si la police est intervenue plus de trois fois dans la même famille au cours d'une année. Au sein du groupe de travail, un large éventail de professionnels, y compris des organisations de soutien aux victimes comme RIKU ou des services de soutien aux femmes, évaluent la situation avec le consentement explicite de la victime. Le but est d'améliorer la sécurité de la victime. Bien que ce système semble bien fonctionner, le GREVIO tient à rappeler la nécessité de veiller à ce que, dans la pratique, le travail pluri-institutionnel se concentre sur les droits humains et sur la sécurité des victimes, tout en permettant la représentation des victimes par un service de soutien spécialisé pour les femmes, qui

93. Informations communiquées par des avocats et des services de soutien spécialisés lors de la visite d'évaluation. Voir aussi Helena Jokila, *Tahdonvastainen suostumus ja liiallisen luottamuksen hinta: Raiskauksen ja muiden seksuaalirikosten oikeudellisen tiedon konstruktio* [Consent against one's will and the price of undue trust. The legal constructions of knowledge in Finnish sexual crimes], université d'Helsinki, 2010, voir : <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/18334>.

94. Dans une affaire concernant un cas présumé de violences liées à l'honneur, la cour d'appel a considéré qu'il n'existait pas suffisamment de preuves que l'homme mis en cause aurait élaboré un plan détaillé pour tuer sa sœur, mais seulement qu'il avait une disposition à passer à l'acte si l'occasion se présentait. Les caractéristiques de l'infraction ayant pour objectif de préparer une infraction n'étaient pas réunies. La décision a fait l'objet d'un recours auprès de la Cour suprême, qui a confirmé le verdict de la cour d'appel (KKO:2017:52). Cependant, peu de temps après, la Cour suprême administrative a statué sur une affaire concernant l'expulsion de Finlande de cet homme (KHO:2017:52). La Cour suprême administrative a conclu qu'il pouvait être expulsé sur la base du verdict d'agression (une peine de six mois avec sursis assortie d'une surveillance pendant un an et trois mois) et de son comportement violent, que l'agresseur imputait à sa culture ; la juridiction a estimé que l'agresseur avait ainsi montré qu'il ne respectait pas les valeurs consacrées par la Constitution et les conventions internationales auxquelles la Finlande est partie. L'homme a été considéré comme représentant un danger pour la sécurité d'autrui. L'arrêt comprend une analyse de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme sur les expulsions.

inspire confiance aux victimes, pour garantir la protection des droits des victimes et la prise en compte de leurs besoins.

212. Une évaluation a montré que, s'il existe de nombreux groupes de travail « MARAC » à travers le pays, il reste à faire en sorte que cet outil d'évaluation des risques et de gestion de la sécurité soit utilisé de manière systématique et globale⁹⁵. En Finlande, il semble être très courant de posséder des armes à feu ; il importe donc de veiller à ce que les mesures de protection tiennent compte de la question de savoir si l'auteur des violences possède des armes à feu ou y a accès. L'outil de la MARAC est davantage utilisé dans les municipalités où la coopération interinstitutionnelle fait partie intégrante de la réponse des acteurs locaux à la violence domestique. Dans plus de 80 % des cas pris en charge par le biais de la MARAC, la violence avait cessé six mois après l'engagement du processus.

213. Le GREVIO note avec inquiétude que les services répressifs sont les moins enclins à utiliser l'outil de la MARAC. Dans le contexte du nombre élevé d'interventions policières pour des cas de violence domestique (environ 26 000 chaque année), dont 20 % seulement sont enregistrés, cela suscite des préoccupations quant à la mesure dans laquelle la police applique systématiquement des procédures d'évaluation des risques et de gestion de la sécurité. Il ne semble pas exister de normes ni de protocoles pour les membres des forces de l'ordre – et ce malgré la recommandation figurant dans le rapport de 2012 sur les meurtres intrafamiliaux établi par l'Institut national de la santé et de la protection sociale et le ministère de la Justice : il était recommandé aux autorités d'utiliser systématiquement la MARAC comme outil de contrôle lorsque la personne qui les prévient fait état de violences ou d'un risque de violences.

214. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à veiller à ce que, dans les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, une évaluation des risques et une gestion de la sécurité systématiques et sensibles au genre deviennent la procédure standard pour tous les services concernés, notamment les services de justice pénale, et à ce que soit réalisé dans toutes les régions un travail interinstitutionnel efficace, fondé sur les droits humains et la sécurité de chaque victime ; ce faisant, il importe aussi de veiller à ce que les droits et les besoins des enfants soient représentés par des services de soutien spécialisés pour les femmes.

C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)

215. En Finlande, le droit pénal prévoit des ordonnances de protection (ordonnances d'injonction) qui sont régies par la loi relative aux ordonnances d'injonction. Cette loi fait la distinction entre les ordonnances de protection temporaires, délivrées à titre de mesure d'urgence, et les ordonnances de protection de plus longue durée. Des ordonnances de protection temporaires peuvent être délivrées immédiatement par des fonctionnaires habilités à procéder à des arrestations (officiers de police et procureurs) ainsi que par les tribunaux de district (chapitre 3, article 11 (2)), à condition que les deux parties aient été entendues. Ces mesures temporaires doivent être soumises au tribunal compétent en vue de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel dans un délai de trois jours. Des ordonnances de protection de plus longue durée peuvent uniquement être émises par des tribunaux de district après audition des deux parties et des éventuels témoins de l'affaire.

216. La loi relative aux ordonnances d'injonction établit aussi une distinction entre les ordonnances de protection qui concernent des membres de la famille partageant un domicile de manière permanente (ordonnances d'éloignement intra-familial), et celles qui sont imposées à quiconque est soupçonné d'avoir commis, ou menace de commettre, une infraction portant atteinte à la vie, à la santé, à la liberté ou à la vie privée d'autrui. Les deux ordonnances interdisent les contacts avec la personne protégée, mais seule l'« ordonnance d'éloignement intra-familial » permet d'expulser une personne du domicile partagé avec la personne protégée – pour une durée maximale de trois mois, renouvelable une fois. Les ordonnances d'injonction étendues élargissent la protection à des lieux

95. M. Piispa et M. October, étude sur un outil d'intervention efficace dans les cas de violences répétées entre partenaires, 2017, déjà mentionnée dans la note de bas de page n° 62.

spécifiques comme le lieu de travail, une maison de vacances ou d'autres lieux qui seront précisés dans l'ordonnance (chapitre 1, article 3 (3)).

217. Le GREVIO salue la possibilité d'expulser en urgence un auteur de violence domestique du domicile commun en cas de danger immédiat – et il salue le fait que des ordonnances d'injonction peuvent être imposées dans un grand nombre de situations où des personnes sont en danger. La loi relative aux ordonnances d'injonction et sa mise en œuvre par les autorités finlandaises soulèvent néanmoins un certain nombre de préoccupations, que le GREVIO souhaite examiner en détail.

218. Premièrement, la définition actuelle de l'« ordonnance d'éloignement intra-familial » ne semble pas se conformer pleinement aux exigences qui doivent être remplies en ce qui concerne les ordonnances d'urgence d'interdiction prévues à l'article 52 car ce type d'ordonnance n'est proposé qu'aux victimes qui partagent un domicile de manière permanente. Les victimes qui partagent un domicile avec leurs partenaires intimes de manière plus ponctuelle ne semblent pas remplir les conditions requises pour demander l'éloignement de la personne violente. Bien qu'elles puissent demander une ordonnance d'injonction simple, il s'agit d'une interdiction de contacts, et non de l'éloignement du domicile commun (temporaire).

219. En 2016, sur les 1 591 ordonnances d'injonction délivrées, 426 imposaient une interdiction de contacts entre des (anciens) concubins ou époux. En l'absence d'obligation d'indiquer la relation entre les personnes concernées, ce nombre est susceptible d'être plus élevé ; il n'est donc pas possible de tirer de conclusions sur la fréquence à laquelle des ordonnances d'injonction sont utilisées pour des partenaires qui ne vivent pas sous le même toit ou pour d'anciens partenaires. Il serait néanmoins important d'évaluer cet aspect, en particulier dans la mesure où les « ordonnances d'éloignement intra-familial » nécessitent d'apporter la preuve de menaces et de risques plus graves (chapitre 1, article 2 (2)) par rapport à une ordonnance d'injonction générale (chapitre 1, article 1 (1)). Le GREVIO note aussi avec préoccupation que l'ordonnance d'éloignement du domicile commun expire au bout de trois mois et ne peut être renouvelée qu'une seule fois, pour la même durée, tandis que les ordonnances d'injonction simples sont délivrées pour une durée maximale de 12 mois.

220. Deuxièmement, des ordonnances d'urgence d'interdiction peuvent être délivrées d'office, mais les policiers qui répondent à un appel d'urgence en cas de violence domestique ne sont pas tous habilités à émettre une telle ordonnance. Souvent, les victimes doivent donc demander l'ordonnance elles-mêmes, à moins que les policiers de proximité n'avertissent des policiers de grade supérieur, qui font ensuite la demande au nom de la victime (chapitre 2, article 5 (1)). Le GREVIO attire l'attention sur le fait que, en tant que mesures de protection, les ordonnances d'urgence d'interdiction ne doivent pas dépendre de la volonté de la victime mais doivent immédiatement être émises d'office, dans le cadre de l'obligation incombant à l'État de prévenir tout acte de violence visé par la Convention d'Istanbul qui pourrait être commis par un acteur non étatique (article 5, paragraphe 2, de la Convention). Dans ce contexte, le GREVIO note avec satisfaction que les policiers de proximité ont pour consigne d'informer leurs supérieurs d'une situation de danger immédiat, de manière à ce que des ordonnances d'urgence d'interdiction soient émises rapidement.

221. Troisièmement, même lorsque la police a la pouvoir de procéder à des expulsions, elle ne prend que très rarement une telle mesure : seules 80 « ordonnances d'éloignement intra-familial » semblent avoir été émises pour permettre aux victimes de rester dans leur domicile. Pourtant, selon l'article 52 de la Convention, des ordonnances d'urgence d'interdiction doivent être émises dans des situations de danger immédiat. Pour qu'une telle ordonnance puisse être émise, il n'est pas nécessaire que la victime soit en danger de mort ou risque de subir des violences graves ; cette condition serait inacceptable. Une ordonnance devrait aussi être émise pour des violences moins graves. En Finlande, 1 500 ordonnances d'injonction simples sont émises tous les ans contre des hommes⁹⁶. Alors que l'on compte plus de 25 000 demandes d'intervention pour violence domestique (et plus de 5 000 cas enregistrés), le nombre d'hommes violents expulsés du domicile commun semble extrêmement faible. Bien que les procureurs soient en mesure de délivrer des ordonnances

96. Données communiquées par le ministère de l'Intérieur. Elles n'indiquent ni la relation entre l'auteur et la victime ni l'objet de l'ordonnance.

d'urgence d'interdiction après le transfert de l'affaire par la police, ils ont tendance à se fonder sur l'évaluation de la police.

222. Si le GREVIO constate un niveau élevé d'engagement parmi les membres de la police et des services de poursuite finlandais pour garantir la sécurité des femmes, ces agents ne semblent cependant pas se rendre compte des effets positifs que peuvent avoir les ordonnances d'urgence d'interdiction et les ordonnances de protection. Cette situation est peut-être le résultat d'une insuffisance de normes et d'orientations émanant de la hiérarchie, ainsi que d'une formation très peu développée sur la manière d'appliquer et de faire respecter ces ordonnances. Le GREVIO rappelle que les ordonnances d'urgence d'interdiction visent à assurer la sécurité des victimes de violence domestique dans le plein respect de leur droit de rester chez elles. L'objectif est d'instaurer une distance physique entre la victime et l'auteur des violences en éloignant ce dernier plutôt que de déraciner les victimes et leurs enfants. C'est pourquoi ces ordonnances sont un élément important dans la prévention et la lutte contre la violence domestique et d'autres formes de violence à l'égard des femmes, et il incombe aux services répressifs de faire en sorte que ces mesures inspirent confiance, en les présentant positivement et en veillant attentivement à ce qu'elles soient respectées. Le nombre de violations d'ordonnances d'injonction en Finlande est élevé⁹⁷, ce qui semble dissuader de nombreux professionnels de les utiliser. Conscient de la difficulté de vérifier 24 heures sur 24 et sept jours sur sept que les ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection sont bien respectées, le GREVIO attire l'attention sur la possibilité d'utiliser des outils électroniques comme les alarmes avertissant d'une agression, de prendre régulièrement des nouvelles de la victime par téléphone et d'organiser des réunions de suivi avec l'auteur des violences pour lui expliquer en quoi consiste l'ordonnance et quelles seraient les conséquences d'une violation.

223. Une autre raison qui pourrait expliquer le faible nombre d'ordonnances d'urgence d'interdiction et d'ordonnances d'injonction simples tient au fait que les victimes prennent un risque financier lorsqu'elles s'adressent à la justice en vue d'obtenir ces ordonnances. En effet, la victime peut être exonérée des frais de procédure correspondants seulement si sa demande est acceptée ou si elle bénéficie d'une aide juridique. Pour de nombreuses victimes de violence domestique et de harcèlement, cela représente une charge financière ou administrative excessive, interdite par l'article 53, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

224. Enfin, le GREVIO constate avec préoccupation que des exceptions peuvent être prévues dans le cadre des ordonnances de protection pour permettre la communication autour des enfants. Le chapitre 1, article 3 (4), de la loi relative aux ordonnances d'injonction autorise spécifiquement les contacts « qui sont dûment justifiés et manifestement nécessaires ». Les ordonnances doivent définir, au cas par cas, comment organiser les contacts nécessaires. Les droits de visite et les contacts généraux avec les enfants relèvent de cette disposition, à moins que l'ordonnance soit émise dans l'intérêt de l'enfant. Dans ce contexte, le GREVIO rappelle que les ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection servent à instaurer, entre la victime et le partenaire violent, la distance dont la victime a besoin, d'un point de vue physique mais aussi émotionnel. Autoriser des contacts concernant les enfants, de même qu'imposer à la victime de violences de faciliter les visites, est contraire à l'objectif visé. Ces interdictions, qui sont des mesures temporaires destinées à assurer la sécurité de la victime, devraient être absolues et la protection ne devrait pas être compromise par les droits parentaux.

225. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à intensifier leurs efforts pour accroître le recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection en promouvant leur utilité et en assurant le contrôle attentif du respect de ces ordonnances. À cet égard, le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à évaluer le niveau de mise en œuvre de la loi relative aux ordonnances d'injonction, en vue de déceler d'éventuels obstacles dans le texte de la loi ou dans sa mise en œuvre pratique et de les lever. De plus, le GREVIO encourage vivement les autorités répressives finlandaises à orienter activement les victimes vers des services de soutien spécialisés pour les femmes, qui aident les victimes à exercer leur droit à des mesures de protection. Enfin, le GREVIO encourage vivement les autorités

97. En 2016, 1 070 violations d'ordonnances d'injonction au total ont été signalées à la police, contre 972 en 2015. Données communiquées par le ministère de l'Intérieur.

finlandaises à mettre fin à la pratique consistant à autoriser des exceptions aux interdictions de contacts.

D. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire (article 55, paragraphe 2)

226. En Finlande, en vertu de la loi de procédure pénale, toute partie lésée dans une affaire d'infraction sexuelle ou dans une affaire d'homicide ou d'atteinte à l'intégrité physique - sauf s'il s'agit d'une agression mineure - a droit à l'assistance d'un avocat (article 1a). Dans les affaires d'homicide et d'atteinte à l'intégrité physique, la désignation d'un avocat chargé d'accompagner les victimes doit être justifiée compte tenu de la relation entre la partie lésée et le suspect. Lorsqu'un tel avocat est désigné, il peut assister les victimes dès le stade de l'enquête préliminaire. Dans ce cas, la rémunération de la personne chargée du soutien aux victimes et/ou de l'avocat est prise en charge par l'État.

227. Le GREVIO salue le fait qu'un avocat peut être sollicité dès le signalement de l'infraction et avant que la victime ne fasse sa première déclaration. La plupart de ces avocats viennent du service public d'aide juridique et sont des généralistes, car ils traitent un large éventail d'affaires. Des préoccupations ont été communiquées au GREVIO selon lesquelles les avocats qui dispensent une aide juridique aux victimes n'ont peut-être pas l'expérience ni la formation nécessaires pour comprendre la dimension de genre de la violence et des traumatismes.

228. En plus de bénéficier d'une représentation en justice, ou à la place de cette représentation, les victimes peuvent demander la présence d'une personne chargée du soutien aux victimes. Si cette disposition est en soi très positive, le GREVIO note cependant avec une certaine inquiétude que ces personnes sont souvent mises à disposition par « Victim Support Finland » (RIKU), qui est un service de soutien général pour les victimes, et non pas un service de soutien spécialisé pour les femmes. En cas de violence à l'égard des femmes et de leurs enfants, ces services spécialisés devraient être en mesure de proposer un soutien global, pour éviter que les victimes soient adressées successivement à différentes structures. Or, étant donné que la Finlande manque actuellement de services spécialisés, il arrive souvent que des femmes ne puissent pas être accompagnées par une personne spécialisée dans le cadre de la procédure judiciaire.

229. Bien que les services répressifs soient tenus d'informer les victimes de leur droit de bénéficier de l'assistance d'un avocat et/ou d'une personne chargée du soutien aux victimes, le GREVIO note le manque de connaissances et d'études sur les questions de savoir comment l'accès à ce droit est facilité, dans quelle mesure il est utilisé dans la pratique (notamment à quel stade de la procédure pénale les victimes l'exercent) et quelle est l'incidence sur l'issue de la procédure pénale. Parmi les préoccupations dont les avocats et les représentants de la société civile ont fait part au GREVIO figurent la charge administrative pour les policiers, leur tendance à garantir l'assistance d'un avocat uniquement lorsque les victimes demandent une indemnisation, et l'absence générale de spécialisation des avocats commis dans des affaires qui relèvent du champ d'application de la Convention d'Istanbul (violence domestique, infractions sexuelles etc.). Cela met en évidence la nécessité urgente d'instaurer un système qui informerait instantanément les services de soutien spécialisés pour les femmes, afin qu'un soutien proactif soit apporté rapidement aux victimes, dans le but de garantir l'accès des victimes à une protection et à la justice.

230. Compte tenu du stress et du traumatisme subis par une victime lors d'une procédure en justice, en particulier lors de l'interrogatoire offensif mené par la défense de la partie adverse, les avocats des victimes et les personnes chargées du soutien aux victimes jouent un rôle important pour faciliter l'accès des victimes à des mesures de protection, pour réduire le stress des victimes et pour garantir l'accès des victimes aux droits et à la justice. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à faire en sorte que soit facilité, dans la pratique, l'accès des femmes à des avocats et à d'autres personnes chargées du soutien aux victimes, par des services de soutien spécialisés pour les femmes qui proposent un soutien global et qui permettent donc d'éviter le traumatisme secondaire causé par des

orientations successives vers différentes structures dans les cas de violence domestique et de viol.

E. Aide juridique (article 57)

231. Lorsque des femmes demandent à se faire représenter en justice dans des affaires concernant des infractions qui ne sont pas prévues à l'article 1a de la loi finlandaise de procédure pénale, elles peuvent en principe bénéficier d'une aide gratuite pour les audiences devant le tribunal. Cet aspect est particulièrement important pour les femmes ayant de faibles revenus qui souhaitent intenter une action en justice lorsqu'elles ont été victimes d'agressions mineures commises par un partenaire ou un conjoint ou lorsqu'elles ont été victimes de harcèlement. Les ressources financières dont dispose une victime sont le seul critère à être pris en considération ; il servira à déterminer si une représentation en justice doit être accordée gratuitement ou en contrepartie d'une petite somme.

232. Des préoccupations relatives à la qualité et à l'expérience des avocats du service public d'aide juridique ont été soulevées. Les modifications apportées en 2016 à la loi sur les étrangers ont supprimé la possibilité de recevoir gratuitement des conseils juridiques lors des entretiens menés dans le cadre de la procédure d'asile. Cette suppression touche les demandeuses d'asile qui fondent leurs demandes sur des persécutions spécifiquement liées au genre (voir chapitre VII). De telles affaires nécessitent une interprétation nuancée de la dimension de genre qui caractérise la violence à l'égard des femmes, ainsi que des questions de peur et de traumatisme. Une spécialisation de la représentation juridique, au stade le plus précoce possible, est donc de la plus haute importance pour constituer un dossier solide et pour présenter une demande bien étayée.

233. Peu d'informations ont été communiquées concernant la procédure de demande d'aide juridique. Des avocats et des représentants d'organisations de la société civile ont indiqué que les victimes la perçoivent comme contraignante et bureaucratique. En outre, en ce qui concerne les ordonnances d'injonction, les victimes ne savent pas, avant de soumettre leur demande, si elles remplissent ou non les conditions requises pour bénéficier d'une aide juridique. Cela fait peser une charge inutile sur les victimes de violence domestique.

234. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à examiner comment les modifications introduites en 2016 dans la loi sur les étrangers influent sur l'aide juridique gratuite, en vue de garantir que les femmes continuent à avoir accès à la justice grâce à une représentation juridique de grande qualité et en vue de lever les obstacles administratifs ou procéduraux qui les empêcheraient d'obtenir une aide juridique.

VII. Migration et asile

235. Dans le domaine des migrations et de l'asile, la Convention d'Istanbul exige avant tout que les lois relatives au statut de résident et les procédures d'asile ne négligent pas la situation des femmes qui vivent dans une relation violente, qui sont victimes d'exploitation et de violence sexuelles ou qui subissent d'autres formes de violence fondée sur le genre. Les lois relatives au statut de résident doivent prévoir la possibilité de délivrer des permis de résidence autonomes aux femmes qui sont dans des situations particulières (article 59). En ce qui concerne les procédures d'asile, elles doivent tenir compte du genre et permettre aux femmes de décrire tout ce qu'elles ont vécu ; pareillement, les motifs de persécution doivent être interprétés de manière sensible au genre. Cela suppose que les procédures d'accueil et les services de soutien aux demandeurs d'asile soient eux aussi sensibles aux besoins des femmes victimes de violences ou exposées à un risque de violence (article 60).

A. Migration (article 59)

236. La loi finlandaise sur les étrangers énonce toutes les règles relatives aux visas, à l'asile, au statut de réfugié et à la protection subsidiaire, aux permis de séjour et de travail, au rapatriement et à la rétention administrative. Le droit à un permis de résidence autonome pour les victimes de violence domestique a été ajouté à l'article 54, paragraphe 7, de la loi sur les étrangers en août 2015. En vertu de cette disposition, toute personne qui s'est vu délivrer un permis de résidence en raison de liens familiaux peut bénéficier d'un permis de résidence temporaire prolongé lorsqu'il a été mis un terme à ces liens familiaux – si la personne se trouve dans une situation particulièrement difficile en raison des violences qui lui sont infligées (ou qui sont infligées à son enfant) par le membre de la famille à l'origine du regroupement familial et s'il ne serait pas raisonnable de ne pas autoriser la victime à rester en Finlande. En outre, la victime peut aussi être autorisée à rester sur le territoire finlandais après avoir quitté son conjoint violent à l'origine du regroupement, compte tenu des liens étroits qu'elle entretient avec la Finlande. Cette décision est prise indépendamment des raisons pour lesquelles le permis initial a été délivré. Des migrants qui ont rejoint en Finlande des demandeurs d'asile reconnus ou des titulaires d'une protection subsidiaire peuvent donc également bénéficier de cette disposition.

237. Le GREVIO salue l'introduction d'une disposition spécifique en réponse à l'obligation énoncée à l'article 59, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul. Il note cependant que des obstacles subsistent dans sa mise en œuvre pratique. À titre d'exemple, le Service de l'immigration finlandais (MIGRI) semble accorder une grande importance à la nécessité, pour les personnes demandant à rester en Finlande, de produire des preuves solides des violences subies, comme des rapports de police ou des condamnations pénales. Cette exigence semble régulièrement poser des difficultés aux femmes issues de l'immigration en Finlande ; en effet, pour de nombreuses raisons, elles ne vont pas voir les autorités pour décrire les violences qu'elles subissent mais préfèrent se tourner vers des services dirigés par des ONG. Les services de soutien pour les femmes reçoivent souvent des demandes d'aide dans des affaires où des femmes migrantes se sont vu refuser la prolongation de leur permis de résidence après avoir quitté leur conjoint à l'origine du regroupement en raison des graves violences qu'il leur faisait subir⁹⁸. Ces services de soutien peuvent fournir des informations utiles concernant la situation des femmes qui ont fait une demande de permis de résidence autonome ; ces informations devraient être exploitées. Le GREVIO note cependant que les avis élaborés par les autorités de protection sociale sont aussi considérés comme des éléments de preuve, ce qui facilite l'obtention, par les victimes, d'un permis de résidence autonome.

238. Faute d'informations concernant, d'une part, le nombre de demandes présentées au MIGRI sur le fondement de l'article 54, paragraphe 7, de la loi sur les étrangers, et, d'autre part, les suites données à ces demandes, il n'est pas possible d'évaluer dans quelle mesure une femme migrante a réellement la possibilité de quitter son partenaire ou conjoint violent sans crainte d'être expulsée. Cela est particulièrement préoccupant dans le contexte d'un exercice de recensement du

98. Informations obtenues auprès de services de soutien pour les femmes pendant la visite d'évaluation du GREVIO en Finlande.

gouvernement qui montre un taux de prévalence accru de violence domestique chez les femmes qui viennent en Finlande pour se marier⁹⁹.

239. Le GREVIO est particulièrement préoccupé par la situation des nombreuses jeunes femmes qui viennent en Finlande pour se marier et qui dépendent de leur conjoint et de leur belle-famille pour obtenir des informations et de l'aide concernant le finnois, la société finlandaise, leurs droits et leurs obligations. Cette dépendance est facilement exploitée par des conjoints violents, qui peuvent faire croire à leur jeune épouse que le fait de quitter un conjoint violent à l'origine du regroupement se soldera par une expulsion, souvent sans ses enfants. La pratique du MIGRI qui consiste à séparer les mères de leurs enfants dans le cadre d'expulsions a effectivement défrayé la chronique¹⁰⁰ et a touché plusieurs femmes victimes de violence domestique qui ont demandé de l'aide à des services de soutien spécialisés¹⁰¹.

240. Le GREVIO encourage le Service de l'immigration finlandais à reconnaître les difficultés particulières que l'annulation d'un permis de résidence peut entraîner pour les femmes étrangères en Finlande qui sont victimes de la violence de leur conjoint ou partenaire à l'origine du regroupement familial, en particulier lorsque cette annulation peut conduire une femme à être séparée de ses enfants.

241. Le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à faire en sorte que la crainte d'être expulsées de Finlande, avec ou sans leurs enfants, n'empêche pas les femmes migrantes de quitter leur conjoint ou partenaire violent. Pour cela, il faut informer les femmes migrantes qui viennent d'arriver de leurs droits, y compris la possibilité d'obtenir un permis de résidence autonome après avoir quitté un conjoint ou partenaire violent. Il faut aussi sensibiliser les agents des services de l'immigration et renforcer leurs capacités pour leur permettre de mieux comprendre le traumatisme et la victimisation des femmes qui sont séparées de leurs enfants car leur choix de se soustraire à une relation violente s'est traduit par leur expulsion de Finlande.

242. Enfin, le GREVIO exhorte les autorités finlandaises, en particulier le Service de l'immigration finlandais, à prendre toutes les mesures nécessaires pour supprimer les exigences trop élevées en matière de preuves, comme la condamnation pénale de la personne violente, pour demander une prolongation du permis de séjour sur le fondement de l'article 54, paragraphe 7, de la loi sur les étrangers.

B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)

243. À l'instar d'autres pays européens, la Finlande a enregistré une hausse des demandes d'asile en 2015 et 2016, ce qui a engendré un certain nombre de difficultés concernant l'accueil des demandeurs d'asile et le traitement des demandes. Les autorités ont été en mesure de surmonter la plupart de ces difficultés puisque le nombre de demandes a chuté à un peu plus de 5 000 en 2017¹⁰².

99. Étude cartographique réalisée par un groupe de travail du ministère de l'Intérieur (2008-2009), D Bill HE 211/2018.

100. Voir Yle Uutiset (news report) :

https://yle.fi/uutiset/osasto/news/interior_minister_calls_for_probe_over_decision_to_deport_iraqi_mother_father_and_baby_to_stay_in_finland/8932519.

101. Informations obtenues auprès de services de soutien pour les femmes pendant la visite d'évaluation du GREVIO en Finlande.

102. Statistiques publiées par le Service de l'immigration finlandais (MIGRI) : https://migri.fi/en/artikkeli/-/asset_publisher/vuoden-2017-tilastot-turvapaikanhakijoita-selvasti-edellisvuosia-vahemman-ensimmaisen-hakemuksen-jatti-reilut-2-100-hakijaa.

1. Accueil et hébergement

244. Malgré la reconnaissance officielle du principe fondamental de l'hébergement des demandeurs d'asile consistant à ce que les personnes hébergées ensemble soient de même sexe (les femmes seules sont hébergées avec d'autres femmes seules, les hommes avec des hommes, et les familles sont hébergées séparément ou avec d'autres familles), ce principe est difficile à appliquer en toutes circonstances. Des efforts sont déployés dans tous les centres d'accueil pour garantir la sécurité des femmes à tout moment, et les demandeuses d'asile ont fourni des informations globalement positives concernant leur perception de la sécurité. La capacité d'accueil est actuellement jugée suffisante et des efforts sont faits pour déterminer et prendre en compte les besoins spécifiques des personnes vulnérables comme les femmes qui arrivent seules en Finlande et les mineurs non accompagnés. L'une des mesures mises en place consiste à proposer un examen médical général dès l'arrivée, au cours duquel des questions délicates, telles que l'exposition aux mutilations génitales féminines, à la violence domestique ou aux violences sexuelles, peuvent être abordées. Le MIGRI a élaboré des instructions et des lignes directrices à cet effet. Le personnel des centres d'accueil s'efforce aussi de parler à toutes les familles et aux femmes seules qui viennent d'arriver pour évoquer des questions de sécurité et leur préciser vers qui se tourner pour obtenir de l'aide ; des membres du personnel sont disponibles 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24 dans la plupart des centres. Un travail de groupe avec des hommes a été mis en place, à titre de mesure préventive, pour les informer sur les droits sexuels des femmes et aborder des questions générales sur l'égalité entre les femmes et les hommes, et ce même dans les centres de transit. Lorsque des femmes sont victimes de violence domestique dans des centres d'accueil, elles sont souvent orientées vers des centres pour victimes de violence domestique et d'autres services de conseil spécialisés.

245. La diversité des prestataires de services, qui vont des municipalités aux prestataires privés, en passant par la Croix-Rouge finlandaise et le MIGRI, a cependant pour conséquence un large éventail d'approches visant à garantir un hébergement convenable, sûr et tenant compte du genre. Le GREVIO attire donc l'attention sur la nécessité de trouver des modalités qui permettraient d'harmoniser les normes et les procédures, en particulier lorsque de nouveaux prestataires de services s'engageront dans ce domaine à la suite de l'appel d'offres public en cours.

246. Le GREVIO invite les autorités finlandaises à poursuivre leurs efforts pour veiller à ce que toutes les femmes et filles se voient proposer un hébergement convenable et sûr, de préférence dans des structures d'accueil offrant des équipements distincts, y compris des sanitaires, pour les femmes seules.

2. Le genre en tant que motif d'asile

247. Les femmes ne représentent qu'un faible pourcentage des demandeurs d'asile en Finlande, la majorité des demandeurs étant des hommes¹⁰³. En 2015, ce sont 5 998 femmes au total qui ont demandé l'asile, tandis que 316 se sont vu accorder le statut de réfugiée et 70 autres ont obtenu une protection subsidiaire. En ce qui concerne les filles, les chiffres étaient bien plus faibles : 188 demandes d'asile ont été présentées par des filles, cinq d'entre elles se sont vu accorder le statut de réfugiée et sept ont obtenu une protection subsidiaire.

248. La loi finlandaise sur les étrangers constitue le fondement juridique de la protection internationale. Le chapitre 6, article 87, paragraphe 1, dresse la liste de tous les motifs justifiant la reconnaissance du statut de réfugié énoncés dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. L'article 87 (a), paragraphes 2(1) et 2(6), définit spécifiquement le terme « persécution » comme incluant la violence physique, psychologique et sexuelle ainsi que toute persécution spécifique au genre ou propre aux enfants. La nature exacte des cas qui relèvent de ce type de persécution n'est pas claire, car le système de collecte de données sur les demandes d'asile et sur les suites données à ces demandes ne permet pas de les classer par type de persécution. Le chapitre 4, article 52, de la loi sur les étrangers permet aux services de l'immigration de délivrer des permis de séjour pour des motifs humanitaires. Cependant, aucun examen manuel des cas ni

103. En 2015, seules 18 % des demandes d'asile ont été soumises par des femmes.

aucune recherche n'ont été réalisés pour recenser le nombre de femmes qui se sont vu accorder l'asile, une protection subsidiaire ou une autorisation de rester en Finlande pour des motifs humanitaires en raison de persécutions et de violences liées au genre. Il n'est donc pas possible de tirer des conclusions sur le niveau de prise en compte des spécificités liées au genre dans le processus d'asile en Finlande.

249. Le GREVIO salue le fait que des dispositions sont toutefois prises pour que les personnes qui gèrent les dossiers d'asile soient en mesure de détecter et d'évaluer les facteurs de risque de persécution liés au genre susceptibles de s'appliquer aux femmes – et en mesure d'aider les femmes à livrer des informations pertinentes. La formation est dispensée sur la base des modules d'apprentissage sur l'égalité entre les femmes et les hommes et sur les groupes vulnérables du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Depuis 2015, des lignes directrices internes destinées au personnel du MIGRI expliquent comment déceler les risques liés aux mutilations génitales féminines et dans quels cas une protection internationale peut être accordée. Des lignes directrices similaires sur le mariage forcé sont actuellement examinées. Une formation a aussi été dispensée par la Ligue finlandaise pour les droits humains, sur les mutilations génitales féminines et les différentes formes de violence « liée à l'honneur », y compris le mariage forcé. Ainsi, la question des risques de mutilations génitales féminines est systématiquement traitée si la demandeuse d'asile est une fille originaire d'un pays ou d'une communauté qui pratique les mutilations génitales féminines. Cela est moins systématique lorsqu'il s'agit de femmes, sauf si leur demande d'asile est entièrement fondée sur des mutilations génitales féminines.

250. En ce qui concerne la capacité du personnel du MIGRI à appliquer d'une manière générale une perspective de genre aux demandes d'asile et à garantir une interprétation sensible au genre de chacun des motifs de reconnaissance du statut de réfugié, conformément aux dispositions de l'article 60, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, les informations communiquées au GREVIO offrent un tableau plutôt mitigé. Une grande importance est accordée à l'information des demandeurs d'asile dès leur arrivée, en particulier des femmes, sur leurs droits et sur l'intérêt que présentent leurs expériences de violences et de persécutions fondées sur le genre pour leur demande d'asile¹⁰⁴. Les effets positifs de ces efforts semblent néanmoins être atténués par les récentes modifications de la procédure d'asile qui visent à accélérer le traitement des demandes. Le GREVIO salue la volonté de garantir le traitement rapide des demandes d'asile, mais note que de plus en plus de demandeurs d'asile sont convoqués à leur entretien dans la semaine suivant leur arrivée, sans possibilité de le retarder. Cela représente un obstacle important pour les femmes qui auraient besoin de décrire leurs expériences délicates et traumatisantes pour étayer leur demande, étant donné qu'elles ne font peut-être pas encore suffisamment confiance aux autorités ou qu'elles n'ont peut-être jamais partagé leurs expériences avec les membres de la famille en présence desquels elles sont interrogées (par exemple, en cas de violences sexuelles subies durant un conflit ou lors du voyage vers la Finlande). Il est bien sûr possible de mener des entretiens séparés, mais sans le sentiment fort de maîtriser son destin et sans connaissance de la procédure et de ses droits, la demandeuse d'asile n'exprimera pas ce souhait, ce qui aura une incidence manifeste sur la probabilité qu'elle révèle des informations qui présentent un intérêt pour sa demande d'asile. Les avocats qui défendent les réfugiés et les demandeurs d'asile et les services de soutien pour les femmes ont souligné que le MIGRI ne prend aucune disposition particulière pour que les femmes puissent être seules lors des entretiens. Au lieu de cela, il laisse des hommes de la famille faire office d'interprète ou d'interlocuteur, apparemment sans avoir conscience du fait que les femmes se sentent alors moins libres de parler de leurs expériences de violences ou de persécutions fondées sur le genre.

104. Information donnée lors de la visite d'évaluation effectuée par le GREVIO en Finlande.

251. En raison de la réduction du laps de temps entre la convocation à l'entretien et l'entretien, il est difficile d'obtenir une aide juridique en temps voulu, et des préoccupations relatives à la qualité de l'aide juridique disponible subsistent¹⁰⁵. Les limites susmentionnées imposées par la réforme sur l'aide juridique concernant le choix d'un avocat ont pour conséquence que les demandeuses d'asile se voient désigner des avocats qui n'ont peut-être aucune expérience du droit de l'asile ou qui ne comprennent pas la violence fondée sur le genre. Une situation semblable semble exister en ce qui concerne les services d'interprétation offerts aux demandeurs d'asile. En raison de la forte demande d'interprètes, il est difficile de garantir la disponibilité de femmes interprètes¹⁰⁶ et des problèmes de qualité des services d'interprétation subsistent. L'interprétation semble parfois être guidée par les normes sociales et les préjugés sexistes des interprètes, du fait de l'absence d'accréditation officielle des interprètes par le MIGRI.

252. Le GREVIO s'inquiète des limitations structurelles susmentionnées que la procédure de détermination du droit d'asile impose aux femmes dont les demandes d'asile sont fondées sur des persécutions liées au genre. Qu'elles soient liées au cadre juridique applicable ou à sa mise en œuvre concrète, elles réduisent considérablement les chances des femmes d'obtenir une réponse favorable.

253. Afin de promouvoir les procédures d'asile sensibles à la dimension de genre, le GREVIO encourage les Service de l'immigration finlandais (MIGRI) à :

- **intégrer certaines questions sensibles au genre dans la procédure standard applicable aux entretiens, afin d'évaluer systématiquement l'exposition de la demandeuse à des persécutions ou à un risque de persécutions fondées sur le genre ;**
- **prendre des mesures actives pour que les demandeuses d'asile soient entendues séparément de leurs proches et hors de leur présence ;**
- **garantir l'offre de services d'interprétation de qualité suffisante dans les procédures de détermination du droit d'asile ; et**
- **veiller à la qualité suffisante de la représentation en justice des demandeuses d'asile tout au long de la procédure de demande d'asile, et ce dès le premier entretien.**

105. La disponibilité limitée ou la faible qualité de l'aide juridique en Finlande continuent de préoccuper les acteurs de la société civile, comme l'ONG finlandaise « Refugee Advice Centre » et l'antenne finlandaise d'Amnesty International. Voir FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne), Periodic data collection on the migration situation in the EU, November 2018 Highlights (1 September - 31 October 2018), p. 5 : <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/migration-overviews-november-2018>.

106. Outi Lepola, « Mapping of gender aspects in asylum processes in the Nordic countries », document de travail pour la réunion du Conseil nordique des ministres pour l'égalité entre les femmes et les hommes du 3 octobre 2016 : <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1047056/FULLTEXT02.pdf>.

Conclusions

254. En tant que pays défendant ardemment les droits des femmes et l'égalité entre les femmes et les hommes aux niveaux national et international, la Finlande a pris un ensemble de mesures pour mettre en œuvre la Convention d'Istanbul. Certaines de ces mesures avaient déjà été mises en place bien avant l'entrée en vigueur de la Convention, alors que d'autres sont en cours. Cela témoigne de la volonté politique des autorités finlandaises de se diriger vers la mise en œuvre complète de la Convention, que le GREVIO salue. Plusieurs plans d'action nationaux, passés et actuels, ainsi qu'un organe de coordination national (le NAPE), garantissent que des progrès sont accomplis à cet égard. Le plan d'action pour la Convention d'Istanbul énonce les mesures les plus urgentes qui doivent être prises dans un avenir immédiat.

255. Une série d'évolutions ont donc pu être observées ces dernières années, parmi lesquelles le GREVIO salue en particulier l'offre accrue de services pour les victimes de violence domestique et d'agressions sexuelles. Ces mesures constituent une première étape importante pour combler les lacunes significatives qui avaient été constatées dans tout le pays. L'offre de services de soutien à tous les groupes de victimes et dans toutes les régions de Finlande devra rester au cœur de la mise en œuvre de la Convention, afin de garantir une répartition géographique plus uniforme des services de soutien spécialisés pour toutes les victimes de violence à l'égard des femmes. Cet aspect revêt une importance particulière pour les femmes sames de Finlande, dont un grand nombre vit dans des régions du pays qui sont sous-dotées.

256. L'analyse consacrée par le GREVIO aux approches politiques existantes de la violence à l'égard des femmes en Finlande et aux discours s'y rapportant a cependant mis en évidence la nécessité de renforcer l'application d'une perspective de genre. En effet, les documents d'orientation, les lignes directrices et les protocoles n'établissent pas tous des liens entre les inégalités entre les femmes et les hommes et la violence à l'égard des femmes. Les services de soutien (gouvernementaux et non gouvernementaux) mis à disposition ont presque exclusivement été établis dans le but d'offrir des services aux hommes et aux femmes victimes, sans nécessairement considérer que les différentes formes de violence à l'égard des femmes sont des manifestations d'une violence fondée sur le genre, qui est dirigée contre les femmes parce qu'elles sont des femmes. De même, les agents des services répressifs ne sont pas systématiquement formés sur la dynamique de la violence domestique et sur la dimension de genre des autres formes de violence à l'égard des femmes. Les réponses policières ne se conforment pas toujours à l'obligation prévue dans la Convention d'Istanbul d'enquêter sur toutes les formes de violence rapidement et de manière appropriée, étant donné que de nombreux cas de violence domestique ne sont pas enregistrés et que des ordonnances d'urgence d'interdiction ou des ordonnances d'injonction ne sont pas systématiquement émises.

257. En outre, l'évaluation a montré la nécessité d'accroître la mise en commun des compétences d'experts en renforçant la coopération interinstitutionnelle au-delà des frontières des professions. Le traitement des cas individuels – qui va de l'évaluation des risques à des services de soutien adaptés et fournis en temps voulu, en passant par un hébergement et par un logement durable - peut être amélioré si les services sociaux, les services répressifs et les services spécialisés pour les femmes travaillent main dans la main.

258. Avec le présent rapport, le GREVIO entend soutenir les autorités finlandaises dans cette entreprise. Il invite les autorités à le tenir régulièrement informé des faits nouveaux concernant la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et espère poursuivre sa bonne coopération avec elles.

259. En vue de faciliter la mise en œuvre de ses suggestions et propositions, le GREVIO demande aux autorités nationales de faire traduire le présent rapport dans leur(s) langue(s) nationale(s) officielle(s) et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux (national, régional et local), en particulier le gouvernement, les ministères et le système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Annexe I

Liste des propositions et suggestions du GREVIO

I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales

B. Champ d'application de la Convention et principales définitions (articles 2 et 3)

1. Le GREVIO rappelle que selon l'article 2, paragraphe 1, de la Convention d'Istanbul, toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, affectent les femmes de manière disproportionnée. Aussi encourage-t-il vivement les autorités finlandaises à renforcer l'application d'une perspective de genre dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et notamment de ses dispositions en matière de violence domestique.(paragraphe 5)

C. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

1. Discrimination intersectionnelle

2. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre des mesures visant à garantir que les dispositions de la Convention d'Istanbul sont mises en œuvre sans discrimination aucune, conformément à son article 4, paragraphe 3. Il s'agit notamment d'améliorer l'accessibilité régionale des refuges, comme indiqué dans le plan d'action pour la Convention d'Istanbul.(paragraphe 14)

II. Politiques intégrées et collecte des données

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

3. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à élaborer, en s'appuyant sur les plans d'action nationaux en vigueur et sur les enseignements qui en ont été tirés, un plan/une stratégie coordonné(e) à long terme qui place les droits des victimes au centre de toutes les mesures et qui permette de mettre en œuvre l'intégralité de la Convention d'Istanbul et de prendre dûment en considération toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Par ailleurs, il encourage les autorités finlandaises à faire en sorte que la dimension de genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, reçoive l'attention politique nécessaire.(paragraphe 22)

B. Ressources financières (article 8)

4. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à élaborer, en s'appuyant sur les plans d'action nationaux en vigueur et sur les enseignements qui en ont été tirés, un plan/une stratégie coordonné(e) à long terme qui place les droits des victimes au centre de toutes les mesures et qui permette de mettre en œuvre l'intégralité de la Convention d'Istanbul et de prendre dûment en considération toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Par ailleurs, il encourage les autorités finlandaises à faire en sorte que la dimension de genre de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, reçoive l'attention politique nécessaire.(paragraphe 28)

C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à s'employer davantage à reconnaître, encourager et soutenir la coopération avec l'ensemble des acteurs non gouvernementaux de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes en Finlande,

pour associer ces derniers à l'élaboration des politiques et des programmes, notamment des plans d'action nationaux, à la prestation de services, y compris de services de conseil, et aux campagnes de mobilisation et de sensibilisation. En vue de garantir la diversité et de bâtir les politiques autour de l'expérience de toutes les femmes de Finlande, le GREVIO encourage aussi les autorités finlandaises à reconnaître, encourager et soutenir, y compris financièrement, une plus grande variété d'ONG de femmes, y compris des mouvements locaux de migrantes et d'autres femmes en Finlande, qui sont actifs sur le terrain. (paragraphe 31)

D. Organe de coordination (article 10)

6. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à attribuer le rôle d'organe de coordination à des entités pleinement institutionnalisées, à doter celles-ci de mandats, pouvoirs et compétences clairs, et à leur allouer les ressources humaines et financières nécessaires, afin de garantir une évaluation indépendante et efficace des politiques nationales destinées à prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes. (paragraphe 35)

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

7. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à créer des catégories de données, dont l'utilisation serait obligatoire pour les services répressifs et le système judiciaire, concernant la relation entre la victime et l'auteur des violences, et ce afin de préciser la nature de leurs rapports. Il faut aussi consigner des éléments supplémentaires, comme le sexe et l'âge de la victime et de l'auteur, le type de violence et la localisation géographique. Le GREVIO encourage également les autorités finlandaises à mettre en place un système de collecte de données commun à tous les niveaux du système judiciaire et des services répressifs. (paragraphe 40)

8. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à faire en sorte que des données relatives à la violence à l'égard des femmes soient collectées dans le secteur de la santé et dans les services sociaux, et que ces données soient ventilées par sexe, âge et relation entre l'auteur de l'infraction et la victime, par type de violence et par localisation géographique. (paragraphe 43)

9. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à mener régulièrement des enquêtes consacrées à toutes les formes de violence à l'égard des femmes et à réaliser une enquête basée sur la population pour évaluer l'exposition des femmes sames à la violence sexuelle et domestique, ce qui servirait de point de départ à l'élaboration de futures mesures gouvernementales. (paragraphe 47)

10. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à :

- a. examiner, dans le cadre de travaux de recherche, toutes les formes de violence à l'égard des femmes qui ne l'ont pas encore été : par exemple, la violence sexuelle, le harcèlement, la stérilisation forcée, le mariage forcé ou d'autres pratiques traditionnelles préjudiciables aux femmes ;
- b. soutenir les travaux de recherche sur la violence qui affecte des groupes spécifiques de victimes, comme les femmes migrantes et les femmes issues de minorités ethniques ;
- c. soutenir les travaux de recherche relatifs aux effets de la violence sur les enfants témoins de violence domestique ;
- d. continuer d'investir dans l'évaluation des mesures et pratiques existantes, y compris les mesures de protection des victimes, afin de déterminer leur efficacité et leur degré de mise en œuvre, ainsi que le taux de satisfaction des victimes à l'égard des services fournis, en étroite coopération avec les services de soutien spécialisés. (paragraphe 51)

III. Prévention

A. Sensibilisation (article 13)

11. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à promouvoir et à conduire, régulièrement et à tous les niveaux, des campagnes ou des programmes de sensibilisation sur les différentes manifestations de la violence à l'égard des femmes, y compris en coopération avec les institutions nationales des droits humains et les organismes de promotion de l'égalité, la société civile et les organisations non gouvernementales, notamment les organisations de femmes. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre des mesures pour promouvoir des programmes et des activités visant l'autonomisation des femmes et des filles, y compris des femmes et des filles appartenant à des groupes et à des communautés spécifiques. (paragraphe 57)

B. Éducation (article 14)

12. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à revoir leurs principaux documents d'orientation, y compris les supports pédagogiques, afin de s'assurer que toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles sont traitées d'une manière adaptée à l'âge des élèves. Il encourage également la Finlande à faire en sorte que le personnel des institutions éducatives sache comment déceler les différentes formes de violence dont traite la Convention et comment y répondre. Enfin, il encourage les autorités finlandaises à promouvoir l'intégration de ces questions dans les programmes de formation de toutes les professions concernées. (paragraphe 64)

C. Formation des professionnels (article 15)

13. Le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à instaurer une formation initiale et continue systématique et obligatoire sur toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, pour l'ensemble des policiers et des procureurs. Il encourage vivement de veiller aussi à la formation de tous les professionnels travaillant auprès de femmes ou d'enfants victimes de violence, pour que ces professionnels connaissent les caractéristiques et besoins particuliers des différents groupes vulnérables, et de faire reposer cette formation sur des lignes directrices et des protocoles clairs, qui fixent les normes que les professionnels sont censés respecter dans leurs domaines respectifs. (paragraphe 72)

14. Le GREVIO encourage en outre les autorités finlandaises à élaborer et diffuser largement des lignes directrices concernant la prise en charge des différentes formes de violence visées par la Convention d'Istanbul et tenant compte des caractéristiques de chacune d'elles, de leur interconnexion et des facteurs de risque de revictimisation, ainsi que de la façon dont la violence peut affecter la capacité et la volonté de personnes issues de divers milieux de signaler la violence à la police ou à d'autres autorités publiques. (paragraphe 73)

D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)

1. Programmes destinés aux auteurs de violence domestique

15. Le GREVIO note qu'il est nécessaire d'établir des approches plus normalisées et encourage vivement les autorités finlandaises à adopter et mettre en œuvre des normes uniformes qui privilégient la sécurité des victimes, le soutien aux victimes et leurs droits humains, en coopérant étroitement avec les services spécialisés dans le soutien aux victimes, comme le prévoit l'article 16, paragraphe 3, de la Convention d'Istanbul. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à utiliser tous les moyens disponibles pour garantir une large participation à ces programmes, notamment en les incorporant dans le système de justice pénale, y compris le service de probation, comme outil de réduction de la récidive. Les autorités sont encouragées à réaliser des études scientifiques (évaluations) sur les résultats des programmes pour évaluer, entre autres

aspects, le risque de récidive, afin de garantir des niveaux plus élevés de sécurité et de protection des victimes.(paragraphe 79)

E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)

16. Compte tenu du rôle important que jouent les médias et le secteur privé dans le façonnement et la modification des attitudes relatives à la situation et au rôle des femmes dans la société, et vu leur influence sur le niveau d'acceptation de la violence à l'égard des femmes, le GREVIO encourage les autorités finlandaises à mettre en place des mesures incitatives ou à promouvoir par d'autres moyens l'élaboration et le suivi de normes d'autorégulation liées à la représentation non stéréotypée et non sexiste des femmes dans les médias, notamment dans les articles ou reportages concernant les violence qu'elles ont subies.(paragraphe 88)

IV. Protection et soutien

A. Obligations générales (article 18)

17. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre des mesures adéquates pour établir des structures institutionnalisées de coordination et de coopération entre les différents organismes gouvernementaux et non gouvernementaux et les prestataires de services, et ce afin d'instaurer des formes appropriées de coopération interinstitutionnelle reposant sur une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et se concentrant sur les droits humains et la sécurité des victimes, ainsi que sur leur autonomisation et leur indépendance économique. Il conviendrait d'adopter des lignes directrices et des procédures/protocoles de coopération à l'intention des autorités qui traitent les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, y compris des formes spécifiques comme le mariage forcé et les violences « liées à l'honneur », ainsi qu'un système de partage de l'expertise et de l'expérience en la matière. Le GREVIO encourage vivement les autorités à inclure dans les structures de coopération, officielles ou non, les ONG fournissant des services de soutien spécialisés aux femmes et représentant les victimes dans le cadre du travail interinstitutionnel. (paragraphe 93)

B. Services de soutien généraux (article 20)

1. Services sociaux

18. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à faire en sorte que les autorités locales, municipales et régionales et les services sociaux établissent des programmes, couvrant l'aide financière, l'éducation, la formation et l'aide à la recherche d'emploi, qui permettent aux victimes de violences de se rétablir et d'accéder à l'indépendance économique. Il faudrait veiller spécialement à fournir un logement abordable et durable à toutes les femmes victimes de violences et à leurs enfants, en particulier aux victimes qui ne peuvent pas rester dans leur domicile et à celles qui quittent les foyers pour femmes. Il est également nécessaire d'accroître le niveau de sensibilisation aux différentes formes de violence à l'égard des femmes et la sensibilité culturelle envers la situation spécifique des femmes appartenant à des minorités nationales comme les Sames ou à d'autres groupes particuliers de femmes en Finlande. Cette sensibilisation accrue doit permettre d'apporter un soutien adapté aux spécificités, droits et besoins individuels de toutes les victimes, ainsi que de surmonter les barrières linguistiques. (paragraphe 104)

19. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à établir et à mettre en œuvre des normes de qualité et des protocoles pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes, dans tous les établissements de santé, et à accroître la capacité des professionnels de santé à identifier les femmes victimes de toutes les formes de violence pour leur proposer une assistance et un traitement adéquats et pour les orienter vers les services de soutien spécialisés pour les femmes qui sont les mieux adaptés, dans le cadre d'une réponse coordonnée. (paragraphe 106)

C. Services de soutien spécialisés (article 22)

20. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre des mesures pour que soient disponibles, partout en Finlande, des services de soutien spécialisés pour les femmes, qui suivent une approche fondée sur le genre et qui apportent un soutien complet, immédiat, à court terme et à long terme, à toutes les femmes victimes de violences et à leurs enfants. Il faudrait que la police et les autres institutions adressent directement les victimes à ces services spécialisés pour les femmes et évitent de les adresser successivement à différentes structures. Notamment après l'intervention de la police, une approche proactive est nécessaire pour atteindre les victimes et pour leur permettre d'exercer leurs droits à une protection et à un soutien. (paragraphe 111)

D. Refuges (article 23)

21. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à poursuivre et intensifier leurs efforts pour accroître le nombre de places en refuge et la répartition géographique des refuges en Finlande afin d'atteindre la norme minimale correspondant à une place d'accueil d'une famille pour 10 000 habitants, comme cela est indiqué dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, ainsi que pour doter les refuges de ressources suffisantes, pour garantir un financement à long terme et pour créer des refuges non mixtes, réservés aux femmes victimes de violences et à leurs enfants. En outre, le GREVIO encourage les autorités finlandaises à déterminer si, dans la pratique, les refuges peuvent accueillir les femmes handicapées, les femmes issues des différentes communautés roms et les femmes toxicomanes. (paragraphe 117)

E. Permanences téléphoniques (article 24)

22. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à fournir les services de la permanence téléphonique nationale Nollalinja dans un plus grand nombre de langues, en particulier le same, afin de réduire la barrière linguistique à laquelle certaines femmes se heurtent actuellement en Finlande lorsqu'elles cherchent de l'aide. Il encourage aussi les autorités finlandaises à faire activement savoir que la permanence téléphonique Nollalinja est un service traitant toutes les formes de violence que subissent les femmes en Finlande, en particulier le mariage forcé, les mutilations génitales féminines et les violences « liées à l'honneur ». (paragraphe 120)

F. Services de soutien pour les victimes de violence sexuelle (article 25)

23. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à poursuivre leurs efforts pour implanter des centres d'aide d'urgence aux victimes de violence sexuelle dans tout le pays, et à faire en sorte que d'autres services offrent un soutien aux femmes et aux filles qui demandent de l'aide plusieurs jours, semaines ou mois, voire des années après l'agression. En outre, le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à veiller à la mise en place de services faciles d'accès qui apportent, à toutes les victimes de viol et de violence sexuelle, un soutien global et pratique, y compris un soutien juridique permettant aux victimes d'exercer leurs droits et d'obtenir des mesures de protection, ainsi qu'un soutien psychosocial à long terme. (paragraphe 126)

G. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

24. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à veiller à ce que les enfants témoins de toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul puissent bénéficier d'une assistance psychosociale adaptée à leur âge, en particulier les enfants qui sont témoins de violences domestiques et du harcèlement d'un parent par l'autre après la séparation. (paragraphe 131)

V. Droit matériel

A. Droit civil

2. Indemnisation (article 30)

25. Le GREVIO invite les autorités finlandaises à collecter des données sur le nombre de cas de violence à l'égard des femmes dans lesquels les auteurs des violences se sont vu imposer l'obligation de verser des indemnisations aux victimes. (paragraphe 142)

3. Droits de garde et de visite (article 31)

26. Le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à prendre les mesures nécessaires, y compris modifier la législation, pour que les tribunaux soient tenus de :

- prendre en considération toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes dans leurs décisions sur les droits de garde et de visite ;
- reconnaître que le fait, pour un enfant, d'être témoin de violences commises contre un proche compromet l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- restreindre les droits de garde et de visite si cela se justifie pour garantir la sécurité et l'intérêt supérieur de l'enfant. (paragraphe 150)

4. Conséquences civiles des mariages forcés (article 32)

27. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à intégrer dans la ou les lois pertinentes la possibilité d'invalider, d'annuler ou de dissoudre les mariages contractés sous la contrainte. (paragraphe 152)

B. Droit pénal

1. Violence psychologique

28. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à veiller à ce que les actes de violence psychologique donnent lieu à des enquêtes, à des poursuites et à des sanctions effectives, grâce à la pleine application des dispositions figurant déjà dans le Code pénal finlandais. Afin de garantir l'incrimination effective de tous les actes portant gravement atteinte à l'intégrité psychologique d'une personne, qui est requise par l'article 33, le GREVIO encourage vivement les autorités à envisager d'instaurer une nouvelle disposition qui correspondrait mieux au cadre de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 159)

2. Harcèlement (article 34)

29. Le GREVIO encourage vivement la Finlande à réviser ou corriger les orientations actuelles afin de bien préciser que, pour que soit constituée l'infraction de harcèlement figurant dans le Code pénal finlandais, il n'est pas nécessaire que les actes aient été commis contre la volonté de la victime, et afin de rappeler qu'un harcèlement continué représente une forme aggravée de harcèlement. En vue de garantir la mise en œuvre effective des dispositions concernant l'infraction de harcèlement, le GREVIO encourage les autorités finlandaises à organiser des formations spécialisées sur la dimension de genre du harcèlement et sur la gravité de cette infraction, et à veiller à l'application de mesures opérationnelles de prévention de la récidive. (paragraphe 164)

3. Violence sexuelle et viol (article 36)

30. Le GREVIO encourage vivement la Finlande à réformer dans les meilleurs délais les dispositions du Code pénal visant la violence sexuelle pour qu'elles soient fondées sur la notion de

consentement donné librement, comme l'exige l'article 36 de la Convention, et pour que des sanctions appropriées s'appliquent à tous les actes sexuels non consentis par la victime, y compris aux actes auxquels la victime n'a pas pu consentir valablement en raison de sa situation. (paragraphe 169)

4. Mariages forcés (article 37)

31. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à envisager d'instaurer une infraction pénale spécifique de mariage forcé pour tenir compte de la nature particulière de ces infractions et à rendre cette disposition opérationnelle pour les autorités répressives et les tribunaux. De plus, le GREVIO encourage la Finlande à ériger en infraction pénale le fait, lorsqu'il est commis intentionnellement, de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'un autre État avec l'intention de le forcer à contracter un mariage, conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 175)

5. Mutilations génitales féminines (article 38)

32. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à ériger en infraction pénale, lorsqu'il est commis intentionnellement, le fait d'inciter ou de contraindre une fille à subir des mutilations génitales féminines, ou de lui fournir les moyens à cette fin, comme l'exige l'article 38, alinéa c, de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 178)

6. Harcèlement sexuel (article 40)

33. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à veiller à ce que le harcèlement sexuel soit soumis à des sanctions légales, quel que soit le domaine dans lequel il se produit. (paragraphe 182)

7. Sanctions et mesures (article 45)

34. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à faire en sorte – par des mesures législatives et par la formation efficace des membres de la magistrature et des services de poursuite – que les peines et les mesures imposées pour toutes les formes de violence à l'égard des femmes soient effectives, proportionnées et dissuasives.

8. Circonstances aggravantes (article 46)

35. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à prendre les mesures nécessaires pour que la présence d'enfants soit considérée comme une circonstance aggravante par les magistrats, comme toutes les autres circonstances aggravantes énumérées à l'article 46 de la Convention d'Istanbul¹⁰⁷. (paragraphe 188)

9. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)

36. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à instaurer des orientations et des protocoles clairs sur la médiation dans les affaires de violence domestique, en vue de faire en sorte :

- que tous les membres des forces de l'ordre et du ministère public soient bien conscients du fait que la médiation est interdite dans les cas de réitération de la violence ;
- que toutes les propositions de médiation soient acceptées de manière totalement volontaire ;
- qu'une proposition de médiation n'ait pas pour effet d'interrompre l'enquête judiciaire et les poursuites dans les affaires de violence à l'égard des femmes.

107. Voir aussi la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, qui reconnaît que, selon la Convention d'Istanbul, des sanctions plus sévères doivent être imposées lorsque l'infraction a été commise à l'égard ou en présence d'un enfant (*D.M.D. c. Roumanie*, arrêt du 3 octobre 2017, paragraphe 27).

De plus, le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à reconsidérer le pouvoir de la police de proposer une médiation en tant que mesure de justice pénale dans les affaires de violence domestique, car le fait de détenir ce pouvoir risque de compromettre l'efficacité des enquêtes judiciaires. (paragraphe 193)

VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

37. Le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à doter tous les services répressifs concernés des ressources, connaissances et pouvoirs nécessaires pour répondre rapidement et de manière adéquate à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul, notamment en augmentant le nombre de femmes dans la police et en chargeant la police d'orienter les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique vers des services de soutien spécialisés pour les femmes, afin que les victimes reçoivent un soutien adéquat. (paragraphe 203)

2. Le rôle des services de poursuite et les taux de condamnation

38. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à recenser et traiter sans tarder tous les problèmes qui peuvent entraîner une déperdition dans les affaires de viol ou de violence domestique et dans les affaires concernant toute autre forme de violence à l'égard des femmes, en vue d'accroître le nombre de condamnations. (paragraphe 210)

C. Appréciation et gestion des risques (article 51)

39. Le GREVIO encourage les autorités finlandaises à veiller à ce que, dans les cas de violence à l'égard des femmes et de violence domestique, une évaluation des risques et une gestion de la sécurité systématiques et sensibles au genre deviennent la procédure standard pour tous les services concernés, notamment les services de justice pénale, et à ce que soit réalisé dans toutes les régions un travail interinstitutionnel efficace, fondé sur les droits humains et la sécurité de chaque victime ; ce faisant, il importe aussi de veiller à ce que les droits et les besoins des enfants soient représentés par des services de soutien spécialisés pour les femmes. (paragraphe 214)

D. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)

40. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à intensifier leurs efforts pour accroître le recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection en promouvant leur utilité et en assurant le contrôle attentif du respect de ces ordonnances. À cet égard, le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à évaluer le niveau de mise en œuvre de la loi relative aux ordonnances d'injonction, en vue de déceler d'éventuels obstacles dans le texte de la loi ou dans sa mise en œuvre pratique et de les lever. De plus, le GREVIO encourage vivement les autorités répressives finlandaises à orienter activement les victimes vers des services de soutien spécialisés pour les femmes, qui aident les victimes à exercer leur droit à des mesures de protection. Enfin, le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à mettre fin à la pratique consistant à autoriser des exceptions aux interdictions de contacts. (paragraphe 225)

E. Soutien aux victimes durant la procédure judiciaire (article 55, paragraphe 2)

41. Compte tenu du stress et du traumatisme subis par une victime lors d'une procédure en justice, en particulier lors de l'interrogatoire offensif mené par la défense de la partie adverse, les avocats des victimes et les personnes chargées du soutien aux victimes jouent un rôle important pour faciliter l'accès des victimes à des mesures de protection, pour réduire le stress des victimes et pour garantir l'accès des victimes aux droits et à la justice. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à faire en sorte que soit facilité, dans la pratique, l'accès des femmes à des

avocats et à d'autres personnes chargées du soutien aux victimes, par des services de soutien spécialisés pour les femmes qui proposent un soutien global et qui permettent donc d'éviter le traumatisme secondaire causé par des orientations successives vers différentes structures dans les cas de violence domestique et de viol. (paragraphe 230)

F. Aide juridique (article 57)

42. Le GREVIO encourage vivement les autorités finlandaises à examiner comment les modifications introduites en 2016 dans la loi sur les étrangers influent sur l'aide juridique gratuite, en vue de garantir que les femmes continuent à avoir accès à la justice grâce à une représentation juridique de grande qualité et en vue de lever les obstacles administratifs ou procéduraux qui les empêcheraient d'obtenir une aide juridique. (paragraphe 234)

VII. Migration et asile

A. Migration (article 59)

43. Le GREVIO encourage le Service de l'immigration finlandais à reconnaître les difficultés particulières que l'annulation d'un permis de résidence peut entraîner pour les femmes étrangères en Finlande qui sont victimes de la violence de leur conjoint ou partenaire à l'origine du regroupement familial, en particulier lorsque cette annulation peut conduire une femme à être séparée de ses enfants. (paragraphe 240)

44. Le GREVIO exhorte les autorités finlandaises à faire en sorte que la crainte d'être expulsées de Finlande, avec ou sans leurs enfants, n'empêche pas les femmes migrantes de quitter leur conjoint ou partenaire violent. Pour cela, il faut informer les femmes migrantes qui viennent d'arriver de leurs droits, y compris la possibilité d'obtenir un permis de résidence autonome après avoir quitté un conjoint ou partenaire violent. Il faut aussi sensibiliser les agents des services de l'immigration et renforcer leurs capacités pour leur permettre de mieux comprendre le traumatisme et la victimisation des femmes qui sont séparées de leurs enfants car leur choix de se soustraire à une relation violente s'est traduit par leur expulsion de Finlande. (paragraphe 241)

45. Enfin, le GREVIO exhorte les autorités finlandaises, en particulier le Service de l'immigration finlandais, à prendre toutes les mesures nécessaires pour supprimer les exigences trop élevées en matière de preuves, comme la condamnation pénale de la personne violente, pour demander une prolongation du permis de séjour sur le fondement de l'article 54, paragraphe 7, de la loi sur les étrangers. (paragraphe 242)

B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)

1. Accueil et hébergement

46. Le GREVIO invite les autorités finlandaises à poursuivre leurs efforts pour veiller à ce que toutes les femmes et filles se voient proposer un hébergement convenable et sûr, de préférence dans des structures d'accueil offrant des équipements distincts, y compris des sanitaires, pour les femmes seules. (paragraphe 246)

2. Le genre en tant que motif d'asile

47. Afin de promouvoir les procédures d'asile sensibles à la dimension de genre, le GREVIO encourage le Service de l'immigration finlandais (MIGRI) à :

- intégrer certaines questions sensibles au genre dans la procédure standard applicable aux entretiens, afin d'évaluer systématiquement l'exposition de la demandeuse à des persécutions ou à un risque de persécutions fondées sur le genre ;
- prendre des mesures actives pour que les demandeuses d'asile soient entendues séparément de leurs proches et hors de leur présence ;
- garantir l'offre de services d'interprétation de qualité suffisante dans les procédures de détermination du droit d'asile ; et
- veiller à la qualité suffisante de la représentation en justice des demandeuses d'asile tout au long de la procédure de demande d'asile, et ce dès le premier entretien. (paragraphe 253)

Annexe II

Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile consultées par le GREVIO

Autorités nationales

Mme Pirkko Hämäläinen, sous-secrétaire d'État
Comité de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (NAPE)
Ministère des Affaires étrangères
Ministère de la Justice
Ministère de l'Intérieur
Ministère des Affaires sociales et de la Santé
Ministère des Affaires économiques et de l'Emploi
Ministère de l'Éducation et de la Culture
Ministère de l'Environnement
Ministère des Finances

Autorités locales

Association des collectivités territoriales finlandaises
Autorités de protection sociale de Turku
Parquet de Turku
Police de Turku

Institutions publiques

Agence des sanctions pénales
Centre d'hébergement des réfugiés de Punavuori
Centre SERI d'Helsinki
Chancelier de justice
Défenseur des droits
Institut de criminologie et de politique judiciaire (observatoire finlandais des homicides)
Institut national de la santé et de la protection sociale
Institution du médiateur pour l'égalité
Parlement Sami
Parquet général
Statistiques Finlande
Tribunal de district d'Helsinki

Organisations non gouvernementales

Amnesty International
Alliance des associations de femmes finlandaises (NYTKIS)
Federation of the Mother and Child Home Shelters
Association féministe « Unioni »
Forum finlandais des personnes handicapées
Finnish Refugee Advice Centre
Organisation internationale pour les migrations
Lyömätön Linja Espoo
Monika - Multicultural Women's Association Finland
Pro-Tukipiste
Réseau de femmes des organisations représentatives des personnes handicapées (Rusetti ry)

SETA

Tyttöjen Talo Helsinki (Maison de filles d'Helsinki)

VIOLA -Centre de soutien contre le harcèlement et la violence (Free from violence/ Stalking support center Varjo)

Victim Support Finland

Représentantes de la société civile et expertes

Kirsi Hytinantti, avocate

Martina Kronström, avocate, du cabinet d'avocats Sotamaa & Co Attorneys Ltd

Aziza Hossaini, interprète free-lance afghan-finnois

Kevät Nousiainen, universitaire

Pia Holm, avocate, Cabinet juridique Pia Holm Ltd, chercheuse indépendante et enseignante à la faculté de droit de l'université de Turku

Satu Lidman