ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2002) 20

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LA FINLANDE

Adopté le 14 décembre 2001

Strasbourg, le 23 juillet 2002

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

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

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme – DG II
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

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

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS 5

RESUME GENERAL 6

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION 7

A. INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX 7

B. NORMES CONSTITUTIONNELLES ET AUTRES DISPOSITIONS FONDAMENTALES 7

C. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT PENAL 8

D. DISPOSITIONS EN MATIERE DE DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF 10

E. ORGANES SPECIALISES ET AUTRES INSTITUTIONS 10

- L'Ombudsman parlementaire et l'Ombudsman pour les minorités 10
- Le Comité consultatif pour les relations ethniques 11
- Comité consultatif aux affaires roms 11
- Comité consultatif aux affaires sami 12
- Commission contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance 12

F. ÉDUCATION ET SENSIBILISATION 12

G. ACCUEIL ET STATUT DES NON-RESSORTISSANTS 13

- Immigration 13
- Réfugiés et demandeurs d'asile 13
- Politiques d'intégration 13

H. ACCES AUX SERVICES PUBLICS 14

- Accès aux services sociaux tels que la santé, la protection sociale et le logement 14
- Accès à l'éducation 14

I. EMPLOI 14

J. GROUPES VULNERABLES 15

- Communauté rom/tsigane 15
- Communauté sami 16
- Communauté de langue russe 17

K. COMPORTEMENT DE CERTAINES INSTITUTIONS 18

- Représentants de la loi 18
- Climat politique 19

L. SUIVI DE LA SITUATION DANS LE PAYS 20

M. MEDIA 20

SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS 21

N. PROBLEMES LIES A LA PROCEDURE D'ASILE 21

- Procédure accélérée de traitement des demandes d'asile 22
- Demandeurs d'asile placés en détention 23

O. DISCRIMINATION DANS LA VIE QUOTIDIENNE 24

BIBLIOGRAPHIE 26

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des États membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des États membres. Le premier rapport de l'ECRI sur la Finlande datait du 4 octobre 1996 (publié en septembre 1997). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des États membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des seconds rapports.

La visite de contact en Finlande a eu lieu les 18-21 septembre 2001. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales finlandaises pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national finlandais, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité. Il couvre la situation en date du 14 décembre 2001 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Au cours des dernières années, la Finlande a adopté un certain nombre de mesures importantes destinées à lutter contre le racisme et l'intolérance, dont des initiatives visant à améliorer l'intégration des immigrés dans la société finlandaise, l'introduction en 2001 d'un Programme national contre la discrimination ethnique et le racisme, une législation améliorée dans le domaine de l'emploi et de l'éducation, et la participation accrue des groupes minoritaires au développement de politiques et de mesures les concernant.

Malgré une reconnaissance grandissante du fait que la Finlande est aujourd'hui une société formée de nombreux groupes différents, qu'il s'agisse de minorités « traditionnelles » ou de minorités issues de l'immigration, il existe un certain nombre de préjugés et une certaine intolérance au sein de la population vis-à-vis de ceux qui n'appartiennent pas à la majorité. Ces préjugés se traduisent par une discrimination dans plusieurs domaines, dont l'emploi, le logement ou l'accès aux lieux ouverts au public, mais aussi par des cas de harcèlement et parfois de violence raciale. D'autre part, les initiatives prises au niveau national pour combattre le racisme et la discrimination ne filtrent pas toujours avec succès jusqu'au niveau local.

Dans le présent rapport, l'ECRI recommande aux autorités finlandaises d'entreprendre des actions dans un certain nombre de domaines. Sont recommandés, entre autres, la mise en œuvre de dispositions législatives existantes permettant de lutter contre le racisme et la discrimination et l'introduction de dispositions complémentaires dans ce domaine, le réexamen de certains aspects de la législation et des procédures relatives aux demandeurs d'asile, l'intensification de la formation et de la sensibilisation des principaux fonctionnaires et des efforts accrus pour combattre les manifestations de discrimination dans la vie quotidienne, notamment par l'introduction d'un enseignement sur les droits de l'homme et sur les différents aspects du racisme et de l'intolérance qui y est associée en tant que partie intégrante de l'enseignement scolaire.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. La Finlande a signé et ratifié un grand nombre d'instruments juridiques internationaux relatifs à la lutte contre le racisme et l'intolérance. En particulier, depuis la publication du premier rapport de l'ECRI, la Finlande a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, qui est entrée en vigueur en Finlande le 1er février 1998, et la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, qui est entrée en vigueur en Finlande en mars 1998.

2. La Finlande a signé, mais n'a pas ratifié, la Charte sociale révisée de 1996, la Convention européenne sur la nationalité et le protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme. L'ECRI note que les travaux préparatoires à la ratification de la Charte sociale révisée, de la Convention européenne sur la nationalité et du protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme sont en cours et invite instamment les autorités finlandaises à ratifier ces instruments au plus tôt. L'ECRI encourage également les autorités finlandaises à signer et à ratifier la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant.

3. En ce qui concerne la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, que la Finlande n'a pas encore ratifiée, des discussions sont en cours depuis plusieurs années sur la question des droits, qui fait obstacle à la ratification de la Convention par la Finlande. L'ECRI encourage vivement les autorités finlandaises à ratifier rapidement la Convention n° 169 de l'OIT sur la base des divers projets actuellement en cours afin de résoudre les problèmes en suspens (voir paragraphe 32, ci-dessous).

4. En règle générale, les dispositions des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme sont adoptées, après ratification, en tant que loi par le Parlement et peuvent être appliquées par les tribunaux. En Finlande, la pratique veut que les traités internationaux ne soient ratifiés qu'après mise en conformité de la législation nationale. Une loi incorporant un traité relatif aux droits de l'homme en droit interne prime sur les lois antérieures. Concernant les lois postérieures à l'incorporation d'un traité de droits de l'homme, le paragraphe 74 de la Constitution finlandaise prévoit que le Comité constitutionnel donne un avis sur la constitutionnalité des projets de lois et des autres affaires qui lui sont soumis et sur leur relation avec les traités internationaux de droits de l'homme. Cependant, l'ECRI constate que, si le garde-fou mentionné ci-dessus n'est pas entré en jeu, une loi postérieure à un traité relatif aux droits de l'homme peut toujours prévaloir sur le traité en cas d'incompatibilité.

B. Normes constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

5. Une nouvelle Constitution est entrée en vigueur en mars 2000. Le chapitre II contient des dispositions sur les droits fondamentaux, déjà prévues dans la Constitution de 1995, et énonce dans sa section 6 que toutes les personnes sont égales devant la loi, que nul ne doit faire l'objet, sans raison valable, d'un traitement différencié pour des motifs tels que le sexe, l'âge, l'origine, la langue,

la religion, les convictions, les opinions, la santé, le handicap ou tout autre motif relatif à la personne. Bien que le terme de « race » ne soit pas expressément mentionné, il est sous-entendu par les termes « origine » et « tout autre motif relatif à la personne ». La section 22 énonce que « les autorités publiques garantissent le respect des libertés et droits fondamentaux et des droits de l'homme ». Le droit à sa propre langue et à sa propre culture est établi dans la section 17, qui dispose que les langues nationales de la Finlande sont le finnois et le suédois, et qui garantit le droit d'utiliser l'une ou l'autre devant les tribunaux et autres autorités et de recevoir des documents officiels dans l'une ou l'autre langue. La section 17 dispose également que les Samis, en leur qualité de peuple indigène, les Roms et les autres groupes, ont le droit de préserver et de développer leurs propres langues et cultures. L'utilisation des deux langues officielles et de la ou des langues sami a fait l'objet d'une réglementation plus détaillée dans la législation d'application. Il apparaît toutefois que les dispositions concernant l'utilisation des langues ne sont pas toujours mises en œuvre dans la pratique (voir paragraphe 23, ci-dessous). La section 121 du chapitre 11, qui traite du système administratif et de l'autonomie, prévoit le droit des Samis à une autonomie dans le domaine linguistique et culturel dans leur région d'origine (le territoire sami).

C. Dispositions en matière de droit pénal

6. La section 8 du chapitre 11 du Code pénal traite de troubles ethniques et sanctionne la propagation auprès du public de déclarations ou autres informations dans lesquelles une « race », un groupe national, ethnique ou religieux, ou tout autre groupe comparable, est menacé, diffamé ou insulté. La section 9 condamne pour discrimination toute personne qui, dans l'exercice de sa profession ou de ses devoirs de fonctionnaire ou autre devoir d'autorité publique, ou dans l'organisation d'une réunion ou d'un rassemblement publics, refuse de servir une personne, lui refuse l'accès à un lieu de divertissement ouvert au public ou à une réunion publique, ou place une personne dans une position d'inégalité ou essentiellement d'infériorité sans raison valable et au motif, entre autres, de sa race, de son origine nationale ou ethnique, de sa couleur, de sa langue ou de sa religion. En ce qui concerne la discrimination sur le marché de l'emploi, la section 3 du chapitre 47 sanctionne les employeurs qui défavorisent les demandeurs d'emploi ou les employés en raison notamment de leur race, leur origine nationale ou ethnique, leur couleur, leur langue ou leur religion. A ce titre, une peine de prison ou une amende peut être prononcée en cas de non respect de l'interdiction de discrimination contenue dans la Loi sur les contrats de travail.

7. Il apparaît toutefois que ces dispositions ne sont pas appliquées autant qu'elles le devraient, malgré de nombreux rapports faisant état de problèmes de discrimination, en Finlande, à l'encontre des groupes minoritaires, et plus particulièrement des Roms et de nombreux groupes minoritaires issus de l'immigration, notamment dans les domaines de l'emploi, du logement et de l'accès aux lieux ouverts au public tels que les restaurants et les bars. Il semblerait que les victimes de tels actes discriminatoires portent rarement plainte auprès de la police, en raison peut-être du fait qu'elles ne croient pas en leurs chances d'obtenir réparation, et du fait que la police ne donne pas toujours suite aux plaintes déposées. Par ailleurs, le système judiciaire pénal exige un tel niveau de preuve pour ce genre de discrimination que les procès ne sont que rarement gagnés; et lorsqu'ils le sont, les amendes sont dérisoires,

au point que les auteurs de discrimination pourraient préférer payer l'amende et continuer à discriminer. L'ECRI demande instamment aux autorités d'améliorer la mise en œuvre de la législation contre la discrimination. Elles devront par exemple s'assurer que le grand public et les victimes potentielles sont informés de la législation en vigueur et de ses implications, et veiller à ce que les victimes soient encouragées et aidées dans leurs démarches auprès de la police. Qui plus est, des mesures devraient être entreprises pour garantir un suivi systématique et approprié de toutes les plaintes déposées auprès de la police. La confiance des minorités dans le système judiciaire n'en sera que meilleure, et la population majoritaire saura que les manifestations de racisme sont inacceptables. Il faudrait également réfléchir aux moyens d'améliorer l'efficacité et l'effet dissuasif des dispositions en vigueur, en instaurant par exemple des peines plus sévères. L'introduction de dispositions parallèles en droit civil et administratif relatives aux actes de discrimination dans divers domaines de la vie faciliterait également le recours à la justice (voir paragraphe 11, ci-dessous).

8. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) considère que le Code pénal finlandais n'est pas en conformité avec l'article 4 du CERD qui exige des Etats qu'ils condamnent toute propagation d'idées fondées sur la supériorité d'une race ou la haine raciale et l'interdiction de toutes les organisations incitant ou encourageant la haine raciale. De leur point de vue, les autorités finlandaises considèrent que la section 8 du chapitre 11 du Code pénal (voir paragraphe 6, ci-dessus) pénalise suffisamment la propagation d'idées racistes. Par ailleurs, l'ECRI note qu'une nouvelle disposition du Code pénal est en cours de préparation, dont le but est de pénaliser toute participation aux activités d'organisations criminelles. Les autorités considèrent à cet égard que la participation aux activités des organisations criminelles sera également sujette à des sanctions lorsque ces activités sont effectuées dans un but d'agitation ethnique, à condition que l'infraction soit effectivement commise. L'ECRI encourage les autorités finlandaises à poursuivre l'examen de ces questions et à prendre les mesures nécessaires pour faire de la législation finlandaise un outil adéquat pour lutter efficacement contre les organisations racistes et la propagation d'idées racistes.

9. Contrairement à la recommandation de politique générale N° 1 de l'ECRI, le Code pénal finlandais ne contient aucune disposition définissant spécifiquement les infractions communes mais de nature raciste ou xénophobe ou permettant la prise en compte dans les jugements de l'auteur de l'infraction des motifs racistes ou xénophobes. Cependant, dans certains cas, les tribunaux ont prononcé une peine plus forte en cas de crime pour des motifs racistes en se fondant sur une disposition plus générale (section 1 du chapitre 6), qui précise qu'en cas de crime, les motivations pertinentes pour aggraver la peine devraient être prise en considération. L'ECRI note qu'un projet de loi gouvernemental est en cours de préparation pour modifier les dispositions générales du Code pénal finlandais, avec possibilité de prise en compte des motifs racistes ou xénophobes comme circonstances aggravantes. L'ECRI encourage les autorités finlandaises à veiller à l'introduction de ces dispositions dans le Code pénal.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

10. La nouvelle Loi sur les contrats de travail (55/2001) contient des dispositions sur le principe de non-discrimination et d'égalité de traitement. Selon la section 2 du chapitre 2 de cet acte, l'employeur ne peut sans raison valable défavoriser un employé en raison de son origine nationale ou ethnique, de sa langue, de sa religion, de ses relations familiales ou tout autre motif de même ordre. La disposition porte également sur le recrutement. Dans son premier rapport, l'ECRI a noté que la discrimination dans le domaine de l'emploi était rarement sanctionnée dans la pratique, en partie en raison des difficultés à en apporter la preuve. L'ECRI a recommandé d'envisager le renversement de la charge de la preuve pour qu'il soit plus facile aux victimes de discrimination en matière d'emploi de saisir la justice. L'ECRI note avec intérêt que le problème de la charge de la preuve sera traité dans le contexte de la transposition de la directive 2000/78/CE de l'Union européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et espère que les changements nécessaires de la législation seront introduits aussi rapidement que possible.

11. Il n'existe pour l'instant aucune législation complète de droit civil et administratif luttant contre la discrimination dans tous les domaines, y compris le logement, l'accès aux lieux ouverts au public et l'accès aux services. A cet égard, l'ECRI note avec intérêt les travaux préparatoires actuellement en cours pour transposer la directive de l'Union européenne sur l'égalité de traitement des personnes, quelles que soient leur race et leur origine ethnique. L'ECRI espère que la Finlande disposera bientôt d'une législation complète en droit civil et administratif pour lutter contre la discrimination, accompagnée de mesures de formation et d'autres mesures garantissant une mise en œuvre totale et efficace.

E. Organes spécialisés et autres institutions

- *L'Ombudsman parlementaire et l'Ombudsman pour les minorités*

12. L'institution de longue date d'un Ombudsman parlementaire agit comme un garant de la légalité au sens large du terme. Cet Ombudsman est chargé de recevoir les plaintes individuelles à l'encontre des services publics, de se livrer, à sa propre initiative, à des investigations et de faire des propositions dans le processus de préparation d'une nouvelle législation. L'action la plus sévère ouverte à l'Ombudsman est la saisine des juridictions pénales. Toutefois, en cas de comportement illicite ou inconvenant, le bureau de l'Ombudsman, qui jouit d'une haute autorité morale, adresse un blâme officiel, considéré comme une sanction en soi. D'autres cas, moins graves, font l'objet d'une déclaration de l'Ombudsman concernant l'inconvenance du comportement en question sous forme de critiques, de conseils, ou de recommandations. Un certain nombre des cas traités par l'Ombudsman concernaient des affaires de racisme et de discrimination. Cependant, une évaluation systématique des motifs sous-jacents de la discrimination ou d'une possible discrimination systémique a rarement été effectuée par manque de moyens.

13. L'ECRI salue la récente création du Bureau de l'Ombudsman pour les minorités, actif depuis le début de l'année 2002. Il remplace le précédent Bureau de l'Ombudsman pour les étrangers dont il reprend les fonctions. Il traite les problèmes liés aux immigrés, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés, il est également chargé de superviser, avec d'autres autorités, le respect du principe d'égalité, quelle que soit l'origine ethnique des personnes, de promouvoir de bonnes relations interethniques, de suivre et d'améliorer le statut et les droits des minorités ethniques, de prendre des initiatives, de rendre compte et d'informer. L'Ombudsman pour les minorités peut également venir en aide aux personnes confrontées à des actes de discrimination. Pour assister l'Ombudsman pour les minorités dans sa tâche, il est prévu la création d'un Comité consultatif pour les questions relatives aux minorités, composé de représentants des autorités, des organisations non-gouvernementales et des associations des minorités ethniques. L'ECRI encourage les autorités à doter cet Ombudsman pour les minorités des pouvoirs et des ressources adéquats pour une action efficace. Elle attire leur attention à cet égard sur sa recommandation de politique générale N° 2 sur les organes spécialisés qui livre un certain nombre de principes de base à prendre en compte lors de la création de ce type d'organe spécialisé.

- ***Le Comité consultatif pour les relations ethniques***

14. Le Comité consultatif pour les relations ethniques (ETNO) travaille en liaison avec le Ministère du travail en tant qu'organe consultatif sur les questions des réfugiés, de la migration, du racisme et des relations ethniques. Il est composé de représentants du gouvernement, de représentants des autorités locales, des organisations professionnelles et des groupes minoritaires. Il est chargé d'offrir une voie d'interaction entre les autorités, les organisations professionnelles, les organisations civiles et les groupes minoritaires. Il livre des conseils et des propositions aux autorités en ce qui concerne la politique des réfugiés et de la migration, développe et promeut les mesures encourageant l'intégration des immigrés au sein de la société, la tolérance et les bonnes relations interethniques. Diverses sous-commissions de ce comité sont chargées de traiter des problèmes spécifiques. L'ECRI encourage les autorités responsables des divers secteurs à continuer de suivre les avis d'experts et les suggestions de l'ETNO dans tous les domaines relevant de son mandat.

- ***Comité consultatif aux affaires roms***

15. Le Comité consultatif aux affaires roms a été créé en 1956 sous le nom de « Comité consultatif aux affaires tsiganes ». Il sert de trait d'union entre le peuple Rom de Finlande et les autorités publiques. Ses membres, pour moitié des représentants de la communauté Rom et pour moitié des représentants du gouvernement central, sont nommés tous les trois ans par le gouvernement finlandais. Le Comité consultatif est intervenu dans les développements de la législation et de l'administration finlandaises dans des domaines concernant les Roms, par exemple l'éducation ou le logement. D'autre part, les Comités consultatifs provinciaux jouent le rôle d'organes de coopération entre les Roms et les autorités. L'ECRI se réjouit de constater que la participation des Roms dans certaines initiatives les concernant, comme le Comité consultatif, a grandement progressé au cours des dernières années et encourage cette tendance.

- ***Comité consultatif aux affaires sami***

16. Créé en 1960 en tant qu'organe consultatif, le Comité consultatif aux affaires sami est composé de représentants du gouvernement central, de la province de Laponie et du Parlement sami. Son rôle est d'améliorer la situation des Samis dans les domaines sociaux, culturels, économiques, éducatifs et législatifs. Le Comité consultatif aux affaires sami a fait évoluer l'attitude des autorités vis à vis de la communauté sami. A nouveau, l'ECRI encourage vivement la participation de la communauté sami à toute initiative la concernant.

- ***Commission contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance***

17. La Commission contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance est un organe consultatif, créé par le gouvernement, qui rassemble divers acteurs de la lutte contre le racisme, dont des universitaires, des experts juridiques, des personnalités publiques et des membres des groupes minoritaires. La Commission a joué un rôle important en dénonçant publiquement les manifestations racistes et les actes discriminatoires. Du fait de l'autorité morale et de l'influence sur le comportement de la société que cet organe est en mesure d'exercer, l'ECRI encourage vivement les autorités finlandaises à en garantir l'indépendance, les fonctions et la permanence et à lui accorder un domaine de compétence suffisamment vaste pour lui permettre d'exercer une réelle influence sur la politique et la prise de décisions.

F. Éducation et sensibilisation

18. Bien que la Finlande compte un certain nombre de minorités dites « traditionnelles », par exemple les Roms, les « anciens » Russes et les Samis, un mouvement récent d'immigration a fait apparaître de nouveaux groupes minoritaires dans la société finlandaise. Dans son premier rapport, l'ECRI soulignait que, dans tous les domaines, les autorités semblaient manquer de pratique dans la gestion d'une société multiculturelle et recommandait des efforts tout particuliers pour sensibiliser et former les fonctionnaires et autres responsables, mais aussi la société dans son ensemble. L'ECRI se réjouit de noter que des efforts ont été entrepris pour améliorer la participation des immigrés dans les organes traitant de sujets les concernant, et sensibiliser les diverses administrations et groupes clés de la société, dont les employeurs et les syndicats. Cependant, une étude menée en 1999[1] sur l'attitude de la police, des gardes frontières, des fonctionnaires des services du travail, des services sociaux et des enseignants a montré qu'il était nécessaire d'améliorer la préparation de ces groupes à la diversité ethnique. L'ECRI encourage vivement les initiatives allant dans le sens d'une meilleure sensibilisation de ces groupes et du grand public en général.

19. En ce qui concerne le respect des droits de l'homme et des minorités dans le système éducatif, il a été rapporté que le fait de déléguer aux municipalités une plus grande part de responsabilité en matière d'éducation a eu pour conséquence un moindre contrôle sur le contenu des cours, y compris sur l'enseignement relatif aux questions de droits de l'homme en général, de

[1] *Pitkänen et Kouki, 1998.*

pluralité des cultures et de lutte contre le racisme. Il a également été relevé une insuffisance de l'enseignement concernant les diverses minorités vivant en Finlande, en particulier les minorités traditionnelles que sont les Samis, les Roms ou la communauté russe. L'ECRI souligne l'importance de l'enseignement relatif aux droits de l'homme, au racisme, à l'intolérance et aux bénéfices d'une société multiculturelle à tous les niveaux du système scolaire. En outre, l'ECRI recommande vivement aux autorités de prendre des mesures pour améliorer la connaissance et la compréhension des élèves en ce qui touche les diverses minorités vivant en Finlande, qu'il s'agisse des minorités « traditionnelles » ou des groupes arrivés plus récemment. Elle insiste également pour que le matériel pédagogique utilisé tout au long de la scolarité reflète les différentes composantes de la société finlandaise.

G. Accueil et statut des non-ressortissants

- Immigration

20. Bien que le chiffre global de non-ressortissants soit relativement faible en Finlande, comparé à d'autres pays (1,8 % de la population est constituée d'étrangers), on a enregistré au cours des dernières années une augmentation considérable du nombre des immigrés, qui est passé d'environ 18 000 en 1987 à plus de 90 000 en 2000. Dans son premier rapport, l'ECRI a mis en évidence la nécessité de développer une politique et des structures pour faire face à cette nouvelle situation. L'ECRI note que les autorités finlandaises ont pris ces dernières années un certain nombre de mesures pour mettre en place une structure pour résoudre les questions relatives à l'immigration, questions qui seront pour la plupart reprises en détail dans d'autres parties de ce rapport.

- Réfugiés et demandeurs d'asile

21. Un certain nombre de questions préoccupent l'ECRI pour ce qui est du traitement des demandes d'asile et de la situation des demandeurs d'asile en Finlande. Ce sujet est abordé plus en détail dans la section « Problèmes particulièrement préoccupants ».

- Politiques d'intégration

22. En 1997, la responsabilité de l'intégration des immigrants est passée du ministère des Affaires sociales et de la santé au ministère du Travail. La loi sur l'intégration des immigrés et l'accueil des demandeurs d'asile, entrée en vigueur en mai 1999, avait pour objectif de renforcer l'intégration des immigrés, leur égalité par rapport à la population majoritaire, et d'offrir aux immigrés les moyens de participer à la société tout en préservant leurs langue et culture. Chaque municipalité est chargée d'élaborer des programmes d'intégration et de proposer des plans d'intégration personnalisés aux immigrés sans emploi ayant besoin d'une aide publique. Ces plans couvrent des domaines tels que l'enseignement de la langue et l'emploi, mais aussi l'intégration dans la communauté locale. Une partie de l'aide financière accordée aux immigrés bénéficiaires d'allocations sociales est liée à leur adhésion personnelle au plan d'intégration. L'ECRI note que la mise en œuvre et les résultats de cette loi font l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Le Gouvernement doit à ce propos soumettre un rapport au Parlement en 2002. Relevant que les mesures prises dans ce domaine ont en général considéré les « immigrés » comme une entité

unique et homogène, l'ECRI encourage les autorités à envisager la mise en œuvre de dispositions plus spécifiques et diversifiées à l'intention des divers groupes d'immigrés vivant en Finlande.

H. Accès aux services publics

- *Accès aux services sociaux tels que la santé, la protection sociale et le logement*

23. Certains groupes minoritaires, en particulier les Roms et certaines minorités issues de l'immigration, rencontrent des difficultés importantes d'accès au logement. De fréquentes discriminations sont rapportées lorsque des personnes d'origine immigrée ou des Roms cherchent à louer un logement, aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public. La question est abordée plus en détail dans d'autres sections de ce rapport.

- *Accès à l'éducation*

24. Les lois portant sur l'éducation autorisent les municipalités à proposer, en plus de l'enseignement général en finnois et en suédois, un enseignement général et un enseignement de la langue maternelle dans une autre langue. Le paragraphe 12 de la loi générale sur l'éducation prévoit l'enseignement en langue maternelle en finnois, suédois ou sami selon la langue d'instruction tout en envisageant le romani et le langage des signes comme des exemples d'autres langues dans lesquelles l'enseignement en langue maternelle peut être prévu à la demande des tuteurs. L'Etat finance la possibilité de donner deux heures de cours en langue maternelle par semaine à des groupes de quatre élèves ou plus. De nombreuses municipalités souhaitant organiser de tels cours sont confrontées à l'obstacle du manque d'enseignants qualifiés. L'ECRI encourage les autorités finlandaises à intensifier le recrutement et la formation des enseignants et assistants afin de développer leurs capacités à enseigner au moins les diverses langues des groupes minoritaires les plus importants de Finlande. Voir également le paragraphe 27 ci-après.

I. Emploi

25. La discrimination en matière d'emploi reste une barrière importante à l'intégration des membres de nombreux groupes minoritaires dans la vie sociale et économique finlandaise. Cette discrimination affecte aussi bien les groupes issus de l'immigration que les minorités nationales, en particulier la communauté Rom/Tsigane (voir le paragraphe 30 ci-dessous). Le taux de chômage est nettement plus élevé dans de nombreux groupes minoritaires que parmi la majorité de la population. Les membres de ces groupes minoritaires, y compris les personnes instruites, sont proportionnellement bien plus nombreux dans les secteurs à faible qualification du marché du travail, par exemple certains emplois manuels. L'ECRI note que l'emploi est la pierre angulaire des mesures d'intégration des immigrés, mais estime qu'au-delà de la formation linguistique et professionnelle, d'autres efforts sont nécessaires pour combattre la discrimination dans le monde du travail. Il s'agit entre autres de veiller à l'application effective et complète de la législation en vigueur, de sensibiliser les groupes minoritaires à leurs droits et d'informer la population en général de l'interdiction de tout acte discriminatoire. En plus des mesures législatives,

d'autres moyens devraient être employés et d'autres stratégies mises en œuvre pour combattre la discrimination.

26. En complément, d'autres mesures pro-actives devraient être envisagées pour améliorer l'accès à l'emploi des minorités. A titre d'exemple, les difficultés à faire reconnaître des qualifications acquises à l'étranger et la nécessité dans certains secteurs de parler à la fois le finnois et le suédois sont autant de freins qui entravent les recherches d'emploi des immigrés : ce type de problème est particulièrement évident dans le secteur de la santé, mais aussi dans d'autres domaines du marché de l'emploi privé ou public. L'ECRI juge nécessaire d'introduire plus de souplesse dans la reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger et dans l'obligation de parler couramment les deux langues officielles de la Finlande.

J. Groupes vulnérables

Cette section traite de certains groupes minoritaires qui peuvent être particulièrement exposés aux problèmes de racisme, de discrimination et d'intolérance dans le pays en question. Elle n'a pas pour but de brosser un tableau exhaustif de la situation de tous les groupes minoritaires dans le pays, et son contenu n'implique aucunement que les groupes non mentionnés ci-dessous ne sont confrontés à aucun problème en matière de racisme et de discrimination.

- Communauté rom/tsigane

27. La minorité rom/tsigane de Finlande compte approximativement 10 000 personnes. Les autorités ont entrepris des efforts pour améliorer la situation de cette communauté et un changement politique est intervenu au cours des dernières décennies, passant d'une approche d'assimilation à la participation des représentants roms aux affaires les concernant et à la promotion de leur langue et de leur culture. Malgré ces dispositions, la minorité rom reste marginalisée et défavorisée par rapport au reste de la population finnoise en terme d'emploi, de logement et d'éducation. La discrimination envers les Roms perdure dans ces secteurs et dans d'autres domaines, par exemple l'accès aux lieux ouverts au public comme les restaurants ou les bars. Les femmes roms qui portent le costume traditionnel sont particulièrement exposées à ce type de discrimination.

28. En matière d'enseignement, il semble que les possibilités de suivre les cours en romani ne suffisent pas à répondre à la demande, pour partie par manque de ressources, d'enseignants suffisamment qualifiés, ou de manuels scolaires en langue romani. Entre 1997 et 2001, 220 à 240 enfants roms sur un total de 1500 à 1700 enfants en âge scolaire, ont participé à un enseignement dans leur langue maternelle. Le pourcentage d'abandon des études est plus élevé chez les enfants roms que dans le reste de la population. Bien qu'il n'existe, en raison de la législation sur la protection des données, aucune donnée officielle sur le nombre d'enfants roms placés dans les différentes structures d'éducation, il apparaît également que les enfants roms, qui bénéficient plus rarement d'un enseignement préscolaire, sont plus souvent orientés au niveau primaire vers un «enseignement spécial» ou des «groupes spéciaux» car les enseignants estiment qu'il s'agit d'enfants difficiles ou nécessitant une attention particulière.

Les enfants roms sont également défavorisés dans l'accès à l'enseignement supérieur.

29. L'ECRI encourage les autorités finlandaises à poursuivre leurs efforts pour améliorer la situation des enfants roms en matière d'éducation. L'ECRI souligne l'importance de veiller à l'application effective des dispositions législatives concernant l'enseignement de la langue Romani, dont le côté positif est indéniable, ce qui implique l'allocation de ressources suffisantes, le recrutement et la formation d'enseignants et d'assistants issus de la communauté rom, et la mise à disposition de matériels pédagogiques adéquats. L'ECRI souligne également l'importance des premières années de scolarisation et encourage les autorités à faire en sorte que les enfants roms ne soient pas défavorisés à ce stade précoce. Des efforts supplémentaires pourraient être faits pour préparer l'intégration des enfants roms à l'école, par un enseignement préscolaire tenant compte de leurs besoins, par exemple en recrutant un personnel rom plus nombreux dans ces établissements. D'autre part, au niveau secondaire et supérieur, les efforts devraient être intensifiés pour étudier et traiter le problème de l'abandon des études par les Roms et encourager l'accès des Roms à l'enseignement supérieur et en particulier à l'enseignement universitaire. A cet effet, des mesures positives telles que l'affectation de places réservées à l'université aux candidats roms qualifiés pourraient être envisagées. Il est également important que les programmes scolaires comprennent un enseignement sur l'histoire et la culture des Roms.

30. La minorité rom est confrontée à une situation d'injustice et de discrimination face à l'accès au logement, et ceci dans un contexte difficile pour le marché de l'immobilier. L'ECRI note avec intérêt qu'en 2000 le ministère de l'Environnement, en coopération avec le Comité consultatif aux affaires roms, a produit un guide destiné aux autorités et aux entreprises du secteur immobilier, mettant en lumière les besoins spécifiques des Roms en matière de logement. L'ECRI regrette toutefois que certaines municipalités fassent preuve de mesures discriminatoires à l'encontre des Roms lors de l'allocation des logements et qu'elles se servent des besoins culturels spécifiques de cette communauté pour bloquer leur accès au logement. L'ECRI est d'avis que les autorités devraient prendre les dispositions nécessaires pour interdire ces mesures discriminatoires au niveau municipal.

31. Les Roms sont aussi confrontés à de sérieux problèmes en matière d'emploi, avec un taux de chômage d'au moins 52 à 56 %, et un déclin du commerce traditionnel, qui représentait l'activité la communauté Rom dans le passé. Des exemples d'actes discriminatoires dans les recrutements sont fréquemment rapportés, en particulier à l'encontre des femmes roms portant le costume traditionnel. Différentes initiatives ont été prises pour améliorer la situation des Roms sur le marché du travail, par exemple dans le domaine de la formation professionnelle. L'ECRI estime toutefois que des efforts supplémentaires sont nécessaires, principalement pour régler le problème de la discrimination sur le marché de l'emploi, ne serait-ce qu'au travers d'une application plus efficace de la législation en vigueur.

- Communauté sami

32. La participation de la minorité indigène sami dans les questions la concernant a été renforcée par la création du Parlement sami, qui décide de la répartition du budget alloué au bénéfice de la culture sami, fait des propositions et de

déclarations sur les affaires concernant les Samis. En outre, un cadre législatif a été mis en place visant à garantir le droit d'utiliser la langue sami dans la région habitée par les Samis en Finlande (le territoire sami) lors des échanges avec les autorités et dans l'enseignement et à renforcer les droits de la population sami concernant l'usage de la terre et leurs activités traditionnelles dans le territoire sami. Il apparaît, cependant, que le droit d'utiliser la langue sami lors des échanges avec les autorités n'est pas toujours appliqué dans la pratique, en raison du manque de personnel ayant des connaissances en sami. Le fait que les services de traduction et d'interprétation sont rarement disponibles alors que la législation en vigueur l'exige constitue un sujet particulier d'inquiétude. L'ECRI prend acte que des travaux sont actuellement en cours dans le but de réformer la loi sur la langue et renforcer le droit des Samis à parler leur langue maternelle lors des échanges avec les autorités, sans qu'ils aient à en faire expressément la demande. L'ECRI encourage à conclure rapidement ces travaux et encourage tous les efforts visant à renforcer la mise en œuvre du droit à l'enseignement en langue sami.

33. La définition du terme « Sami » reste controversée, tout comme le sont les questions de droit foncier en territoire sami. Des tensions et une certaine hostilité entre les Samis et les autres communautés sur le territoire sami ont été rapportées, liées très certainement à ces questions. L'ECRI note qu'un rapporteur a été nommé par le ministère de la Justice pour étudier le droit d'utiliser les terres appartenant à l'Etat en territoire sami et qu'un comité a été créé en novembre 2000 avec pour objectif d'établir une proposition concernant l'aménagement des droits fonciers des Samis, des droits relatifs aux zones aquatiques, laux ressources naturelles et à leurs moyens d'existence traditionnels sur les terres appartenant à l'Etat en territoire sami. Le rapport a été publié en décembre 2001. Cette proposition devrait aider à lever les obstacles à la ratification de la Convention N° 169 de l'OIT. Un expert a également été nommé pour étudier les aspects juridiques des problèmes de propriété foncière, sachant que le Parlement sami étudie la situation de son côté. L'ECRI demande instamment aux autorités finlandaises d'intensifier leurs efforts pour résoudre les sujets de controverse en suspens concernant la définition du terme « Sami » et la question des droits fonciers, et pour adhérer à la Convention N° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes. L'ECRI souligne également qu'il est de la plus haute importance que la question des droits fonciers soit réglée d'une façon qui ne conduise pas à l'intensification des tensions entre les Samis et les non-Samis.

34. L'ECRI est d'avis qu'il faut renforcer la connaissance de la communauté sami auprès du reste de la population car des membres de la communauté sami sont régulièrement confrontés à des attitudes discriminatoires et à des stéréotypes négatifs et à un défaut de sensibilisation général à la culture et au style de vie sami. Il apparaît par exemple que certaines comédies télévisées ont donné de la culture et du style de vie sami une image dégradante. L'ECRI estime que des efforts doivent être entrepris pour améliorer la connaissance de la culture sami, par l'introduction de son enseignement dans le système scolaire et par un ensemble de mesures de sensibilisation destinées au grand public.

- ***Communauté de langue russe***

35. En Finlande, la minorité de langue russe est estimée à 20 - 30 000 personnes, parmi lesquelles 5 000 personnes sont des « vieux russes », considérés par les autorités comme une minorité nationale. Parmi les immigrés plus récents, une

proportion relativement importante est formée de « Finlandais revenant au pays » (Finlandais ingriens), les autres étant des personnes de souche russe entrées en Finlande pour trouver un emploi ou en tant que conjoints de Finlandais.

36. Malgré l'importance du groupe de langue russe dans sa globalité, rares sont les mesures prises pour répondre aux besoins de cette communauté et en particulier ceux des immigrés de langue russe. Si les « vieux » russes sont en général considérés comme bien intégrés dans la société finlandaise, les immigrés de langue russe sont confrontés à des préjugés et des mesures discriminatoires considérables, encore occasionnellement alimentés par l'image « de mafia et de criminels » véhiculée par les médias. Il a ainsi été rapporté que les personnes de langue russe, et en particulier les femmes, se sont fréquemment vu refuser l'accès à des lieux ouverts au public tels que les restaurants ou les bars. Les Finlandais ingriens occupent une situation particulière : bien qu'ils soient Finlandais de souche et « rentrent » au pays sur cette base, bon nombre d'entre eux ne parlent pas le finnois comme langue maternelle et n'ont pas de liens très forts avec la culture et la société finlandaises. Certaines catégories de cette communauté, les personnes d'âge mûr mais aussi certains jeunes, sont fortement touchées par le chômage, des conditions de logement déplorables et un statut économique et social bas. Ce groupe est particulièrement vulnérable à la marginalisation, avec tous les problèmes d'insatisfaction et de mécontentement qui en découlent, ce qui est inquiétant.

37. L'ECRI s'inquiète du manque d'attention accordé à la situation et aux difficultés de la population de langue russe en Finlande et de l'inadéquation des structures en place. Par exemple, les dispositions relatives à l'enseignement des populations de langue russe apparaissent insuffisants pour répondre aux besoins, et la culture propre à la minorité russe n'est pas suffisamment abordée dans les écoles. Les revendications de cette population pour la création d'un comité consultatif pour les Russes, à l'instar des Comités aux affaires sami ou roms, sont restées lettre morte. Pour le moment, le Comité consultatif pour les relations ethniques, qui comporte des représentants de la population de langue russe, se charge des questions relatives à ce groupe. L'ECRI note avec intérêt qu'un groupe de travail du comité consultatif doit examiner la situation de la minorité russophone en 2002. L'ECRI souligne le fait que les autorités accordent une attention toute particulière aux besoins et aux demandes spécifiques des diverses composantes de la minorité de langue russe en Finlande et prennent les mesures nécessaires pour combattre les attitudes sociales négatives envers cette minorité. L'ECRI souligne également l'importance d'intégrer dans la société les immigrés de langue russe qui sont arrivés plus récemment, au moyen de l'enseignement d'au moins une des langues officielles et de la culture finlandaise.

K. Comportement de certaines institutions

- *Représentants de la loi*

38. Si les violences policières à l'encontre des membres des minorités ne semblent pas être un problème majeur en Finlande, certaines indications laissent à penser que la police ne réagit pas toujours de manière appropriée aux plaintes pour racisme ou discrimination émanant des membres des minorités, que ces

plaintes sont souvent classées sans suite ou suivie avec trop peu d'assiduité. A cet égard, l'ECRI encourage les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour sensibiliser les fonctionnaires de police aux actions à entreprendre en réponse aux plaintes pour racisme ou discrimination. Il est important en particulier d'améliorer la reconnaissance et l'enregistrement des infractions à caractère raciste rapportés à la police. A cet égard, l'ECRI souligne que le ministère de l'Intérieur a développé un système permettant à la police de mieux identifier les infractions à caractère raciste. L'ECRI relève également avec intérêt la publication d'une brochure d'information destinée aux victimes, qui souligne l'importance de mentionner l'éventuel caractère raciste ou discriminatoire de l'infraction devant les services de police. L'ECRI espère aussi qu'une campagne de sensibilisation similaire sera effectuée auprès du personnel de la police.

39. Les plaintes pour mauvaise conduite déposées à l'encontre de la police sont instruites par le supérieur du fonctionnaire concerné, ou par le ministère de l'Intérieur dans les affaires mettant en cause des fonctionnaires de haut rang. Si la mauvaise conduite est prouvée, une procédure disciplinaire est lancée et l'enquête est confiée au Ministère public. L'ECRI attire l'attention sur sa recommandation de politique générale n° 1 qui préconise la création d'un mécanisme permettant d'enquêter de manière indépendante sur les incidents et domaines de conflits entre la police et les groupes minoritaires. Elle encourage les autorités finlandaises à mettre en place ce type de mécanisme.

40. Des rapports inquiétants font état d'un nombre non négligeable de membres des forces de l'ordre ayant affiché des attitudes négatives envers les groupes minoritaires au cours d'enquêtes d'opinion. Ces rapports mentionnent également que quelques incidents ont donné lieu à des articles de presse à caractère raciste ou xénophobe écrits par des fonctionnaires de police, usant de leur fonction de policier pour donner du poids à leurs opinions personnelles. L'ECRI souligne l'importance, pour les forces de police, de réagir vigoureusement à ce genre d'abus, en prenant les mesures disciplinaires appropriées à l'encontre des fonctionnaires en cause, et en condamnant publiquement ces opinions et ces attitudes. L'ECRI souligne également le fait que les fonctionnaires de police devraient bénéficier de cours spécifiques de formation (initiale et continue) aux questions des droits de l'homme en général, et du racisme et de discrimination en particulier, afin de disposer des moyens de lutter contre leurs propres préjugés et stéréotypes. Notant qu'en Finlande les fonctionnaires de police issus des groupes minoritaires sont rares, l'ECRI estime que des efforts particuliers devraient être entrepris pour encourager les candidatures et le recrutement de membres des minorités dans les forces de police.

- ***Climat politique***

41. S'il n'existe pas de parti d'extrême droite au niveau national, certains hommes politiques ont proféré au niveau local des discours teintés de racisme et de xénophobie, rencontrant un certain succès auprès de l'électorat. Au cours des dernières années, les autorités nationales ont pris plusieurs engagements publics pour combattre le racisme et la discrimination et des figures politiques de renom, y compris la Présidente de la Finlande, se sont prononcées contre les actes racistes qui ont eu lieu. En outre, tous les partis politiques représentés au Parlement ont signé la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste Il semble toutefois que ces initiatives prises au

niveau national ne filtrent pas toujours jusqu'au niveau local pour une mise en œuvre pratique. D'autre part, les débats publics sur les questions de contrôle de l'immigration et le renforcement des mesures en matière de législation sur le droit d'asile et les réfugiés risquent de livrer des messages contradictoires au grand public quant à l'attitude des autorités envers les non-ressortissants et les immigrés. L'ECRI encourage la classe politique à se prononcer clairement contre toute manifestation de racisme dans la vie politique et, plus largement, dans la société en général. Elle encourage également les hommes politiques à faire en sorte que leur perception des médias et de l'opinion publique sur les questions relatives aux demandeurs d'asile et aux réfugiés n'influence pas le ton et la teneur des débats politiques.

L. Suivi de la situation dans le pays

42. Plusieurs enquêtes ont été menées en Finlande au sein du grand public, et dans les groupes clés tels que la police, pour étudier le degré d'intolérance et de xénophobie ainsi que les attitudes à l'égard des minorités. L'ECRI salue et encourage l'extension de ce type d'enquêtes et note avec intérêt que la perception du racisme et de la discrimination par les membres des groupes minoritaires a fait l'objet d'études, comme l'ECRI le recommande dans sa recommandation de politique générale N° 4.

43. Les données précises concernant la situation des divers groupes minoritaires dans divers domaines de la vie, par exemple le marché de l'emploi ou l'éducation, semblent sommaires, en partie parce que les personne d'origine immigrée ne sont plus prises en compte dans les études dès lors qu'elles ont acquis la nationalité finlandaise. Soulignant l'importance de données fiables dans l'élaboration et la mise en œuvre effective des mesures, l'ECRI encourage les autorités finlandaises à développer un système complet de collecte de données sur la situation des minorités en Finlande, tout en assurant le respect des principes de protection de ces données et de protection de la vie privée.

M. Média

44. L'ECRI s'inquiète de rapports montrant que, au moins dans un passé récent, les médias ont eu tendance à exacerber des stéréotypes négatifs et à donner un caractère sensationnel à des incidents concernant des membres des groupes minoritaires. Ainsi, des préjugés contre la communauté russe ont été véhiculés par les déclarations des médias faisant état de l'existence d'une criminalité organisée au sein de ce groupe en Finlande. De même, les médias ont joué un rôle en répandant une image négative des demandeurs d'asile roms recherchant la protection de la Finlande dans les années 1999 et 2000. Il semble que, depuis, les professionnels des médias ont amélioré leur manière de relater les faits : apparemment la pratique consistant à mentionner l'origine ethnique des auteurs présumés de délit est en déclin. Les rapports font toutefois encore état de médias ayant tendance à transmettre des images stéréotypées des groupes minoritaires lorsqu'ils relatent des faits les concernant. Les professionnels des médias disposent d'un code de déontologie et un Conseil des médias peut prendre position sur certains articles. L'ECRI estime cependant que la profession doit accentuer ses efforts pour veiller à ce que les reportages sur des questions relatives aux groupes minoritaires ou au racisme et à la discrimination soient plus objectifs et contribuent dans un sens

positif à la formation de l'opinion publique. La participation plus importante des groupes minoritaires dans les médias, que ce soit en tant qu'interviewés ou en tant que journalistes, doit être encouragée.

45. Il a été rapporté que la diffusion de matériel raciste, antisémite et xénophobe via Internet s'est considérablement étendue au cours des dernières années : il existe plus de 20 sites en finnois contenant du matériel raciste. A cet égard, l'ECRI attire l'attention sur sa recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes par l'Internet, et souligne la nécessité de suivre de près et de réagir à tout nouveau développement dans ce domaine.

SECTION II : PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS

Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre restreint de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de la Finlande, l'ECRI souhaiterait mettre l'accent sur divers aspects de la procédure d'asile et les manifestations de discrimination dans la vie quotidienne.

N. Problèmes liés à la procédure d'asile

46. La Finlande accueille chaque année un quota d'environ 700 réfugiés. Pour l'année 2001, le quota était de 750. En dehors de ce quota, très peu de demandeurs d'asile (environ 0,2 % de l'ensemble des demandeurs en 2001) bénéficient du statut de réfugiés, même si une proportion importante (plus de 43 % de l'ensemble des demandeurs en 2001) sont autorisés à rester en Finlande pour d'autres raisons, par exemple lorsque le refus de résidence serait injustifié ou si la personne concernée a besoin d'une protection.

47. Les décisions en première instance sur les demandes d'asile prennent en général entre un et deux ans, parfois jusqu'à trois ans. Il a été rapporté que les délais d'attente sont plus longs pour certaines nationalités (par exemple, les Turcs) que pour d'autres, ce qui pourrait correspondre à des problèmes de discrimination, liée au système, à l'encontre de ces nationalités. La Direction de l'immigration est depuis peu chargée d'effectuer les auditions des demandeurs d'asile, qui étaient auparavant sous la responsabilité de la police. Il semblerait que cette « passation de pouvoirs » ait mené à un système à deux vitesses : les décisions concernant les demandes récentes, instruites dans le cadre du nouveau système, durant cette période transitoire, sont rendues plus rapidement que celles relevant encore de l'ancien système. D'autre part, l'introduction d'une nouvelle « procédure accélérée » (voir plus loin) a apparemment rallongé les délais de traitement d'autres demandes. L'ECRI s'inquiète des temps d'attente nécessaires avant qu'une première décision soit prise concernant les demandes d'asile. Elle considère que les autorités devraient continuer à prendre des mesures pour assurer des ressources et des personnels suffisants à la Direction de l'immigration afin que les demandes soient traitées dans un délai raisonnable.

48. L'Ombudsman parlementaire a fait part de ses inquiétudes quant à la situation des mineurs non accompagnés demandant asile en Finlande. Elles ont trait, notamment, à la longue période d'attente avant la prise de décision concernant

la demande, et aux difficultés à obtenir la réunification de la famille pour les mineurs non accompagnés autorisés à rester en Finlande sans obtenir le statut de réfugié. L'ECRI invite instamment les autorités à prendre les mesures qui s'imposent pour combler les lacunes relevées par l'Ombudsman concernant la situation des mineurs non accompagnés demandant l'asile en Finlande. Elle note que des mesures ont déjà été prises par la Direction de l'immigration dans ce domaine, telles que la mise en place d'un groupe de travail sur les enfants, chargé des demandes d'asile de mineurs non accompagnés et des questions de regroupement familial.

49. Une décision négative de la Direction de l'immigration peut faire l'objet d'un appel auprès de la Cour administrative d'Helsinki. Un appel supplémentaire peut être déposé auprès de la Cour suprême administrative, si cette cour accorde une « autorisation d'appel ». Seuls environ 10 % des requêtes en autorisation d'appel sont acceptées par la Cour suprême administrative.

- Procédure accélérée de traitement des demandes d'asile

50. Depuis juin 1999, la Finlande a reçu un certain nombre de demandes d'asile déposées par des personnes d'origine Rom, principalement des ressortissants slovaques, mais aussi tchèques et polonais. La Direction de l'immigration à mis en place des mesures spéciales, par exemple des auditions plus brèves et plus rapides, de manière à traiter plus rapidement ces demandes. L'arrivée des demandeurs d'asile roms a provoqué une vague de réactions négatives dans les médias ainsi qu'une controverse politique ayant mené à la modification de la Loi sur les étrangers de juillet 2000 et à l'introduction d'une nouvelle « procédure accélérée ». Mise en place en réponse aux critiques de divers acteurs travaillant dans le domaine du droit d'asile et de la protection des réfugiés, cette procédure prévoit que le demandeur d'asile dont la demande est considérée comme manifestement infondée, ou dont le pays d'origine ou d'asile est considéré comme sûr, peut être expulsé du pays dans les huit jours après réception de la réponse négative de la Direction de l'immigration. Il est possible de faire appel dans les 30 jours suivant la réponse négative, mais cet appel n'a pas d'effet suspensif. Par conséquent, alors que sous l'ancien système, la Cour administrative d'Helsinki devait approuver l'ordre d'expulsion avant qu'il soit exécuté, avec le nouveau système, à défaut d'une décision de la Cour administrative de surseoir à statuer, prise dans un délai de huit jours à la requête du demandeur d'asile, celui-ci peut être expulsé du pays même si une demande d'appel est en cours devant la Cour administrative.

51. L'ECRI note les sérieuses inquiétudes exprimées sur le fait de savoir si la loi amendée sur les étrangers est- conforme aux exigences d'un recours effectif, tel que prévu par l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. D'autre part, des craintes ont été émises quant au concept de pays d'origine sûr, qui pourrait mené dans la pratique à la prise de « décisions collectives » en matière de demandes d'asile, plutôt qu'à des décisions individuelles fondées sur les circonstances propres à chaque demandeur d'asile. Par exemple, on a relevé, à plusieurs reprises, que les fonctionnaires chargés de l'audition avaient oublié, au cours du premier entretien, de s'enquérir auprès des demandeurs d'asile pourquoi ils ne s'estimaient pas personnellement en sécurité dans le pays en question. Il a également été noté que sur cinq demandes d'asiles, quatre d'entre elles sont désormais soumises à la procédure accélérée. Or, la complexité accrue des mesures liées aux diverses formes de la procédure accélérée, ainsi que les délais plus courts,

peuvent empêcher les demandeurs d'asile de bénéficier d'une aide juridique suffisante. Sur un plan général, il a été observé que le nouveau système représente un appauvrissement des droits et un affaiblissement de la situation des demandeurs d'asile en Finlande.

52. L'ECRI exprime ses vives inquiétudes au sujet des modifications de la loi sur les étrangers tels que décrits précédemment, eu égard particulièrement au contexte d'attitudes négatives du public et des médias sur la question des demandeurs d'asile qui a prévalu lors de l'introduction de ces modifications. Dans un tel contexte, l'ECRI est d'avis que le recours à des politiques et législations plus restrictives ne peut qu'exacerber les idées fausses et les préjugés concernant les demandeurs d'asile et les réfugiés. A l'égard des modifications proprement dites, l'ECRI souligne la nécessité de s'assurer du respect, aussi bien dans les dispositions législatives que dans la pratique, du droit des demandeurs d'asile de faire appel d'une réponse négative à leur demande avant leur expulsion et du droit de rester dans le pays en attendant le résultat de l'appel. D'autre part, l'ECRI souligne le fait qu'il faut éviter d'intégrer au système des procédures tendant à porter atteinte au principe d'un traitement individualisé des demandes d'asile, et non sur la base de suppositions relatives à la situation d'un groupe de personnes dans un pays donné. Ce point est particulièrement pertinent dans le cas des Roms/Tsiganes, en raison du nombre important d'actes de racisme et de violence dont sont victimes les membres de cette communauté dans un certain nombre de pays d'Europe. L'ECRI note qu'une réforme générale de la loi sur les étrangers est en cours, avec l'objectif d'une entrée en vigueur de la loi telle que modifiée en 2003. L'ECRI invite instamment les autorités finlandaises à veiller à que les motifs d'inquiétude énoncés précédemment soient pris en compte dans la réforme de la législation. L'ECRI regrette le manque de consultation du secteur non-gouvernemental quant aux propositions d'amendements de la loi sur les étrangers. Elle souligne qu'il serait souhaitable que l'ensemble des parties intervenant dans le domaine de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés participent à l'élaboration des dispositions législatives en cours.

- ***Demandeurs d'asile placés en détention***

53. Un autre motif d'inquiétude est le problème de la détention des demandeurs d'asile pour cause de défaut de papiers d'identité ou d'incertitude quant à l'itinéraire qui les a menés en Finlande. Si la loi sur les étrangers prévoit que les demandeurs d'asile placés en détention doivent être logés dans des structures distinctes, il s'avère qu'à l'heure actuelle, ils sont détenus dans des postes de police ou des prisons aux côtés de prisonniers. Environ 10 % des demandeurs d'asile sont maintenus en détention, pour une durée de une à quatre semaines dans la majorité des cas, mais pouvant atteindre huit à douze semaines. L'ECRI souligne qu'il est inadmissible de détenir dans les mêmes lieux des demandeurs d'asile et des personnes condamnées, d'abord par principe, mais aussi en raison du message négatif qu'une telle détention transmet à l'opinion publique. L'ECRI prend note qu'un centre d'accueil réservé aux réfugiés est sur le point d'ouvrir à Helsinki. L'ECRI espère que la structure offrira des installations adaptées aux demandeurs d'asile qui y seront détenus, étant entendu qu'elle estime toutefois que ce type de détention doit être évitée autant que faire se peut. L'ECRI considère qu'une attention toute particulière doit être accordée aux logements et aux équipements destinés aux familles, en particulier aux enfants, des demandeurs d'asile placés en détention.

O. Discrimination dans la vie quotidienne

54. Il est difficile de quantifier l'incidence de la discrimination dans la vie quotidienne finlandaise, dans des domaines tels que l'emploi, le logement ou l'accès aux lieux ouverts au public. Il s'agit pourtant d'un phénomène important en Finlande. Différentes études ont montré que les conséquences de diverses manifestations de discrimination au quotidien affectaient un grand nombre d'immigrés, mais aussi les groupes minoritaires « traditionnels ». Ainsi, les membres des groupes minoritaires, en particulier ceux des minorités « visibles » telles que les Roms ou les noirs, mais aussi les personnes de langue russe, se voient souvent refuser l'accès à des restaurants ou bars. Une étude[2] indique que près d'un quart des immigrés ont déjà été confronté à la discrimination dans les restaurants. On a également signalé des problèmes pour obtenir des services comme l'octroi de cartes de crédit ou de prêts. En matière de logement, les membres des groupes minoritaires sont également victimes de discrimination, à la fois dans le secteur locatif privé et, apparemment dans certains cas, dans le secteur du logement public (voir plus haut, paragraphe 29). De la même manière, dans le domaine de l'emploi, près de la moitié des immigrés interrogés au cours d'une étude[3] rapportent qu'ils ont été confrontés à des comportements discriminatoires fondés sur l'origine ethnique lors de leurs recherches d'emploi. Les contacts avec l'administration sont également source de discrimination. A cet égard, des études menées parmi des groupes-clés tels que les douaniers, les fonctionnaires, les travailleurs sociaux, les enseignants et les fonctionnaires de police, ont montré, au sein de ces secteurs, un niveau élevé de préjugés et d'attitudes négatives vis à vis des groupes minoritaires. Il a été observé que les fonctionnaires étaient insuffisamment formés pour s'occuper des divers groupes minoritaires vivant en Finlande. Une autre manifestation de discrimination « au quotidien » est le harcèlement, par exemple les insultes proférées dans la rue ou le harcèlement sur le lieu de travail. De telles formes de discrimination sont rapportées comme étant plutôt courantes.

55. L'ECRI s'inquiète de ce que ces formes de discrimination au quotidien dénotent une propagation de préjugés et de stéréotypes négatifs dans l'esprit de la population majoritaire. Hormis l'impact de la discrimination en matière de logement ou d'emploi sur la situation économique et sociale des groupes minoritaires, ces manifestations quotidiennes de discrimination ont également des effets psychologiques à grande portée. Les membres des groupes minoritaires ont par exemple le sentiment qu'ils ne seront jamais acceptés comme membres à part entière de la société finlandaise. A cet égard, il est particulièrement important que les autorités prennent des mesures sérieuses pour lutter contre ces formes de discrimination et veiller à ce que les groupes minoritaires soient à même de participer sur un pied d'égalité à tous les aspects de la société finlandaise. Ces actions devraient se traduire par des efforts accrus dans la lutte contre les préjugés et les attitudes négatives des fonctionnaires et autres employés des services publics dont le comportement a une incidence directe sur la vie quotidienne des groupes minoritaires en Finlande. Il est indispensable de renforcer les mesures destinées à changer les attitudes au sein de la population majoritaire et à lutter contre les préjugés et

[2] *Liebkind and Jasinskaya-Lahti, 1997*

[3] *Liebkind and Jasinskaya-Lahti, 1997*

les stéréotypes à l'égard de ceux qui sont différentes de la majorité mais qui doivent toutefois être reconnus comme formant une partie appréciable, sur un pied d'égalité, de la société finlandaise.

56. Des mesures doivent également être entreprises pour faire prendre conscience au public que ces formes de discrimination sont inacceptables et seront sanctionnées. Dans son premier rapport, l'ECRI soulignait que les hommes politiques et d'autres meneurs d'opinions abordaient rarement les questions de racisme et de discrimination en Finlande et qu'ils ne réagissaient pas aux incidents. Certains signes font apparaître que la situation s'est améliorée à cet égard et que les autorités ont pris l'engagement public de combattre le racisme, par exemple par l'introduction en 2001 d'un programme national contre la discrimination ethnique et le racisme. Ce programme a pour but de sensibiliser aux problèmes de discrimination et de renforcer la mise en œuvre de bonnes pratiques. D'autres efforts restent cependant à entreprendre pour la mise en application de la législation. Si, en Finlande, ces formes de discrimination sont pénalisées, rares sont les cas rapportés à la police et faisant l'objet de décisions de justice. Il est nécessaire de s'assurer que les membres des groupes minoritaires sont informés de leurs droits et de la législation en vigueur et d'encourager les victimes à porter plainte auprès de la police ou devant les services compétents, avec l'assurance qu'une suite adéquate sera donnée à leur cas.

57. En plus des mesures législatives (adoption et mise en œuvre de lois anti-discriminatoires), d'autres moyens tels que la sensibilisation générale à la diversité, au multiculturalisme et à l'inter-culturalisme, constituent des outils importants pour lutter contre la discrimination. De plus, il est très important que des mesures effectives soient adoptées pour faciliter l'intégration des nouveaux groupes minoritaires dans la société finlandaise ; en particulier, il faut s'assurer que les personnes appartenant à ces groupes se voient offrir des formations adéquates de langue(s) officielle(s) de la Finlande et sur le fonctionnement de la société finlandaise.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation en Finlande: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

1. CRI (97) 41 : Rapport sur la Finlande, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, 1997
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (2000) 21 : Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, avril 2000
7. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, ECRI, Strasbourg 1998
8. CERD/C/363/Add.2, Quinzième rapport périodique de la Finlande sur la mise en oeuvre de la Convention sur toutes les formes de discrimination raciale (CERD), Août 1999
9. CERD/C/304/Add.107 Conclusion du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale: Finlande, mai 2001
10. Comments and additional information to the 15th periodic report of the Government of Finland on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), Finnish League for Human Rights, July 2000
11. Rapport initial de la Finlande sur l'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
12. Avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, septembre 2000
13. Commentaires du Gouvernement de la Finlande sur l'avis du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationale
14. Comments and additional information to the Initial Report of the Government of Finland on its application of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Finnish Branch of Minority Rights Group International and Finnish League for Human Rights
15. Rapport initial de la Finlande sur l'application de la Charte pour les langues régionales ou minoritaires
16. Rapport par M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire pour les droits de l'homme, sur sa visite en Finlande du 4 au 7 juin 2001

17. 2000 Annual Report on International Religious Freedom: Finland, US Dept of State, September 2000

18. Human Rights in the OSCE Region: Report 2001, International Helsinki Federation

19. UNHCR Country Profiles, Finland, UNHCR, October 2000

20. Country reports on Human Rights Practices, 2000: Finland, US Dept of State, February 2001

21. Implementing European anti-discrimination law: Finland, A study for the Migration Policy Group, Refugee Advice Centre, Finland, May 2001-11-13

22. "Annual Report 2000: Finland", Amnesty International

23. La Constitution de la Finlande

24. Le Code pénal finlandais

25. Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers

26. Aliens Act, Finland

27. Finland's Romany People, Ministry of Social Affairs and Health, 2001

28. The Integration of Refugees in Finland in the 1990s, Valtonen, K., Finnish Ministry of Labour publication, 1999

29. Government Decision-in-Principle on Immigration and Refugee Policy Programme, September 1998

30. Government Action Plan to combat ethnic discrimination and racism, Ministry of Labour, March 2001

31. National Minorities of Finland, Finfo, Ministry for Foreign Affairs, 1999

32. "Ministry of Justice: Finland", Ministry of Justice Information Unit 1999

33. "The Judicial System of Finland", Ministry of Justice Information Unit 1999

34. "The Reception of Asylum Seekers in Finland", Ministry of Labour, August 2001

35. "All different, all equal", Finnish Sports Federation and Ministry of Education, 1998

36. "The Education System of Finland 2001", prepared by Eurydice Finland for Eurybase Database, National Board of Education 2001

37. "Human Rights Education – Achievements and Challenges", edited by Sia Spiliopoulou Åkermark, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, in collaboration with The Finnish National Commission for UNESCO and UNESCO Turku/Åbo, 1998

38. "Education supports the adaptation", Harri Romakkaniemi, Helsinki City Education Department Publication Series A1: 1998

39. "Education and research 1999-2004: Development plan 29 December 1999", Ministry of Education

40. "Police 2000: Annual Report of the Finnish Police", Ministry of the Interior, Police Department, March 2001

41. "Promoting tolerance and combating racism within the police administration", Guideline, Ministry of the Interior, Issued on 30 June 1997

42. "Ministry of the Interior", Information Unit of the Ministry, 2000

43. "Strategies for Social Protection 2010 – towards a socially and economically sustainable society", Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki 2001

44. "Strategies of the Policy on Roma," Report, Ministry of Health and Social Affairs, Helsinki 2000

45. "The Sami in Finland", Sami Parliament 1999

46. "Government Resolution on the Health 2015 public health programme", Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki 2001

47. "Health Care into the 21st Century: Implementation of the Health Care Development Project – an Action Programme", Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki 1999

48. Racism in Finland 2000, Makkonen, T, Finnish League for Human Rights, November 2000

49. Cracking Monopoly: immigrants and employment in Finland, Valtonen, K. Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol 27, No 3, July 2001

50. "National Ombudsmen and the Protection of Human Rights", Lauri Lehtimaja, Parliamentary Ombudsman of Finland, Seminar of National Ombudsmen of the CBSS Member States, Copenhagen, 1 March 2001

51. "Finnish Asylum Policy", Refugee Advice Centre, Helsinki, September 2001

52. "Roma Asylum Seekers in Finland 1999-2000", ODIHR International Consultation on Roma Refugees and Asylum Seekers, Warsaw, 23 October 2000, Refugee Advice Centre

53. "Racism, Xenophobia and the Academic Response: European Perspectives", Proceedings from the Unica Conference on Racism and Xenophobia, Stockholm 29-31 August 1999, edited by Charles Westin