PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

30 January 1992 **Doc. 6557**

REPORT

on police co-operation and protection of personal data in the police sector

(Rapporteur: Mr STOFFELEN, Netherlands, Socialist)

Problems and solutions

The increase in international and organised crime requires a more effective police co-operation. For this an exchange of data in the police sector is needed, as is the formation of a European information and intelligence centre (Europol). At the same time, one should ensure adequate protection of the personal data kept and exchanged internationally by the police. The principles laid down in Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on "regulating the use of personal data in the police sector" should therefore be introduced in a binding legal instrument, that is a convention of the Council of Europe.

I. Draft recommendation

1. As a result of the Schengen Agreement, the European states co-operating in that agreement will proceed with the exchange of automatically processed personal data in the police sector. It is most likely that such an exchange will cover the whole of the European Community after the disappearance of frontier controls at its internal borders.

2. Nowadays there is already an intensive exchange of data in the police sector among Council of Europe member states on a bilateral or multilateral basis and through Interpol.

3. It is of vital importance for an efficient combat against international crime that it is fought at national and at European level.

4. An efficient fight against crime implies an exchange of data in the police sector.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

30 janvier 1992 **Doc. 6557**

RAPPORT

sur la coopération policière et la protection des données à caractère personnel dans le secteur de la police

(Rapporteur: M. STOFFELEN, Pays-Bas, socialiste)

Problèmes et solutions

L'augmentation de la criminalité internationale organisée exige une coopération policière plus efficace. Il faut pour cela qu'il y ait un échange de données dans le secteur de la police et que l'on crée un centre européen de renseignements et d'information (Europol). Dans le même temps, on devrait assurer une protection satisfaisante des données à caractère personnel conservées et échangées au niveau international par la police. Les principes énoncés dans la Recommandation n° R (87) 15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe visant à «réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police» devraient donc être institués par un instrument juridique contraignant, c'est-à-dire une convention du Conseil de l'Europe.

I. Projet de recommandation

1. En conséquence de l'Accord de Schengen, les Etats européens qui coopèrent dans le cadre de cet accord procéderont à l'échange de données informatisées à caractère personnel dans le secteur de la police. Il est fort probable qu'un tel échange porte sur l'ensemble de la Communauté européenne après la disparition des contrôles aux frontières internes.

2. A l'heure actuelle, il y a déjà un échange intensif de données dans le secteur de la police parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe dans un cadre bilatéral ou multilatéral et par l'intermédiaire d'Interpol.

3. Pour que la lutte contre la criminalité internationale soit efficace, il est crucial qu'elle se déroule au niveau national et au niveau européen.

4. Pour être efficace, la lutte contre la criminalité suppose un échange de données dans le secteur de la police.

5. In this respect it is useful to recall the Assembly's Recommendation 1044 (1986) on international crime and its plea for a European information and intelligence centre (Europol), and Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to member states of the Council of Europe regulating the use of personal data in the police sector.

6. It is necessary, however, that there be adequate protection of personal data in the police sector and one may note with satisfaction that the Council of Europe concluded, in 1981, a Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data. However, in order to be fully effective, it is not sufficient that this convention has, to date, only been ratified by eleven member states.

7. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers:

i. draw up a convention enshrining the principles laid down in its Recommendation No. R (87) 15;

ii. promote the application of these principles in the exchange of data in the police sector between member states and between member states and third countries via Interpol. In this respect the implementation of the following principles is of the utmost importance:

a. data should be accurate, relevant, not exceed the purpose for which they are stored and, where necessary, kept up to date;

b. they should be screened before they are stored;

c. an individual should have the right to know whether personal data concerning him are kept;

d. he should have an appropriate right of access to such data;

e. he should have the right to challenge such data and, if necessary, have them rectified or erased;

f. individuals who are denied access to files relating to them should have a right to appeal to an independent authority which has full access to all relevant files and which can and should weigh the conflicting interests involved;

g. there should be an independent authority outside the police sector responsible for ensuring respect of the principles laid down in such a convention;

iii. appeal to member states to ensure that data in the police sector may only be exchanged with other member states and with Interpol on the lines provided for in the proposed draft convention.

5. A cet égard, il est utile de rappeler la Recommandation 1044 (1986) de l'Assemblée relative à la criminalité internationale et son plaidoyer pour un centre européen de renseignements et d'information (Europol), et la Recommandation n° R (87) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police.

6. Il est nécessaire, cependant, qu'il y ait une protection adéquate des données à caractère personnel dans le secteur de la police, et l'on peut constater avec satisfaction que le Conseil de l'Europe a conclu, en 1981, une Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel. Néanmoins, pour être pleinement efficace, cela n'est pas suffisant, car cette convention n'a été ratifiée pour l'instant que par onze Etats membres.

7. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres:

i. d'élaborer une convention consacrant les principes énoncés dans sa Recommandation n° R (87) 15;

ii. de promouvoir l'application de ces principes dans l'échange de données dans le secteur de la police entre Etats membres, ainsi qu'entre Etats membres et pays tiers, par l'intermédiaire d'Interpol. A cet égard, la mise en œuvre des principes suivants revêt une importance capitale:

a. les données doivent être exactes, pertinentes, ne pas excéder la finalité pour laquelle elles sont enregistrées et, s'il y a lieu, tenues à jour;

b. elles doivent être sélectionnées avant d'être enregistrées;

c. tout particulier doit avoir le droit de savoir si des données à caractère personnel le concernant sont conservées;

d. il doit avoir un droit d'accès approprié à de telles données;

e. il doit avoir le droit de contester ces données et éventuellement de les faire rectifier ou effacer;

f. les particuliers qui se voient refuser l'accès aux fichiers les concernant doivent avoir le droit de saisir une autorité indépendante ayant plein accès à tous les fichiers pertinents et pouvant et devant mettre en balance les intérêts contradictoires en jeu;

g. il doit y avoir une autorité indépendante, en dehors du secteur de la police, chargée d'assurer le respect des principes énoncés dans une telle convention;

iii. de demander instamment aux Etats membres de garantir que les données dans le secteur de la police ne puissent être échangées avec d'autres Etats membres et avec Interpol que suivant ce qui est prévu par le projet de convention proposé.

II. Explanatory memorandum

by Mr STOFFELEN

I. Introduction

1.1. When, in September 1986, the Parliamentary Assembly adopted its recommendation on international crime, it expressed its concern about the alarming increase of transfrontier criminality. In that recommendation the Assembly made a very concrete appeal to the Committee of Ministers and the governments of member states to combine efforts for an effective fight against this kind of criminality. In the same recommendation and in its explanatory report, the Committee on Legal Affairs and Human Rights noted the absence of a decent European agreement to lay down the rules, principles and conditions of bilateral and multilateral police co-operation, including adequate European protection of personal data in the police sector.

1.2. Since 1986, international crime and especially internationally organised crime worsened, and the need to fight it effectively as well as the need for co-operation increased. Yet, the protection of personal data should prevail. Thus there is a certain tension between the need for data protection and the need for international co-operation. This will be the subject of my report which will deal with the present day situation of international (organised) crime, the best way to combat such crime, the need to protect privacy, the actual situation concerning co-operation of police and law enforcement authorities as well as the protection of privacy.

II. Present situation of international (organised) crime

2.1. I submitted, on behalf of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, a report and a draft recommendation on international crime.[1] In this report I described the situation based on the latest facts. I have no reason to believe that there is less crime since then — on the contrary! The report defined international crime as such crime or criminality which is operating at an international level, irrespective of whether it is organised or not. It indicated that the manifold possibilities for rapidly transferring information, money, people and goods around the world provide an excellent opportunity for certain specific kinds of crime.

2.2. In respect of drug traffic the report mentioned that one can only make a rough estimation

1. Report on international crime, Rapporteur Mr Stoffelen, Assembly Doc. 5417, 4 September 1986.

II. Exposé des motifs

par M. STOFFELEN

I. Introduction

1.1. Lorsqu'en septembre 1986 l'Assemblée parlementaire a adopté sa recommandation relative à la criminalité internationale, elle a exprimé sa préoccupation devant l'augmentation alarmante de la criminalité transfrontière. Dans cette recommandation, l'Assemblée a lancé un appel très concret au Comité des Ministres et aux gouvernements des Etats membres pour qu'ils associent leurs efforts en vue d'une lutte efficace contre cette forme de criminalité. Dans la même recommandation et dans son exposé des motifs, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a constaté l'absence d'un accord européen digne de ce nom, établissant les règles, principes et conditions d'une coopération policière bilatérale et multilatérale, y compris une protection européenne satisfaisante des données à caractère personnel dans le secteur de la police.

1.2. Depuis 1986, la criminalité internationale, et surtout la criminalité internationale organisée, a empiré, et la nécessité de la combattre efficacement tout comme la nécessité d'une coopération ont augmenté. Pourtant, c'est la protection des données à caractère personnel qui devrait prévaloir. C'est ainsi qu'il y a une certaine tension entre la nécessité d'une protection des données et la nécessité d'une coopération internationale. Tel est le sujet de ce rapport qui aborde la situation actuelle de la criminalité internationale (organisée), la meilleure méthode pour lutter contre cette criminalité, la nécessité de protéger la vie privée, la situation actuelle en ce qui concerne la coopération de la police et des services répressifs, ainsi que la protection de la vie privée.

II. Situation actuelle de la criminalité internationale (organisée)

2.1. J'ai présenté, au nom de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, un rapport et un projet de recommandation sur la criminalité internationale[1]. Dans ce rapport, j'ai décrit la situation à partir des faits les plus récents. Je n'ai aucune raison de croire qu'il y ait depuis lors moins de criminalité — au contraire! Le rapport a défini la criminalité internationale comme étant la criminalité qui opère au niveau international, qu'elle soit organisée ou non. Il a indiqué que les multiples possibilités de transfert rapide d'informations, d'argent, de personnes et de marchandises à travers le monde étaient très propices à certaines formes particulières de criminalité.

2.2. En ce qui concerne le trafic de drogue, le rapport a mentionné le fait que l'on peut seule-

1. Rapport sur la criminalité internationale, rapporteur M. Stoffelen, Doc. 5417 de l'Assemblée, 4 septembre 1986.

of the total production and traffic of opium (and its derivates heroin and morphine), cannabis, cocaine and psychotropic substances. Rather optimistic estimations of the total seizure of drugs by police indicate that 10% of the total traffic is seized. Another estimation indicates that of the total production of cocaine in the world some 2% is seized by the police or customs offices. The gains involved are tremendous. The total turnover of drug traffic in the United States was then estimated at some 70 billion dollars.

2.3. As far as the illegal arms trade is concerned, the report mentioned that, according to information given by Interpol, the illegal trade in arms — especially fire arms — is very extensive and serious. A distinction should be made between large-scale traffic and small-scale traffic. The large-scale traffic is in the hands of suppliers (for example fire arms retailers, or even senior employees of firms manufacturing arms and in some countries even government agencies) and the middle men. These middle men maintain close contacts with official agencies, with the leaders of organised groups specialising in terrorism and with the ordinary criminal underworld. This lucrative market is in the hands of a relatively small number of people. The small-scale traffic too is very profitable and extensive. Certain links do exist between traffic in fire arms and traffic in other goods such as drugs, counterfeit currency, stolen cars, etc.

2.4. In as far as terrorism is concerned, we had to remark that it is very sad that, despite the increased efforts of justice and police authorities in our member states and despite many recommendations of our Assembly, terrorism is still a very serious problem. Now, in 1991, we cannot arrive at another conclusion. Terrorism is an ongoing most serious problem. In my 1986 report I made a remark which is in my view still relevant, namely that there is rather clear evidence about links between different terrorist groups. In this report I also described the depressing facts concerning trade in women, economic criminality, air piracy and the traffic in stolen art objects.

2.5. In some countries a study was made of the serious problem of organised crime. As far as possible, in this public document, I shall briefly give a few facts.

One of the most common definitions of organised crime is that the crime or the criminal group meets the following criteria:[1]

1. *Georganiseerde misdaad en strafechtelijk politiebeleid* (Organised crime and criminal police policy). CJCF Fijnant, J.B. van den Brink en Co., Lochem, 1989.

ment estimer approximativement la production totale et le trafic d'opium (ainsi que de ses dérivés, l'héroïne et la morphine), de cannabis, de cocaïne et de substances psychotropes. Selon des estimations assez optimistes des saisies totales de drogue par la police, on saisirait 10 % du trafic total. Selon une autre estimation, les saisies par la police ou la douane ne porteraient que sur environ 2 % de la production totale de cocaïne dans le monde. Les profits en jeu sont énormes. Le chiffre d'affaires total du trafic de drogue aux Etats-Unis était estimé à l'époque comme étant de l'ordre de 70 milliards de dollars.

2.3. En ce qui concerne le trafic d'armes, le rapport a mentionné le fait que, selon des informations communiquées par Interpol, le trafic d'armes — surtout d'armes à feu — était considérable et grave. Il faut opérer une distinction entre le trafic à grande échelle et le trafic à petite échelle. Le trafic à grande échelle est entre les mains des fournisseurs (par exemple les détaillants en armes à feu, voire les cadres supérieurs de manufactures d'armes et même, dans certains pays, les administrations) et des intermédiaires. Ces derniers entretiennent des contacts étroits avec des organismes officiels, avec les dirigeants de groupes organisés spécialisés dans le terrorisme, ainsi qu'avec la pègre traditionnelle. Ce marché lucratif est entre les mains d'un nombre relativement restreint de personnes. Le trafic à petite échelle aussi est très rentable et répandu. Il existe effectivement certains liens entre le trafic d'armes à feu et le trafic d'autres marchandises telles que la drogue, la fausse monnaie, les voitures volées, etc.

2.4. En ce qui concerne le terrorisme, nous avons dû constater à notre grand regret que, malgré les efforts accrus de la justice et de la police dans nos Etats membres, et malgré de nombreuses recommandations de notre Assemblée, le terrorisme constitue encore un problème très grave. Actuellement, en 1991, nous ne pouvons pas aboutir à une autre conclusion. Le terrorisme est un problème actuel des plus sérieux. Dans mon rapport de 1986, j'ai fait une remarque qui, à mon avis, est encore pertinente, à savoir qu'on a la preuve assez précise que des liens entre différents groupes terroristes existent. Dans ce rapport, j'ai aussi décrit les faits navrants qui concernent la traite des femmes, la criminalité économique, la piraterie aérienne et le trafic d'objets d'art volés.

2.5. Certains pays ont étudié le grave problème de la criminalité organisée. Autant que possible, dans le présent document public, je citerai brièvement quelques faits.

L'une des définitions les plus courantes de la criminalité organisée consiste à dire que le crime ou le groupe criminel doit réunir les critères suivants[1]:

1. *Georganiseerde midsdaad en strafrechtelijk politiebeleid* (Criminalité organisée et politique suivie en matière de police criminelle), CJCF Fijnant, J.B. van den Brink en Co, Lochem, 1989.

— the group is characterised by a more or less hierarchical structure and a more or less constant composition;

— in the group a system of sanctions is in force (threats, ill-treatment, executions);

— the gains and profits of the crime are to a certain extent invested in "legal activities" (laundering);

— more than one type of criminal act is committed by the group;

— the group bribes civil servants and/or staff of private enterprises.

2.6. According to the first and preliminary investigations in the Netherlands, about 190 criminal groups are active in a professional and structural way in committing serious, very lucrative crimes. About fifteen groups have a hierarchic structure and an internal sanction system. Three (important) groups do meet all the five criteria. A high percentage of the criminal groups is internationally active (57%). According to estimations at least 300 million Dutch guilders earned by organised crime (some estimations are much higher) are invested (with the additional infiltration) in several sectors of society. The influence of organised crime is constantly increasing.

2.7. In a report of the Home Affairs Committee of the House of Commons in the United Kingdom[1], the following remarks were made: "Last autumn the committee produced a major report on drug trafficking and related serious Crime. It was clear to us from our inquiry that drug trafficking was a major international criminal activity involving a significant degree of organisation. It had the grave potential of escalating in importance." "The events of the past few months have emphasised once again the importance of co-operation in Europe against the terrorist threat." "Less dramatic than drugs or terrorism, but equally important as an international crime is major fraud. The city of London police drew our attention to 'high technology crime' involving the use of the international banking system. According to the Association of Chief Police Officers (ACPO) it may be 'greatly underreported' and the Centre for the Study of Public Order at Leicester University pointed out that the 'relative invisibility of white-collar international crime made it particularly difficult to detect. Sums involved can be in excess of £100 million, and the prevalence of these frauds is increasing. Co-operation in detecting this sort of

1. *Practical police co-operation in the European Community*: Home Affairs Committee of the House of Commons, Session 1989-90, Seventh Report, Volumes I and II.

— le groupe se caractérise par une structure plus ou moins hiérarchique et une composition plus ou moins constante;

— un système de sanctions est en vigueur au sein du groupe (menaces, sévices, exécutions);

— les gains et les profits tirés de la criminalité sont investis, dans une certaine mesure, dans des «activités légales» (blanchiment);

— le groupe commet plus d'une sorte d'actes criminels ou délictueux;

— le groupe corrompt des fonctionnaires et/ou des membres du personnel d'entreprises privées.

2.6. Selon les toutes premières enquêtes réalisées aux Pays-Bas, près de 190 groupes criminels agiraient de manière professionnelle et structurée, en commettant des crimes très rentables. Une quinzaine de groupes ont une structure hiérarchisée et un système de sanctions internes. Trois groupes (importants) réunissent effectivement l'ensemble des cinq critères. Un pourcentage élevé des groupes criminels exerce son activité au niveau international (57 %). Selon des estimations, au moins 300 millions de florins néerlandais gagnés par la criminalité organisée (certaines estimations sont bien plus élevées) seraient investis (avec les infiltrations qui les accompagnent) dans plusieurs secteurs de la société. L'influence de la criminalité organisée ne cesse de croître.

2.7. Au Royaume-Uni, dans un rapport de la commission de l'intérieur de la Chambre des communes[1], on a pu lire les remarques suivantes: «L'automne dernier, la commission a fait paraître un rapport très important sur le trafic de drogue et la criminalité connexe. Il est ressorti clairement de notre enquête que le trafic de drogue constituait une activité criminelle internationale très importante, impliquant un degré notable d'organisation. Ce qui est grave, c'est qu'il a le potentiel nécessaire pour voir son importance monter en flèche (...). Les événements de ces quelques derniers mois ont souligné une fois encore l'importance de la coopération en Europe contre la menace terroriste (...). La fraude de grande envergure est moins tragique que la drogue ou le terrorisme, mais elle est tout aussi importante en tant que crime international. La police londonienne a attiré notre attention sur «la criminalité de haute technologie» impliquant l'utilisation du système bancaire international. Selon l'Association internationale des chefs de police (IACP), elle «dépasse peut-être considérablement les cas signalés» et le Centre pour l'étude de l'ordre public à l'université de Leicester a fait remarquer que «l'invisibilité relative de la criminalité inter-

1. *Practical Police cooperation in the European Community* (Coopération policière pratique au sein de la Communauté européenne), commission de l'intérieur de la Chambre des communes, session 1989-1990, septième rapport, volumes I et II.

fraud is not confined to the EC countries, but involves, for example, Swiss and American banks and financial institutions'." The Home Affairs Committee reports about the defrauding of European Community subsidies "although it is difficult to make accurate estimates of the amounts involved — some have spoken of billions of pounds — it is clear that recent improvements by member states in the detecting and reporting of this type of fraud has led to the recovery of even larger sums of money". The committee further reports on other (international) crimes.

2.8. In an impressive German report,[1] a description and estimations are given about organised crime. Apart from a picture of the serious present-day situation it gives an indication of future developments. The report speaks about a further professional development of organised crime and the possibility that influences from outside, especially political, social and economic developments, will have their impact on the size and structure of organised crime. In the nineties organised crime will further increase. According to experts this trend is mainly influenced by European developments (the Common Market in 1993) and further international factors: the opinions of the experts vary from a prediction of a small increase with a temporary slowdown to a prediction of a very great increase, which may — according to a few experts — be followed by a small increase either caused by the success of the fight against organised crime or by the fact that the market is "saturated". The experts mention as specific grounds for this increase the freedom to go wherever one wants, mobility, additional opportunities to act, sale and camouflage chances and the lack of or deficiencies in international co-operation and co-ordination of police and law enforcement authorities.

III. What is needed for an effective fight against international (organised) crime?

3.1. The developments mentioned in the previous paragraphs, make it clear that, even more than in 1986, there is an urgent need to fight in a determined and effective way against increasing

1. *Bundeskriminalamt — Forschungsreihe, Organisierte Kriminalität, wie gross ist die Gefahr? Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 1990 (Scientific research series: organised crime; how dangerous is it? Organised crime in the FRG, Wiesbaden, 1990).

nationale en col blanc rendait celle-ci particulièrement difficile à découvrir. Les sommes en jeu peuvent être supérieures à 100 millions de livres, et la fréquence de ces fraudes augmente. La coopération pour la découverte de cette sorte de fraude n'est pas limitée aux pays de la CEE mais fait intervenir, par exemple, des banques et des institutions financières suisses et américaines». La commission de l'intérieur rend compte de l'usage frauduleux qui est fait de subventions accordées par la Communauté européenne: «bien qu'il soit difficile d'estimer avec précision les sommes en jeu — certains ont parlé de milliards de livres — il est clair que les progrès réalisés récemment par les Etats membres pour découvrir et signaler ce type de fraude ont permis de récupérer des sommes encore plus importantes.» La commission rend compte aussi d'autres crimes ou délits (internationaux).

2.8. Un rapport allemand impressionnant[1] fournit une description et des estimations concernant la criminalité organisée. Il dresse le tableau de la situation actuelle qui est grave et fournit en outre une indication concernant l'évolution à prévoir. Le rapport parle d'une nouvelle évolution professionnelle de la criminalité organisée et de la possibilité que des influences extérieures, surtout des faits nouveaux intervenus en matière politique, sociale et économique, viennent à agir sur la taille et la structure de la criminalité organisée. Au cours des années 90, la criminalité organisée augmentera encore. Selon des experts, cette tendance est influencée surtout par l'évolution européenne (le marché unique de 1993) et par d'autres facteurs internationaux: les avis des experts diffèrent, allant de la prévision d'une légère augmentation avec un ralentissement temporaire à la prévision d'une très forte augmentation pouvant — selon quelques experts — être suivie d'une faible augmentation due soit au succès de la lutte contre la criminalité organisée, soit au fait que le marché est «saturé». Les experts évoquent comme motifs spécifiques de cette augmentation la liberté d'aller où l'on veut, la mobilité, des occasions supplémentaires d'agir, des possibilités de vente et de camouflage, et l'absence ou les insuffisances d'une coopération et d'une coordination internationales de la police et des services répressifs.

III. De quoi a-t-on besoin pour lutter efficacement contre la criminalité internationale (organisée)?

3.1. L'évolution mentionnée aux paragraphes précédents fait apparaître nettement que, plus encore qu'en 1986, il existe un besoin urgent de lutter de manière déterminée et efficace contre

1. *Bundeskriminalamt- Forschungsreihe, Organisierte Kriminalität, wie gross ist die Gefahr? Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland,* Wiesbaden, 1990 (série de recherches scientifiques: criminalité organisée; à quel point est-elle dangereuse? Criminalité organisée en RFA, Wiesbaden, 1990).

international criminality whether it is organised or not. We have to show the political will and to take and promote all the legal and other measures needed for a combined effective effort. In essence, the whole crux of the desirable approach is twofold:

— one has to fight crime wherever it takes place: for international crime the scale is worldwide, therefore at least at a European level;

— one has to take at national and at European level all the measures needed for an efficient co-operation of police and justice, with at least an exchange of all the information needed: the "hard, objective" information and the "soft criminal and political intelligence data".

If I study and evaluate the international literature, such as the documentation edited by the Dutch Criminal Investigation Information Service, the reports of the *Bundeskriminalamt*, and the reports of the Home Affairs Committee of the House of Commons, I see endorsement of the ideas and measures mentioned in our report and recommendation, with two important additional ranges of suggestions.

3.2. In brief, the desirable approach is as follows:

A. In our Recommendation 1044 (1986) we recommended, *inter alia*, that the Committee of Ministers, in as far as national legislation and the national situation in member states is concerned:

— invite the governments of the member states, if and when proceeding to a review of their penal law, to take penal provisions in other member states into account, so that it may be easier to compare penal provisions from one country to another;

— invite the governments of the member states to give special attention to the possibilities for better harmonisation of the legislation on the possession of firearms, and to the issue of non-falsifiable passports and/or other identity papers;

— invite the governments of the member states to consider the feasibility and practicalities of legislation providing for the seizure of assets of unverifiable or illegal origin (bearing in mind the Italian Anti-Camorra Act).

In as far as police activities and practical measures for co-operation and organisation are concerned:

— envisage the formation of a European information and intelligence centre;

— in the meantime, encourage police co-operation against terrorism among member

la criminalité internationale en augmentation, qu'elle soit organisée ou non. Il faut montrer la volonté politique et prendre et promouvoir toutes les mesures juridiques et autres nécessaires pour un effort efficace commun. Le point capital de l'approche souhaitable est essentiellement double:

— il faut lutter contre la criminalité où qu'elle se produise: pour la criminalité internationale, l'échelle est mondiale, donc au moins au niveau européen;

— il faut prendre au niveau national et au niveau européen toutes les mesures nécessaires pour une coopération efficace de la police et de la justice, avec au moins un échange de toutes les informations nécessaires: les informations «permanentes, objectives» et les «données passagères relatives à des renseignements en matière pénale et politique».

En étudiant et en évaluant les textes parus au niveau international, tels que la documentation publiée par le Service néerlandais d'information sur les recherches en matière pénale, les rapports du *Bundeskriminalamt* et les rapports de la commission de l'intérieur de la Chambre des communes, on constate une adhésion aux idées et aux mesures évoquées dans notre rapport et dans notre recommandation, avec deux importantes gammes supplémentaires de suggestions.

3.2. En bref, l'approche souhaitable est la suivante:

A. Dans notre Recommandation 1044 (1986), nous avons recommandé notamment au Comité des Ministres, pour ce qui est de la législation et de la situation dans les Etats membres:

— d'inviter les gouvernements des Etats membres, à l'occasion d'une révision de leur législation pénale, à tenir compte des dispositions d'ordre pénal des autres Etats membres, afin de faciliter la comparaison du droit pénal de pays à pays;

— d'inviter les gouvernements des Etats membres à accorder une attention spéciale à la possibilité de mieux harmoniser la législation sur la possession d'armes à feu, et à l'institution de passeports et/ou d'autres documents d'identité infalsifiables;

— d'inviter les gouvernements des Etats membres à examiner la possibilité et les modalités d'une législation permettant la saisie d'actifs d'origine invérifiable ou illégale (en s'inspirant du modèle anti-Camorra italien).

Pour ce qui est de l'activité policière et des mesures pratiques de coopération et d'organisation:

— d'envisager la création d'un centre européen de renseignements et d'information;

— d'encourager, en attendant, la coopération policière entre Etats membres contre

states, including the organisation of informal consultations and talks among government officials in charge of the suppression of terrorism;

— invite the governments of the member states to conclude a European framework agreement to promote bilateral or multilateral co-operation, in order to lay down the rules, principles and conditions of practical and pragmatic police co-operation between member states and the exchange of information on the daily situation with special regard to transfrontier movement of terrorists and other serious criminals, to harmonise the methods of search for objects like weapons, passports, etc., and to establish secure telex lines between national police centres;

— consider the possibility of a European agreement (in principle) on transfrontier co-operation of police forces, provided that the national police force in the country is informed about the activities of a foreign policeman, gives its consent, co-operates and is responsible for any formal executive action;

— promote mutual agreement to track down criminals, and to arrive at the harmonisation of practical police rules and the equipment of police officers;

— invite the governments of those member states which do not (yet) feel able to adhere to the European Convention on the control of the acquisition and possession of firearms by individuals, to exchange informally information on the purchase of firearms by foreign individuals.

B. The *Bundeskriminalamt* (BKA) recommends a European comparison of penal law: "A European Penal Law would really facilitate the international fight against organised crime marked by co-ordination and co-operation." As an example the BKA mentions the need to harmonise the rules concerning pursuit across the border. A police expert whose name is not mentioned in the BKA report, recommends "a European co-operation of police and justice with a united harmonised legislation concerning organised crime". Very useful also are a range of suggestions in order to prevent corruption in the police and the administration:

— setting up an independent "internal revision" group;

— rotating the civil servants who take decisions concerning benefits/concessions/the awarding of contracts/licences;

— distributing among various individuals the responsibility for awarding contracts,

le terrorisme, entre autre par l'organisation de consultations et de conversations informelles entre fonctionnaires chargés de l'élimination du terrorisme;

— d'inviter les gouvernements des Etats membres à conclure un accord-cadre européen de coopération bilatérale ou multilatérale, dans le but de définir les règles, principes et conditions d'une coopération policière pratique et concrète entre Etats membres, et de susciter un échange d'informations quotidien sur la situation, portant notamment sur les mouvements transfrontaliers de terroristes et d'autres grands criminels, d'harmoniser les méthodes de recherche d'objets, comme les armes, les passeports, etc., et d'établir des lignes télex sûres entre centres policiers nationaux;

— d'étudier la possibilité d'un accord européen (de principe) sur la coopération transfrontalière des forces de police, pourvu que la police nationale du pays visité soit informée de l'activité d'un policier étranger, y consente, coopère et garde la responsabilité de toute action d'exécution formelle;

— de susciter une entente mutuelle pour le dépistage des délinquants, et pour l'harmonisation des règles policières pratiques et de l'équipement des agents de police;

— d'inviter les gouvernements des Etats membres, qui ne s'estiment pas (encore) en mesure d'adhérer à la Convention européenne sur le contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes à feu par des particuliers, à échanger de manière informelle des renseignements sur l'achat d'armes à feu par des ressortissants étrangers.

B. Le *Bundeskriminalamt* (BKA) préconise une comparaison du droit pénal au niveau européen: «Un droit pénal européen faciliterait véritablement la lutte internationale contre la criminalité organisée, marquée par la coordination et la coopération.» A titre d'exemple, le BKA évoque la nécessité d'harmoniser les règles concernant les poursuites au-delà des frontières. Un expert de la police dont le nom n'est pas cité dans le rapport du BKA recommande «une coopération européenne de la police et de la justice avec une législation harmonisée, unifiée, en ce qui concerne la criminalité organisée». Il donne un éventail très utile de suggestions visant à empêcher la corruption au sein de la police et de l'administration:

— la mise sur pied d'un groupe indépendant de «révision interne»;

— l'organisation d'un roulement entre les fonctionnaires qui prennent des décisions concernant les profits/les concessions/l'octroi de contrats/de licences;

— la répartition entre différents individus de la responsabilité de l'attribution de

examining the costs involved and approving the work commissioned;

— strengthening the cartel authorities to enable them to act on their own initiative;

— prohibiting invitations to tender on terms which have proved conductive to corruption (restricted invitation to tender).

Moreover, the BKA recommends a solid common definition of the phenomenon "organised crime". On that basis an international concept may be conceived, characterised by the following elements:

— improving the general legal provisions in the field of penal law and law of criminal procedure;

— setting up and extending, throughout Europe, flexible, efficient units for investigating organised crime, provided with skilled staff and adequate equipment;

— shifting the emphasis of police efforts to preventive measures, intensifying undercover investigations and stepping up the investigative activities of the police;

— setting up and extending a Europe-wide information network extending beyond the domain of the police;

— launching, in collaboration with the mass media, long-term, large-scale information programmes about organised crime;

— initiating an extensive exchange of information and opinions among all relevant organisations and institutions about the phenomenon of organised crime.

C. Recently ministers of the Netherlands and the *Land* of North-Rhine-Westphalia made a plea for a kind of European police service. The Minister of Justice of the Netherlands underlined the necessity of a European police information centre, in an interview about the Netherlands presidency of the European Council.[1] The Minister of Home Affairs expressed the view that a European police service is needed.[2] He too apparently hinted at the "Europe" of the twelve EEC countries. He argued that in a plan with three phases the first phase would be the creation of a European police information centre; in the second phase this centre could have the task of co-ordination, with limited executive competences; in the third phase, the Police Force Centre would be turned into a European police

1. Minister of Justice of the Netherlands, radio programme 6 January 1991.

2. Minister of Home Affairs of North-Rhine-Westphalia, in a speech in Venlo on 18 April 1991.

contrats, de l'examen des coûts que cela implique et de l'agrément des travaux commandés;

— le renforcement des autorités chargées de veiller au respect de la concurrence pour leur permettre d'agir de leur propre chef;

— l'interdiction des appels d'offres dans des conditions qui ont fait la preuve qu'elles incitaient à la corruption (appels d'offres limités).

En outre, le BKA recommande une définition commune solide du phénomène qu'est «la criminalité organisée». Dans cette optique, on peut concevoir un concept international caractérisé par les éléments suivants:

— améliorer les dispositions légales générales dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale;

— constituer et développer, dans toute l'Europe, des unités souples et efficaces, dotées d'un personnel qualifié et d'un matériel adéquat, pour enquêter sur la criminalité organisée;

— donner une orientation nouvelle aux efforts de la police pour mettre l'accent sur les mesures de prévention, en intensifiant les enquêtes secrètes et en multipliant les activités d'investigation de la police;

— mettre sur pied et développer un réseau (européen) d'information s'étendant au-delà du domaine de la police;

— lancer, en collaboration avec les médias, des programmes d'information d'envergure, à long terme, sur la criminalité organisée;

— instaurer de fréquents échanges d'informations et d'opinions entre toutes les organisations et institutions pertinentes en ce qui concerne le phénomène de la criminalité organisée.

C. Récemment, des ministres des Pays-Bas et du *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie ont présenté un plaidoyer en faveur d'une sorte de police européenne. Le ministre de la Justice des Pays-Bas a souligné, dans une interview concernant la présidence néerlandaise du Conseil européen, la nécessité d'un centre européen d'information pour la police[1]. Le ministre de l'Intérieur a exprimé l'avis qu'il fallait une Police européenne[2]. Lui aussi faisait apparemment allusion à l'«Europe» des douze pays membres de la CEE. Il faisait valoir que, dans un plan en trois phases, la première phase serait la création d'un centre européen d'information pour la police; dans la deuxième phase, ce centre aurait pour tâche de coordonner en étant doté de compétences exécutives limitées; dans la troisième phase, le

1. Ministre de la Justice des Pays-Bas, émission radiophonique du 6 janvier 1991.

2. Ministre de l'Intérieur de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dans un discours à Venlo le 18 avril 1991.

force, with competence to examine criminal cases independently.

IV. Rules needed to protect personal data in the police sector

4.1. Thus, a much more co-ordinated and effective fight is needed against serious and increasing international crime. We have to take all the required measures, and thereby overcome national sensibilities. At the same time, this European co-ordination and approach has to be organised in a decent way, with respectable rules and agreements and with due respect for personal data.

The present paragraph deals with the question which kind of protection would be needed. As I explained in paragraph 1, there is a growing tension between, on the one hand, the need to intensify and improve international co-ordination and co-operation in the fight against crime, and, on the other hand, the lack of decent rules to protect personal data in the police sector.

4.2. Summarised, the picture is as follows:

— to a certain but limited extent the European Convention on Human Rights is relevant for the protection of privacy — as I shall explain later;

— of rather greater importance is the European Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data,[1] but this convention was ratified by eleven member states only;

— very important and relevant is the recommendation of the Committee of Ministers on regulating the use of personal data in the police sector;[2]

— the Commission of the European Communities submitted, on 24 September 1990, a proposal for a Council directive concerning the protection of individuals in relation to personal data, applicable to all personal data files in the public sector with the exception of files relating to activities which do not fall within the scope of European Community law;

— the Commission of the European Communities also proposed a draft resolution of the member states of the European Communities in which they undertake to apply the principles contained in the directive also to those parts of the public sector which do not fall within the scope of community law;

1. European Treaty Series, No. 108.
2. Recommendation No. R (87) 15 — see appendix.

centre pour la police serait transformé en police européenne ayant compétence pour examiner en toute indépendance des affaires pénales.

IV. Règles nécessaires pour protéger les données à caractère personnel dans le secteur de la police

4.1. Il faut donc une lutte bien plus coordonnée et efficace contre la criminalité internationale, grave et en augmentation. Il faut prendre toutes les mesures nécessaires et surmonter par là-même les susceptibilités nationales. En même temps, il faut organiser convenablement cette coordination et cette approche européennes, avec des règles et des accords respectables, et en tenant dûment compte des données à caractère personnel.

Le présent chapitre porte sur la question de savoir quel type de protection serait nécessaire. Ainsi que je l'ai expliqué au chapitre I, il y a une tension croissante entre, d'une part, la nécessité d'intensifier et d'améliorer la coordination et la coopération internationales dans la lutte contre la criminalité et, d'autre part, l'absence de règles convenables pour protéger les données à caractère personnel dans le secteur de la police.

4.2. En résumé, la situation est la suivante:

— dans une certaine mesure, restreinte cependant, la Convention européenne des Droits de l'Homme est pertinente pour la protection de la vie privée;

— la Convention européenne pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel[1] a une assez grande importance, mais cette convention n'a été ratifiée que par onze Etats membres;

— la recommandation du Comité des Ministres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police[2] est très importante et pertinente;

— la Commission des Communautés européennes a présenté, le 24 septembre 1990, une proposition de directive du Conseil concernant la protection des individus relativement aux données à caractère personnel, applicable à tous les fichiers de données à caractère personnel du secteur public, à l'exception des fichiers concernant des activités qui ne relèvent pas du droit communautaire;

— la Commission des Communautés européennes a aussi proposé aux Etats membres des Communautés un projet de résolution par laquelle ces Etats s'engageraient à appliquer aussi les principes figurant dans la directive aux parties du secteur public qui ne relèvent pas du droit communautaire;

1. Série des traités européens, n° 108.
2. Recommandation n° R (87) 15 (voir annexe).

— the attempts, so far, to arrive at an adequate common protection of privacy in the Schengen Agreement have not been succesful. If one studies the problem of which kind of rules would be needed for the protection of personal data in the police sector, the answer is rather clear. My brief explanation is to a large extent based on a thorough study: "The Schengen Information System, also a question of data protection" by Douwe Korff.[1]

4.3. At a meeting of data protection authorities of the five countries of the Schengen Agreement (Belgium, France, Germany, Luxembourg, Netherlands) a declaration was adopted concerning a Schengen Information System (SIS).[2] This system should be subject to:

— a clear, restrictive and definitive definition of the contents of the file;

— the existence of a right of access, a right to rectify information and a right to delete non-relevant information;

— the existence of an independent governing authority in each country concerned;

— the establishment of a joint assessment and standardisation organ composed of representatives of the national governing authorities;

— participation of existing governing authorities in preparing the SIS;

— inclusion of the provisions of the Council of Europe Convention for the Protection of individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, which shall serve as minimum restrictive obligations

4.4. *The relevant norms can be summarised as follows:*

— under the European Convention on Human Rights the collection of, passing on and use of data by the police is an "interference" with fundamental rights which must be based on law "and justified as — *inter alia* — being proportionate" to a legitimate aim;[3]

— what is "proportionate" in respect of the collection of passing on and use of data by the

1. *Dissonanten in het akkoord van Schengen* (Discords in the treaty of Schengen), 1990.

2. Declaration of a meeting held in Luxembourg on 17 March 1989.

3. Leander judgment of the European Court of Human Rights; Matme and *Sunday Times* judgments.

— jusqu'à présent, les tentatives visant à parvenir à une protection commune satisfaisante de la vie privée dans le cadre de l'Accord de Schengen n'ont pas été couronnées de succès. Si l'on étudie le problème de savoir quel type de règles serait nécessaire à la protection des données à caractère personnel dans le secteur de la police, la réponse est assez claire. Ma brève explication repose, pour une large part, sur une étude approfondie: *The Schengen Information System, also a question of data protection* (Le Système d'information de Schengen, également une question de protection des données), par Douwe Korff[1].

4.3. Lors d'une réunion des autorités chargées de la protection des données dans les cinq pays de l'Accord de Schengen (Belgique, France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas), une déclaration a été adoptée au sujet d'un Système d'information de Schengen (SIS)[2]. Ce système devrait reposer sur:

— une définition claire, restrictive et définitive du contenu du fichier;

— l'existence d'un droit d'accès, d'un droit à la rectification des informations et d'un droit à l'effacement d'informations non pertinentes;

— l'existence d'une instance dirigeante indépendante dans chaque pays concerné;

— l'établissement d'un organe commun d'évaluation et de normalisation, composé de représentants des instances dirigeantes nationales;

— la participation des instances dirigeantes actuelles à l'élaboration du SIS;

— l'insertion des dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, qui serviront d'obligations restrictives minimales.

4.4. Les normes pertinentes peuvent se résumer comme suit:

— en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme, la collecte, le transfert et l'emploi de données par la police constituent une «ingérence» dans les droits fondamentaux, qui doit être fondée sur la loi et justifiée comme étant — entre autres — «proportionnée» à un but légitime[3];

— ce qui est «proportionné» en matière de collecte, de transfert et d'emploi de données

1. *Dissonanten in het akkoord van Schengen* (Dissonances dans l'Accord de Schengen), 1990.

2. Déclaration lors d'une réunion tenue à Luxembourg, le 17 mars 1989.

3. Arrêt Leander de la Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêts Matme et *Sunday Times*.

police can be classified by reference to data protection norms.

A. *Criteria concerning the kind of data which may or may not be collected*

— In accordance with Article 5.*b* of the data protection convention it could be argued that it should be a general rule, also to be applied under the European Convention on Human Rights, that personal data shall be obtained and stored for specified and legitimate purposes only and not used in a way incompatible with those purposes.

— With reference to Article 6 of the data protection convention it could be argued that it would be a general rule that certain particularly sensitive types of personal data, including data revealing religious or other beliefs, should be subject to special safeguards.

— With reference to Principle 2.4 of the recommendation on police data it could be argued that the collection of data on individuals solely on the basis that they have a particular racial origin, particular religious convictions, sexual behaviour or political opinions or belong to particular movements or organisations which are not prescribed by law should be prohibited.

B. *Criteria concerning the quality of data which are collected and stored.*

— In accordance with Articles 5.*c* and 5.*d* of the data protection convention, it could be argued that it should be a general rule that personal data shall be adequate, relevant and not excessive in relation to the purposes for which they are stored as well as accurate and, where necessary, kept up to date.

— The recommendation on police data assumes that a screening take place of any data which have been collected by the police before they are stored in police files.

— In accordance with Principle 3.1 of that recommendation would be the rule that the data be limited to accurate data and to such data as are necessary to allow police-bodies to perform their lawful tasks within the framework of national law and their obligations arising from international law.

par la police peut être classé par référence à des normes relatives à la protection des données.

A. *Critères concernant le type de données qui peuvent être ou non collectées*

— Conformément à l'article 5.*b* de la convention relative à la protection des données, on pourrait faire valoir qu'il devrait y avoir une règle générale, à appliquer aussi en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme, selon laquelle les données à caractère personnel doivent être obtenues et enregistrées uniquement pour des finalités spécifiées et légitimes, et ne doivent pas être employées d'une manière incompatible avec ces finalités.

— Par référence à l'article 6 de la convention relative à la protection des données, on pourrait faire valoir que, selon une règle générale, certains types particulièrement sensibles de données à caractère personnel, y compris les données révélant des convictions religieuses ou autres, devraient faire l'objet de garanties particulières.

— Par référence au principe 2.4 de la recommandation relative aux données dans le secteur de la police, on pourrait faire valoir que la collecte de données sur des individus, pour l'unique motif qu'ils ont telle origine raciale, telles convictions religieuses, tel comportement sexuel ou telles opinions politiques ou qu'ils appartiennent à tels mouvements ou organisations qui ne sont pas interdits par la loi, devrait être prohibée.

B. *Critères concernant la qualité des données qui sont collectées et enregistrées*

— Conformément aux articles 5.*c* et 5.*d* de la convention relative à la protection des données, on pourrait faire valoir qu'il devrait y avoir une règle générale selon laquelle les données à caractère personnel doivent être adéquates, pertinentes et non excessives par rapport aux finalités pour lesquelles elles sont enregistrées, devraient être exactes et, si nécessaire, mises à jour.

— La recommandation relative aux données dans le secteur de la police suppose qu'une sélection ait lieu pour toutes les données qui ont été collectées par la police avant qu'elles ne soient enregistrées dans les fichiers de la police.

— Conformément au principe 3.1 de cette recommandation, il devrait y avoir une règle selon laquelle l'enregistrement de données «ne devrait concerner que des données exactes et se limiter aux données nécessaires pour permettre aux organes de police d'accomplir leurs tâches légales dans le cadre du droit interne et des obligations découlant du droit international».

C. *Criteria concerning the passing of data*

— In accordance with Article 5.*b* of the data protection convention it could be argued that it should be a general rule that personal data shall not be passed on by a data user unless this is compatible with the purpose for which the data were stored.

— The recommendation on police data contains several very useful principles. It would take me too far to mention all these principles in this report, which is supposed to be brief.

Under the European Convention on Human Rights, individuals should in principle have a right of access to files relating to them.

Such access could be denied if this would be necessary and proportionate in the interest of some other legitimate aim (such as the prevention of crime).[1]

The nature and scope of the right of access to police files can be clarified by reference to data protection norms.

a. *The right to know whether data are held*

— Exceptions to this general rule should be provided by law and should constitute a "necessary measure in a democratic society" for the fulfilment of certain specified legitimate aims.

— Principle 2.2 of the recommendation on police data stipulates that a person should be informed of the fact that data on him are held in police files, as soon as the object of the police activities is no longer "likely to be prejudiced" and "unless data are deleted".

b. *The right to have access to data*

— Principle 6.2 of the recommendation on police data reads as follows: "The data subject should be able to obtain access to a police file at reasonable intervals and without excessive delay in accordance with the arrangements provided for by domestic law."

— According to Principle 6.4 "the exercise of the rights of access, rectification and erasure should only be restricted insofar as a restriction is indispensable for the performance of a

1. Leander judgment and the Gaskin judgment.

C. *Critères concernant le transfert de données*

— Conformément à l'article 5.*b* de la convention relative à la protection des données, on pourrait faire valoir qu'en règle générale les données à caractère personnel ne devraient pas être transférées par un usager des données, sauf si cela est compatible avec la finalité pour laquelle les données ont été enregistrées.

— La recommandation relative aux données dans le secteur de la police contient plusieurs principes très utiles. Cela m'entraînerait trop loin si je devais citer tous ces principes dans le présent rapport, qui est censé être bref.

En vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les particuliers devraient en principe avoir le droit d'accès aux fichiers les concernant.

Un tel accès pourrait être refusé si cela était nécessaire et dans l'intérêt d'un autre but légitime (par exemple la prévention des infractions pénales)[1].

La nature et la portée du droit d'accès aux fichiers de la police peuvent être clarifiées par référence aux normes relatives à la protection des données.

a. *Le droit de savoir si des données sont conservées*

— Les exceptions à cette règle générale devraient être prévues par la loi et constituer une «mesure nécessaire dans une société démocratique» pour la réalisation de certains objectifs légitimes spécifiés.

— Le principe 2.2 de la recommandation relative aux données dans le secteur de la police stipule qu'une personne doit être informée du fait que des données la concernant sont conservées dans les fichiers de la police, dès que l'objet des activités de police «ne risque plus de subir un préjudice» et «si les données ne sont pas détruites».

b. *Le droit d'avoir accès aux données*

— Le principe 6.2 de la recommandation relative aux données dans le secteur de la police est ainsi libellé: «La personne concernée devrait pouvoir obtenir l'accès à un fichier de police à des intervalles raisonnables et sans délais excessifs, conformément aux modalités prévues par le droit interne.»

— Selon le principe 6.4, «l'exercice des droits d'accès, de rectification ou d'effacement ne saurait faire l'objet d'une restriction que dans la mesure où une telle restriction serait indispen-

1. Arrêt Leander et arrêt Gaskin.

legal task of the police or is necessary for the protection of the rights and freedoms of others."

c. *The right to challenge data and to have data rectified or erased*

— Data should be adequate, relevant, not excessive, accurate, up to date, necessary in respect of the police task concerned, adequately screened and classified (on the basis of distinctions as to degree of accuracy and reliability and of distinctions between facts and opinions) and "objective".

Under the European Convention on Human Rights, individuals who are denied access to files relating to them must be able to appeal to an independent authority which can (and should) weigh the conflicting interests involved.

The proper nature and function of the "independent" authority can be further clarified by reference to data protection norms.

— According to Principle 1.1 of the recommendation on police data: "each member state should have an independent supervising authority outside the police sector which should be responsible for ensuring respect for the principles contained in this recommendation."

— The supervising authority should have sufficient resources to enable it to be effective.

— A data subject should be able to appeal either to the supervising authority or to a court or tribunal.

— It is apparently clearly intended that the supervising authority and/or the courts or tribunals appealed to should always have full access to the contested files, even if they are, of course, not always obliged to pass on the contents of this file.

V. Actual situation concerning police co-operation and data protection

5.1. In the previous sections, I described firstly the present-day reality of crime and criminality, and that an effective fight against international crime has to take place. In sections 2 and 3, I indicated what is needed for such a successful fight against international crime and the consequences it should have for a decent protection of personal data in the police sector.

sable pour l'accomplissement d'une tâche légale de la police ou nécessaire pour la protection de la personne concernée ou des droits et libertés d'autrui».

c. *Le droit de contester les données et de les faire rectifier ou effacer.*

Les données doivent être adéquates, pertinentes, non excessives, exactes, à jour, nécessaires à la tâche de police en question, convenablement sélectionnées et classées (à partir de distinctions concernant le degré d'exactitude, de fiabilité et de distinctions entre les faits et les opinions), et «objectives».

En vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les personnes qui se voient refuser l'accès aux fichiers les concernant doivent pouvoir saisir une autorité indépendante qui peut (et devrait) mettre en balance les intérêts contradictoires en jeu.

La nature et la fonction adéquates de l'autorité «indépendante» peuvent être encore clarifiées par référence aux normes relatives à la protection des données.

— Selon le principe 1.1 de la recommandation relative aux données dans le secteur de la police, «chaque Etat membre devrait disposer d'une autorité de contrôle indépendante et extérieure à la police, chargée de veiller au respect des principes énoncés dans la présente recommandation».

— L'autorité de contrôle devrait disposer de ressources suffisantes pour lui permettre d'être efficace.

— La personne concernée devrait pouvoir introduire un recours soit auprès de l'autorité de contrôle, soit auprès d'un tribunal ou d'une autre instance.

— Il semble que l'on ait manifestement voulu que l'autorité de contrôle et/ou les tribunaux ou autres instances saisis aient toujours pleinement accès aux fichiers contestés, même s'ils ne sont, bien entendu, pas toujours tenus d'en communiquer le contenu.

V. Situation actuelle en ce qui concerne la coopération policière et la protection des données

5.1. Dans les chapitres précédents, j'ai d'abord décrit la réalité actuelle de la criminalité, en ajoutant qu'il fallait une lutte efficace contre la criminalité internationale. Aux chapitres II et III, j'ai indiqué ce qu'il fallait pour qu'une telle lutte contre la criminalité internationale soit couronnée de succès et quelles conséquences cela devrait avoir pour une protection convenable des données à caractère personnel dans le secteur de la police.

Before arriving at my final conclusion, I would like to describe and evaluate the present day situation concerning police co-operation and data protection. In this brief description I shall deal with the following institutions: Interpol, Trevi, Pompidou Group and the Schengen Agreement.

5.2. *Interpol*

5.2.1. Interpol is a worldwide police organisation founded in 1923 by twenty European countries which created the *Commission Internationale de Police Criminelle* with Vienna as its seat. At the end of the thirties, thirty-four countries were member of this organisation which had become a symbol of police co-operation. In the second world war the CIPC was taken over by the Nazis.

In 1946, after this terrible experience, a kind of rebirth was organised . The statute was changed by the acceptance of an article which forbids Interpol to interfere or be active in cases with a political, religious, racial or military character. According to information given by its secretary general to me, that same article apparently prevented Interpol, in the seventies, from being helpful in the attempts I made as Rapporteur of the Committee on Legal Affairs and Human Rights to have Klaus Barbie extradited by Bolivia where Barbie was living, according to information given by Simon Wiesenthal.

In 1956, the name was changed to Interpol.

In 1984, the French Government granted certain immunities to Interpol, which had 147 member states in 1988. The highest organ of Interpol is the General Assembly. This assembly elects an Executive Committee and the Secretary General.

The general secretariat which has nowadays its seat in Lyon (France) has five sections:

— policy and management;

— research and studies;

— police;

— administration;

— support division.

5.2.2. The National Central Bureaux of Interpol are the central points in international police co-operation. Although Interpol is clearly very useful in the worldwide co-operation between the police forces in the different countries, it cannot be denied that in many countries some rather serious criticism is uttered. Remarkable is the ressemblance of the criticism in different countries. An outstanding European expert, Professor

Avant de conclure, j'aimerais décrire et évaluer un peu la situation actuelle en ce qui concerne la coopération policière et la protection des données. Dans cette brève description, j'étudierai les institutions suivantes: Interpol, Trevi, le Groupe Pompidou et l'Accord de Schengen.

5.2. *Interpol*

5.2.1. Interpol est une organisation policière à vocation mondiale, fondée en 1923 par vingt pays d'Europe qui ont créé la Commission internationale de police criminelle (CIPC) ayant Vienne pour siège. A la fin des années 30, trente-quatre pays étaient membres de cette organisation qui était devenue un symbole de la coopération policière. Pendant la seconde guerre mondiale, les nazis ont pris le contrôle de la CIPC.

En 1946, après cette terrible expérience, une sorte de renaissance a été organisée. Les statuts ont été modifiés par un article qui interdit de nos jours à Interpol de s'ingérer ou d'être active dans des cas ayant un caractère politique, religieux, racial ou militaire. Selon des informations qui m'ont été communiquées par son Secrétaire général, il semble que ce même article ait empêché Interpol, dans les années 70, de prêter son aide lors des tentatives que j'ai faites, en tant que rapporteur de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, pour faire extrader Klaus Barbie par la Bolivie où celui-ci vivait selon des informations fournies par Simon Wiesenthal.

En 1956, le nom a été transformé en Interpol.

En 1984, le Gouvernement français a accordé certaines immunités à Interpol qui avait 147 Etats membres en 1988. L'organe suprême d'Interpol est l'Assemblée générale. Cette assemblée élit un comité exécutif et le Secrétaire général.

Le Secrétariat général qui a maintenant son siège à Lyon (en France) comprend cinq sections:

— police et gestion;

— recherche et études;

— police;

— administration;

— division logistique.

5.2.2. Les bureaux centraux nationaux d'Interpol constituent les pivots de la coopération policière internationale. Bien qu'Interpol soit manifestement très utile dans la coopération au niveau mondial entre les forces de police des différents pays, on ne peut pas nier que l'on entend, dans bien des pays, des critiques assez sérieuses. Ce qui est remarquable, c'est la ressemblance des critiques dans les différents pays.

Fijnant, who published many books and articles about organised crime and European police co-operation described the situation as follows:[1]

At the moment that Interpol had its greatest success in Europe there was an outburst of criticism: Interpol was functioning too administratively, it did not meet the needs of the executive national police forces, it did not take enough initiatives, etc.

5.2.3. The Home Affairs Committee of the House of Commons, which visited several countries[2] during its preparation of the report, remarked, *inter alia*, "Interpol's performance was subject to considerable criticism in evidence and in the course of our visits". These criticisms focused on three main levels. Interpol's speed of response, the formality of its procedures and its poor level of security. However, it is only fair to point out that the committee strongly endorsed the value of Interpol.

The City of London Police described the existing arrangements within Interpol as "bureaucratic and laborious". It was suggested by the Association of Scottish Police Superintendents that Interpol's formalities are restrictive and do not allow for contacts between police agencies in different countries, a view also reflected in evidence from the Scottish Police Federation. Most significantly, the Metropolitan Police special branch questioned Interpol's security:

"Interpol staff are not experienced in affording the proper protection to classified material, do not possess the requisite security clearances and the politics and motives of some of its member agencies are, to say the least, questionable in this context."

5.2.4. These criticisms of Interpol are not limited to the United Kingdom. They are reflected in conversations I hold with senior police officers in other European Community countries. The committee remarks that Interpol questioned the validity of this perception and "felt that much of what was said of Interpol with the police service was completely incorrect". The British government told the committee: "Police officers often criticise Interpol for being too slow. Very often the fault lies not within Interpol as such, but rather within the NCB in the receiving country or the agency to which the request has been passed by the NCB." Moreover, Interpol stressed that

1. Towards a European FBI, Article No. 13 in a Dutch book, *Grensverleggende recherche* (shifting criminal investigations), J.B. van den Brink, Lochem.

2. Practical police co-operation in the European Community; Home Affairs Committee of the House of Commons, Session 1989-90, Seventh report, Vol. I, pages XXV, XXVI, XXVII.

Un éminent expert européen, le professeur Fijnant, qui a publié de nombreux livres et articles concernant la criminalité organisée et la coopération policière européenne, a décrit la situation de la manière suivante[1]:

Au moment où Interpol connaissait ses plus grands succès en Europe, un flot de critiques s'est élevé: Interpol fonctionne de manière trop administrative, ne répond pas aux besoins des forces nationales de police sur le terrain, ne prend pas assez d'initiatives, etc.

5.2.3. La commission de l'intérieur de la Chambre des communes, qui a visité plusieurs pays[2] au cours de l'élaboration de son rapport, remarque entre autres que «les réalisations d'Interpol font l'objet de critiques considérables dont nous avons pu nous rendre compte, d'après les preuves fournies, ainsi qu'au cours de nos visites. Ces critiques se situaient essentiellement à trois niveaux: la rapidité de réaction d'Interpol, le formalisme de ses procédures et son faible niveau de sécurité».

La police londonienne a décrit les accords existants avec Interpol comme étant «bureaucratiques et laborieux». L'Association des commissaires de police écossais a laissé entendre que les formalités requises par Interpol étaient restrictives et ne permettaient pas d'avoir des contacts entre les services de police de différents pays, opinion qui se reflète aussi dans des documents émanant de la Fédération de la police écossaise. Qui plus est, la branche spéciale de la police métropolitaine a mis en doute la sécurité d'Interpol:

«Le personnel d'Interpol n'a pas l'expérience qui permettrait d'accorder la protection qui convient aux documents classés secrets, ne possède pas les agréments nécessaires en matière de sécurité, et la politique et les motivations de certains de ses organes sont pour le moins sujettes à caution dans ce contexte.»

5.2.4. Ces critiques d'Interpol ne se limitent pas au Royaume-Uni. Elles se reflètent dans des conversations que j'ai eues avec de hauts fonctionnaires de police d'autres pays de la CEE. La commission remarque qu'Interpol a contesté la valeur de cette perception et «a estimé qu'une grande partie de ce qui avait été dit d'Interpol vis-à-vis de la police était complètement inexact». Le Gouvernement britannique a dit à la commission: «Les policiers critiquent fréquemment Interpol pour sa lenteur. Bien souvent, la faute n'en incombe pas à Interpol en tant que telle, mais plutôt au BCN (Bureau central national) du pays de réception ou à l'administration

1. Vers un FBI européen, article n° 13 d'un ouvrage néerlandais, *Grensverleggende recherche* (Le déplacement des enquêtes en matière pénale), J.B. van den Brink, Lochem.

2. Coopération policière pratique au sein de la Communauté européenne, commission de l'intérieur de la Chambre des communes, session 1989-1990, septième rapport, volume I, pages XXV, XXVI, XXVII.

the requesting country maintains control over information. It can decide which countries receive their information, which is not automatically made available to all member countries. Communications are encrypted to prevent interceptions and the changes outlined will improve the security of communications.

5.2.5. Similar or even more serious criticism was uttered in several articles in the police press[1] and in American journals reporting on soundings of the opinion of the American police.[2] Despite all these sometimes really serious criticisms I would like to remark that Interpol is useful in the fight against international crime. The great advantage of Interpol, but at the same time its disadvantage, is that Interpol operates worldwide.

5.2.6. Nevertheless, another problem is that the rules concerning the protection of personal data of Interpol are extremely rudimentary and primitive and do not meet at all the requirements indicated in paragraph 3. There are three articles in the agreement between France and Interpol which deal with data protection. An evaluation of all relevant aspects leads to the conclusion that despite the great value of Interpol, Europe needs its own European police information centre and its European police co-operation as far as possible in the framework of the Council of Europe, or of the European Communities.

There are three rather pragmatic reasons for this:

— Essential for an effective fight against international crime is, *inter alia*, an exchange of all relevant data and information, that is to say objective data and the criminal and political intelligence data. This is only feasible between countries which share the same ideas and principles, theory and practice of the rule of law, and respect human rights and freedoms in an institutional framework, with sufficient political influence and participation of their own governments and adequate parliamentary control, that is to say, either in the framework of the European Communities or of the Council of Europe. It is out of the question that anyone would encourage the use of institutions such as Interpol for this form of exchange.

— It is certainly very desirable that in a common European battle against organised crime

1. "Interpol"; article in the Dutch magazine for the police, 1986.

2. The *Washington Times*, The *Los Angeles City Journal*, 3 April 1991.

à laquelle la demande a été transmise par le BCN.» En outre, Interpol a souligné que le pays demandeur maintenait son contrôle sur les informations. Il peut décider quels sont les pays qui doivent recevoir les informations, lesquelles ne sont pas mises automatiquement à la disposition de tous les pays membres. Les comunications sont codées pour empêcher les interceptions, et les modifications évoquées amélioreront la sécurité des communications.

5.2.5. Des critiques analogues, voire plus graves, se sont élevées dans plusieurs articles parus dans la presse policière[1] et dans des journaux américains, rendant compte de sondages d'opinion effectués auprès de la police américaine[2]. Malgré toutes ces critiques parfois relativement sérieuses, je tiens à faire remarquer qu'Interpol est réellement utile dans la lutte contre la criminalité internationale. Le grand avantage d'Interpol, mais qui constitue en même temps son inconvénient, c'est qu'Interpol exerce ses activités dans le monde entier.

5.2.6. Il y a, néanmoins, un autre problème: les règles concernant la protection des données à caractère personnel d'Interpol sont extrêmement rudimentaires et primitives et ne réunissent pas du tout les conditions indiquées au chapitre III. Il y a, dans l'accord entre la France et Interpol, trois articles qui traitent de la protection des données. Une évaluation de tous les aspects pertinents aboutit à la conclusion que, malgré la grande valeur d'Interpol, l'Europe a besoin de son propre centre européen d'information pour la police et de sa propre coopération policière européenne, si possible dans le cadre du Conseil de l'Europe ou des Communautés européennes.

Cela se justifie par trois raisons assez pragmatiques:

— Pour lutter efficacement contre la criminalité internationale, il est indispensable qu'il y ait, entre autres, un échange de toutes les données et informations pertinentes, c'est-à-dire des données objectives et des données concernant des renseignements en matière pénale et politique. Cela n'est réalisable qu'entre des pays qui partagent les mêmes idées et principes, la théorie et la pratique de la primauté du droit, et qui respectent les droits et les libertés de l'homme dans un cadre institutionnel, avec une influence politique et une participation suffisantes de leurs propres gouvernements, et un contrôle parlementaire adéquat, c'est-à-dire soit dans le cadre des Communautés européennes, soit dans celui du Conseil de l'Europe. Il est impensable d'encourager le recours à des institutions comme Interpol pour cette forme d'échange.

— Il est certainement très souhaitable que, dans une bataille européenne commune con-

1. «Interpol», article paru dans le magazine néerlandais de la police, 1986.

2. The *Washington Times*, The *Los Angeles City Journal*, le 3 avril 1991.

an exchange of information and of co-operation beyond the police field takes place. This is only thinkable and feasible in the framework of European political co-operation.

— It would be an almost total neglect of the political realities in Europe to think that the government and parliaments of member states who already face serious problems when considering and, possibly, approving police co-operation and privacy protection in the framework of the Schengen Agreement, the European Communities or the Council of Europe, could be willing to offer information and co-operation to a worldwide organisation.

5.3. *Trevi*

5.3.1. Relevant in this respect is — extremely briefly indicated — the history and impact of Trevi, the Pompidou Group and Schengen. Trevi is an intergovernmental forum with meetings at ministerial level in which the member states of the European Communities can discuss "co-operation at a practical, operational level against terrorism, drug trafficking and other serious crime and public order problems. Trevi was established in 1976. All member states of the European Communities are members of Trevi but this does not mean that Trevi forms part of the European Community.

5.3.2. The advantage of Trevi is that this kind of co-operation can or could include all necessary exchange of information and is under parliamentary control of most, if not all, parliaments of European Community member states. The disadvantage of Trevi is twofold. The first disadvantage is that the use of Trevi outside the field of terrorism is either absent or successfully hidden for European citizens. I share the major part of the conclusions and suggestions of the Home Affairs Committee of the House of Commons: "We conclude that Trevi has great value in matters which specifically concern European Community states, in its political dimension and in the area of terrorism. We recommend that its activities be restricted to these areas." However, the British Government regards Trevi as extremely useful and an effective element in the framework of policy co-operation.

The second disadvantage is that the fight against terrorism has not been extremely successful in this way and — even more important — it is impossible or very difficult to accept the idea that terrorists would be willing to stop their activities or restrict themselves to the territory of the European Communities.

5.4. *The Pompidou Group*

The Pompidou Group is an example of rather successful co-operation in the framework

tre la criminalité organisée, il y ait un échange d'informations et une coopération au-delà du domaine de la police. Cela n'est pensable et réalisable que dans le cadre d'une coopération politique européenne.

— Ce serait négliger presque totalement les réalités politiques de l'Europe que de penser que les gouvernements et parlements des Etats membres, qui font déjà face à de sérieux problèmes s'agissant d'envisager et, éventuellement, d'approuver la coopération policière et la protection de la vie privée dans le cadre de l'Accord de Schengen, des Communautés européennes ou du Conseil de l'Europe, pourraient être prêts à offrir des informations et une coopération à une organisation à vocation mondiale.

5.3. *Trevi*

5.3.1. L'histoire et l'impact — indiqués très brièvement — de Trevi, du Groupe Pompidou et de l'Accord de Schengen sont intéressants à cet égard. Trevi est un forum intergouvernemental, avec des réunions au niveau ministériel, où les Etats membres des Communautés européennes peuvent discuter de «coopération à un niveau pratique, opérationnel, contre le terrorisme, le trafic de drogue et d'autres problèmes sérieux touchant à la criminalité et à l'ordre public». Le Groupe de Trevi a été établi en 1976. Tous les Etats membres des Communautés européennes sont membres de Trevi mais cela ne signifie pas que Trevi fasse partie des Communautés européennes.

5.3.2. L'avantage de Trevi est que cette forme de coopération peut ou pourrait inclure tous les échanges nécessaires d'informations et se trouve sous le contrôle parlementaire de la plupart, sinon de la totalité, des parlements des Etats membres de la Communauté européenne. L'inconvénient de Trevi est double. Le premier inconvénient est que le recours à Trevi, en dehors du domaine du terrorisme, est soit inexistant, soit bien caché des citoyens européens. Je partage, pour l'essentiel, les conclusions et les suggestions de la commission de l'intérieur de la Chambre des communes: «Notre conclusion est que Trevi a une grande valeur dans les questions qui concernent spécifiquement les Etats de la Communauté européenne, dans sa dimension politique et dans le domaine du terrorisme. Nous préconisons que ses activités soient limitées à ces domaines.»

Le deuxième inconvénient est que la lutte contre le terrorisme n'a pas été une grande réussite de cette façon et — qui plus est — il est impossible, voire très difficile, d'admettre l'idée que des terroristes seraient prêts à cesser leurs activités ou à se limiter au territoire des Communautés européennes.

5.4. *Groupe Pompidou*

Le Groupe Pompidou est un exemple de coopération assez réussie, dans le cadre du

of the Council of Europe in the fight against drug problems. The advantage is — as has been stated in several reports of our Assembly — that the problem can be tackled at a European scale and in co-operation with the United Nations. The disadvantage is that the influence and control of our Assembly have to be improved.

5.5. *Schengen Agreement*

The Schengen Agreement, signed at Schengen in Luxemburg in 1985 between Belgium, France, Luxembourg, Germany and the Netherlands on the gradual abolition of checks at common borders, is a very relevant and, at the same time, rather irrelevant example of the problems dealt with in this report. I restrict myself to a few lines on this subject, which merit however a much more detailed discussion. The Schengen Agreement is an example of the good and bad aspects of the consequences of the disappearance of internal borders and of the possibilities and problems of the common fight against crime. So far, it appeared to be impossible to agree on a common acceptance of decent rules for the problem of privacy and an acceptable and feasible common machinery to deal with the due respect for the European principles of fundamental human rights and freedoms and the rule of law.

5.6. At the Conference of the European Council on 9 and 10 December 1991 in Maastricht, the heads of state and of government of member states of the European Community discussed and agreed on a text on co-operation in the field of justice and home affairs. In a declaration of the conference concerning police co-operation (Article A, pt. 8), the member states expressed their willingness to consider concrete measures concerning several tasks in the field of exchange of information and experience:

— assistance to national bodies and authorities in charge of criminal prosecution and security, especially in the field of co-ordination of investigation;

— establishment of data banks;

— centralised evaluation and supervision of information in order to get a survey of the situation and to examine which methods of investigation are applied;

— collection and supervision of information on the national working methods in the field of prevention in order to inform member states and arrive at prevention strategies at European level,

— measures concerning additional training, investigation, criminology and judicial anthropometry.

Conseil de l'Europe, en matière de lutte contre les problèmes de drogue. Ainsi que l'ont dit plusieurs rapports de notre Assemblée, l'avantage est que le problème peut être traité à une échelle européenne et en coopération avec les Nations Unies. L'inconvénient est que l'influence et le contrôle exercés par notre Assemblée ont besoin d'être améliorés.

5.5. *Accord de Schengen*

L'Accord de Schengen (Luxembourg), signé en 1985, entre la Belgique, la France, le Luxembourg, l'Allemagne et les Pays-Bas, concernant la suppression progressive des contrôles aux frontières communes, est un exemple très pertinent et, en même temps, assez éloigné des problèmes abordés dans le présent rapport. Je me limiterai à quelques lignes sur ce sujet qui mérite cependant une étude beaucoup plus détaillée. L'Accord de Schengen est un exemple des bons et des mauvais aspects des conséquences de la disparition des frontières internes et des possibilités et problèmes de la lutte commune contre la criminalité. Jusqu'à présent, il paraissait impossible de se mettre d'accord sur une adhésion commune à des règles convenables pour le problème du respect de la vie privée et sur un mécanisme commun acceptable et réalisable permettant de faire respecter comme il convient les principes européens des droits et libertés fondamentaux de l'homme et la primauté du droit.

5.6. Au cours de la Conférence du Conseil européen à Maastricht, les 9 et 10 décembre 1991, les chefs d'Etats et de gouvernements des pays membres de la Communauté européenne ont examiné et approuvé un texte sur la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Dans une déclaration concernant la coopération policière (article A, point 8), les Etats membres ont exprimé leur volonté de prendre des mesures concrètes pour mener à bien plusieurs tâches concernant l'échange d'informations et d'expériences:

— assistance aux organismes et autorités nationales chargées des poursuites pénales et de la sécurité, surtout dans le domaine de la coordination des enquêtes;

— création de banques de données;

— évaluation et contrôle centralisés de l'information pour avoir une vue générale de la situation et examiner les méthodes d'investigation utilisées;

— collecte et contrôle de l'information sur les méthodes de travail nationales en matière de prévention pour informer les Etats membres et définir des stratégies de prévention à l'échelle de l'Europe;

— mesures relatives à la formation complémentaire, l'enquête, la criminologie et l'anthropométrie judiciaire.

The member states agreed, on the basis of a report, to consider in 1994 whether to extend this range of co-operation.

As a Rapporteur I restrict myself to two comments: the first is that quite clearly the member states of the European Community are making progress on their way to effective police co-operation and the setting-up of a Europol. My second remark is that my report, based on the advice of many police experts is much more concrete and therefore could eventually be helpful for the governments of not just the European Community countries but all member states of the Council of Europe. I fully understand the necessity for effective police co-operation in the fight against criminality in the Europe of the Twelve. At the same time it is our duty to make a plea that this effective fight against criminality not be restricted to the Community but as far as possible be extended to the whole of Europe, united in the Council of Europe.

VI. Conclusions

6.1. In this report an attempt was made to describe the present-day situation of international (organised) crime. More than ever, an inspired and effective co-operation in the common fight against this crime is needed. It has to be fought at least at a European scale. It is therefore necessary to organise and to have an exchange of all relevant objective, police, criminal and political information — and to introduce as far as feasible a kind of practical European co-operation of police and justice, as we indicated in our report on international crime. We are justified to make that claim if we make a plea, as we should do so even apart from this need for increased co-operation, to organise our co-operation in a suitable way, with due respect for the protection of personal data.

6.2. Relevant of course is the institutional framework. In as far as the European police information centre is concerned, we have to repeat and endorse our appeal for a centre in the framework of the Council of Europe to fight criminality wherever it takes place. In as far as possible, we should organise arrangements for police co-operation on an all-European scale. I give this description because I need to combine two deeply felt and at the same time pragmatic conclusions:

— it would be a tremendous gift and pleasure for international criminals if we were to restrict the fight against international (organised) crime to the European communities. I am not eager to accept this idea.

— it is a fact of political reality that a kind of real police co-operation will be organised

Les Etats membres sont convenus d'étudier en 1994, d'après un rapport, s'il y a lieu d'étendre cette coopération à d'autres domaines.

En tant que rapporteur, je ferais simplement deux remarques: la première, c'est que les Etats membres de la Communauté sont réellement en train de progresser sur la voie de la coopération policière effective et de la création d'une «Europole». La deuxième, c'est que mon rapport, fondé sur les conseils de nombreux experts de la police, est beaucoup plus concret et pourrait donc être utile non seulement aux gouvernements des pays membres de la Communauté mais à tous ceux du Conseil de l'Europe. Je comprends parfaitement la nécessité de mettre en place dans l'Europe des Douze des moyens efficaces de coopération policière et de lutte contre la criminalité. Nous avons cependant le devoir d'insister pour que cette lutte contre la criminalité ne soit pas limitée à la Communauté mais étendue autant que possible à l'ensemble de l'Europe, réunie au sein du Conseil de l'Europe.

VI. Conclusions

6.1. Le présent rapport s'est efforcé de décrire la situation actuelle de la criminalité internationale (organisée). Il faut plus que jamais une coopération inspirée et efficace dans la lutte commune contre cette forme de criminalité. Il faut la combattre au moins à une échelle européenne. Il est donc nécessaire d'organiser et d'échanger toutes les informations pertinentes qu'elles soient objectives ou touchent à la police, à la criminalité ou à la politique et d'introduire, dans la mesure du possible, une forme de coopération pratique européenne entre la police et la justice, ainsi que nous l'avons indiqué dans notre rapport sur la criminalité internationale. Nous sommes fondés à formuler une telle demande si nous nous engageons, comme nous devrions le faire même indépendamment de ce besoin de coopération accrue, à organiser notre coopération de manière convenable, en tenant dûment compte de la protection des données à caractère personnel.

6.2. Le cadre institutionnel joue évidemment un rôle. En ce qui concerne le Centre européen d'information pour la police, nous devons persister et signer notre appel réclamant un centre dans le cadre du Conseil de l'Europe pour lutter contre la criminalité où qu'elle ait lieu. Dans la mesure du possible, nous devrions organiser des accords de coopération policière à une échelle paneuropéenne. Si je donne cette description, c'est parce que j'ai besoin de combiner deux conclusions que je ressens profondément et qui, en même temps, sont pragmatiques:

— ce serait faire un cadeau et un plaisir immenses aux criminels internationaux que de restreindre aux Communautés européennes la lutte contre la criminalité internationale (organisée). Je ne suis pas enclin à admettre cette idée;

— il est un fait de la réalité politique qu'une véritable coopération policière sera orga-

in 1993 or soon afterwards in the European Communities, in the framework of the European Political Union. Hence there is a need to endorse what the Assembly submitted in 1986 in its report and recommendation on international crime, and to express the opinion that, as far as feasible, the common fight against international crime has to take place on a wider scale, in the framework of the whole of Europe, that is to say the Council of Europe. It is essential at the same time to solve the problem of the tension between this increased need to fight international criminality and to do so in a decent way with due respect for the protection of personal data. What would then be more justified and logical than to make a plea for a European convention, if possible as an additional protocol to the European Convention on Human Rights, following mostly the ideas and principles already laid down by the Committee of Ministers of the Council of Europe in its Recommendation No. R (87) 15 regulating the use of personal data in the police sector. We have to recommend such a convention and the practical implementation of the principles laid down in such a convention.

APPENDIX

Recommendation No. R (87) 15 of the Committee of Ministers to member states regulating the use of personal data in the police sector[1]

(Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies)

Reporting committee: Committee on Legal Affairs and Human Rights.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference: Doc. 6354, Reference No. 1712 of 28 January 1991 .

Draft recommendation unanimously adopted by the committee on 20 December 1991.

Members of the committee: Lord *Kirkhill* (*Chairman*), Mr Altug (*Vice-Chairman*), Mrs *Ekman* (*Vice-Chairwoman*), MM. Akçali, *Amaral*, Arnalds, *Bindig*, Brincat, Collette, *Colombo*, *Columberg*, De Decker, *Espersen*, Esteves, Fodor, Fuhrmann, Ghalanos, *Gundersen*, *Stig Gustafsson*, Hyland, Jansson, Karcsay, Mrs Lentz-Cornette, MM. Meimarakis, Negri, *Nuñez*, *Oehry*, *Petitpierre*, Pontillon, Posluch, Rodotà, *Rokofyllos*, Ruiz (*Alternate: Cuatrecasas*), von Schmude, *Schwimmer*, Sir Dudley Smith, Mrs Soutendijk-van Appeldoorn, Mrs *Staels-Dompas*, MM. *Stoffelen*, *Vogel*, Ward, *Worms*.

N.B. The names of the members who took part in the vote are printed in italics.

See Recommendation 1181 (Standing Committee, 11 March 1992).

1. This text is published separately. It is available from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

nisée en 1993 ou peu après au sein des Communautés européennes, dans le cadre de l'union politique européenne. Il est donc nécessaire de souscrire à ce que l'Assemblée a présenté en 1986 dans son rapport et de sa recommandation sur la criminalité internationale, et d'exprimer l'avis selon lequel, dans la mesure du possible, la lutte commune contre la criminalité internationale doit se dérouler à une échelle plus large, dans le cadre de l'Europe entière, c'est-à-dire du Conseil de l'Europe. Il est indispensable, en même temps, de résoudre le problème des frictions entre, d'une part, ce besoin accru de lutter contre la criminalité internationale et, d'autre part, celui de le faire de manière convenable en tenant dûment compte de la protection des données à caractère personnel. Par conséquent, que pourrait-il y avoir de plus justifié et de plus logique que de réclamer une convention européenne, si possible sous la forme d'un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme, suivant l'essentiel des idées et principes déjà exposés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation n° R (87) 15 visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police? Nous devons recommander une telle convention et l'application pratique des principes qu'elle édictera.

ANNEXE

Recommandation n° R (87) 15 du Comité des Ministres aux Etats membres visant à réglementer l'utilisation de données à caractère personnel dans le secteur de la police[1]

(adoptée par le Comité des Ministres le 17 septembre 1987, lors de la 410e réunion des Délégués des Ministres)

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Doc. 6354; Renvoi n° 1712 du 28 janvier 1991.

Projet de recommandation adopté unanimement par la commission le 20 décembre 1991.

Membres de la commission: Lord Kirkhill (*Président*), M. Altug (*Vice-Président*), Mme *Ekman* (*Vice-Président*), MM. Akçali, *Amaral*, Arnalds, *Bindig*, Brincat, Collette, *Colombo*, *Columberg*, De Decker, *Espersen*, Esteves, Fodor, Fuhrmann, Ghalanos, *Gundersen*, *Stig Gustafsson*, Hyland, Jansson, Karcsay, Mme Lentz-Cornette, MM. Meimarakis, Negri, *Nuñez*, *Oehry*, *Petitpierre*, Pontillon, Posluch, Rodotà, *Rokofyllos*, Ruiz (*Remplaçant: Cuatrecasas*), von Schmude, *Schwimmer*, Sir Dudley Smith, Mme Soutendijk-van Appeldoorn, Mme *Staels-Dompas*, MM. *Stoffelen*, *Vogel*, Ward, *Worms*.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

Voir Recommandation 1181 (Commission Permanente, 11 mars 1992).

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F67006 Strasbourg Cedex.