

GRECO
Gruppo di Stati contro la Corruzione

**L'ORGANO ANTICORRUZIONE
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**



Group of States against Corruption
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE



PERCHÉ COMBATTERE LA CORRUZIONE È IMPORTANTE

La corruzione minaccia il principio di legalità, la democrazia e i diritti umani, mina la buona amministrazione, la correttezza e l'uguaglianza sociale, stravolge la competizione, impedisce lo sviluppo economico e ostacola la crescita. La corruzione mette in pericolo tanto la stabilità delle organizzazioni democratiche e la fiducia nelle pubbliche istituzioni quanto i principi morali posti a fondamento della società. Nessuno stato ne è immune. Essa può influenzare negativamente tutti i livelli di governo e le economie a ogni stadio di sviluppo.

Uno stato la cui capacità di portare a termine le proprie funzioni essenziali è minata dalla corruzione è destinato a vedere il proprio rendimento economico diminuire, così come la fiducia dei propri cittadini. Questo perché il costo economico e sociale della corruzione ricade sempre sulla società civile e incancrenisce il sistema, conducendo così ad una diffusa insoddisfazione e a rimostranze.

COMBATTERE LA CORRUZIONE: UNA PRIORITÀ PER IL CONSIGLIO D'EUROPA

Il Consiglio d'Europa ha assunto da sempre un ruolo di primo piano nella lotta alla corruzione, poiché essa compromette i valori cardine di cui il Consiglio stesso è portatore.

Dal 1994 ad oggi, il Consiglio d'Europa ha promosso attività per combattere la corruzione a livello europeo, passo dopo passo fino ad arrivare alla creazione del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO).

Tappe fondamentali che hanno portato all'istituzione del GRECO:

Valetta, 1994

Diciannovesima Conferenza dei Ministri della Giustizia europei

Strasburgo, 1995

Istituzione del Gruppo Multidisciplinare sulla Corruzione

Strasburgo, 1996

Adozione del Programma d'azione contro la corruzione

Praga, 1997

Ventunesima Conferenza dei Ministri della Giustizia europei

Strasburgo, 1997

Secondo summit dei Capi di Stato e di Governo degli Stati membri del Consiglio d'Europa

Strasburgo, 1999

Istituzione del GRECO



Fonti legali

■ Per combattere il flagello della corruzione, il Consiglio d'Europa ha adottato una serie di fonti legali volte a migliorare la capacità degli Stati di incidere sul fenomeno corruttivo sia a livello nazionale che internazionale. Il GRECO ha il ruolo di monitorare e valutare gli sforzi e i risultati ottenuti dai suddetti Stati in conformità con gli standard contenuti nelle fonti stesse.


- ▶ La Convenzione Penale sulla Corruzione (ETS 173);
- ▶ La Convenzione Civile sulla Corruzione (ETS 174);
- ▶ Il Protocollo Addizionale alla Convenzione Penale sulla Corruzione (ETS 191);
- ▶ Venti Principi Guida contro la Corruzione (Risoluzione (97)24);
- ▶ La Raccomandazione sul Codice di Condotta per i funzionari pubblici (Raccomandazione No. R (2000)10);
- ▶ La Raccomandazione sulle regole comuni sulla Corruzione nel finanziamento ai partiti e nelle campagne elettorali (Raccomandazione Rec. (2003)4).

COS'È IL GRECO?

■ Il Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO) si pone l'obiettivo di rafforzare le capacità dei propri membri di lottare contro la corruzione, monitorando la loro osservanza degli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa attraverso un procedimento dinamico di valutazione e pressione reciproca. Tale procedimento permette di identificare eventuali mancanze nelle politiche nazionali, spingendo gli Stati a promuovere riforme in ambito legislativo e istituzionale.

■ A tal fine, il GRECO è assistito da un Segretariato con sede a Strasburgo, presieduto da un Segretario Esecutivo nominato dal Segretario Generale del Consiglio d'Europa.

■ **L'adesione** al GRECO è aperta a tutti gli Stati. Da agosto 2010 tutti i membri del Consiglio d'Europa sono anche membri del GRECO. Inoltre, hanno aderito al GRECO anche gli Stati Uniti e la Bielorussia. Per di più, ogni Stato che ratifichi la Convenzione Penale (o Civile) sulla Corruzione diviene automaticamente membro del GRECO e accetta le sue procedure di valutazione. L'unica vera condizione affinché si possa essere a pieno titolo membri del GRECO è la volontà di partecipare appieno ai suoi procedimenti di valutazione reciproci. **Al momento il GRECO si compone di 49 Stati membri.**



■ Il **funzionamento** del GRECO è stabilito dal suo Statuto e dalle sue Regole di Procedura. Ogni Stato membro nomina due rappresentanti che partecipano alle Assemblee plenarie del GRECO e hanno diritto di voto; inoltre ogni Stato membro fornisce al GRECO una lista di esperti disponibili a prendere parte ai procedimenti di valutazione del GRECO stesso. Gli altri organi del Consiglio d'Europa possono a loro volta nominare dei rappresentanti (per esempio l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa). Per di più il GRECO ha concesso lo status di osservatore all'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), alle Nazioni Unite (UNODC), all'Accademia Internazionale Anticorruzione (IACA) e all'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) e, più di recenti, all'Ufficio sulle Istituzioni Democratiche e Diritti Umani dell'OSCE ed a International IDEA. Il GRECO elegge il proprio Presidente, Vice-Presidente e i membri del Bureau, il quale gioca un ruolo fondamentale nel delineare il programma di attività del GRECO e ne supervisiona le procedure di valutazione.

■ Il GRECO applica scrupolosamente il **principio di uguaglianza dei diritti e dei doveri** a tutti i propri membri. Lo Statuto delinea una **procedura generale** che può essere adattata ai vari settori oggetto di valutazione.

GRECO: MONITORAGGIO E VALUTAZIONE DELLA CORRUZIONE

■ Il GRECO opera attraverso cicli, chiamati Round di Valutazione, ognuno relativo ad uno o più temi specifici.

Il primo Round di Valutazione del GRECO (2000-2002) si è occupato delle strutture nazionali investite del compito di combattere la corruzione, dei mezzi a loro disposizione, della loro specializzazione e indipendenza. Si è inoltre preoccupato dell'immunità dei funzionari pubblici dall'arresto, dai procedimenti a loro carico, etc...

Il secondo Round di Valutazione del GRECO (2003-2006) si è concentrato sull'identificazione, il sequestro e la confisca di beni derivanti dalla corruzione, sulla prevenzione e sulla deterrenza della corruzione nella pubblica amministrazione, sull'uso delle persone giuridiche (ad esempio società) al fine di proteggersi dall'accusa di corruzione.

Il terzo Round di Valutazione del GRECO (lanciato nel 2007) riguarda le incriminazioni contenute nella Convenzione Penale sulla Corruzione e la trasparenza nel finanziamento ai partiti.

Il quarto Round di Valutazione del GRECO (lanciato nel 2012) si concentra sulla prevenzione della corruzione nei confronti di parlamentari, giudici, rappresentanti della pubblica accusa.

Il quinto Round di Valutazione del GRECO (lanciato nel 2017) ha come scopo quello di prevenire la corruzione e promuovere l'integrità nei Governi e nelle forze di polizia.

■ Per adempiere la propria missione, il GRECO segue un procedimento composto di due parti, una valutazione reciproca e una procedura di conformità. Tale procedura si applica indistintamente a tutti gli stati membri in ogni Round di Valutazione.



Valutazione reciproca

■ La procedura di valutazione del GRECO prevede una raccolta di informazioni tramite questionari, visite sul territorio e incontri con la società civile e con soggetti che giocano un ruolo fondamentale nella legislazione nazionale. In tal modo i team di valutazione possono ottenere informazioni approfondite, che permettono loro di stilare un rapporto di valutazione. Tali rapporti forniscono un'analisi completa della situazione in ciascun paese e vengono esaminati e adottati dal GRECO durante le Assemblee plenarie. Le conclusioni contenute nei suddetti rapporti determinano se la legge e la sua applicazione siano o meno conformi alle previsioni in esame, e possono contenere raccomandazioni che richiedono un'azione concreta da parte dello Stato interessato. Le autorità nazionali sono poi investite del compito di comunicare come abbiano adottato le raccomandazioni. Il GRECO controlla le modalità di tali adozioni tramite la procedura di conformità.

Procedura di conformità

■ In tale procedura, il GRECO valuta se le raccomandazioni espresse nel Rapporto di Valutazione siano state efficacemente attuate. Il giudizio espresso dal GRECO si basa su un rapporto sulla situazione nazionale, accompagnato da documenti presentati dallo Stato membro scrutinato. Nel caso in cui non tutte le raccomandazioni fossero state attuate, il GRECO esamina nuovamente le rimanenti. I rapporti di conformità emanati dal GRECO contengono anche delle conclusioni generali circa l'attuazione di tutte le suddette raccomandazioni, allo scopo di decidere se terminare o meno la procedura nei confronti dello stato in esame. Infine, le Regole di Procedura del GRECO prevedono una procedura speciale, basata su un approccio graduale, per le relazioni con quei membri la cui risposta alle raccomandazioni è stata ritenuta globalmente insoddisfacente.

STATI MEMBRI DEL GRECO

■ Originariamente l'Accordo Parziale allargato prevedeva che il GRECO fosse composto da 17 Stati: Belgio, Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Svezia.

■ Il numero degli stati membri è costantemente cresciuto nel tempo, fino a comprendere tutti i 47 Stati del Consiglio d'Europa, la Bielorussia e gli Stati Uniti.



PER ULTERIORI INFORMAZIONI

Segretariato del Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO)

Direzione Generale I – Diritti Umani e Stato di Diritto
Direzione sulla Società dell'Informazione
e sull'Azione contro la Criminalità

Consiglio d'Europa
F-67075 Strasburgo Cedex

www.coe.int/greco

PREMS 079617

ITA

www.coe.int

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 47 Stati membri, 28 dei quali fanno anche parte dell'Unione europea. Tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono firmatari della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, un trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. La Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 15 April 2020

Greco(2020)4

Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19

Issued by Mr Marin Mrčela, GRECO President

Introduction

As countries face undeniable emergencies, concentration of powers, derogations from fundamental rights and freedoms, and as large amounts of money are infused into the economy to alleviate the crisis (now and in the near future), corruption risks should not be underestimated. It is therefore most important that anti-corruption is streamlined in all COVID-19, and more generally, pandemic-related processes.

GRECO has consistently recommended specific anti-corruption and governance tools. These include transparency, oversight and accountability. In a time of extraordinary circumstances because of the pandemic, those tools are more important than ever. They are relevant for the central level, but also the local level in the context of any form of devolution of powers.

The Council of Europe Criminal Law¹ and Civil Law² Conventions on Corruption are particularly relevant in this context, as are the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption and other anti-corruption standards of the Council of Europe. GRECO's evaluations in respect of corruption prevention in the legislative, executive and judiciary branches should also be taken into account. Transparency in the public sector is one of the most important means for preventing corruption, whatever form it takes. The need for regular and reliable information from public institutions is crucial in times of emergency.

Bribery in the health care sector makes medical services more expensive and of a lower quality. It leads to unequal access to medical care especially by the more vulnerable. It also undermines patients' trust in the health services and may cause serious harm to individuals (e.g., through the use of substandard medical products). In addition, it distorts competition and has serious financial consequences for public health care insurers, and thus for the state budget.

¹ See <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

² See <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Countries which have not yet done so are encouraged to sign and/or ratify this Convention as soon as possible.

The COVID-19 outbreak increases corruption risks. The health sector is particularly exposed, because of the immediate need for medical supplies (and hence simplification of procurement rules), overcrowded medical facilities and overburdened medical staff.

Various typologies of corruption in the health sector include, but are not limited to, the procurement system, bribery in medical-related services, corruption in new product research and development (R&D), including conflicts of interest and the role of lobbying, COVID-19-related fraud. An issue of relevance is oversight and, relatedly, the protection of whistleblowers in the health sector. Finally, the private sector is also exposed to considerable corruption risks. This document addresses in turn the above issues.

(i) *Procurement systems*

Guiding Principle 14 of the Twenty Guiding Principles for the Fight against Corruption³ calls on GRECO member States “to adopt appropriately transparent procedures for public procurement that promote fair competition and deter corruptors”. The Council of Europe Civil Law Convention on Corruption requires States Parties to provide for effective remedies for persons, both natural and legal persons, who have suffered damage as a result of acts of corruption, to enable them to defend their rights and interests, including the possibility of obtaining compensation for damage.

Governments around the world enact legislation to respond to COVID-19 by ensuring that their health systems are properly equipped. However, while emergency legislation is time-efficient to procure critical medical supplies, it may soften the necessary “checks and balances” on public spending. Procurement systems can also become vulnerable targets for lobbyists.

GRECO had identified the need for a more systematic analysis of the sectors exposed to corruption. This includes public procurement in the health care sector. Greater transparency is key to preventing corruption. Procurement officials should be prohibited from being employed by any businesses with contracts with the officials exercising supervision or control.

(ii) *Bribery in medical-related services*

Corruption risks can be a major concern for hospitals and other medical or medicalised structures struggling to cope with COVID-19, since they face shortages in staff and equipment. Confronted with competing needs and emergencies, corruption may become part of the equation, damaging the individuals concerned and society as a whole. It should be recalled that the Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption requires States Parties to criminalise active and passive bribery in the private sector (Articles 7-8) and covers also private healthcare providers. Furthermore, this Convention inspired the provisions criminalising bribery of healthcare professionals and persons working for the private sector in the context of trafficking in human organs.⁴

³ Committee of Ministers Resolution CM/Res(97)24 on the Twenty Guiding Principles for the Fights against Corruption, adopted on 6 November 1997.

⁴ Article 7, paragraphs 2 and 3 of the Council of Europe Convention against Trafficking in Human Organs (CETS No. 216). See <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

Petty bribery is also an issue that has emerged again in the pandemic context (for access or priority access to medical services, tests and equipment, body collection and burial procedures, circumventing quarantine rules, etc.) even in countries where this was very uncommon. In this context, countries are reminded of the relevant provisions of the Criminal Law Convention on Corruption, Guiding Principle 2 on criminalisation of national and international corruption, and the findings of GRECO's 3rd Evaluation Round on incrimination of corruption which are particularly relevant.

Finally, it should also be recalled that Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1946 (2013) on "Equal access to health care" calls on member States to "introduce measures to combat corruption in the health sector, in close co-operation with the Group of States against Corruption (GRECO)".⁵ GRECO stands ready to support its members in this regard, including through its recently developed advisory tools.

(iii) Corruption in new product research and development (R&D)

Another process vulnerable to corruption is the investment in research and development of drugs and vaccination against COVID-19. Researchers and scientists are preparing to develop drugs and vaccines against COVID-19. Huge amounts of money are being invested in research and development (R&D).

Therefore, it would be necessary to increase the capacity, authority and public accountability of State institutions entrusted with regulatory and control functions in relation to the management of public resources.

The same can be said of greater risks of conflicts of interest, when health or economic interests are at major stake, e.g. preferential treatment in delivery of services for friends or family members, cronyism, nepotism and favouritism in the recruitment, and more generally, the management of the health care workforce. GRECO recommendations on merit-based recruitment and promotion, working conditions and means, codes of conduct and conflict of interest prevention/integrity enhancing mechanisms are relevant here.

GRECO has often recommended developing a strategy to improve integrity and the management of conflicts of interest with respect to persons entrusted with top executive functions, including through responsive advisory, monitoring and compliance mechanisms. Committee of Ministers Recommendation No. R (2000) 10 on Codes of conduct for public officials is also of relevance.

As regards lobbying, countries should be guided by Committee of Ministers Recommendation No. R (2017) 2 on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, and the extensive volume of GRECO recommendations in this area⁶. GRECO also recommends ensuring that all contacts of persons entrusted with top executive functions with lobbyists and other third parties who seek to influence government decision-making are duly reported, including contacts with the legal and authorised representatives of companies and interest groups, and made public. Lobbying transparency is important in relation to both

⁵ See <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=19991&lang=EN>

⁶ Summarised here : <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>

the decisions taken by public authorities and the dissemination of information linked to the pandemic.

Insider trading is also an area of risk and is particularly important for those who, because of their position, have access to privileged information. GRECO's recommendations on declaration of assets, income, liabilities and interests are particularly relevant here, including the need for declarations to be comprehensive, timely and accessible in order to help identify dubious operations, e.g. off-loading stocks, investments in emerging industries during the pandemic) or prevent undue influence on public decision making.

(iv) Risks of COVID-19-related fraud

Several international (such as Interpol and the Financial Action Task Force (FATF)) and national (such as FinCen) bodies have issued warnings concerning financial scams related to COVID-19,⁷ including in relation to falsified medical products. With masks and other medical supplies in high demand yet difficult to acquire as a result of the COVID-19 pandemic, the offer from fake shops, websites, social media accounts and email addresses claiming to sell these items has grown exponentially online. Unsuspecting victims have seen their money disappear into the hands of the criminals involved. This money is thereafter laundered.

The Council of Europe MEDICRIME Convention⁸ requires States to criminalise:

- manufacturing of counterfeit medical products;
- supplying or offering to supply, and trafficking of counterfeit medical products;
- falsification of documents;
- manufacturing, the keeping in stock for supply, importing, exporting, supplying, offering to supply or placing on the market of medicinal products without authorisation and medical devices without being in compliance with the conformity requirements.

In addition, the Council of Europe National AML/CFT Risk Assessment Methodology offers a unique tool to mitigate money laundering risks, including when linked to corruption in the health sector.

(v) Oversight and the protection of whistleblowers in the health sector

As emergency legislation shifts power towards the executive, the oversight role of the other branches of power (legislative, judiciary), institutions (ombudsman, anticorruption agencies and other specialised bodies dealing with corruption) and civil society (e.g. community-based responses, information sharing and tracking measures systems, establishment of hotlines for public reporting, etc.) is key. Media have a particular role to play and a specific responsibility. In this regard, I wish to draw attention to the guidance to governments on respecting human

⁷ See, in particular, a Statement by the FATF President: COVID-19 and measures to combat illicit financing, accessible via the following link: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>

⁸ <https://www.coe.int/en/web/medicrime/home>

rights, democracy and the rule of law issued by the Council of Europe's Secretary General on 8 April 2020.⁹

Of particular importance is the need to ensure the protection of persons (whistleblowers) reporting suspicions of corruption, irrespective of the reporting lines they choose to pursue (e.g. directly to law enforcement, other designated public bodies, or the media, without first informing their immediate superiors, or administrative hierarchy they are part of).

Whistleblowing can be key in the fight against corruption and tackling gross mismanagement in the public and private sectors, including the health sector. The Council of Europe recognises the value of whistleblowing in deterring and preventing wrongdoing, and in strengthening democratic accountability and transparency. States should be guided by Committee of Ministers Recommendation CM/Rec(2014)7 on the Protection of Whistleblowers¹⁰, as well as by GRECO's recommendations in this area, in order to create a favourable environment for whistle-blowers in such critical times.

(vi) *The private sector*

The private sector faces increased corruption risks during this crisis. These risks include facilitation payments/bribes to push ahead processes that may have stalled due to shortages of staff or closure of public offices, falsification of documents to meet the conditions of State aid schemes for pandemic relief measures, bypassing product certification requirements, non-certification of alternative supply chains, donations, lack of resources to supervise misconduct by individual employees, etc.

For this sector, reference should be made to the relevant provisions of the Criminal Law Convention on Corruption¹¹, Guiding Principle 5 on the need to prevent the misuse of legal persons to shield corruption, and GRECO's recommendations to the private sector during its 2nd Evaluation Round, e.g. on accounting and auditing, corporate liability and compliance programmes, and due diligence obligations.

We are facing extraordinary circumstances during the COVID-19 crises. These are not and should not be a justification to circumvent or abandoning anti-corruption standards. Quite the opposite. Now more than ever we must do our best to maintain and increase measures aiming at preventing corruption and any other unethical behaviour. The key tool is transparency. We owe that to our citizens in order to make our fight against COVID-19 credible and trustworthy.

Link: www.coe.int/greco

⁹ <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>

¹⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5

¹¹ See Articles 7 and 8 in particular.