

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XII-bis**
n. **311**

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Risoluzione n. 2406

La lotta alla corruzione – Principi generali di responsabilità politica

Trasmessa il 6 dicembre 2021

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

RESOLUTION 2406 (2021) ⁽¹⁾

Provisional version

Fighting corruption – General principles of political responsibility

Parliamentary Assembly

1. The fight against corruption is one of the priorities of the Council of Europe. The Parliamentary Assembly, the Committee of Ministers and Council of Europe monitoring bodies such as the Group of States against Corruption (GRECO) and the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL) have underlined the negative effects of corruption, money laundering and offshore schemes on democratic institutions, the rule of law and human rights.

2. Large-scale scandals such as the « Panama papers », « Paradise papers », « Laundromats » and, most recently, the « Pandora papers » have involved allegations that politicians and other politically exposed persons used offshore schemes to evade taxes and conceal assets, raising suspicions of involvement in corruption and money laundering. In its Resolution 1881 (2012) « Promoting an appropriate policy on tax havens », the Assembly already expressed its concerns about the extent of the offshore financial system and its negative impact on

the economy and society at large. It expressed further concerns in Resolution 2130 (2016) « Lessons from the “Panama Papers” to ensure fiscal and social justice » about the involvement of public personalities in such offshore schemes, noting that such persons should display the highest standards of ethical behaviour.

3. The Assembly considers that fighting corruption, money laundering and tax-related offences is an obligation for all member States of the Council of Europe. Any suspicion against a politician of being involved in such offences requires a prompt response from the criminal justice system, whatever the rank of the perpetrator or the gravity of the accusations – everyone should be equal before the law. Indeed, high-level corruption and offshore scandals risk bringing the very system of democracy into disrepute and require a particularly effective and expeditious investigation. Criminal and administrative procedures for preventing corruption and addressing allegations of corruption should correspond fully to international standards and be applied rigorously, regardless of an individual's status. The systems in place should reduce to a minimum the margin within which acceptance of responsibility depends on the individual discretion of the person concerned.

4. The Assembly considers that even in member States that allow assets to be le-

(1) *Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 26 November 2021 (see Doc. 15403, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Sergiy Vlasenko; and Doc. 15404, opinion of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Marietta Karamanli).*

gally held offshore, politicians should always include such assets in their declarations of interest. A failure to do so should immediately engage political responsibility, since it may raise suspicions of concealment of unlawful activity and undermine popular trust in democratic institutions.

5. The Assembly, recalling its Resolution 1950 (2013) « Keeping political and criminal responsibility separate » and Resolution 2216 (2018) « Follow-up to the report of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly », believes that political responsibility implies an ethical duty to bear the consequences for breaching public trust. Where the alleged misconduct is sufficiently serious and the allegations are sufficiently credible, politicians should resign from elected public office, at least until the investigations against them are completed. It is their duty to refrain from using offshore schemes in order to conceal revenues abroad and evade paying taxes in the country where they were elected. This would help to avoid the loss of public trust in democratic institutions.

6. The Assembly considers that political parties and national parliaments must also contribute to preserving public trust in the democratic system when confronted with credible allegations of corruption. Following the large-scale offshore scandals raising serious suspicions of corruption, money laundering and tax-related offences, political parties and national parliaments must not remain silent and should take appropriate action against politicians who are credibly accused of having been involved in these or similar scandals.

7. The Assembly, therefore, considers that the fight against corruption, money laundering and tax-related offences involving high-ranking politicians and other politically exposed persons should be intensified, in line with its Resolution 1746 (2010) and Recommendation 1928 (2010) « Democracy in Europe: crisis and perspectives », Resolution 1943 (2013) and Recommendation 2019 (2013) « Corruption as a threat to the rule of law », and Resolution 2170 (2017) and Recommendation 2105 (2017) « Pro-

moting integrity in governance to tackle political corruption ».

8. In this context, the Assembly calls on:

8.1. the member States of the Council of Europe to ensure that:

8.1.1. the criminal justice system responds promptly, independently and effectively to allegations of high-level corruption, money laundering and tax evasion, including through the use of offshore schemes, and that any trials are concluded in a reasonable period of time;

8.1.2. bodies responsible for the investigation and prevention of corruption, money laundering and tax evasion are protected against political interference;

8.1.3. measures for preventing corruption, money laundering and tax evasion include provisions requiring all public officials to declare their income and assets, including those held offshore, with mechanisms for verifying such declarations;

8.1.4. national governments adopt and/or update codes of ethics for all holders of public office, whatever the rank, with mechanisms for sanctioning and/or impeachment;

8.1.5. the prosecution and the courts use legal means to suspend/bar politicians from holding public office in cases where there is clear evidence of corruption or related offences;

8.1.6. whistle-blowers who play a key role in the revelation of corruption scandals are protected in law and in practice against any form of reprisals in line with Resolution 2300 (2019) and Recommendation 2162 (2019) « Improving the protection of whistle-blowers all over Europe »;

8.1.7. the recommendations and standards of the relevant bodies of the Council of Europe, such as GRECO and MONEYVAL, are fully implemented;

8.1.8. measures to raise awareness of the harm of corruption are implemented through training, workshops and other information and education measures with the participation of civil society;

8.1.9. fighting corruption at the national level is carried out according to international standards and relevant national legal and constitutional norms, with full respect for the rule of law;

8.2. national parliaments to update or adopt new codes of ethics for their members and to establish effective mechanisms to sanction politicians credibly suspected of involvement in corruption, tax evasion, asset concealment or money laundering with automatic dismissal, lifting of immunity or impeachment on grounds of breach of public trust, as appropriate.

8.3. political parties to exert internal pressure on politicians suspected of involvement in corruption, tax evasion, asset

concealment or money laundering, with the aim of inducing them to step down from their public functions when credible allegations become known.

9. The Assembly also invites GRECO and MONEYVAL to encourage examples of good practice among member States concerning sanctions available against politicians and public officials who are suspected of breaching public trust through involvement in corruption, tax evasion, asset concealment or money laundering.

10. For its part, the Assembly could envisage appointing a General Rapporteur on fighting corruption, money laundering and offshore schemes, in line with its relevant rules.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

RÉSOLUTION 2406 (2021) ⁽¹⁾

Version provisoire

Lutte contre la corruption – Principes généraux de la responsabilité politique

Assemblée parlementaire

1. La lutte contre la corruption est l'une des priorités du Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres et les organes de suivi du Conseil de l'Europe comme le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) et le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) ont relevé les effets délétères de la corruption, du blanchiment de capitaux et des montages financiers offshore sur les institutions démocratiques, l'État de droit et les droits de l'homme.

2. De grands scandales, comme les « Panama papers », les « Paradise papers », les « lessiveuses » et, tout récemment, les « Pandora papers », ont soulevé des allégations portant sur l'utilisation par des responsables politiques et d'autres personnes politiquement exposées de montages financiers offshore à des fins d'évasion fiscale et de dissimulation d'éléments de patrimoine, et ont conduit à les soupçonner d'implication dans la corruption et le blanchiment de capitaux. Dans sa Résolution 1881 (2012)

« Promouvoir une politique appropriée en matière de paradis fiscaux », l'Assemblée s'était déjà déclarée préoccupée par l'ampleur du système financier offshore et son impact négatif sur l'économie et la société en général. Elle s'est aussi dite vivement préoccupée, dans sa Résolution 2130 (2016) « Enseignements à tirer de l'affaire des "Panama Papers" pour assurer la justice sociale et fiscale », que des personnalités publiques recourent à de tels montages financiers offshore, notant que ces personnes devraient être des modèles d'éthique.

3. L'Assemblée considère que la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et l'infraction fiscale est une obligation pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. Dès lors qu'un responsable politique est soupçonné d'implication dans une infraction de cette nature, la justice pénale doit rapidement réagir, quel que soit le rang de la personne concernée ou la gravité des accusations, comme l'exige le principe d'égalité de tous devant la loi. La corruption et les scandales offshore de haut niveau, en particulier le risque de discrédit jeté sur le système démocratique lui-même, appellent en effet des enquêtes particulièrement efficaces et diligentes. Les procédures pénales et administratives de prévention de la corruption et de traitement des allégations de corruption devraient se conformer pleinement aux normes internationales et être appliquées rigoureu-

(1) Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 26 novembre 2021 (voir Doc. 15403, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Sergiy Vlasenko; et Doc. 15404, avis de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: M^{me} Marietta Karamanli).

sement, quel que soit le statut de la personne concernée. Les systèmes en place devraient réduire le plus possible la marge dans laquelle l'acceptation de la responsabilité dépend de la discrétion individuelle de la personne concernée.

4. L'Assemblée considère que, même dans les États membres qui autorisent la détention légale d'actifs à l'étranger, les responsables politiques devraient toujours inclure ces actifs dans leurs déclarations d'intérêts. Tout manquement à cette obligation devrait immédiatement engager la responsabilité politique, car il peut susciter des soupçons de dissimulation d'activités illégales et saper la confiance de la population dans les institutions démocratiques.

5. L'Assemblée, rappelant sa Résolution 1950 (2013) « Séparer la responsabilité politique de la responsabilité pénale », et sa Résolution 2216 (2018) « Suivi du rapport du Groupe d'enquête indépendant sur les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire », estime que la responsabilité politique entraîne le devoir éthique d'assumer les conséquences d'un abus de confiance du public. Dès lors que la faute alléguée est suffisamment grave et les allégations suffisamment crédibles, la démission des responsables politiques de leur mandat électif public devrait s'imposer, au moins jusqu'à la conclusion de l'enquête. Il est de leur devoir de s'abstenir d'utiliser des montages offshore afin de dissimuler des revenus à l'étranger et de se soustraire au paiement des impôts dans le pays où ils ont été élus. Cela permettrait d'éviter que le public perde confiance dans les institutions démocratiques.

6. L'Assemblée considère que les partis politiques et les parlements nationaux doivent également contribuer à la préservation de la confiance publique dans le système démocratique en présence d'allégations crédibles de corruption. À la suite des scandales offshore de grande ampleur qui ont donné lieu à de graves soupçons de corruption, de blanchiment de capitaux et d'infraction fiscale, les partis politiques et les parlements nationaux doivent non pas garder le silence, mais prendre les mesures qui s'imposent à l'encontre des responsa-

bles politiques faisant l'objet d'accusations crédibles d'implication dans ces scandales ou d'autres faits similaires.

7. L'Assemblée considère donc qu'il conviendrait d'intensifier la lutte contre la corruption, le blanchiment de capitaux et l'infraction fiscale chez les hauts responsables politiques et autres personnes politiquement exposées, dans le droit-fil de ses Résolution 1746 (2010) et Recommandation 1928 (2010) « Démocratie en Europe: crise et perspectives », Résolution 1943 (2013) et Recommandation 2019 (2013) « La corruption: une menace à la prééminence du droit », et Résolution 2170 (2017) et Recommandation 2105 (2017) « Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique ».

8. Dans ce contexte, l'Assemblée appelle:

8.1. les États membres du Conseil de l'Europe à faire en sorte:

8.1.1. que la justice pénale réponde avec diligence, indépendance et efficacité aux allégations de corruption, de blanchiment de capitaux et d'évasion fiscale à haut niveau, y compris s'il y a eu un recours à des montages financiers offshore, et que les procédures judiciaires soient conclues dans un délai raisonnable;

8.1.2. que les organes chargés d'enquêter sur la corruption, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale, et de les prévenir, soient protégés contre toute ingérence politique;

8.1.3. que les mesures de prévention de la corruption, du blanchiment d'argent et de l'évasion fiscale incluent des dispositions obligeant tous les agents publics à déclarer leurs revenus et leurs biens, y compris ceux détenus à l'étranger, avec des mécanismes de vérification de ces déclarations;

8.1.4. que les gouvernements nationaux adoptent et/ou actualisent des codes d'éthique pour tous les titulaires de fonctions publiques, quel que soit leur rang, assortis de mécanismes de sanction et/ou de destitution;

8.1.5. que le ministère public et les tribunaux utilisent des moyens juridiques

pour interdire, temporairement ou définitivement, l'exercice de fonctions publiques aux personnalités politiques lorsqu'il existe des preuves manifestes de corruption ou de délits connexes;

8.1.6. que les lanceurs d'alerte qui jouent un rôle clé dans la révélation des scandales de corruption soient protégés en droit et en pratique contre toute forme de représailles, conformément à la Résolution 2300 (2019) et à la Recommandation 2162 (2019) « Améliorer la protection des lanceurs d'alerte partout en Europe »;

8.1.7. que les recommandations et les normes des organes pertinents du Conseil de l'Europe, tels que le GRECO et MONEYVAL, soient pleinement mises en œuvre;

8.1.8. que des mesures de sensibilisation aux dommages causés par la corruption soient mises en œuvre par le biais de formations, d'ateliers et d'autres mesures d'information et d'éducation avec la participation de la société civile;

8.1.9. que la lutte contre la corruption au niveau national soit menée conformément aux normes internationales et aux normes juridiques et constitutionnelles nationales pertinentes, dans le plein respect de la prééminence du droit;

8.2. les parlements nationaux à actualiser les codes d'éthique de leurs membres

ou à en adopter, et à mettre en place des mécanismes efficaces de sanction des responsables politiques faisant l'objet de soupçons crédibles d'implication dans des affaires de corruption, d'évasion fiscale, de dissimulation d'éléments de patrimoine ou de blanchiment de capitaux, avec révocation automatique, levée de l'immunité ou procédure de destitution pour abus de confiance publique, selon le cas;

8.3. les partis politiques à exercer des pressions internes sur les responsables politiques soupçonnés d'implication dans des affaires de corruption, d'évasion fiscale, de dissimulation d'éléments de patrimoine ou de blanchiment de capitaux, dans le but de les inciter à quitter leurs fonctions publiques si les allégations sont crédibles.

9. L'Assemblée invite également le GRECO et MONEYVAL à encourager des exemples de bonnes pratiques au sein des États membres en matière de sanctions imposables aux responsables politiques et aux agents publics soupçonnés d'abuser de la confiance publique par leur implication dans des actes de corruption, d'évasion fiscale, de dissimulation d'éléments de patrimoine ou de blanchiment de capitaux.

10. Pour sa part, l'Assemblée pourrait envisager de nommer un rapporteur général sur la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et les systèmes offshore, en conformité avec ses règles pertinentes.

ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

RISOLUZIONE 2406 (2021) ⁽¹⁾

Versione provvisoria

La lotta alla corruzione – Principi generali di responsabilità politica

Assemblea parlamentare

1. La lotta alla corruzione è una delle priorità del Consiglio d'Europa. L'Assemblea parlamentare, il Comitato dei ministri e gli organismi di controllo del Consiglio d'Europa come il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) e il Comitato di esperti per la valutazione delle misure antiriciclaggio e contro il finanziamento del terrorismo (MONEYVAL) hanno sottolineato gli effetti negativi della corruzione, del riciclaggio di denaro e dei regimi offshore per le istituzioni democratiche, lo stato di diritto e i diritti umani.

2. Scandali di vasta portata come i « Panama papers », i « Paradise papers », il caso « Laundromats » [lavanderie a gettoni] e, ultimamente, i « Pandora papers », hanno dato luogo ad accuse secondo cui politici e altre persone politicamente esposte hanno utilizzato regimi offshore per evadere le tasse e nascondere patrimoni, dando adito a sospetti circa la loro implicazione in casi di corruzione e riciclaggio di denaro. Nella sua risoluzione 1881 (2012), « Promuovere una politica adeguata sui paradisi fiscali », l'Assemblea aveva già manifestato le sue

preoccupazioni circa l'ampiezza del sistema finanziario offshore e le sue negative ripercussioni sull'economia e la società in generale. Ha poi espresso ulteriori preoccupazioni nella risoluzione 2130 (2016), « Insegnamenti ricavati dai "Panama Papers" per garantire la giustizia fiscale e sociale », in merito all'implicazione di personalità pubbliche in tali regimi offshore, rilevando che tali persone dovrebbero esibire comportamenti eticamente irreprensibili.

3. L'Assemblea ritiene che la lotta alla corruzione, al riciclaggio di denaro e ai reati fiscali sia un obbligo per tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa. Ogniqualvolta un politico sia sospettato di essere coinvolto in tali reati è necessaria una pronta risposta della giustizia penale, quale che sia il rango del perpetratore o la gravità delle accuse, poiché tutti dovrebbero essere uguali dinanzi alla legge. In effetti, la corruzione e gli scandali offshore ad alto livello, e in particolare il rischio di discredito per il sistema democratico in quanto tale, esigono indagini particolarmente efficaci e spedite. Le procedure penali e amministrative volte a prevenire la corruzione e a trattare le accuse di corruzione dovrebbero essere pienamente conformi alle norme internazionali ed essere applicate con rigore, a prescindere dallo status della persona interessata. I sistemi in vigore dovrebbero ridurre al minimo il margine entro il

(1) Testo adottato dalla Commissione permanente, a nome dell'Assemblea, il 26 novembre 2021 (cfr. Doc. 14503, relazione della Commissione Affari giuridici e diritti umani, relatore: on. Sergiy Vlasenko, e Doc. 15404, parere della Commissione Affari politici e democrazia, relatrice: on. Marietta Karamanli).

quale l'ammissione di responsabilità dipende dalla discrezione individuale della persona interessata.

4. L'Assemblea ritiene che anche negli Stati membri che consentono la detenzione legale di beni offshore, i politici dovrebbero sempre includere tali beni nelle loro dichiarazioni di interesse. Ogni omissione dovrebbe immediatamente chiamare in causa la responsabilità politica, poiché potrebbe dar adito al sospetto di occultamento di attività illecite e minare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche.

5. L'Assemblea, richiamando la Risoluzione 1950 (2013), « Mantenerne distinte la responsabilità politica e quella penale », e la Risoluzione 2216 (2018), « Seguiti del rapporto dell'Organo investigativo indipendente sulle accuse di corruzione all'interno dell'Assemblea parlamentare », ritiene che la responsabilità politica comporti il dovere etico di farsi carico delle conseguenze dell'abuso della pubblica fiducia. Qualora la presunta condotta illecita sia sufficientemente grave e le accuse sufficientemente credibili, i politici dovrebbero dimettersi dalle cariche pubbliche elettive, almeno sino alla conclusione delle indagini a loro carico. È loro dovere astenersi dall'utilizzare regimi offshore per nascondere entrate all'estero ed evadere il pagamento delle tasse nel paese in cui sono stati eletti. Ciò contribuirebbe a evitare la perdita della fiducia nelle istituzioni democratiche da parte dell'opinione pubblica.

6. L'Assemblea ritiene che i partiti politici e i Parlamenti nazionali debbano contribuire a preservare la fiducia dei cittadini nel sistema democratico anche al cospetto di accuse credibili di corruzione. A seguito degli scandali offshore su larga scala che suscitato pesanti sospetti di corruzione, riciclaggio di denaro e reati fiscali, i partiti politici e i Parlamenti nazionali non devono tacere e dovrebbero prendere adeguati provvedimenti nei confronti dei politici che siano credibilmente accusati di implicazione in questi o altri scandali analoghi.

7. L'Assemblea ritiene dunque che la lotta alla corruzione, al riciclaggio di denaro e ai reati fiscali che coinvolgono po-

litici di alto livello e altre persone politicamente esposte debba essere intensificata, richiamando anche la Risoluzione 1746 (2010) e la Raccomandazione 1928 (2010) su « La democrazia in Europa, crisi e prospettive », la Risoluzione 1943 (2013) e la Raccomandazione 2019 (2013) su « La corruzione, minaccia allo Stato di diritto », la Risoluzione 2170 (2017) e la Raccomandazione 2105 (2017) su « La promozione dell'integrità nella governance per fronteggiare la corruzione politica ».

8. In questo contesto, l'Assemblea invita:

8.1. gli Stati membri del Consiglio d'Europa a garantire:

8.1.1. che la giustizia penale risponda con prontezza, indipendenza ed efficacia alle accuse di corruzione, riciclaggio di denaro ed evasione fiscale ad alto livello anche tramite il ricorso a regimi offshore, e che i processi si concludano in tempi ragionevoli;

8.1.2. che gli organi incaricati di indagare e prevenire la corruzione, il riciclaggio di denaro e l'evasione fiscale siano protetti da interferenze politiche;

8.1.3. che le misure di prevenzione della corruzione, del riciclaggio di denaro e dell'evasione fiscale includano disposizioni che richiedano a tutti i funzionari pubblici di dichiarare i loro redditi e i loro beni, compresi quelli detenuti all'estero, con meccanismi di verifica di tali dichiarazioni;

8.1.4. che i governi nazionali adottino e/o aggiornino codici etici per tutti i titolari di cariche pubbliche, di qualsiasi rango, con meccanismi di sanzione e/o destituzione;

8.1.5. che le procure e i tribunali si avvalgano di mezzi legali per sospendere/interdire i politici qualora vi sia la prova certa di 8.1.6. che gli informatori che svolgono un ruolo fondamentale nella rivelazione degli scandali di corruzione siano tutelati dalla legge e nella pratica contro qualsiasi forma di ritorsione, in conformità con la Risoluzione 2300(2019) e la Raccomandazione 2162 (2019) su « Il miglioramento della protezione degli informatori in tutta Europa »;

8.1.7. che le raccomandazioni e le norme degli organi pertinenti del Consiglio d'Europa, quali il GRECO e MONEYVAL, siano pienamente attuate;

8.1.8. che siano attuate iniziative di sensibilizzazione sui danni della corruzione attraverso la formazione, corsi e altre iniziative d'informazione e educazione con la partecipazione della società civile;

8.1.9. che la lotta alla corruzione a livello nazionale sia condotta secondo gli standard internazionali e le norme giuridiche e costituzionali pertinenti, nel pieno rispetto dello stato di diritto;

8.2. i Parlamenti nazionali ad aggiornare o adottare nuovi codici etici per i loro membri, e a instaurare meccanismi efficaci per sanzionare i politici credibilmente sospettati di essere implicati in casi di corruzione, evasione fiscale, occultamento di beni o riciclaggio di denaro con l'automatica rimozione, revoca dell'immunità o de-

stituzione per abuso della pubblica fiducia, a seconda del caso;

8.3. i partiti politici a esercitare pressioni al proprio interno sui politici sospettati di essere implicati in casi di corruzione, evasione fiscale, occultamento di beni o riciclaggio di denaro, allo scopo di indurli a dimettersi dalle loro funzioni pubbliche qualora emergano accuse credibili.

9. L'Assemblea invita inoltre il GRECO e MONEYVAL a incoraggiare esempi di buone pratiche all'interno degli Stati membri in materia di sanzioni utilizzabili nei confronti dei politici e dei funzionari pubblici sospettati di abuso della pubblica fiducia mediante il loro coinvolgimento nella corruzione, nell'evasione fiscale, l'occultamento di beni o il riciclaggio di denaro.

10. Da parte sua, l'Assemblea potrebbe prevedere di nominare un Relatore generale per la lotta alla corruzione, al riciclaggio di denaro e ai regimi offshore in virtù delle proprie norme pertinenti.

PAGINA BIANCA



180122196770