



## Recall în lume

### Statele Unite ale Americii

Recall-ul este, pentru unii, un mecanism specific american<sup>[1]</sup>. Procedura a apărut în legislația americană încă din era colonială. Înainte de adoptarea Constituției, viza în primul rând delegații statelor în legislatura națională. Prima lege fundamentală a Statelor Unite, „Articolele Confederației”, stipula că organul legislativ al unui stat poate rechema reprezentantul său în Congresul Continental. În cadrul convenției de la Philadelphia, unde s-a alcătuit Constituția actuală, recall-ul a fost propus de către delegații statului Virginia dar respins rapid. Luther Martin reclama că fără el, „timp de șase ani, senatorii sunt complet și absolut independenți de statele ai căror reprezentanți ar trebui să fie, fără o legătură sau conexiune între ei.” James Hamilton, însă, afirma că spectrul pierderii mandatului l-ar reduce pe un senator la „un sclav al tuturor stărilor capricioase ale poporului.”<sup>[2]</sup>

Dezbaterea s-a redeschis spre sfârșitul secolului XIX, când ideea de recall a reapărut după afirmarea „democrației Jacksoniene” și afirmarea mișcărilor populiste și progresiste. Jacksonienii au marșat pe ideea de spargere a monopolului elitelor asupra procesului politic și de participare sporită a cetățenilor obișnuiți. În acest context s-a extins accesul la vot către toți cetățenii de culoare albă și sex masculin și s-au adoptat alegerile pentru judecători<sup>[3]</sup>. Partidul Populist și mișcarea progresistă au dus mai departe ideile jacksoniene, cerând măsuri precum alegerile primare și recall-ul<sup>[4]</sup>. Acesta

din urmă era promovată ca o metodă de a combate corupția și influența grupurilor de interese. Prima mare victorie a fost introducerea prin referendum a recall-ului în carta orașului Los Angeles în 1903, cetățenii fiind motivați de convingerea că Southern Pacific Railroad, a cărei rețea politică era poreclită Caracatița<sup>[5]</sup>, cumpărase bunăvoința tuturor oficialilor locali și regionali<sup>[6]</sup>. Introducerea treptată a recall-ului în alte state nu s-a produs fără discuții: opoziții au avertizat că recall-ul ar putea afecta natura reprezentativă a sistemului de guvernământ și că, dacă cetățenii nu sunt informați, referendumul poate avea efectul invers decât cel dorit.

Rechemarea membrilor Congresului Statelor Unite nu este permisă nici în ziua de astăzi, însă recall-ul este posibil în 36 de state pentru autoritățile locale și în 18 pentru autoritățile de la nivel statal<sup>[7]</sup>. Aspectele procedurale diferă de la un stat la altul, dar în general petiția trebuie să adune semnături care să reprezinte un procent de minimum 25% din numărul celor cu drept de vot sau al celor care s-au prezentat la alegeri. Recall-ul se regăsește cu precădere la nivel local și este, în ansamblu, utilizat mai rar decât alte unele ale democrației directe – precum referendumul – având o rată de succes scăzută. Înainte de demiterea guvernatorului Californiei Gray Davis în 2003, cea mai recentă demitere a unui guvernator avusese loc în 1921 în statul North Dakota<sup>[8]</sup>.

### America Latină

În America Latină adoptarea recall-ului a căpătat amploare în ultimii 20 de ani, pe fondul unor inițiative de promovare a democrației participative. Procedura este prezentă mai degrabă la nivel local sau regional<sup>[9]</sup> și, la fel ca în Statele Unite, duce la revocarea unui mandat destul de rar<sup>[10]</sup>. În unele țări Constituția însăși face referire la recall. În Venezuela, unde se poate rechema orice oficial ales<sup>[11]</sup>, Constituția stipulează că

forma de guvernământ este „democratică, participativă, descentralizată, alternativă, responsabilă, pluralistică și cu mandate revocabile.” Constituția statului Peru precizează că revocarea oficialilor este „un drept fundamental” al cetățenilor, în vreme ce în Ecuador legea fundamentală spune că, printre alte drepturi, persoanele îl au și pe acela de a „revoca mandatul conferit oficialilor aleși<sup>[12]</sup>.”

### Europa

În Europa, pionierul în materie de recall a fost **Elveția**. După ce a devenit stat federal în 1848, Elveția a introdus diverse mecanisme de democrație directă la nivel național și regional, spre exemplu obligativitatea referendumurilor în anumite condiții sau posibilitatea unei inițiative legislative a cetățenilor dacă strâng 100.000 de semnături<sup>[13]</sup>. Recall-ul nu este implementat la nivel național dar este posibil pentru autoritățile alese (executive sau legislative) la nivel regional în 6 din cele 26 cantoane și pentru autoritățile locale într-unul din cantoane. Este rar utilizat, posibil pentru că s-a dovedit dificilă strângerea semnăturilor necesare pentru petiția de revocare<sup>[14]</sup>.

În **Germania**, mandatele delegaților din Bundesrat, camera care reprezintă statele federale (Länder), pot fi revocate de guvernele acestora – care i-au și nominalizat. Revocarea mandatelor membrilor Bundestag – care sunt aleși prin vot popular – nu este permisă<sup>[15]</sup>. Șase landuri, plus orașul-stat Berlin, permit inițierea și validarea de către electorat a unui recall pentru demiterea întregului legislativ<sup>[16]</sup>. Este necesar însă ca cel puțin jumătate din cei înregistrați pe listele electorale să se prezinte la vot. Procedura a fost declanșată o singură dată, în Berlin în anul 1981, când în urma strângerii a 300.000 de semnături pentru petiție în câteva zile, parlamentul a hotărât să se auto-dizolve<sup>[17]</sup>. În plus, consiliile locale pot iniția un referendum privind mandatul unui primar, acesta trebuind să fie validat de către cetățeni<sup>[18]</sup>.

Procedura de demitere a președintelui prin referendum poate fi inițiată de către parlament în **Austria și în Serbia**, dacă o majoritate absolută votează pentru. Validarea se produce dacă majoritatea cetățenilor prezenți la vot se pronunță în favoare. În caz contrar, legislativul se dizolvă automat<sup>[19]</sup>.

În **Marea Britanie** guvernul lui David Cameron a propus în 2011 instituirea recall-ului pentru membrii Camerei Comunelor. În formula preferată de guvern, cetățenii ar semna o petiție oficială pentru a revoca mandatul reprezentantului lor, semnăturile fiind colectate de autorități independente. Dacă se strâng semnături de la 10% din alegătorii înregistrați în circumscripția vizată, s-ar declanșa automat alegeri, la care ar avea dreptul să participe și deputatul suspendat. Conform propunerii, mecanismul s-ar putea pune în mișcare în două situații: dacă reprezentantul primește o pedeapsă cu închisoarea de 12 luni sau mai puțin<sup>[20]</sup>; sau atunci când Camera Comunelor hotărăște că un membru ar trebui să fie supus la recall, în urma constatării unor „nereguli grave”<sup>[21]</sup>. Sensul acestei expresii a generat dezbateri, unii membri ai parlamentului considerând că „nereguli grave” lasă prea mult loc pentru interpretare<sup>[22]</sup>. Guvernul a apreciat, totuși, că o definiție mai precisă riscă să fie prea strâmtă și să necesite actualizări frecvente<sup>[23]</sup>.

În urma propunerii guvernului, Comitetul pentru Reformă Politică și Constituțională din Camera Comunelor a organizat audieri cu politicieni și experți, elaborând pe baza acestora și a deliberărilor proprii un raport de 150 de pagini. Recomandarea raportului, publicat în iunie 2012, a fost de a se renunța la idee<sup>[24]</sup>. Principala concluzie a comitetului a fost că procedura nu este necesară pentru sancționarea „neregulilor grave” deoarece există deja mecanisme disciplinare eficiente în Parlament. Totodată, comitetul a considerat că nu ar fi recomandabilă instituirea unui „full recall” – care să poată fi declanșat de cetățeni, în aproape orice situație – pentru că acesta ar putea descuraja deciziile nepopulare care sunt în interesul național pe termen lung. În octombrie 2012, guvernul a

emis un răspuns la raportul Camerei Comunelor, susținând în continuare recall-ul în forma propusă inițial<sup>[25]</sup>. Deși nu a fost abandonată<sup>[26]</sup>, inițiativa nu a mai avansat substanțial din vara anului 2013<sup>[27]</sup>.

O dezbatere interesantă la nivel internațional a fost stârnită de tentativele repetate de adoptare a unor măsuri pentru stoparea migrației politice în **Ucraina**, în special în perioada după Revoluția Portocalie<sup>[28]</sup>. În urma acestor reforme, un deputat din Verkhovna Rada, parlamentul Ucrainei, și-ar fi pierdut automat mandatul în cazul schimbării partidului. Pentru consilierii locali și deputații din parlamentul Crimeei erau prevăzute și alte situații în care să poată fi înlăturați - cu sau fără participarea alegătorilor. Mai exact, retragerea mandatului putea fi decisă de către partid nu numai dacă alesul părăsea formațiunea, ci și pentru „alte motive stabilite de către organul suprem de conducere al partidului politic”. În plus, un referendum pentru demiterea unui consilier local sau a unui deputat din Crimeea se putea organiza următoarele situații:

- dacă acesta încălca prevederile Constituției sau ale altor legi din Ucraina și/sau Crimeea;
- dacă acesta avea o performanță necorespunzătoare conform legii;
- dacă acesta își folosea mandatul pentru scopuri „personale” sau „egoiste” sau se făcea vinovat de încălcarea normelor etice și morale<sup>[29]</sup>.

Comisia de la Veneția s-a poziționat împotriva tuturor inițiativelor ucrainiene. Deși apreciază că revocarea mandatelor prin referendum nu este o formă de mandat imperativ stricto sensu, Comisia vede recall ca fiind „legat” conceptual și istoric de acest principiu<sup>[30]</sup>. În esență, mandatul imperativ înseamnă că delegatul este ales și menținut în funcție conform anumitor „termeni și condiții”; dacă nu le respectă, poate fi înlăturat în orice moment de cei care l-au ales. În ziua de azi, mandatul imperativ este considerat incompatibil cu democrația modernă, reprezentativă, care garantează libertatea de conștiință și acțiune a alesului. Mai multe constituții interzic expres mandatul imperativ, inclusiv cea a Franței și a României<sup>[31]</sup>.

Referitor la situațiile în care s-ar fi putut organiza un referendum pentru revocare, Comisia a considerat că sistemul judiciar este mai în măsură decât publicul să decidă cu privire la nerespectarea legii de către un ales. De asemenea, Comisia a calificat celelalte criterii, precum încălcarea normelor morale, ca fiind prea vagi pentru a fi compatibile cu un stat de drept și a garanta drepturile reprezentanților<sup>[32]</sup>.

În același timp, în opinia Comisiei, dacă partidul ar avea puterea de a anula mandatul unui ales, acest lucru ar reprezenta un mandat imperativ. Astfel, și această prevedere a fost considerată nerecomandabilă, mai ales că mandatul parlamentar vine de la popor, și nu de la partid. În plus, Comisia a considerat că revocarea mandatului ca rezultat al schimbării afilierii politice înseamnă, practic, interzicerea schimbării partidului – ceea ar îngreui libertatea reprezentantului<sup>[33]</sup>.

Reformele din Ucraina au fost declarate neconstituționale de către Curtea Supremă în 2010, dar discuția în jurul lor e relevantă și pentru cazul românesc. Mai exact, marile întrebări ridicate de aceste propuneri s-ar putea rezuma astfel: Este revocarea mandatelor o formă de „mandat imperativ”? Au partidele sau cetățenii dreptul de a anula mandatul unui parlamentar? Este electoratul calificat să se pronunțe cu privire la încălcarea legii sau a normelor etice de către un deputat?

[1] Comisia de la Veneția, „Report on the Imperative Mandate and Similar Practices”, CDL-AD(2009)027 <http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/CDL-AD%282009%29027.aspx> (accesat 24 ianuarie 2014), 5.

[2] Joshua Spivak, „What is the History of Recall Elections?”, the History News Network, aprilie 2011, <http://hnn.us/article/1660#sthash.i4vUQTwh.dpuf> (accesat 25 ianuarie 2014).

[3] Joseph Zimmerman, Recall: The Tribunal of the People, (Westport: Praeger, 1997), 7.

[4] Joseph Zimmerman, 3.

[5] Joshua Spivak, „The Octopus myth derailed / Historian finds that the Southern Pacific got a bad rap”, SF Gate, 8 mai 2005, <http://www.sfgate.com/books/article/The-Octopus-myth-derailed-Historian-finds-that-2636416.php#page-1> (accesat 1 Februarie 2014).

[6] Matea Gold, „Recall Idea Got Its Start in L.A. in 1898”, LA Times, 13 iulie 2003, <http://articles.latimes.com/2003/jul/13/local/me-history13> (accesat 30 ianuarie 2014).

[7] International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), „Direct Democracy: the IDEA Handbook”, 2008, [http://www.idea.int/publications/direct\\_democracy/](http://www.idea.int/publications/direct_democracy/) (accesat 24 ianuarie 2014), 109.

[8] IDEA, „Direct Democracy: the IDEA Handbook”, 112.

[9] Ibid., 110.

[10] Ibid., 110, 118.

[11] Ibid., 110.

[12] Ibid., 111.

[13] „Swiss Direct Democracy”, the Electoral Knowledge Network, <http://aceproject.org/ace-en/focus/direct-democracy/cs-swiss> (accesat 25 ianuarie 2014).

[14] Comisia de la Veneția, „On the Imperative Mandate and Similar Practices”, CDL-AD(2009)027, <http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282009%29027-e> (accesat 20 ianuarie 2014), 6.

[15] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2009)027, 4.

[16] IDEA, 115.

[17] Ibid., 132.

[18] Ibid., 115.

[19] Ibid., 136.

[20] Trebuie precizat că, momentan, dacă se primește o pedeapsă mai mare de 12 luni, mandatul se revocă automat.

[21] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, „Recall of MPs – First Report of Session 2012-13”, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/373/373.pdf> (accesat 21 ianuarie 2014), 5.

[22] RT Hon Kevin Barron MP, Liderul Comisiei privind Standarde și Privilegii, a explicat că această comisie are rezerve destul de mari privind definirea acestui termen. Vezi „Recall of MPs – First Report of Session 2012-13”, 12.

[23] Her Majesty’s Government, „Recall of MPs Draft Bill”, <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm82/8241/8241.pdf> (accesat 2 Februarie 2014), 17.

[24] House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, 32.

[25] „Government Response to the Committee’s First Report of Session 2012-13”, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpolcon/646/64602.htm> (accesat 10 februarie 2014).

[26] Patrick Wintour, „Nick Clegg wants to see MP recall law on statute book before election” The Guardian, 18 aprilie 2013, <http://www.theguardian.com/politics/2013/apr/18/nick-clegg-mp-recall-law> (accesat 24 ianuarie 2014).

[27] BBC News, „Zac Goldsmith demands ‘genuine’ MP recall powers for voters”, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-25218286> (accesat 24 ianuarie 2014).

[28] Comisia de la Veneția, „Opinion on the Law on Amendments to the Legislation Concerning the Status of Deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of Local Councils”, CDL-AD(2007)018, 5 iunie 2007, <http://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL%282007%29003-e> (accesat 1 februarie 2014), 3 și „Opinion on the Constitutional Situation in Ukraine”, CDL-AD(2010)044, <http://www.en.pravo.org.ua/files/Constitutional%20issues/CDL-AD2010044.pdf> (accesat 1 februarie 2014).

[29] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2007)018, 4, 5.

[30] Ibid., 2.

[31] Constitution de la Republique Francaise, Titre IV. Le Parlement, Art. 27, [http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre\\_4](http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_4).

[32] Comisia de la Veneția, CDL-AD(2007)018, 5, 6.

[33] Ibid., 3, 4.