



**Ewa Popławska**

*Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie*

## ZASADA PODZIAŁU WŁADZY I ZRÓWNOWAŻENIA WŁADZ W MAROKU W ŚWIELE KONSTYTUCJI Z 29 LIPCA 2011 ROKU

Zasada nowożytnego konstytucjonalizmu, której genezie i bogactwu znaczeniowemu Jubilat poświęcił wiele cennych publikacji, niezwykle często jest traktowana jako konstytucyjny wyznacznik demokratycznego charakteru państwa. Parafrazując Profesora Andrzeja Pułło, w Maroku, podobnie jak w wielu innych państwach, podział władzy należy do tych idei, które mając niewiele wspólnego z rzeczywistością, były potrzebne w ideologii nowego państwa<sup>1</sup>. Niezgodnie z pierwotnym znaczeniem terminu, podziałem władzy nazywany bywa każdy podział kompetencji, jeśli tylko nie łączy się z wyraźnym uznaniem jednego z organów za najważniejszy, a ważniejszym od podziału władzy staje się postulat równowagi władzy<sup>2</sup>. Ilustracją tej prawidłowości jest Konstytucja Królestwa Maroka z dnia 29 lipca 2011 r., która, po raz pierwszy w historii konstytucyjnej państwa, proklamuje na eksponowanym miejscu tę zasadę. Artykuł 1 ust. 2 głosi, iż „Ustrój konstytucyjny Królestwa opiera się na podziale, równowadze i współpracy władz [*la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs*], a także na demokracji obywatelskiej i partycypacyjnej, oraz na zasadach dobrego rządzenia i korelacji między uprawnieniami a odpowiedzialnością”. Na sposób realizacji tej zasady wpływa przede wszystkim określenie Maroka jako monarchii konstytucyjnej, demokratycznej, parlamentarnej i socjalnej w pierwszym ustępie tego artykułu oraz przypisanie monarsze – obok innych fundamentalnych zadań ustrojowych – roli „najwyższego arbitra pomiędzy instytucjami, czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji oraz dobrym funkcjonowaniem instytucji konstytucyjnych” (art. 42 ust. 1). Jak widać, nowy ustrój Królestwa Maroka łączy inspirację rozwiązaniami konstytucyjnymi V Republiki Francuskiej z uwarunkowaniami lokalnymi, m.in. utrzymaną silną pozycją monarchy – strażnika islamu oraz z aspiracjami modernizacyjnymi i wolą uspołecznienia państwa.

<sup>1</sup> Andrzej Pułło, *Ustroje państw współczesnych*, Warszawa 2006, LexisNexis, s. 25.

<sup>2</sup> Tamże.

Odmienne niż w innych państwach Maghrebu, nowa Konstytucja Królestwa Maroka została przyjęta z inicjatywy króla Mohammeda VI i w konsekwencji modernizacyjnych reform podjętych już wcześniej przez niego. Jednak bezpośrednim impulsem do podjęcia prac nad nią były protesty społeczne o relatywnie niewielkim zasięgu i gwałtowności<sup>3</sup>. Głównym powodem mniej radykalnego niż w innych państwach arabskich przebiegu protestów w Maroku była polityka prowadzona przez króla Mohammeda VI od objęcia przez niego tronu w 1999 r. To za jego rządów stworzono podwaliny pod pluralistyczny system partyjny – przeprowadzono reformy w prawie wyborczym oraz w mediach<sup>4</sup>. Dokonano istotnych zmian w prawie rodzinnym, wpisując do nowego kodeksu prawa cywilnego z 2004 r. prawną równość kobiet i mężczyzn oraz ustalając minimalny wiek zawarcia małżeństwa na 18 lat<sup>5</sup>. Król podjął ponadto działania, które miały na celu naprawę wcześniejszych aktów łamania praw człowieka: ogłosił amnestię dla około tysiąca więźniów, doprowadził do likwidacji sądów specjalnych oraz przyznania rekompensat ofiarom przemocy za strony państwa<sup>6</sup>. Naprawieniu krzywd powstałych w wyniku naruszenia praw jednostki służyć miało ustanowienie komisji „Sprawiedliwości i Przebaczenia”. Mohammed VI już wcześniej przed „Arabską Wiosną” dał dowód otwarcia na oczekiwania i postulaty wyrażane przez stosunkowo liczne w Maroku organizacje pozarządowe.

Siła sprawcza presji uczestników manifestacji w dniu 20 lutego 2011 r. dla gruntownej reformy ustroju Królestwa Maroka jest przez większość komentatorów oceniana jako jedynie pomocnicza. Już w niespełna trzy tygodnie później król Mohammed VI w orędziu do narodu zaanonsował powołanie nadzwyczajnej komisji do spraw przygotowania całościowej reformy konstytucyjnej, która miałaby być przedstawiona narodowi w czerwcu tegoż roku, a następnie poddana pod referendum. Najważniejsze zmiany ustawy zasadniczej miały objąć

<sup>3</sup> Szerzej E. Popławska, *Recepcja zasad zachodniego konstytucjonalizmu (na przykładzie Maroka)*, [w:] *Zmiany polityczne w państwach arabskich. Wybrane zagadnienia ustrojowe*, red. A. Rothert, J. Szymanek, A. Zięba, Warszawa 2012, Elipsa, s. 33–40.

<sup>4</sup> Maroko jest tym spośród państw arabskich, gdzie obowiązuje najbardziej liberalne prawo dotyczące warunków tworzenia partii politycznych, wystarczy bowiem zgłoszenie takiego zamiaru i nie jest wymagana zgoda organów administracji rządowej.

<sup>5</sup> Ponadto wprowadzono ograniczenia władzy mężczyzny w rodzinie, zapewniając kobietom swobodę decyzji co do zawarcia małżeństwa, zniesiono kuratelę mężczyzny nad kobietą w rodzinie oraz obowiązek jej posłuszeństwa męskiemu opiekunowi, a także sprecyzowano charakter małżeństwa jako umowy między równymi partnerami. W ten sposób Maroko dostosowało swoje ustawodawstwo do zobowiązań wynikających z Protokołu do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów w sprawie Praw Kobiet w Afryce, tzw. Protokołu z Maputo z 2003 r. Szerzej o Protokole: P. Śledziński, *Prawa kobiet w wybranych krajach afrykańskich*, [w:] *Prawa kobiet we współczesnym świecie*, red. L. Kondratiewa-Bryzik, W. Sokolewicz, Warszawa 2011, s. 297–302.

<sup>6</sup> Naprawieniu krzywd powstałych w wyniku naruszenia praw jednostki służyć miało ustanowienie komisji „Sprawiedliwości i Przebaczenia”. Mohammed VI już wówczas dał dowód otwarcia na oczekiwania i postulaty, wyrażane przez stosunkowo liczne w Maroku organizacje pozarządowe. K. Brataniec, *Arabska Wiosna Ludów – między autorytaryzmem a fundamentalizmem*, „Mysł Socjaldemokratyczna” 2001, nr 1–2, s. 82–85, 88–90.

wzmocnienie pluralizmu politycznego, praw człowieka oraz wolności jednostki, a także przekształcenie statusu premiera w efektywnego szefa władzy wykonawczej. Projekt monarchy w dużym stopniu pokrywał się zatem z postulatami zgłaszanymi przez protestujących. Godne uznania wsłuchiwanie się Mohammeda VI w głos ludu i umiejętne wyjście naprzeciw oczekiwaniom społecznym nie zmienia faktu, że zaproponowane reformy analizowane były już od lat, a ich urzeczywistnieniu sprzyjały wiosną 2011 r. uwarunkowania międzynarodowe oraz fakt zaistnienia „momentu konstytucyjnego” w regionie. W kontraście do innych państw arabskich reforma ustrojowa w Maroku została zatem przeprowadzona nie w efekcie rewolty społecznej przeciwko sprawującym władzę, ale w wyniku „synchronizacji” projektów monarchy i części sił politycznych z oczekiwaniami protestujących<sup>7</sup>.

Konstytucja Królestwa Maroka została przygotowana i przyjęta w nowym trybie, odzwierciedlającym intencje modernizacyjne monarchy, a jednocześnie wytrącającym oponentom króla argument o braku legitymizacji nowej ustawy zasadniczej<sup>8</sup>. Monarcha ustanowił Komisję Konsultacyjną do spraw Rewizji Konstytucji i trzy dni po ogłoszeniu orędzia powołał jej 18 członków reprezentujących środowiska akademickie, polityczne oraz organizacje społeczne. Głównym zadaniem komisji było zredagowanie tekstu nowej ustawy zasadniczej zgodnie z ogólnymi wytycznymi zawartymi w orędziu monarchy z dnia 9 marca 2011 r., przy czym współdziałał z nią ściśle doradca króla. Procedura przygotowania konstytucji odbiegała radykalnie od dotychczasowej praktyki, która polegała na oddaniu monarsze niepodzielnej władzy opracowania tekstu, nawet jeśli korzystał przy tym z doradztwa ekspertów krajowych i zagranicznych. Stosując się do woli Mohammeda VI, komisja odbyła konsultacje z przedstawicielami partii politycznych, związków zawodowych, zrzeszeń o charakterze profesjonalnym oraz stowarzyszeń o różnym profilu, zwłaszcza tych, które angażują się w problematykę ochrony praw człowieka, włączając w to środowisko Ruchu 20 Lutego. Projekt konstytucji w dużej mierze uwzględnił sugestie licznych konsultowanych środowisk i stąd jego obszerność (180 artykułów) i, zdaniem niektórych komentatorów, „przegadanie”<sup>9</sup>. Projekt został przedstawiony monarsze do aprobaty, a następnie poddany przez niego pod głosowanie powszechne. Referendum konstytucyjne w dniu 1 lipca 2011 r. wykazało masowe poparcie dla nowego ustroju Maroka – za nim głosowało 98,5 % przy frekwencji 72,65% uprawnionych (według oficjalnych, podważanych przez opozycję danych)<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Abdelouahed Radi, sekretarz generalny Socjalistycznej Unii Sił Lewicy (USFP), określił królewską zapowiedź reform jako „spokojną rewolucję, realizowaną wspólnie przez naród i przez monarchę, satysfakcjonującą zarówno co do treści, jak co do formy”. *Maroc. Le roi, le peuple et la révolution*, „Jeune Afrique” 2011, nr 2631, s. 24–27.

<sup>8</sup> Y. Ait Akdim, *Panorama Constitution An I*, „Jeune Afrique” 2012, nr 2689, s. 66–68.

<sup>9</sup> Tamże, s. 66.

<sup>10</sup> Opozycja krytykowała także m.in. wyraźne zaangażowanie monarchy za przyjęciem konstytucji oraz agitacja prowadzona przez mullów. P. Silverstein, *Weighing Morocco's New Constitution*, „Middle

Zawartość treściowa nowej konstytucji Królestwa Maroka znacznie odbiega od poprzedzającej ją ustawy zasadniczej z 1996 r. Głębokim zmianom w porównaniu z poprzednio obowiązującą ustawą zasadniczą uległy system organów państwa, koncepcja sprawowania władzy w państwie, stosunki między jednostką i społeczeństwem a władzą publiczną, w tym gwarancje praw podstawowych, a także procedury realizacji demokracji – prawo wyborcze i tryb zgłaszania inicjatyw obywatelskich. Najważniejsza zmiana dotyczy jednak charakteru konstytucji: poprzednio dokumentu jedynie kodyfikującego strukturę i wzajemne relacje instytucji, teraz – aktu normatywnego postawionego na straży wolności i praw w demokratycznym państwie. Nie sposób nie zauważyć, że wyrażona powyżej koncepcja ustawy zasadniczej nie ma zakorzenienia w lokalnej tradycji oraz kulturze prawnej i ustrojowej, lecz jest wyrazem wizji konstytucji, której proveniencja jest niewątpliwie euroatlantycka.

Nowoczesnej, pierwszej w krajach arabskich tak postrzeganej roli ustawy zasadniczej odpowiada jej treść. Nowe definicja państwa jako „monarchii konstytucyjnej, demokratycznej, parlamentarnej i socjalnej” znajduje konsekwentne rozwinięcie w kolejnych przepisach. Podobnie jak w innych systemach ustrojowych, a w szczególnym stopniu w państwach o ustroju monarchicznym, mechanizmy sprawowania władzy nie ograniczają się do literalnej realizacji formuł konstytucyjnych, naznaczonych doktrynalną niejednoznacznością, lecz zależą w dużej mierze od wielu zmiennych, takich jak m.in. tradycja ustrojowa, stopień stabilności systemu politycznego, legitymacja historyczna i poparcie społeczne głowy państwa i poszczególnych aktorów sceny politycznej, cech i zdolności osobistych oraz sposobu pojmowania własnej roli przez sprawujących urząd<sup>11</sup>. Przeobrażenie Maroka z monarchii „w dawnym stylu” w monarchię konstytucyjną ma wynikać z uznania przez monarchę zasady zwierzchnictwa narodu i – jak głosi preambuła Konstytucji - „nieodwracalnego wyboru, by budować demokratyczne państwo prawne, [...] mające za podstawy zasady partycypacji, pluralizmu i dobrego zarządzania”.

Nowa Konstytucja Królestwa Maroka służyć ma osiągnięciu celu, określonego w jej Preambule jako „konsolidacja i umocnienie instytucji nowoczesnego państwa”. Dzięki „historycznemu przymierzemu między tronem i ludem”<sup>12</sup>, będącego podstawą reformy konstytucyjnej, ustawa zasadnicza stawia sobie za cel połączenie współzależnych od siebie elementów budowy ładu demokratycznego: pluralizmu i upodmiotowienia oraz racjonalizacji systemu władz publicznych.

---

East Research and Information Project”, 5 lipca 2011, s. 8.

<sup>11</sup> E. Smith, *La monarchie constitutionnelle*, referat przedstawiony na konferencji pod patronatem Komisji Weneckiej pt. *Processus constitutionnels et processus démocratiques. Les expériences et les perspectives*, Marrakech, 29–30 marca 2012 r., s. 5–6.

<sup>12</sup> Zwrot użyty przez Najiba Ma Mohammeda, członka Komisji ds. rewizji konstytucji za orędziem Mohammeda VI, [w:] tenże, *La Constitution de 2011 et les standards démocratiques*, referat przedstawiony na konferencji pod patronatem Komisji Weneckiej pt. *Processus constitutionnels...*, s. 3–4.

Królestwo Maroka jest „suwerennym państwem muzułmańskim, przywiązanym do jedności narodowej i integralności terytorialnej” (Preambuła), gdzie zwierzchnią władzę sprawuje Naród bezpośrednio, na drodze referendum, oraz pośrednio, przez swoich przedstawicieli (art. 2 ust. 1). Jako elementy spajające Naród w jego życiu zbiorowym art. 1 wymienia religię muzułmańską, jedność narodową o różnorodnych wpływach, monarchię konstytucyjną oraz demokrację<sup>13</sup>.

Struktura aparatu władzy w Królestwie Maroka oparta jest na zasadzie podziału, równowagi i współdziałania władz (art. 1 zd. 2), co implikuje relacje między centralnymi organami państwa odpowiadające parlamentarnemu systemowi rządów. Charakterystykę ustroju konstytucyjnego Maroka uzupełniają wymienione obok podziału władz jego pozostałe podstawy: demokracja obywatelska i partycypacyjna, zasady dobrego zarządzania oraz wzajemnej zależności między władzą a odpowiedzialnością. Podziałowi władz „w poziomie” towarzyszy podział władz „w pionie”, o którym mówią zdania 4. i 5. tego samego artykułu, głoszące, że „ustrój terytorialny Królestwa jest zdecentralizowany” i „oparty na głębokiej regionalizacji”.

Pozycja ustrojowa monarchy została znacząco zmodernizowana, przywołując na myśl rozwiązanie, a także wręcz brzmienie analogicznych przepisów pół-prezydenckiej Konstytucji V Republiki Francuskiej. Przy zachowaniu odmienności wynikającej z religijnej funkcji króla Maroka, strażnika przestrzegania islamu, gwaranta wolności wyznań i przewodniczącego religijnej Najwyższej Rady Ulemy (art. 41, otwierający rozdział II pt. „O Królestwie”), jego pozycja i główne zadania ustrojowe niewiele odbiegają od prezydentury francuskiej, zdefiniowanej ogólnie w art. 5 Konstytucji z 1958 r. czy polskiej – w art. 126 Konstytucji RP z 1997 r. Król Maroka jest głową państwa, jego najwyższym reprezentantem, symbolem jedności Narodu, gwarantem ciągłości państwa oraz najwyższym arbitrem pomiędzy jego instytucjami. Czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, nad właściwym funkcjonowaniem instytucji konstytucyjnych, ochroną demokracji, wolności i praw obywateli, obywaterek i wspólnot oraz przestrzeganiem zobowiązań międzynarodowych Królestwa. Jest gwarantem niepodległości państwa oraz integralności terytorialnej Królestwa. Król wykonuje swe zadania, wydając dahiry (nazwa aktów prawnych) na podstawie uprawnień, które zostały mu wyraźnie (*expressis verbis*) przyznane przez Konstytucję. Zasadą jest kontrasygnata aktów monarchy przez premiera, a wyjątki od niej wymienia enumeratywnie ust. 5 art. 42. Transformacja monarchy ze sprawczego aktora polityki państwa w notariusza potwierdzającego wolę narodu wyrażoną w wyborach znajduje wyraz przede wszystkim w art. 47, który przewiduje uprawnienie króla do mianowania szefa rządu, ale zastrzega wyraźnie, że ów pochodzić ma z partii, która zwyciężyła w wyborach do Izby Reprezentantów i z uwzględnieniem ich wyni-

<sup>13</sup> W tekście francuskim odpowiednio: „la religion musulmane modérée” – umiarkowana religia muzułmańska oraz „le choix démocratique” – wybór demokracji.

ków. Inaczej niż we Francji desygnowany przez króla rząd przejmuje obowiązki dopiero po przedstawieniu programu obu izbom i udzieleniu mu inwestytury przez bezwzględną większość członków Izby Reprezentantów (art. 88). Król mianuje członków rządu na wniosek premiera, ale ma także prawo ich dymisjonować z własnej inicjatywy, po konsultacji z szefem rządu (art. 47).

Na wzór francuski król przewodniczy Radzie Ministrów, która jest forum dyskusji i podejmowania najważniejszych decyzji przez rząd (art. 49). Konstytucja przewiduje także posiedzenia rządu bez obecności monarchy (Rada Gabinetowa, art. 92) i zastrzega dla tego gremium szereg istotnych zadań, które czynią z niego płaszczyznę podejmowania najważniejszych decyzji merytorycznych, przedkładanych następnie do akceptacji Radzie Ministrów z udziałem króla. Rozwiązanie to, odbiegające od wzoru francuskiego, jest uznawane za kluczowe w ograniczeniu faktycznego wpływu króla na bieżące rządzenie państwem<sup>14</sup>. Mohammed VI nie pozostawił wątpliwości co do intencji przebudowy ustroju, gdy w orędzii z 9 marca 2011 r. opowiedział się za „wzmocnieniem statusu premiera jako szefa faktycznej egzekutywy, ponoszącego pełną odpowiedzialność za rząd, administrację publiczną oraz urzeczywistnianie programu rządowego”, czemu towarzyszyć ma „zasada mianowania na premiera reprezentanta partii zwycięskiej w wyborach”.

Monarcha ma prawo rozwiązać jedną bądź obie izby parlamentu po konsultacji z Przewodniczącym Sądu Konstytucyjnego i po poinformowaniu szefa rządu i przewodniczących obu izb (art. 96). Monarcha dysponuje wetem zawieszającym w stosunku do ustaw: ma prawo żądać od obu izb ponownego rozpatrzenia każdego projektu ustawy (art. 95). Jest ponadto wyposażony w prawo decydowania o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, gdy integralność terytorialna państwa jest zagrożona bądź mają miejsce zdarzenia, które godzą w regularne funkcjonowanie instytucji konstytucyjnych, a także dysponuje wszelkimi środkami, które są konieczne do przywrócenia stanu normalnego. Artykuł 59, wzorowany wiernie na art. 9 konstytucji francuskiej z 1958 r. przewiduje samodzielne działanie monarchy w tym zakresie, musi on bowiem jedynie przeprowadzić poprzedzające konsultacje z szefem rządu, przewodniczącymi izb i Sądu Konstytucyjnego oraz skierować orędzie do narodu.

Paradoksalnie przepisy regulujące pozycję konstytucyjną monarchy nie różnią się diametralnie od poprzedniej regulacji w konstytucji z 1996 r., a jednak nie ulega wątpliwości zasadnicza zmiana jego roli ustrojowej. Wynika to z wyraźnej intencji ustrojodawcy, wyrażonej w pozostałych artykułach i Preambule Konstytucji, by porzucić dotychczas stosowaną, zwłaszcza pod rządami Hassana II, koncepcję interpretacyjną „konstytucji materialnej”, wywodzącej z religijnego statusu monarchy kompetencje dorozumiane, niemające podstaw w tekście nor-

<sup>14</sup> D. Maus, *L'exécutif dans la Constitution marocaine de 2011*, [w:] Centre d'Etudes Internationales (red.), *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, Paris 2012, s. 71–73, 82–84.

matywnym, uszczuplającą pozycję rządu, ale także parlamentu<sup>15</sup>. Obecne wyraźne rozdzielenie funkcji religijnej króla od jego świeckich uprawnień, uregulowanych analogicznie do pozostałych organów państwa, stwarza perspektywę przekształcenia „monarchii rządzącej” w „monarchię parlamentarną”, dla której wzorem – zdaniem niektórych analityków – ma być monarchia hiszpańska<sup>16</sup>.

Jeżeli z tekstu Konstytucji z 2011 r. wynika model monarchy-arbitra, to sposób faktycznej jego realizacji nie jest jednak przesądzony, o czym świadczy dualizm praktyki ustrojowej V Republiki Francuskiej w sytuacji jednolitości politycznej organów wybieranych przez naród oraz w sytuacji koabitacji. Mimo obecnej powściągliwości Mohammeda VI tradycja ustrojowa Maroka ciąży ku monarchii aktywnej i zaangażowanej w bieżącą politykę, czego dowiodła praktyka pod rządami ustawy zasadniczej z 1996 r., także powołującej się na podział władz. W doktrynie nie brak głosów, iż tak daleko idące uprawnienia króla w sytuacji krytycznej, a także szczególne kompetencje w zakresie zmiany konstytucji (projekt monarchy, bez uzyskania zgody parlamentu ani rządu, zostaje poddany pod referendum – art. 172 zd. 2) są w istocie wyrazem faktycznej, niezmiennej supremacji konstytucyjnej korony, czego nie umniejsza formalne przypisanie władzy suwerennej narodowi<sup>17</sup>.

Zgodnie z przyjętym założeniem, Konstytucja z 2011 r. wzmacnia rolę parlamentu jako organu władzy ustawodawczej, jednocześnie racjonalizując procedury parlamentarne, ustanawiając gwarancje dla opozycji parlamentarnej (patrz wyżej) i rozbudowując kompetencje Izby Reprezentantów kosztem Izby Radców. W nowej konstytucji znacznie, bo o 21, rozszerzono katalog materii podlegających regulacji ustawowej (analogia do art. 34 Konstytucji Republiki Francuskiej), umniejszając w konsekwencji zakres prawodawstwa rządowego (art. 71). Ponadto monarcha utracił dwa uprawnienia względem parlamentu: prawo korzystania z referendum ustawodawczego w zakresie ustaw zwykłych, które w poprzednim stanie prawnym (a w jeszcze szerszym zakresie w konstytucjach z 1962 i 1972 r.) pozwalało mu omijać ewentualny opór izb, a także prawo dyskrecjonalnego rozwiązania parlamentu i w terminie trzech miesięcy zastępowanie go w działalności ustawodawczej<sup>18</sup>. Nowy art. 55 rozszerza zakres umów międzynarodowych, których ratyfikacja przez króla wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Nowym rozwiązaniem, mającym być antidotum na „nomadyzm” frakcyjny parlamentarzystów, jest sankcja pozbawienia mandatu tych z nich, którzy zmieniają

<sup>15</sup> Koncepcja ta nawiązywała do niepisanej tradycji ustrojowej *beia*, która władzę monarszą postrzegała jako pakt poddanych, uznających władzę suwerena, z jego zobowiązaniem działania na ich rzecz, do czego potrzebna mu była swoboda działania. M. Rousset, *L'interprétation des pouvoirs de roi dans la nouvelle Constitution*, [w:] Centre d'Etudes Internationales (red.), *La Constitution marocaine de 2011*, s. 48–51.

<sup>16</sup> D. Melloni, *Le nouvel ordre constitutionnel marocain » de la « monarchie gouvernante » à la « monarchie parlementaire » ?*, [w:] Centre d'Etudes Internationales (red.), *La Constitution marocaine de 2011*, s. 25–27.

<sup>17</sup> Tenże, s. 27–45.

<sup>18</sup> Potencjalne zagrożenie umniejszeniem roli parlamentu przez króla nie ziściło się nigdy.

przynależność klubową w trakcie kadencji (art. 61). Z jednej strony instytucja ta umacnia przedstawicielski charakter reżimu i w konsekwencji większość, na której ma się opierać rząd, ale także świadczy o niedojrzałości klasy politycznej Maroka, skoro taka gwarancja musi pojawić się w ustawie zasadniczej.

Znacznemu przeobrażeniu uległ bikameralizm: dwuizbowość egalitarna, jaką wprowadzała konstytucja z 1996 r., ustąpiła dwuizbowości o wyraźnej dominancie Izby Reprezentantów<sup>19</sup>. Izba Radców, zachowując charakter reprezentacji społeczności lokalnych oraz organizacji związkowych i zawodowych, straciła kontrolę parlamentarną nad rządem oraz część wpływu na proces ustawodawczy (zniesiono instytucję *navette* między izbami i komisji wspólnej izb, wzorowanych na systemie francuskim, zaś prawo „ostatniego słowa” przyznano Izbie Reprezentantów pod warunkiem uzyskania bezwzględnej większości głosów – art. 84). Parlament jako całość zyskał większą samodzielność, gdyż zniesiono uprawnienia rządu do ingerencji w postępowanie ustawodawcze. Reasumując, Konstytucja zbudowała podwaliny pod „zrównoważenie” parlamentu jako ciała ustawodawczego i kontrolującego politykę rządu oraz gabinetu, który opiera się na większości parlamentarnej i sprawuje władzę wykonawczą, przy czym oba te organy są uczestnikami parlamentarnej konfrontacji większości koalicyjnej ze wzmocnioną konstytucyjnie opozycją jako przeciwwagą. Mechanizm instytucjonalny przewidziany w ustawie zasadniczej nie zapewnia jednak sam przez się ewolucji praktyki w stronę stabilności rządów, skuteczności prowadzonej polityki i otwartości stronnictw na dialog i kompromis, natomiast obfituje w środki wzajemnego blokowania i hamowania (wotum nieufności – art. 96 i 103, rozwiązanie parlamentu przez króla – art. 96 i przez premiera – art. 104)

Konsekwencją priorytetu dla ochrony praw jednostki oraz budowy państwa prawnego jest nowy status sądownictwa. Konstytucja z 2011 r. mówi o „władzy sądowniczej” i sytuuje ją w jednej płaszczyźnie z legislatywą i egzekutywą, a króla czyni strażnikiem jej niezależności. Jak wyżej wspomniano, wyczerpująco reguluje jej status i strukturę, zachowując zapożyczoną z Francji zasadę jednolitości sądownictwa, co oznacza brak odrębnego strukturalnie pionu sądownictwa administracyjnego<sup>20</sup>. Podwyższony został status sądownictwa konstytucyjnego – z Rady Konstytucyjnej *à la française*, sprawującej jedynie kontrolę prewencyjną konstytucyjności ustaw, przeobraziło się w Sąd Konstytucyjny, uprawniony m.in. do rozpatrywania zarzutów niekonstytucyjności, podnoszonych przez strony postępowań sądowych (art. 133), znów na wzór wprowadzonego w 2008 r. art. 61–1 konstytucji francuskiej. Tu także o sprawczym charakterze zmian konstytucyjnych nie sposób wypowiedzieć się przed wydaniem zapowiedzianych w Kon-

<sup>19</sup> M. Amine Benabdallah, *Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine de 2011*, [w:] Centre d'Etudes Internationales (red.), *La Constitution marocaine de 2011*, s. 113–118, 136–137.

<sup>20</sup> Y. Gaudemet, *Le pouvoir judiciaire dans la Constitution marocaine de 2011*, [w:] Centre d'Etudes Internationales (red.), *La Constitution marocaine de 2011*, s. 199–205 i N. Berousi, *La Constitution de 2011 et le juge constitutionnel*, tamże, s. 217–227.



stytucji ustaw organicznych, a zwłaszcza konfrontacją nowych instytucji z miejscową kulturą prawną i przyzwyczajeniami aparatu wymiaru sprawiedliwości.

Przedstawiony powyżej podział i zrównoważenie władz w wersji marokańskiej wymaga kilku słów komentarza. Sama konstytucjonalizacja zasady może i powinna być w warunkach tego państwa odczytywana przez pryzmat celu, jakiemu od jej zarania doktrynalnego miała służyć – ograniczeniu władzy i wzmocnieniu pozycji jednostki w relacjach z nią. Okoliczności i tryb przyjęcia Konstytucji z 29 lipca 2011 r. potwierdzają aktualność tej intencji w przypadku Maroka. Nie zmienia to faktu, że ustrojodawca, być może zdając sobie sprawę z iluzoryczności mitu podziału władzy we współczesnym państwie, czy też – co bardziej prawdopodobne – mając ambicje wykorzystać niemal wszystkie współczesne demokratyczne instytucje ustrojowe w jednej ustawie zasadniczej, połączył zasady podziału władzy oraz zrównoważenia i współdziałania władz z określeniem państwa jako monarchii parlamentarnej. Konglomerat mechanizmów wzajemnych powiązań między instytucjami, w tym najwyższy arbitraż monarchy ponad instytucjami, uprawnienia suwerena-Narodu do tworzenia prawa i blokowania działalności prawodawczej, ścisłe powiązanie rządu z większością parlamentarną oraz właściwe parlamentaryzmowi zracjonalizowanemu zachowanie enumeracji materii podlegających regulacji ustawowej i „zdyscyplinowanie” postępowania ustawodawczego, implikuje negatywną odpowiedź na pytanie o rację bytu i przystawanie zasady podziału władzy do systemu konstytucyjnego Maroka, który charakteryzuje w rzeczywistości swoista równowaga, a przede wszystkim współdziałanie władz. Powyższe uwagi dotyczą litery konstytucji, natomiast Abderrahim El Maslouhi zwraca uwagę na drugi, w praktyce ustrojowej niezwykle istotny aspekt – stopień znajomości, zrozumienia i gotowości przestrzegania klasycznych zasad konstytucjonalizmu europejskiego w państwie o odmiennej kulturze prawnej. Przypomina, że wcześniejsze, przed 2011 r., odwołania do zasady podziału władzy w oficjalnych wystąpieniach monarchów oraz w orzecznictwie sądowym, mimo braku jej normatywnych podstaw, akcentowały zawsze jej nieprzystawalność do „zasady monizmu” obowiązującej w państwach islamskich, gdzie podstawą organizacji politycznej państwa jest dwojaki charakter władzy – świecki i religijny<sup>21</sup>. Połączenie intencji modernizacji królestwa z kontynuacją religijnego umocowania monarchy wydaje się niewykonalne, zwłaszcza w warunkach w większości tradycyjnie ukształtowanej kultury politycznej społeczeństwa marokańskiego.

<sup>21</sup> Abderrahim El Maslouhi, *Séparation des pouvoirs et régime parlementaire dans la nouvelle Constitution marocaine*, [w:] Centre d'Etudes Internationales (red.), *La Constitution marocaine de 2011*, s. 85–86.

Ewa Popławska

## PRINCIPLE OF THE SEPARATION AND BALANCE OF POWERS IN MOROCCO IN LIGHT OF THE CONSTITUTION OF 29 JULY 2011

Unlike the Maghreb countries stricken by the fever of the „Arab Spring”, the Constitution of the Kingdom of Morocco of 29 July 2011 was adopted on the initiative of the monarch, but also influenced by social pressure. Its Art. 1 p. 2 states that „The constitutional regime of the Kingdom is founded on the separation, the balance and the collaboration of the powers [la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs], as well as on participatory democracy of the citizens, and the principles of good governance and on the correlation between the responsibility for and the rendering of accounts”. The way of the implementation of this principle is primarily affected by defining Morocco as a democratic, parliamentary and social constitutional monarchy, and by assigning the monarch - in addition to other fundamental political tasks - the role of the „supreme arbiter between the institutions”, who is watching over the observance of the Constitution and the proper functioning of constitutional institutions (Art. 42 p. 1).

The new political system of the Kingdom of Morocco combines the inspiration of the constitutional arrangements of the French Fifth Republic with local conditions, including a strong position of the monarch, who is the guardian of Islam, and the aspirations to modernize and socialize the state. Paraphrasing the words of Professor Andrzej Pułło, the Author states that in Morocco, as in many other countries, the separation of powers is one of those ideas that have little to do with reality, but is needed in the ideology of a new state as a constitutional determinant of its democratic character.