

Łukasz Jakubiak¹

Parlamentaryzacja marokańskiego systemu rządów na gruncie konstytucji z dnia 29 lipca 2011 r.

Słowa kluczowe: Maroko, konstytucja, parlamentaryzacja, system rządów

Keywords: Morocco, constitution, parliamentarisation, system of government

Streszczenie

Artykuł dotyczy zjawiska parlamentaryzacji marokańskiego systemu rządów na gruncie konstytucji z 2011 r. Do jej uchwalenia doszło w wyniku niepokojów społecznych znanych jako tzw. Arabska Wiosna. Nowa konstytucja zastąpiła ustawę zasadniczą z 1996 r. Zgodnie z nowymi regulacjami konstytucyjnymi pozycja monarchy została ograniczona, jednak nadal pozostaje on kluczowym elementem systemu rządów. Jednocześnie konstytucja wzmocniła pozycję rządu kierowanego przez premiera. Zmianie uległa ponadto pozycja parlamentu. Przykładowo, król mianuje szefa rządu z łona partii politycznej, która zwycięża w wyborach parlamentarnych, i z uwzględnieniem ich wyników. W porównaniu z poprzednią konstytucją rząd wydaje się silniej powiązany z parlamentem – szczególnie z izbą pierwszą. Ta ostatnia posiada lepsze instrumenty kontroli parlamentarnej. Obecnie marokański system rządów pozostaje bliższy europejskiemu modelowi parlamentarnemu.

Summary

The parliamentarisation of the Moroccan system of government on the basis of the constitution of July 29, 2011

The paper concerns the phenomenon of parliamentarisation of the Moroccan system of government in the light of the constitution of 2011. The act was adopted as a result of

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Konstytucjonalizmu i Ustrojów Państwowych w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

civil unrest known as the so-called Arab Spring. The new constitution replaced the basic law of 1996. According to the new constitutional provisions, the role of the monarch has been limited. At the same time, the constitution has improved the position of the government headed by the prime minister. Moreover, the status of the parliament has been changed. By the way of example, the king appoints the prime minister from within the political party, which wins the parliamentary elections, and with a view to their results. In comparison with the previous constitution, the government seems to be more strongly connected with the parliament – especially with the first chamber. The latter has better tools for parliamentary oversight. Currently, the Moroccan system of government is closer to the European model of parliamentarianism.

✱

I.

Przyjęta na fali wydarzeń tzw. Arabskiej Wiosny konstytucja Królestwa Maroka z 29 lipca 2011 r.² pod wieloma względami odbiega od wcześniejszych aktów konstytucyjnych (uchwalanych lub nowelizowanych w latach 1962, 1970, 1972, 1992 i 1996³), które były stosowane na różnych etapach rozwoju marokańskiej państwowości⁴. Podobnie jak poprzednie konstytucje ma-

² *Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution*, „Bulletin Officiel” 30 VII 2011, nr 5964 bis, s. 1902–1928. Przytaczane w artykule akty konstytucyjne zostały zamieszczone na stronie internetowej Sekretariatu Generalnego Rządu (*Secrétariat Général du Gouvernement*), <http://www.sgg.gov.ma>.

³ *Dahir de promulgation et texte de la Constitution*, „Bulletin Officiel” 19 XII 1962, nr 2616 bis, s. 1773–1777; *Dahir n° 1-70-177 du 27 jourmada I 1390 (31 juillet 1970) portant promulgation de la Constitution*, „Bulletin Officiel” 1 VIII 1970, nr 3013 bis, s. 1106–1110; *Dahir n° 1-72-061 moharrem 1392 (10 mars 1972) portant promulgation de la Constitution*, „Bulletin Officiel” 15 III 1972, nr 3098, s. 456–460; *Dahir n° 1-92-155 du 11 rebia II 1413 (9 octobre 1992) portant promulgation du texte de la Constitution révisée*, „Bulletin Officiel” 21 X 1992, nr 4173, s. 420–428; *Dahir n° 1-96-157 du 23 jourmada I 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation du texte de la Constitution révisée*, „Bulletin Officiel” 10 X 1996, nr 4420 bis, s. 643–654.

⁴ Warto zauważyć, że pierwsza konstytucja marokańska została przyjęta po przeszło sześciu latach od uzyskania niepodległości w 1956 r. Mimo wcześniejszych prób, uchwalenie ustawy zasadniczej nastąpiło dopiero po śmierci w 1961 r. króla Mohammeda V i wstąpieniu

rokańskie, także obowiązująca ustawa zasadnicza, została poddana pod referendum. Według oficjalnych wyników przy frekwencji przekraczającej 70% za tekstem konstytucji opowiedziało się 98,5% głosujących. Rezultaty te nie zostały przyjęte bez zastrzeżeń. Uwagę zwraca jednak nie tyle procedura uchwalenia nowej konstytucji, ile etap wcześniejszy obejmujący wypracowanie jej postanowień. Zredagowanie ustawy zasadniczej miało miejsce w ramach powołanej przez króla Mohammeda VI kilkunastoosobowej Komisji Konsultacyjnej ds. Rewizji Konstytucji, która miała się kierować ogólnymi wytycznymi sformułowanymi przez głowę państwa. W porównaniu z dotychczasowymi aktami konstytucyjnymi rola monarchy w prowadzeniu prac konstytucyjnych uległa znaczącemu ograniczeniu. Jak pisze E. Popławska, przed 2011 r. to właśnie do króla należała pełnia władzy w przedmiocie opracowania ostatecznego tekstu. Korzystanie przy tej okazji z różnorodnych gremiów doradczych nie mogło zmienić tego stanu rzeczy⁵. Pod głosowanie powszechne poddawano zatem za każdym razem tekst będący bezpośrednim wyrazem intencji monarszych. Stąd też – jak słusznie zauważa M. Rousset – przed 2011 r. król cieszył się swoistą władzą „przed-ustrojodawczą” (*pouvoir „pre-constituant”*)⁶. Sposób, w jaki nastąpiło opracowanie nowej konstytucji świadczy o tym, że wspomniana władza monarsza nie uległa wprawdzie całkowitej marginalizacji, ale została ograniczona na tyle, że poddanie po referendum przygotowanego tekstu nie mogło zostać potraktowane jako fasadowa procedura akceptacji konstytucji w gruncie rzeczy oktrojowanej.

Na kształt nowej ustawy zasadniczej w znacznej mierze wpłynęły wzmiankowane protesty społeczne, do których doszło na początku drugiej dekady

na tron jego syna – Hassana II. Zob. L. Fougère, *La Constitution marocaine du 7 décembre 1962*, „Annuaire de l’Afrique du Nord” 1964, t. I, s. 156–158; D. Basri, *L’évolution constitutionnelle au Maroc depuis 1962*, [w:] *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, red. D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, Paris 1993, s. 77–78. Na temat politycznego kontekstu prac konstytucyjnych zob. szerzej: N. Barbour, *Le problème constitutionnel au Maroc*, „Politique Étrangère” 1961, nr 2, s. 110–123.

⁵ 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, s. 37.

⁶ M. Rousset, *L’interprétation des pouvoirs du roi dans la nouvelle Constitution*, [w:] *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, red. Centre d’Études Internationales, Paris 2012, s. 50–52, 59–60.

XXI w.⁷ Odmienności pomiędzy dotychczasowym a nowym porządkiem ustrojowym można dostrzec m.in. w obszarze unormowań wyznaczających strukturę nawiązującego do rozwiązań V Republiki Francuskiej systemu rządów. Stosowne regulacje przyjęte w pierwszej marokańskiej konstytucji nie ulegały bowiem do 2011 r. na tyle istotnym przekształceniom, by można było mówić o odejściu od ustanowionego w konstytucji niezwykle silnie zracjonalizowanego systemu parlamentarnego (niekiedy bardzo mocno wkomponującego monarchę w strukturę organów państwa) na rzecz innego modelu ustrojowego⁸. Na tle zasadniczo „statycznego” układu relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą, jak również w ramach tej ostatniej, zmiany ustrojowe wprowadzone w konstytucji z 2011 r. należy uznać za daleko idące. Próbując określić ich podstawowy kierunek, można postawić tezę o widocznej parlamentaryzacji marokańskiego systemu rządów dokonanej głównie poprzez relatywne osłabienie statusu monarchy wobec rządu, uwydatnienie pozycji premiera oraz wzmocnienie roli dwuizbowego parlamentu.

II.

Konstytucyjne umiejscowienie monarchy marokańskiego w świetle uregulowań obowiązujących przed wejściem w życie obowiązującej ustawy zasadniczej stawiało go w roli podmiotu dominującego w obrębie systemu rządów,

⁷ Przejawem Arabskiej Wiosny w Królestwie Maroka były narodziny Ruchu 20 Lutego (*Mouvement du 20 février*). Wśród jego głównych postulatów znalazły się – oprócz przeprowadzenia głębokiej reformy ustrojowej zakładającej, że król ma panować, a nie rządzić – walka z korupcją i nepotyzmem oraz sprawiedliwy podział dochodu narodowego. W rezultacie dnia 9 marca 2011 r. król Mohammed VI zapowiedział przeprowadzenie zmian ustrojowych. Zob. F. Abdelmoumni, *Le Maroc et le printemps arabe*, „Pouvoirs” 2013, nr 145, s. 131–134; B. Dupret, J.-N. Ferrié, *Maroc: le «printemps arabe» de la monarchie*, „Moyen-Orient” 2011, nr 12, s. 57–58.

⁸ Bardziej znaczące reformy dokonywane w minionych dekadach dotyczyły bowiem z reguły materii innych niż relacje pomiędzy kluczowymi organami państwa. Można tu wymienić m.in. likwidację Izby Radców (*Chambre des Conseillers*) i utworzenie parlamentu jednoizbowego w konstytucji z 1970 r., a następnie powrót do zasady dwuizbowości w 1996 r. (co jednak miało wpływ na zagadnienie parlamentarnej odpowiedzialności rządu), czy też ustanowienie w 1992 r. Rady Konstytucyjnej jako odrębnego organu kontroli konstytucyjności prawa w miejsce Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego (*Chambre constitutionnelle de la Cour suprême*).

czy też – jak pisze M. Rousset – „centralnego filaru instytucji”⁹. Artykuł 19 konstytucji z 1970 r. (w nieco innym brzmieniu występujący w konstytucji z 1962 r., a powielony w aktach z lat 1972, 1992 i 1996) stanowił: „Król, Przywódca Wierzących (Amir Al Mouminine), Najwyższy Przedstawiciel Narodu, Symbol jego jedności, Gwarant trwałości i ciągłości Państwa, stoi na straży Islamu i Konstytucji. Jest obrońcą (protecteur) praw i wolności obywatelskich, grup społecznych i wspólnot. Zapewnia niepodległość Narodu i integralność terytorium Królestwa w jego prawdziwych granicach”. Cytowane dyspozycje uzasadniały konstatację o pierwszoplanowej pozycji monarchy w marokańskim systemie ustrojowym. Notabene potwierdziła to praktyka sprawowania władzy zarówno przez Hassana II, jak i – w mniejszym stopniu – jego syna Mohammeda VI, który objął tron po śmierci ojca w 1999 r.¹⁰ Podejmując prace nad tekstem nowej ustawy zasadniczej, pod adresem omawianego przepisu formułowano zarzut natury redakcyjnej wynikający z faktu, że w art. 19 połączone zostały funkcje stricte religijne monarchy z jego funkcjami ustrojowymi¹¹. Z tych względów w konstytucji z 2011 r. nastąpiło „rozbicie” treści charakteryzowanego artykułu i umieszczenie jej w art. 41 (funkcje monarchy jako przywódcy religijnego) i art. 42 (funkcje monarchy jako głowy państwa).

⁹ M. Rousset, op.cit., s. 53.

¹⁰ W pierwszym wywiadzie dla prasy zagranicznej udzielonym przez Mohammeda VI po objęciu tronu (opublikowanym we francuskim dzienniku „Le Figaro” z dnia 8 września 2001 r.) monarcha stwierdził, że „Marokańczycy chcą monarchii silnej, demokratycznej i wykonawczej (*exécutive*)”. Jak uznaje M. Rollinde, używając tego ostatniego sformułowania, król odzegnał się od szerzej zakrojonych reform konstytucyjnych dotyczących m.in. roli premiera w obrębie systemu politycznego. Konstrukcja ustrojowa miała się zatem opierać na dotychczasowych, ustalonych w 1962 r. i w gruncie rzeczy w niewielkim stopniu zmodyfikowanych, rozwiązaniach konstytucyjnych. Zob. M. Rollinde, *L’alternance démocratique au Maroc: une porte entrouverte*, „Confluences Méditerranée” 2004, nr 51, s. 57–58.

¹¹ D. Melloni, *Le nouvel ordre constitutionnel marocain: de la „monarchie gouvernante” à la „monarchie parlementaire”?*, [w:] *La Constitution marocaine...*, s. 18–19. Niezwykle szerokie konstytucyjne ujęcie funkcji realizowanych przez króla powodowało, że art. 19 traktowano jako „konstytucję w Konstytucji”. Jego ekstensywna wykładnia umożliwiała bowiem ukształtowanie się hierarchicznego układu relacji pomiędzy organami państwa realizowanego dzięki faktycznej marginalizacji konstytucyjnych kompetencji rządu i parlamentu. Zob. O. Bendourou, *La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011*, „Revue Française de Droit Constitutionnel” 2012, nr 91, s. 518.

Odnosnie do roli króla w sferze ustrojowej trzeba zaznaczyć, że określono go również mianem „szefa państwa” oraz „najwyższego arbitra pomiędzy instytucjami”, jednocześnie stawiając na straży „właściwego funkcjonowania instytucji konstytucyjnych” (art. 42 ust. 1). Uregulowanie monarszej funkcji arbitrażowej wydaje się zbliżać marokański system rządów do postulowanego w trakcie prac konstytucyjnych modelu monarchii parlamentarnej, choć nie przesądza, rzecz jasna, o jej faktycznym wprowadzeniu¹². Uwagę zwraca też ust. 3 wzmiankowanego art. 42 nowej ustawy zasadniczej, w świetle którego określone w nim funkcje monarcha wykonuje w drodze dekretów królewskich (*dahirs*)¹³ na mocy uprawnień, które zostały mu wyraźnie przekazane przepisami konstytucji. Wprowadzenie wskazanej regulacji do artykułu określającego funkcje monarchy można postrzegać przez pryzmat potrzeby respektowania uprawnień pozostałych organów państwowych¹⁴. Art. 42 konstytucji z 2011 r. nie powinien więc stanowić samoistnej podstawy działań monarszych niemających bezpośredniego usankcjonowania konstytucyjnego. Wniosek taki wydaje się uprawniony także z tej racji, że w art. 1 ust. 2 obowiązującej ustawy zasadniczej znalazła wyraz zasada rozdziału, równowagi i współpracy władz, na której ma się opierać ustrój konstytucyjny Maroka. Zasady tej brakowało we wcześniejszych aktach konstytucyjnych. Warto w tym kontekście nadmienić, że na gruncie marokańskim nawiązywano do gaullistowskiej koncepcji domeny zastrzeżonej (*domaine réservé*). Do kró-

¹² Jakkolwiek trzeba zauważyć, że w art. 1 ust. 1 nowej konstytucji obok dotychczasowych określeń Maroka jako monarchii konstytucyjnej, demokratycznej i socjalnej, znalazł się również przymiotnik „parlamentarna”. Zaakcentowanie parlamentarnego charakteru monarchii nie musi wszakże – niejako z definicji – oznaczać właściwej dla współczesnych monarchii europejskich pełnej politycznej neutralizacji głowy państwa. Nowa treść wzmiankowanego przepisu konstytucyjnego wydaje się jednak zapowiadać relatywne dowartościowanie rządu wraz z premierem oraz parlamentu. Należy mieć na względzie, że ustanowienie w Maroku monarchii parlamentarnej, w której rola króla byłaby wyraźnie zredukowana, natomiast na plan pierwszy wysunęłaby się osoba premiera, było jednym z postulatów Ruchu 20 Lutego zgłaszanych w przededniu rozpoczęcia prac konstytucyjnych. Zob. E. Popławska, *op.cit.*, s. 34–36.

¹³ Na temat tej kategorii aktów prawnych oraz różnic pomiędzy pojęciami *dahir* i *décret* zob. szerzej: P. Decroux, *Le souverain du Maroc, législateur*, „Revue de l’Occident Musulman et de la Méditerranée” 1967, nr 3, s. 31–63.

¹⁴ M. Rousset, *op.cit.*, s. 65.

la należało w rezultacie zadanie polegające na kreowaniu polityki w sferach obronności i spraw zagranicznych z wyłączeniem innych organów państwa¹⁵.

Silna pozycja ustrojowa monarchy marokańskiego przewidziana w konstytucjach przyjmowanych w latach 1962–1996 wynikała nie tylko z niezwykle pojemnej formuły wzmiankowanego art. 19, ale także z przepisów szczegółowych, które *explicite* przyznawały monarsze szereg znaczących kompetencji. Należy do nich zaliczyć m.in. mianowanie premiera, a na jego wniosek pozostałych członków rządu, odwoływanie rządu (także z własnej inicjatywy), przewodniczenie posiedzeniom Rady Ministrów, rozwiązywanie parlamentu (w przewidujących dwuizbowość konstytucjach z lat 1962 i 1996 dotyczyło to obu izb parlamentarnych lub tylko jednej z nich), poddawanie pod referendum projektów lub propozycji ustaw, występowanie z orędziami do narodu i parlamentu, promulgowanie ustaw, zwracanie ustaw przyjętych przez parlament do ponownego rozpatrzenia, mianowanie na stanowiska wojskowe i cywilne, akredytowanie ambasadorów, ratyfikowanie traktatów, inicjowanie zmian konstytucyjnych oraz – wzorem monarchicznego modelu stanu nadzwyczajnego przyjętego w konstytucji V Republiki Francuskiej – wprowadzanie stanu wyjątkowego i podejmowanie niezbędnych środków w sytuacji zagrożenia państwa. Na uwagę zasługuje ponadto przyznanie królowi daleko idących uprawnień prawotwórczych, szczególnie silnych po rozwiązaniu parlamentu. W tym kontekście warto przytoczyć art. 72 ust. 2 konstytucji z 1996 r., na podstawie którego do monarchy należała realizacja kompetencji przyznanych parlamentowi w sferze ustawodawstwa. Niektóre spośród uprawnień monarszych zostały zwolnione z wymogu kontrasygnaty. Dotyczyło to m.in. powoływania premiera, dymisjonowania rządu, stosowania królewskich uprawnień nadzwyczajnych, przeprowadzania referendum (w tym także referendum konstytucyjnego) i rozwiązywania parlamentu. Nowa ustawa zasadnicza utrzymała trzon kompetencji wyznaczających pozycję głowy państwa, w niektórych przypadkach zdecydowano się wszakże na ich limitację, m.in. poprzez obudowanie dodatkowymi wymogami proceduralnymi. Przykładowo, w świetle art. 96 ust. 1 konstytucji rozwiązanie izb parlamentarnych może nastąpić po uprzednim poinformowaniu premiera. Dotychczas brak było podobnego wymogu.

¹⁵ M. Torelli, *Le pouvoir royal dans la Constitution*, [w:] *Trente années...*, s. 138–139.

Ze względu na uregulowanie szeregu istotnych uprawnień królewskich ujmowanych jako kompetencje własne monarchy pogląd sugerujący, że nowa konstytucja marokańska, parlamentaryzując system rządów, dokonała politycznej neutralizacji głowy państwa, nie byłby zatem uprawniony¹⁶. W konsekwencji zmianę statusu monarchy w obrębie systemu ustrojowego dużo lepiej tłumaczy zapowiedziana w art. 1 ust. 2 konstytucji koncepcja polegająca na „zrównoważeniu” relacji pomiędzy podstawowymi komponentami systemu rządów. Idea instytucjonalnej równowagi – chociażby ze względu na przyznanie królowi funkcji „najwyższego arbitra pomiędzy instytucjami” – nie neguje jego aktywnej roli ustrojowej. Podobnie jak we Francji podstawę do takiego aktywizmu tworzy konstytucjonalizacja funkcji arbitrażowej oraz specyfika przyznanych głowie państwa uprawnień¹⁷. Mimo ograniczeń wiążących się z ich stosowaniem działaniom monarchy nie można zarzucić jedynie proceduralnego charakteru.

¹⁶ W pełni uzasadnione jest więc twierdzenie, że monarcha bez wątpienia pozostaje kluczowym składnikiem (*pièce maîtresse*) systemu rządów. Zob. D. Melloni, *La Constitution marocaine de 2011: une mutation des ordres politique et juridique marocains*, „Pouvoirs” 2013, nr 145, s. 10.

¹⁷ W odniesieniu do konstytucji z 2011 r. sugeruje się także odmienne rozumienie arbitrażu monarszego. O ile na rzecz koncepcji arbitrażu aktywnego – bliższego ustrojowi V Republiki – można przywołać argumenty bazujące na istotnej roli uprawnień królewskich, o tyle za arbitrażem pasywnym, pozbawionym cech władczej ingerencji w działalność innych organów, miałoby przemawiać jednoznaczne powiązanie w ustawie zasadniczej parlamentu ze sprawowaniem władzy ustawodawczej, a rządu ze sprawowaniem władzy wykonawczej, przy jednoczesnym zagwarantowaniu niezależności władzy sądowniczej. Zob. A. El Maslouhi, *Séparation des pouvoirs et régime parlementaire dans la nouvelle Constitution marocaine*, [w:] *La Constitution marocaine...*, s. 93. Nie wydaje się jednak, by wskazane przyporządkowanie odpowiednich funkcji w ramach trójpodziału władz mogło stanowić wystarczający argument na rzecz koncepcji arbitrażu „wycofanego”. Głowa państwa dysponuje bowiem kompetencjami pozwalającymi wpływać na funkcjonowanie innych organów państwa (o czym świadczy chociażby przewodniczenie obradom Rady Ministrów oraz stosowanie uprawnień nadzwyczajnych), a ponadto sama ustawa zasadnicza, mówiąc o „najwyższym arbitrażu”, precyzuje, że chodzi o arbitraż „między instytucjami”, a nie np. arbitraż realizowany głównie w wymiarze społecznym, zdecydowanie bliższy pozycji monarchów w „czystym” systemie parlamentarno-gabinetowym. Na temat roli głowy państwa w innych współczesnych monarchiach zob. A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011, s. 162–168.

III.

Specyfikę wprowadzonych ograniczeń kształtujących obecnie status monarchy marokańskiego można dostrzec przez pryzmat wyraźnie uwypuklonej roli szefa rządu¹⁸. Nieznaczące wzmocnienie pozycji pierwszego ministra miało wprawdzie miejsce już wcześniej, jednak dopiero zmiany wprowadzone w 2011 r. przyniosły inne rozłożenie akcentów w układzie monarcha-premier-rząd. W obowiązującej konstytucji można się nadal dopatrywać zasady politycznej odpowiedzialności rządu przed królem, nie ulega wszakże wątpliwości, że określona konstytucyjnie swoboda działań monarszych uległa w tym względzie zauważalnemu ograniczeniu. W świetle art. 24 konstytucji z 1962 r. król mianował premiera i ministrów. Odwoływał ich z funkcji, bądź z własnej inicjatywy, bądź z powodu dymisji indywidualnej lub kolektywnej. W podobnym brzmieniu unormowanie to powtórzono w konstytucjach z 1970 i 1972 r. Dopiero w 1992 r. wprowadzono przepis, zgodnie z którym monarcha mianował ministrów na wniosek premiera, co jednak nie uchylało zasady politycznego podporządkowania gabinetu głowie państwa. Zmiany wprowadzone w 2011 r. należy uznać za dużo bardziej znaczące. Ich efektem jest bowiem umieszczenie w ustawie zasadniczej wymogu nakazującego powołującemu rząd królowi uwzględnianie układu sił parlamentarnych. Pośrednio wynikał on także z poprzednio obowiązujących przepisów konstytucyjnych przewidujących zasadę podwójnej odpowiedzialności rządu – przed królem i przed parlamentem, jednak dopiero w 2011 r. parlamentarna odpowiedzialność gabinetu znalazła bezpośredni wyraz w regulach stosowanych przy jego powoływaniu. Zgodnie z art. 47 ust. 1 obowiązującej konstytucji król mianuje szefa rządu z łona partii politycznej, która zwyciężyła w wyborach do Izby Reprezentantów, i z uwzględnieniem ich wyników¹⁹. Jak się wydaje, przytoczony przepis krępuje głowę państwa

¹⁸ Wymaga podkreślenia zmiana dotychczasowej tytułatury. Inaczej niż konstytucje poprzednie ustawa zasadnicza z 2011 r. nie mówi już o „premierze”, lecz właśnie o „szefie rządu”. Zgodnie z założeniami tkwiącymi u podstaw omawianej reformy konstytucyjnej, dano w ten sposób wyraz wzmocnieniu pozycji lidera gabinetu, akcentując zwiększenie jego politycznej autonomii.

¹⁹ Zdaniem O. Bendourou, umieszczenie w konstytucji takiego przepisu ma zapobiegać sytuacji, w której na czele rządu stanąłby nie lider partyjny, lecz technokrata. Zob. O. Bendourou, *op.cit.*, s. 520.

w stopniu większym niż ustawy zasadnicze niektórych państw o ugruntowanym systemie parlamentarno-gabinetowym²⁰. Wyklucza bowiem – przynajmniej w początkowej fazie – wariant wyboru szefa rządu wywodzącego się z mniejszej partii koalicyjnej mającej stanowić parlamentarne zaplecze tworzonego gabinetu, a w konsekwencji znacząco zmniejsza znaczenie ewentualnych, toczonych pod auspicjami monarchy, negocjacji międzypartyjnych poprzedzających powołanie rządu. Pogląd o ograniczającej króla interpretacji wskazanego przepisu ulega jednak wyraźnemu osłabieniu, jeśli weźmie się pod uwagę sformułowanie „i z uwzględnieniem ich wyników”. Można je postrzegać jako „furtkę”, która umożliwi monarsze mianowanie szefa rządu z innej partii politycznej w sytuacji gdy ugrupowanie zwycięskie nie jest w stanie zbudować większościowego układu politycznego. Realizacja takiego scenariusza mogłaby mieć miejsce w razie wygranej formacji pozbawionej zdolności koalicyjnej²¹. Szansą na stworzenie większości parlamentarnej byłoby wówczas przyjęcie przez ugrupowanie zwycięskie statusu partii opozycyjnej.

Jeśli chodzi o odwoływanie ministrów, to obowiązująca ustawa zasadnicza w art. 47 ust. 3 dopuszcza w tym względzie inicjatywę monarchy, przewidując wszakże wymóg uprzednich konsultacji z premierem. Wyma-

²⁰ D. Maus stwierdza nawet, że brzmienie art. 47 ust. 1 koresponduje z założeniami ustrojowymi Zjednoczonego Królestwa, gdzie po wyborach do Izby Gmin królowa niejako automatycznie powołuje premiera z ramienia zwycięskiej partii. Zob. D. Maus, *L'exécutif dans la Constitution marocaine de 2011*, [w:] *La Constitution marocaine...*, s. 72.

²¹ Ibidem, s. 73. Wskazane sformułowanie cytowany D. Maus traktuje zatem jako swoiste wyjście awaryjne w sytuacji, gdy powołanie premiera z partii mającej najwięcej mandatów w izbie pierwszej klócić się będzie z wymogami stawianymi przez zasadę parlamentarnej odpowiedzialności rządu. Inny punkt widzenia zajmuje w tej kwestii O. Bendourou, uznając, że art. 47 ust. 1 konstytucji ustanawia dwa warunki, które winny zostać spełnione łącznie, a zatem uzyskanie przez określone ugrupowanie największej liczby mandatów oraz zdobycie największej liczby głosów w wyborach. Niespełnienie obu tych wymogów miałooby prowadzić do znaczącego zwiększenia swobody działania monarchy w kwestii nominacji premiera, otwierając zarazem pole do podjęcia przez niego stosownych działań arbitrażowych. Zob. O. Bendourou, op.cit., s. 520. Należy uznać, że punktem stycznym obu poglądów na temat wykładni art. 47 ust. 1 jest okoliczność, że zakres autonomii głowy państwa dokonującej obsady stanowiska premiera jest szerszy niż się początkowo wydaje. Nie zmienia to faktu, że na tle dotychczasowego stanu prawnego pozycja monarchy w analizowanym zakresie uległa ograniczeniu.

ga podkreślenia, że przywołany przepis stanowi jedynie o składaniu z urzędu jednego lub kilku (plusieurs) członków rządu, a nie o rządzie jako takim, o czym była mowa m.in. w art. 24 ust. 4 konstytucji z 1996 r. Odmienne jednak niż w V Republice Francuskiej, gdzie – formalnie rzecz biorąc – prezydent może kształtować skład gabinetu jedynie na wniosek premiera, w świetle konstytucji marokańskiej złożenie przez szefa rządu podobnego wniosku nie może być uznane za warunek sine qua non ewentualnych zmian personalnych. Rację ma zatem D. Maus, stwierdzając, że odpowiedzialność rządu wobec króla została wprawdzie zachowana, lecz jest niejednoznaczna (ambiguë) i nie ma już charakteru właściwego dla wcześniejszych aktów konstytucyjnych²². Do takiej konstatacji skłania również art. 42 ust. 4, który wyjątkami od zasady kontrasygnowania dekretów królewskich przez szefa rządu nie obejmuje art. 47 ust. 3. Oznacza to, że na gruncie formalnym wpływ monarchy na skład i funkcjonowanie rządu ulega dodatkowemu ograniczeniu. Znamienne jest przy tym, że w nowej ustawie zasadniczej nie zawarto przepisu stanowiącego o kluczowym składniku parlamentaryzmu dualistycznego, jakim jest podwójna odpowiedzialność rządu – egzekwowana zarówno przez monarchę, jak i przez organ przedstawicielski²³. Osłabieniu uległy zatem więzi silnie łączące do tej pory głowę państwa i rząd, a w rezultacie dużo większe znaczenie ustrojowe zyskały relacje na linii rząd–parlament.

Argumentów na rzecz poglądu wskazującego na wzmocnienie pozycji premiera i rządu względem monarchy dostarcza szereg dalszych przepisów konstytucyjnych. W art. 89 ust. 1 konstytucji rządowi zostało *expressis verbis* przypisane sprawowanie władzy wykonawczej, co pośrednio warunkuje status monarchy, przeznaczając mu raczej funkcję aktywnego arbitra pomiędzy władzami, a nie podmiotu stale zaangażowanego w proces rządzenia. O wzmocnieniu statusu omawianego organu świadczy też dyspozycja ust. 2, w świetle którego rząd – pod zwierzchnictwem szefa rządu (*sous l'autorité du*

²² D. Maus, *op.cit.*, s. 75.

²³ Unormowanie jednoznacznie wskazujące na przyjęcie zasady podwójnej odpowiedzialności rządu znajdowało się we wszystkich wcześniejszych konstytucjach marokańskich. Mimo że w aktach tych przewidywano instrumenty służące egzekwowaniu odpowiedzialności parlamentarnej, znaczenie praktyczne miała jednak wyłącznie odpowiedzialność przed królem. Zob. A. Boudahrain, *Éléments de droit public marocain*, Paris 1994, s. 123–125.

Chef du Gouvernement) – realizuje swój program rządowy, zapewnia wykonanie ustaw oraz nadzoruje przedsiębiorstwa i instytucje publiczne, zapewniając im ochronę (tutelle). W stosunku do unormowań zawartych w konstytucji z 1996 r. treść przedmiotowego przepisu została znacznie wzbogacona. Chodzi tu przede wszystkim o urzeczywistnianie przez rząd „programu rządowego” (programme gouvernemental). W zestawieniu z obowiązującym już wcześniej unormowaniem art. 88 ust. 1, który mówi o przedstawianiu obu izbom parlamentu „programu, który on (szef rządu – przyp. Ł.J.) zamierza wprowadzać” widoczne staje się identyfikowanie funkcji polegającej na projektowaniu polityki państwa nie z królem, lecz właśnie z premierem. Wniosek taki wydaje się bardziej uzasadniony, jeśli uwzględnimy fakt, że w art. 92 ust. 1 ustawa zasadnicza z 2011 r. ustanowiła nowy organ w postaci kierowanej przez premiera Rady Rządowej (Conseil du Gouvernement), a jako jedno z jej konstytucyjnych zadań wyznaczyła obradowanie w sprawie polityki ogólnej państwa, zanim nastąpi jej przedstawienie na forum Rady Ministrów. Podkreślenia wymaga, że – inaczej niż w przypadku Rady Ministrów – w skład Rady Rządowej nie wchodzi monarcha. Na podstawie art. 92 ust. 2 głowa państwa jest jedynie informowana przez premiera o konkluzjach wynikających z przeprowadzonych obrad²⁴. Utworzenie Rady Rządowej stanowi niewątpliwie wyraz sygnalizowanej już wcześniej tendencji w kierunku relatywnej emancypacji rządu spod wpływów monarchy²⁵. Pole do takiego

²⁴ Co więcej, zestawienie przepisów dotyczących Rady Rządowej i Rady Ministrów może sugerować, że ta pierwsza zbiera się regularnie, podczas gdy ta druga – jak stanowi art. 48 ust. 2 – jedynie z inicjatywy monarchy lub na wniosek szefa rządu, a w konsekwencji nie musi obradować w regularnych odstępach czasu. Zob. D. Maus, op.cit., s. 83. Trzeba jednak stwierdzić, że natężenie pracy Rady Ministrów będzie warunkowane nie tylko sposobem sprawowania władzy monarszej, w tym przede wszystkim dążeniem głowy państwa do ingerencji w działania rządu, ale także przepisami konstytucyjnymi wyznaczającymi zakres działań Rady Ministrów. Skoro bowiem art. 49 mówi np. o obradowaniu nad projektami zmian w ustawie zasadniczej, za każdym razem, gdy projekt taki zostanie przedłożony, Rada Ministrów winna się zebrać.

²⁵ W Radzie Rządowej można też widzieć dalekie echa francuskiej Rady Gabinetowej, która jednak nie została usankcjonowana w przepisach konstytucji V Republiki. Zwolywanie posiedzeń tego podmiotu tworzyło możliwość obrad premiera i ministrów bez obecności prezydenta. Rada Gabinetowa była zwolowana w pierwszych latach obowiązywania konstytucji z 1958 r. (kiedy urząd premiera sprawował Michel Debré) oraz w układzie koabitacji. W obu wskazanych przypadkach chodziło o zaakcentowanie autonomicznej pozycji rządu

oddziaływania tworzy jednak nadal Rada Ministrów. Zdaniem O. Bando-rou, związany z tym wymóg aprobaty królewskiej dla programu rządowego powoduje, że gabinet mający wsparcie większości parlamentarnej musi się liczyć z koniecznością ewentualnej korekty pierwotnych koncepcji programowych²⁶. Pogląd taki wydaje się tym bardziej zasadny, że do określonych w art. 49 konstytucji zadań Rady Ministrów należy m.in. obradowanie w przedmiocie strategicznych kierunków polityki państwa. Jeśli przyjąć, że program przyjmowany na forum Rady Rządowej winien się mieścić w ramach wyznaczonych wzmiankowanymi kierunkami strategicznymi, wpływ głowy państwa na politykę rządu znajduje bezpośrednie podstawy normatywne.

IV.

Brak w konstytucji z 2011 r. unormowań w sposób jednoznaczny dających monarsze możliwość dymisjonowania rządu z własnej inicjatywy stanowi kolejny argument uzasadniający tezę o wyeksponowaniu parlamentarnego charakteru ustanowionego ustroju. Taki stan rzeczy wydaje się potwierdzać treść przepisów regulujących relacje pomiędzy rządem a parlamentem w związku z procedurą powoływania pierwszego z wymienionych podmiotów, jak również na późniejszych etapach jego funkcjonowania. Na gruncie rozwiązań, które obowiązywały dotychczas, rola organu przedstawicielskiego w kwestii powołania rządu była wtórna wobec roli monarchy. Kolejno uchwalane konstytucje przewidywały prezentację przez premiera programu rządu, przeprowadzenie debaty oraz głosowanie wotum zaufania na forum Izby Reprezentantów (odmowa jego udzielenia skutkowałą upadkiem gabinetu), ale w istniejącym układzie polityczno-instytucjonalnym rola parlamentu była co najwyżej drugoplanowa. Na gruncie ustawy zasadniczej z 2011 r. nie zaszły wprawdzie poważniejsze zmiany dotyczące udziału parlamentu w procesie tworzenia rządu, jednak w świetle innych przepisów konstytucyjnych – a przede wszystkim wymogu nomina-

względem szefa państwa. Podobne racje legły u podstaw utworzenia marokańskiej Rady Rządowej.

²⁶ O. Bendourou, *op.cit.*, s. 523–524.

cji premiera z partii zwycięskiej – przewidziane w art. 88 ust. 3 głosowanie w sprawie zaufania dla rządu, do jakiego dochodzi na forum Izby Reprezentantów, należy traktować jako kluczowy etap w procedurze powołania gabinetu. Poparcia dla programu przedstawionego przez premiera udziela bowiem wówczas organ, od którego rząd czerpie legitymację do jego realizacji. Z racji tego, że dotychczasowa rola monarchy jako podmiotu legitymującego gabinet oraz egzekwującego jego odpowiedzialność ulega widocznemu ograniczeniu, głosowanie w sprawie wotum zaufania urasta do rangi kluczowego dla funkcjonowania systemu rządów faktu politycznego, uwydatniając jednocześnie właściwe dla parlamentaryzmu cechy realizowanego modelu ustrojowego²⁷.

W art. 103 i 105 nowej ustawy zasadniczej uregulowano odpowiednio instytucje wotum zaufania i wotum nieufności. Zwraca uwagę, że stosowne dyspozycje zredagowano, niemal w pełni powielając regulacje zawarte w art. 75 i 76 poprzedniej konstytucji. Istotne novum stanowi natomiast treść art. 104, który przewiduje rozwiązanie Izby Reprezentantów przez szefa rządu. Wskazane unormowanie można uznać za nietypowe z co najmniej trzech powodów. Po pierwsze, analizowane uprawnienie uznawane jest za podstawowy instrument arbitrażowy, który w ramach szeroko pojmowanego parlamentarnego modelu rządów pozostaje w gestii monarchicznej lub republikańskiej głowy państwa. W świetle obowiązującej konstytucji marokańskiej król ma prawo rozwiązania parlamentu (jednej lub obu izb), jednak nie jest jego wyłącznym dysponentem. Przyznanie charakteryzowanej kompetencji nie tylko monarsze, ale także premierowi może w konsekwencji powodować naruszenie niezbędnej równowagi ustrojowej, która na gruncie systemu parlamentarnego zasadza się na skonfrontowaniu dwóch zasadniczych instytucji: parlamentarnej odpowiedzialności rządu egzekwowanej poprzez uchwalenie wotum nieufności lub nieudzielenie wotum zaufania oraz właśnie kompetencji głowy państwa do zakończenia pełnomocnictw organu przedstawiciel-

²⁷ A. El Maslouhi pisze w tym kontekście o większości pozytywnej, która w świetle art. 88 ust. 3 obowiązującej ustawy zasadniczej jest wymagana do tego, aby rząd mógł funkcjonować. Na gruncie wcześniejszych konstytucji można było mówić o większości negatywnej potrzebnej do tego, by rządowi odmówić zaufania, a w rezultacie doprowadzić do jego dymisji. W obu przypadkach przyjęto wymóg większości bezwzględnej deputowanych wchodzących w skład izby pierwszej. Zob. A. El Maslouhi, op.cit., s. 96.

skiego²⁸. Po drugie, należy odnotować usytuowanie charakteryzowanej regulacji konstytucyjnej pomiędzy artykułem dotyczącym wniosku o zaufanie izby pierwszej a artykułem przewidującym uchwalenie rządowi wotum nieufności. Rodzi to zasadnicze problemy interpretacyjne dotyczące sytuacji, w jakich wzmiankowany przepis mógłby być wykorzystywany²⁹. Po trzecie wreszcie, rozwiązanie izby następuje w drodze dekretu przyjętego na posiedzeniu Rady Ministrów i po konsultacjach z królem, przewodniczącym izby pierwszej oraz przewodniczącym Sądu Konstytucyjnego. Powoduje to istotne ograniczenie swobody szefa rządu, w znacznej mierze warunkowanej stanowiskiem monarchy. Pomiędzy rozwiązaniem przez premiera i rozwiązaniem przez króla zachodzi więc rodzaj symetrii wynikającej z odwrócenia ról. Dekret głowy państwa wymaga bowiem kontrasygnaty szefa rządu.

²⁸ W literaturze można się też spotkać z poglądem sugerującym spojrzenie na wskazane uprawnienie od innej strony. Zdaniem J.-N. Férié i B. Dupreta przyznanie premierowi prawa rozwiązania izby pierwszej stanowi przejaw racjonalizacji systemu parlamentarnego, ponieważ powoduje, że szef rządu staje się rzeczywistym patronem większości parlamentarnej. Według cytowanych autorów, jest to tym istotniejsze, że w Maroku rządy mają charakter koalicyjny. Zob. J.-N. Férié, B. Dupret, *La nouvelle architecture constitutionnelle et les trois désamorçages de la vie politique marocaine*, „Confluences Méditerranée” 2011, nr 78, s. 31.

²⁹ Sygnalizowana systematyka mogłaby skłaniać do wykładni nakazującej stosowanie charakteryzowanego przepisu w powiązaniu z unormowaniami zawartymi w art. 103. Oznaczałoby to, że rozwiązanie izby pierwszej na podstawie art. 104 byłoby dopuszczalne jako „odwet” na Izbie Reprezentantów, która nie udzieliła rządowi wotum zaufania. D. Maus stoi na stanowisku, że nie istnieje dostateczne uzasadnienie dla takiej właśnie restrykcyjnej interpretacji. Zob. D. Maus, op.cit., s. 77. Uprawniony wydaje się w takim przypadku wniosek, że skoro przedmiotowy przepis nie zawiera jakichkolwiek przesłanek, których spełnienie pozwalałoby na rozwiązanie izby pierwszej, należy sądzić, że jego zastosowanie mogłoby mieć miejsce także w innych sytuacjach. Za odniesieniem art. 104 wyłącznie do przypadków niezwiązanych z zagadnieniem parlamentarnej odpowiedzialności rządu opowiada się M.A. Benabdallah, wskazując, że odmowa udzielenia wotum zaufania powoduje dymisję rządu, uniemożliwiając premierowi korzystanie z konstytucyjnych uprawnień. Oznacza to, że art. 104 mógłby być stosowany jedynie jako środek o charakterze prewencyjnym, który ma na celu doprowadzenie do wcześniejszych wyborów parlamentarnych w celu rekonstrukcji większości parlamentarnej. Zob. M.A. Benabdallah, *Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine de 2011*, [w:] *La Constitution marocaine...*, s. 134. Wymaga podkreślenia, że przyjęcie drugiego z przedstawionych punktów widzenia oznacza, że abstrahuje się całkowicie od konstytucyjnego umiejscowienia przepisu umożliwiającego szefowi rządu rozwiązanie izby pierwszej. Rodzi to pytanie o racjonalność ustrojodawcy.

Konstytucyjna regulacja instytucji wotum zaufania i wotum nieufności oraz prawa do rozwiązania izby pierwszej przez premiera nie wyczerpuje zagadnienia relacji pomiędzy rządem a parlamentem. Po pierwsze, na gruncie przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej można mówić o dostrzegalnym wzmocnieniu lub rozbudowaniu instrumentów służących realizacji kontrolnej funkcji parlamentu realizowanej w stosunku do rządu. Po wtóre, w stosunku do unormowań zawartych w konstytucji z 1996 r. w analizowanym zakresie doszło do dostrzegalnej zmiany w pozycji ustrojowej Izby Radców, czyli marokańskiej izby drugiej. Odnosząc się do pierwszej z wymienionych kwestii, należy wskazać na treść art. 101 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym szef rządu przedstawia parlamentowi okresowy bilans działań rządowych (*bilan d'étape de l'action gouvernementale*). Premier działa w tym przypadku z inicjatywy własnej, na wniosek jednej trzeciej członków Izby Reprezentantów lub na wniosek większości członków Izby Radców. Zwraca uwagę stosunkowo wysoki odsetek parlamentarzystów, których wsparcie byłoby konieczne, aby prezentacja takiego bilansu miała miejsce z inicjatywy izb. Zważywszy że przedmiotowy artykuł nie tworzy samoistnej podstawy do egzekwowania odpowiedzialności rządu, analizowane rozwiązanie można uznać za niedostateczne. Z drugiej jednak strony charakteryzowany mechanizm nie funkcjonuje zamiast instytucji wotum nieufności, lecz obok niej. Gdyby więc jego zastosowanie nie przyniosło oczekiwanych rezultatów, niekorzystny dla rządu kontekst polityczny mógłby rzutować na ewentualne skorzystanie przez członków izby pierwszej z możliwości, jakie daje art. 105.

W związku z zagadnieniem parlamentarnej odpowiedzialności rządu można też zaobserwować zmianę dotychczas silnej konstytucyjnej pozycji izby drugiej. Na podstawie art. 77 konstytucji z 1996 r. Izba Radców mogła uchwalić rządowi wotum nieufności lub poprzestać na zasygnalizowaniu potrzeby zrewidowania polityki w określonej kwestii, przyjmując tzw. ostrzeżenie (*motion d'avertissement*). Tylko w tym pierwszym przypadku po przeprowadzonej debacie następowało głosowanie, które – jeśli przyniosło dla rządu wynik negatywny – powodowało jego dymisję. Wzmiankowane ostrzeżenie nie mogło wywołać takiego skutku. Na gruncie poprzedniej konstytucji odpowiedzialność polityczna rządu mogła być zatem egzekwowana przez każdą z izb. Obowiązująca ustawa zasadnicza odeszła od równorzędności obu części legislatury, jaka występowała w omawianym zakresie. Na mocy art. 106

konstytucji z 2011 r. Izba Radców może jedynie interpelować rząd. Wystosowanie interpelacji następuje na wniosek co najmniej jednej piątej członków izby. Po udzieleniu odpowiedzi przez szefa rządu ma miejsce debata, po której nie przeprowadza się głosowania³⁰. Z tej racji rola izby drugiej jako podmiotu mogącego współkształtować relacje pomiędzy rządem a parlamentem schodzi zdecydowanie na drugi plan. Punkt ciężkości na tej kluczowej dla systemu parlamentarnego osi zostaje zarazem przesunięty wyraźnie w kierunku izby pierwszej, uwydatniając tym samym rolę większości parlamentarnej tworzącej zaplecze rządu i wyznaczającej jego polityczne oblicze.

V.

Treść stosownych dyspozycji konstytucyjnych nie daje podstaw do stwierdzenia, że ustawa zasadnicza opracowana i przyjęta jako bezpośrednie następstwo tzw. Arabskiej Wiosny wprowadziła w Maroku system parlamentarny bliższy rozwiązaniom właściwym dla parlamentaryzmu monistycznego. Mimo widocznych modyfikacji utrzymano bowiem model politycznie aktywnej głowy państwa, której nie da się „zepchnąć” z areny rywalizacji politycznej i „wtłoczyć” w wąskie ramy wyznaczone przez współczesne monarchie europejskie. Przesądza o tym nie tylko litera konstytucji, ale także specyfika marokańskiego systemu politycznego, którego król pozostaje głównym – choć obecnie na pewno nie jedynym – filarem. Obraz relacji łączących monarchę i rząd na gruncie nowej konstytucji wydaje się trafnie przedstawiać D. Malloni, który pisze, że konstytucja w sposób nieunikniony implikuje współpracę, a być może nawet koabitację na linii głowa państwa (która wciąż pełni funkcję aktywnego aktora na scenie politycznej) – rząd (który na tę scenę jako aktywny aktor właśnie wkracza)³¹. Marokański system rządów bazuje więc w dalszym ciągu na mechanizmach kształtujących strukturę parlamentaryzmu

³⁰ Rozwiązanie to przypomina zatem ostrzeżenie, o którym była mowa na gruncie poprzedniej konstytucji. W związku z odebraniem izbie drugiej prawa egzekwowania odpowiedzialności rządu zauważalna jest tu jednak istotna różnica. O ile zastosowanie instytucji ostrzeżenia mogło doprowadzić do przyjęcia wotum nieufności, o tyle rozwiązanie obecnie istniejące nie dopuszcza takiej ewentualności. Zob. M.A. Benabdallah, op.cit., s. 135–136.

³¹ D. Melloni, *La Constitution marocaine...*, s. 10.

dualistycznego, z tym że podstawowa cecha tego modelu, czyli podwójna odpowiedzialność polityczna rządu, nie została przez aktualnego ustrojodawcę w sposób jednoznaczny wyrażona w przepisach ustawy zasadniczej. Utrzymanie relatywnie silnej pozycji konstytucyjnej monarchy w połączeniu z wyeksponowaniem zasady parlamentarnej odpowiedzialności rządu jako podstawowej osi konstrukcyjnej systemu rządów służy zrównoważeniu realizowanego w praktyce modelu ustrojowego. Wylimitowano w rezultacie znany z okresu minionego wariant pełnej dominacji głowy państwa w strukturze instytucjonalnej państwa. Występujący na gruncie nowej konstytucji model monarchii ograniczonej w stosunku do rozwiązań wcześniejszych, lecz w dalszym ciągu aktywnej w sferze kreowania polityki państwa wyznacza parlamentaryzacji marokańskiego systemu rządów wyraźnie widoczne granice. Sygnalizowane zjawisko polega bowiem nie na porzuceniu parlamentaryzmu dualistycznego na rzecz parlamentaryzmu monistycznego, lecz na odmiennym rozłożeniu akcentów w obrębie pierwszego z wymienionych. Różnica sprowadza się do tego, że wskazany model parlamentaryzmu jest już tylko *implicite* zawarty w postanowieniach konstytucyjnych.

Względna autonomizacja rządu jako organu, któremu ustawa zasadnicza przyznaje sprawowanie władzy wykonawczej, znajduje z kolei oparcie w rewaloryzacji zaplecza gabinetu w Izbie Reprezentantów tworzonego przez partię większości parlamentarnej. Potwierdzeniem tego jest fakt, że ujęty w art. 47 ust. 1 ustawy zasadniczej wymóg nominacji premiera z łona partii zwycięskiej w wyborach parlamentarnych ma przełożenie na praktykę życia politycznego. Po elekcji parlamentarnej z 25 listopada 2011 r. na stanowisko szefa rządu Mohammed VI mianował Abdelilaha Benkirane – sekretarza generalnego opozycyjnej do tej pory Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (*Parti de la justice et du développement*, PJD), która to formacja zwyciężyła w wyborach, zdobywając 107 spośród 395 mandatów. Wraz z kilkoma innymi ugrupowaniami PJD stworzyła następnie gabinet koalicyjny. Zastosowanie konstytucyjnych mechanizmów regulujących powołanie gabinetu odpowiadało więc w pełni założeniom systemu parlamentarnego, w którym rola powołującej premiera i ministrów głowy państwa zostaje zminimalizowana, ograniczając się z reguły – ze względu na pierwszorzędne znaczenie układu sił w parlamencie – do kwestii proceduralnych. Jak dowiodła praktyka, w okresie wcześniejszym oddziaływanie monarchy związane z tworzeniem rządu

było znacznie większe. Świadczy o tym nie tylko kreowanie rządów w pierwszych dziesięcioleciach marokańskiej państwowości³², ale także specyfika alternacji władzy, do której doszło w 1998 r., cztery miesiące po wyborach parlamentarnych z 14 listopada 1997 r. Do władzy doszły wówczas opozycyjne dotychczas formacje tworzące koalicję Koutla, w tym Socjalistyczna Unia Sił Ludowych (Union socialiste des forces populaires, USFP), z której wywodził się powołany na stanowisko premiera Abderrahman el-Youssoufi. Obsada kilku newralgicznych ministerstw należała jednak do głowy państwa. Przykładowo, tekę ministra spraw wewnętrznych otrzymał jeden z najbliższych wieloletnich współpracowników Hassana II – Driss Basri. Zmiana ekipy rządowej miała w konsekwencji charakter połowiczny. Jako zjawisko kontrolowane wzmiankowana alternacja³³ stanowiła efekt strategii monarszej zakładającej dopuszczenie do władzy nowych formacji, a jednocześnie utrzymanie dominującej pozycji politycznej³⁴.

Uchwalenie konstytucji z 29 lipca 2011 r. mogło tylko częściowo spełnić nadzieje przywódców Ruchu 20 Lutego, którzy postulowali wprowadzenie w Maroku monarchii parlamentarnej bliskiej współczesnemu wzorcowi europejskiemu. Charakteryzowana reforma konstytucyjna niewątpliwie nie poszła tak daleko. Jeśli chodzi o system organów państwa i występujące pomiędzy nimi relacje, nowa ustawa zasadnicza nie wprowadziła wprawdzie

³² Za przykład takiego właśnie władczego oddziaływania na rząd może świadczyć wprowadzenie w 1965 r. stanu nadzwyczajnego, który trwał do 1970 r. Jednym z argumentów za skorzystaniem przez Hassana II z uprawnienia uregulowanego w art. 35 konstytucji z 1962 r. były trudności z powołaniem rządu jedności narodowej gotowego do wdrażania programu politycznego ustalanego przez monarchę. Zob. J. Robert, *L'état d'exception dans la Constitution du Maroc*, [w:] *Trente années...*, s. 244. Społeczno-polityczny kontekst wydarzeń z 1965 r. wyznaczyły rozruchy społeczne, do których doszło w Casablance w marcu 1965 r. Szerzej na ten temat zob. P. Vermeren, *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, Paris 2010, s. 44–45.

³³ Z racji takiego właśnie kontrolowanego i połowicznego charakteru poważne wątpliwości może budzić zasadność używania w tym kontekście terminu „alternacja władzy”. Uzasadnieniem może tu być dotychczasowa praktyka ustrojowa. Na tej podstawie można przyjąć, że nowo powołany rząd cieszył się pewnym zakresem autonomii względem głowy państwa. Tym niemniej, tak pojmowane zjawisko alternacji władzy trudno wpisać w proponowane w doktrynie schematy konstrukcyjne oparte z reguły na doświadczeniach państw demokratycznych. Zob. szerzej: J.-L. Quermonne, *L'alternance au pouvoir*, Paris 2003, s. 13–50.

³⁴ Na temat specyfiki wydarzeń politycznych z 1998 r. zob. szerzej: J.-N. Ferrié, *La mise en place de l'«alternance»*, „Annuaire de l'Afrique du Nord” 1998, t. XXXVII, s. 231–244.

rozwiązań przełomowych, ale dokonała widocznych przesunięć w obrębie systemu rządów, balansując go poprzez wyznaczenie nowego punktu ciężkości. Jak się wydaje, dzięki temu obowiązująca w Maroku konstytucja lepiej odpowiada istniejącym stosunkom politycznym, a w konsekwencji odzwierciedla tendencje, jakie zarysowały się w związku z procesami częściowej liberalizacji życia społeczno-politycznego rozpoczętymi w latach 90. ubiegłego wieku. W przyjętym kształcie ustawa zasadnicza z 2011 r. realizuje model parlamentaryzmu równowagi, a dzięki bezpośredniemu nawiązaniu do francuskiego schematu ustrojowego stanowi toutes proportions gardées przejaw dalszej recepcji do marokańskiego porządku ustrojowego rozwiązań cechujących system semi-prezydencki V Republiki. Z racji wysokiej elastyczności modelu bazującego na względnej równowadze w trójkącie monarcha–parlament–rząd dopiero praktyka ustrojowa pokaże, jak ukształtuje się rzeczywista pozycja organów poszczególnych władz, a w konsekwencji – na ile omawiana reforma konstytucyjna będzie rzutować na reguły toczącej się gry politycznej. Miarodajna ocena efektów dokonanej parlamentaryzacji systemu rządów wymaga jednak dłuższej perspektywy czasowej.

Literatura

- Abdelmoumni F., *Le Maroc et le printemps arabe*, „Pouvoirs” 2013, nr 145.
- Barbour N., *Le problème constitutionnel au Maroc*, „Politique Étrangère” 1961, nr 2.
- Basri D., *L'évolution constitutionnelle au Maroc depuis 1962*, [w:] *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, red. D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, Paris 1993.
- Benabdallah M.A., *Le bicaméralisme dans la Constitution marocaine de 2011*, [w:] *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, red. Centre d'Études Internationales, Paris 2012.
- Bendourou O., *La nouvelle Constitution marocaine du 29 juillet 2011*, „Revue Française de Droit Constitutionnel” 2012, nr 91.
- Boudahrain A., *Éléments de droit public marocain*, Paris 1994.
- Decroux P., *Le souverain du Maroc, législateur*, „Revue de l'Occident Musulman et de la Méditerranée” 1967, nr 3.
- Dupret B., Ferrié J.-N., *Maroc: le «printemps arabe» de la monarchie*, „Moyen-Orient” 2011, nr 12.
- Ferrié J.-N., Dupret B., *La nouvelle architecture constitutionnelle et les trois désamorçages de la vie politique marocaine*, „Confluences Méditerranée” 2011, nr 78.

- Ferrié J.-N., *La mise en place de l'«alternance»*, „Annuaire de l'Afrique du Nord” 1998, t. XXXVII.
- Fougère L., *La Constitution marocaine du 7 décembre 1962*, „Annuaire de l'Afrique du Nord” 1964, t. I.
- Ławniczak A., *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011.
- El Maslouhi A., *Séparation des pouvoirs et régime parlementaire dans la nouvelle Constitution marocaine*, [w:] *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, red. Centre d'Études Internationales, Paris 2012.
- Maus D., *L'exécutif dans la Constitution marocaine de 2011*, [w:] *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, red. Centre d'Études Internationales, Paris 2012.
- Melloni D., *La Constitution marocaine de 2011: une mutation des ordres politique et juridique marocains*, „Pouvoirs” 2013, nr 145.
- Melloni D., *Le nouvel ordre constitutionnel marocain: de la „monarchie gouvernante” à la „monarchie parlementaire”?*, [w:] *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, red. Centre d'Études Internationales, Paris 2012.
- Popławska E., *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.
- Quermonne J.L., *L'alternance au pouvoir*, Paris 2003.
- Robert J., *L'état d'exception dans la Constitution du Maroc*, [w:] *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, red. D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, Paris 1993.
- Rollinde M., *L'alternance démocratique au Maroc: une porte entrouverte*, „Confluences Méditerranée” 2004, nr 51.
- Rousset M., *L'interprétation des pouvoirs du roi dans la nouvelle Constitution*, [w:] *La Constitution marocaine de 2011. Analyses et commentaires*, red. Centre d'Études Internationales, Paris 2012.
- Torelli M., *Le pouvoir royal dans la Constitution*, [w:] *Trente années de vie constitutionnelle au Maroc*, red. D. Basri, M. Rousset, G. Vedel, Paris 1993.
- Vermeren P., *Histoire du Maroc depuis l'indépendance*, Paris 2010.

