

برنامج دعم الحوار الوطني

National Dialogue Support Programme

غذاء الفكر
التشارك الأفقي للسلطة

إعداد

نيكول توبروين Nicole Töpperwien
بالمشاركة مع الدكتور أحمد عبدالكريم سيف

لبرنامج دعم الحوار الوطني
سبتمبر 2013

www.hiwar-watani.org

مسودة

غذاء الفكر

التشارك الأفقي للسلطة

خلفية عامة:

تجري اليمن عملية حوار وطني تتضمن مناقشة لبعض القضايا الحاسمة التي تتعلق بتنظيم الدولة المستقبلية في اليمن، وستقوم تلك النقاشات بتزويد المعلومات لاستخدامها في عملية صياغة الدستور المستقبلي، وتأتي هذه الوثيقة ضمن سلسلة من الوثائق التي أعدت لدعم برنامج الحوار الوطني والغرض منها هو تقديم المعلومات حول المفاهيم والخيارات والتجارب المقارنة من أجل توفير المعلومات الأساسية لصانعي القرار وللمجتمع بشكل عام، ومن أجل ضمان أهميتها وتعلقها بالموضوع تم إعداد هذه الوثائق بالتعاون بين الخبراء اليمنيين والدوليين وذلك بناء على التقييم الأولي للتحديات القائمة والمحتملة، كما أن هذه الوثائق لا تقوم بأي شكل من الأشكال باقتراح حلول محددة وذلك لأن هذا الأمر خاص باليمنيين وحدهم ولهم الخيار في الطريقة التي يريدون القيام بتنظيم بلدهم بها.

وتركز هذه الوثيقة على الخيارات الممكنة والتجارب السابقة في مجال التقاسم الأفقي للسلطة، أو بصورة أكثر دقة تشارك السلطة على المستوى المركزي، كما أن هناك وثيقة منفصلة تتناول التشارك الرأسي للسلطة أو تشارك السلطة بين المركز والأقاليم المختلفة في البلاد. وتقدم هذه الوثيقة نظرة عامة حول خيارات التشارك الأفقي للسلطة وتقدم شرحاً للأساليب المختلفة لذلك ومنها على سبيل المثال تشارك السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية، ويحاول محرري الوثيقة الاستجابة للمناقشات التي تدور في اليمن دون القيام بتفضيل أي حل على الحلول الأخرى، ويقومون على سبيل المثال بالإشارة إلى خيارات مختلفة بالاعتماد على ما إذا كانت اليمن ستظل تعتمد على النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي أم أنها سوف تعتمد إلى اختيار النظام البرلماني، وتتناول الوثيقة إضافة إلى ذلك بعض القضايا التي قد تؤثر على ديناميكيات النقاش حول تشارك السلطة، ومن ذلك على سبيل المثال التفاهم حول المشاكل الأساسية والتحديات المتعلقة بهياكل السلطة المتوازية أو التحديات المحتملة للتنفيذ في ضوء وجود مؤسسات ضعيفة، وعلاوة على ذلك يتم تقديم بعض الأسئلة الأساسية داخل كل قسم والذي من الممكن أن يوجه المناقشات بشأن التشارك الأفقي للسلطة في اليمن.

قائمة المحتويات

2	خلفية عامة:
4	مقدمة:
6	انواع النهج
7	النهج الرأسي:
8	لماذا التشارك الأفقي للسلطة؟
9	كيف يمكن التعامل مع تجارب الماضي والحقائق الراهنة؟
12	تقديم التقاسم الأفقي للسلطة:
	ما الذي يجب أخذه عين الاعتبار عند النظر إلى تحقيق السلطة المتوازنة داخل المستوى التنفيذي؟
12	
15	كيف يمكن تحقيق التمثيل النسبي؟
17	ما الذي يجب أخذه في الاعتبار عند النظر إلى الإجراءات الخاصة؟
18	كيفية ترسيخ الية ارساء توازن السلطات؟
20	ماذا عن التنفيذ؟

مقدمة:

يقدم الدستور المواد الخاصة بالبنية المؤسسية وقواعد نظام الحكم، وتميل الدساتير إلى تنظيم عدد من القضايا، بما في ذلك مبادئ عامة وحقوق الإنسان والحقوق الاجتماعية والحقوق السياسية والنظام الحكومي وتقوم بتنظيم السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية وتفاعلاتها، كما تقوم بالتنظيم الإقليمي وتنظيم الهيئات الدستورية والسلطات في حالة الطوارئ وإجراءات التعديل والأحكام الانتقالية. وتهدف الدساتير إلى إرساء قواعد اللعبة وتحقيق توازن للسلطات يتناسب مع السياق المحدد، فهي مثلاً تهدف إلى الفصل بين السلطات مع إيجاد الضوابط والتوازنات التي تهدف إلى ضمان بان لكل من السلطات الحكومية (التنفيذية، التشريعية والقضائية) دورها المحدد وبإمكانها التصرف وفقاً لهذا الدور دون التدخلات غير المبررة والتي يمكن أن يتم احتواؤها في حالة حدوثها. ونتيجة لذلك فإن كل فرع من فروع الحكومة يمتلك السلطة ولكنه لا يمتلك السلطة المطلقة، وعادة ما تتبع الدساتير آليات إضافية تضمن تقاسم السلطات بصورة متساوية ومتوازنة بحيث لا تسمح بان تقوم مجموعة أو إقليم بالسيطرة على بقية البلاد ولا أن يتم حرمانها داخل العملية السياسية.

وتهدف الفكرة إلى إرساء قواعد توازن السلطات والتي تسمح بالتعبير عن المصالح المختلفة في العملية السياسية وبان كل ما يتعلق بها يجب أن يكون له صوت فعال في الحكم. وتهدف الدساتير إلى إرساء المؤسسات وعمليات الحكم التي توازن بين المصلحة الوطنية ومصالح الجماعة والأفراد بطريقة تشاركية ويجب أن تقوم آلية تقاسم السلطات بمنع استبداد الأغلبية وبدون أن تؤسس لاستبداد الأقلية، ويحتوي كل دستور يحتوي آلية لتقاسم السلطات والهدف الرئيسي لذلك هو هدف واقعي: حيث أن التشارك في الحكم (والسلطة) يجب أن يكون من أسباب الشعور بالانتماء ومن خلاله تعزيز ولاء كل المواطنين للدولة.

ومن أجل إرساء التوازن في السلطة خاصة في البلاد التي بها مجتمعات متنوعة أو هويات إقليمية قوية فإنه من الضروري أن يتم تعزيز التعاون في الحكم بدلا من المنافسة الصرفة بين السياسيين والأفراد والجماعات.

ومن هذا المنطلق لا يتم فهم الديمقراطية باعتبارها عملية بسيطة يتم حسابها ذهنيا وإنما هي عنصر نوعي، ويسير توطيد الديمقراطية جنباً إلى جنب مع الزيادة في أعداد المواطنين والجماعات الذين يمكنهم المشاركة بفعالية في عملية صنع القرار الديمقراطي.

توازن القوى، الحكم الشامل، المشاركة في السلطة

تقسيم السلطة، الحكم التعاوني

الديمقراطية الشاملة

مع ذلك فإن تعدد الآليات التعاونية لا يعني بالضرورة خلق توازن السلطات بصورة إيجابية ولكن يمكن أن يؤدي إلى المساومات بين النخبة أو الجمود أو سيطرة الأقليات. وبالتالي فإن أيًا من الدساتير الموجودة تهدف إلى إيجاد خليط من الحكم التعاوني أو المتشارك وإلى خلق التنافسية، إضافة إلى أن عمليات الحكم ليست ثابتة ولا تحدث في الفراغ إذ أنها تحتاج من حين لآخر إلى إعادة تعديل من أجل ضبط توازن القوى.

هنالك العديد من المصطلحات التي تستخدم لتوصيف الآليات التي تساعد على إرساء التعاون ومن ثم توازن السلطات، ومن العبارات الشائعة "تشارك السلطة"، وتحجم بعض الدول بسبب الخجل من استخدام هذا المصطلح لأن صيغته اكتسبت دلالات سلبية أو بسبب استخدامها بقصد دلالات محددة، فمثلاً فإن استخدام المصطلح في النيبال يعني بصورة رئيسية تشارك السلطة عن طريق حكومة ائتلافية أو بصورة أكثر وضوحاً فإنه يعني لعبة لانهائية من سياسات الائتلاف. ويفضل آخرون الحديث عن تقسيم السلطة وهو مصطلح لا يعتبر مرضياً لأنه يرتبط في الأذهان بعبارة (فرق تسد) في حين أن توازن السلطات يجب أن يساهم في المزيد من الوحدة العادلة والمقبولة ويعود الأمر للأطراف السياسيين لتجنب المصطلحات التي تحمل معاني سلبية وعليهم البحث عن المصطلحات التي تعبر عن أفكار تحترم التعاون في الحكم ومقبولة في سياق البلد المعني.

أن في مقدمة واجبات كل بلد أن يقرر نظام حكمه الخاص والقانون الدولي لا يوفر سوى موجّهات محدودة في هذا الشأن وتشير المادة 21 (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان إلى " أن إرادة الشعوب هي التي تشكل الأساس لسلطات الحكومة " وهذا يعني أن القانون الدولي لا يفرض نظام بعينه، يمكن أن تلقي تجارب الدول الأخرى بعض الضوء على الآثار الإيجابية أو السلبية المحتملة لعناصر تشارك السلطة ولكن وفي نهاية المطاف فإن كل بلد فريد بحد

ذاته ولذلك فعليه إن يطور مؤسساته الخاصة ونظام الحكم الخاص به، وتمثل اهم عوامل النجاح بالنسبة لكل نظام في الدعم الذي يتلقاه النظام من الجمهور واللاعبين السياسيين

أنواع النهج

هنالك آليات تهدف إلى تحقيق توازن السلطات بين المركز والأقاليم المختلفة أو كذلك بين المركز والمجتمعات المختلفة (النهج الرأسي)، ويهدف البعض الآخر إلى تحسين توازن السلطات في إطار مستوى واحد من مستويات الحكومة (النهج الأفقي)

النهج الرأسية:

الحكم الذاتي: يمكن للحكم الذاتي في المستويات الإقليمية والمحلية لمجتمعات معينة إتاحة الفرصة للعديد من المناطق الجغرافية والمجموعات لتحقيق قدر من الاستقلالية في السلطات والموارد وتطبيق السياسات والقرارات، ويمكن أن يأتي هذا النوع من الحكم الذاتي ضمن إطار اللامركزية أو التفويض أو الفدرالية أو الكونفدرالية إضافة إلى إمكانية أن يكون على هيئة إعطاء حقوق لبعض الجماعات المعنية، ويمثل توزيع السلطات والمسؤوليات بين المستويات الحكومية المختلفة جوهر الحكم الذاتي ويمكن أن يكون متماثلاً أو غير متماثل.

النهج الأفقية

ضمن السلطة التنفيذية: يمكن تحقيق توازن السلطات داخل السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي أو البرلماني وكذلك النظام المختلط غير أن المناهج والتبعات لذلك قد تختلف

والفكرة هنا هي أن يتم تشكيل السلطة التنفيذية بحيث يتم تمثيل المصالح المختلفة مع الحرص على الموازنة الفاعلة لتلك المصالح، وقد تكون تلك المصالح المختلفة نتيجة للاختلافات الإقليمية أو اختلاف المجموعات أو الاختلافات العقائدية والأمثلة على ذلك هي الحكومات الائتلافية أو الرئاسة الدورية أو المجالس الرئاسية أو إسناد منصب الرئيس ونائب الرئيس لمجموعات أو مناطق أو أطراف سياسية مختلفة

ضمن المجلس التشريعي والمؤسسات الأخرى: التمثيل النسبي: يمكن تطبيق الآليات المتعلقة بموازنة السلطات في كافة مؤسسات الدولة الأخرى مثل أن تهدف النظم النسبية للانتخابات البرلمانية إلى ضمان أن يكون المجلس ممثلاً لمختلف المصالح

هنالك أيضاً العديد من الدول التي تطالب بالتمثيل النسبي في العديد من المؤسسات المهمة الأخرى مثل الجيش والشرطة والإدارة وما يترتب على ذلك فيما يتعلق بسياسات التوظيف حتى أن بعض الدول تشدد على أن تأخذ بالاعتبار الانتماء العرقي أو اللغة أو الانتماء السياسي عند اختيار القضاة وذلك لضمان التمثيل المناسب

الإجراءات الخاصة: وتضمن الإجراءات الخاصة مثلاً في البرلمان وكذلك داخل مجلس الوزراء ألا تخسر المجموعات

المختلفة بصورة دائمة في التصويت أمام الأغلبية المطلقة وقد يتم حصر الإجراءات الخاصة مثل الأغلبية المزدوجة أو المؤهلة، إجراءات جرس الإنذار على قرارات حاسمة مثل التعديلات الدستورية أو القرارات الأخرى ذات التأثير الخاص على الأقاليم أو المجموعات.

يمكن فقط لاجتماع أو ترابط العلاقات في المؤسسات المختلفة وآليات الحكم أن تقرر إن كان بإمكان مثل هذا النظام المطبق التأثير توازن السلطات، ويحتاج ذلك عادة إلى مزيج من الآليات المختلفة، وتعتمد ماهية الآلية المناسبة على العديد من العوامل مثلاً تنوع المناطق، والتنوع السكاني والجغرافي وتنوع البنية التحتية والخبرات السابقة ومدى المقدرة على تعبئة مختلف المجموعات ومطالب المجموعات المختلفة إضافة إلى انطباعات مختلف المجموعات.

وفي الجزء القادم من الوثيقة سيتم مناقشة آليات التشارك الأفقي للسلطة، أما بالنسبة للتشارك الرأسي للسلطة فسيتم مناقشته في وثيقة مستقلة، ويوصف التشارك الرأسي للسلطة في بعض الأحيان بالقوة الجاذبة: ويمكن أن تدفع صناعة القرار المشتركة بشكل أقرب إلى تماسك البلاد

لماذا التشارك الأفقي للسلطة؟

إن تشارك السلطة عادة وسيلة طبيعية للوصول إلى غاية معينة وعند الدخول في نقاش حول تشارك السلطة، فإن السؤال المهم الذي يتم طرحه هو "لماذا التشارك في السلطة؟" أو يمكن القول بعبارة أخرى: لماذا يجب تقديم ترتيبات تشارك السلطة؟ ما الذي سوف تحققه عملية تشارك السلطة؟ ما الذي سيختلف حينما يتم تطبيق عملية تشارك السلطة؟ إن الإجابة على هذا السؤال سوف تعتمد ضمن أشياء أخرى على فهم "ما هي المشكلة؟" أو "ما هي المشاكل؟" ففي معظم الأحوال ليس هنالك فهم مشترك لطبيعة المشكلة أو (المشاكل) فعلى سبيل المثال قد يكون هنالك فهم لديناميكيات ومعوقات العلاقات بين الشمال والجنوب في اليمن. فبينما يراها البعض بصورة أساسية على أنها صراع توزيعي، على سبيل المثال فيما يتعلق بفرص التنمية الاقتصادية والحصول على الموارد، فإن آخرين ربما يرون إضافة إلى ذلك بأنها صراع طبقي حول هوية الدولة اليمنية ووضع بناء الدولة اليمنية والأجزاء المكونة لها، ليس من الممكن في أحيان كثيرة فانه ليست من الممكن أن تتوحد نظرة الأطراف ذات العلاقة إلى المشكلة، ولكنه سوف يكون من المفيد أن يكون الأطراف ذات العلاقة على وعي بالفروقات في فهم المشكلة والا فإن هناك خطورة أن الأطراف قد يتحدثون مع بعضهم البعض في غياب التواصل 1

أن الفهم المختلف للمشكلة قد ينجم عن اختلاف الرؤى حول هوية الدولة، ويمكن لرؤية مشتركة حول هوية الدولة أن تساهم لحد كبير في تسهيل آليه النقاش في تشارك السلطة

■ ما هي المشكلة؟

■ ما الذي يمكن تحقيقه بتشارك السلطة؟

■ ما هي الصورة التي يمكن رسمها ليمن المستقبل؟

كيف يمكن التعامل مع تجارب الماضي والحقائق الراهنة؟

ولا تتم صياغة الدستور في الفراغ وتسهم التجارب السابقة في تشكيل فهم عن الحاضر ونظرة إلى المستقبل، إن التجارب السابقة المتعلقة بترتيبات تشارك السلطة سوف تؤثر في الجدل حول آليات تشارك السلطة في الحاضر والمستقبل، لقد شهدت اليمن من قبل بعض أنواع التشارك الأفقي في الحكم منذ الوحدة متمثلة في الرئاسة الجماعية (المجلس الرئاسي) من 1990 إلى 1994 والإشراك الطوعي لبعض الوزراء من الجنوب في مجلس الوزراء بعد 1994، ومن الممكن أن يفهم أن العتبة العالية نسبياً والمتمثلة في نسبة 3/2 في البرلمان للموافقة على ترشيح رئيس الوزراء وتأسيس حكومة الوحدة في 2012 وكذلك المجلس شبه الاستشاري الذي يعمل كغرفة شبه برلمانية من الممكن على أنها آليات للتشارك الأفقي في الحكم.

إن التجارب المتعلقة بهذه الآليات وتنفيذها وفعاليتها بالنظر إلى أغراضها إضافة إلى وجهات النظر حول شرعية أغراضها سوف تؤثر على كيفية تقبل المقترحات المماثلة لآليات تشارك السلطة في المستقبل.

ويمكن لآلية مشابهة في ظروف مختلفة أن تؤدي إلى آثار مختلفة جذرياً، ولاستخلاص العبر فسيكون من الضروري دوماً أخذ نظام الحكم بشكل كامل إلى جانب السياق العام عين الاعتبار، ويعني ذلك (كذلك في سياق البلد الواحد) أن تأثيرات آليات تشارك السلطة من الممكن أن تتغير إذا تغيرت الظروف العامة بأكملها

■ ما هي تجارب التشارك الأفقي في الماضي؟

■ ماذا كان من المتوقع أن تنجز آليات تشارك السلطة تلك أن؟

- ما هي الآثار التي أحدثتها آليات التشارك الأفقي في الحكم؟ وهل كان أدائها كما كان متوقعا؟ ولماذا؟
- ما هي الدروس المستفادة من اجل المستقبل؟

ستؤثر آلية تشارك السلطة على الطريقة التي تدار بها الشؤون العامة كما سيؤثر تقديم آليات تقاسم الحكم على الطريقة التي يتم بها توزيع السلطات، وهناك مخاطر أن يتم النظر إلى آلية التشارك في السلطة كحالة الغالب والمغلوب بحيث يتم النظر على أن البعض قد حصل على السلطة بينما على الآخرين أن يتخلوا عن سلطاتهم، ومن الممكن أن يكون مثل هذا التحول في السلطات مقبولا من الأطراف ذات العلاقة بدافع الضرورة (الضغط من قبل الشارع ومخاطر العنف وعدم الاستقرار والأغلبية غير الآمنة في البرلمان) ومن الممكن أيضا أن تكون مبنية على تغير مفاهيم العدالة و الشرعية.

هنالك أيضا معضلة المنظرين الذين يصيغون الدستور، فمن ناحية فإن الدستور يجب أن يعكس الواقع بما في ذلك تغيير الواقع ولكن وفي نفس الوقت فإن عملية صياغة الدستور تستخدم لتغيير الواقع إذا تم إقصاء الدساتير عن الواقع فإن هنالك مخاطر إمكانية ألا يطبق الدستور بصورة كاملة خاصة فيما يتعلق بالسلطة، والسؤال الذي يجب طرحه هو مدى إمكانية أن يغير الدستور الجديد أو التعديلات الدستورية هيكل الحكم في البلاد؟ ولا تنشأ السلطات عادة من خلال النصوص الدستورية فقط ولكن أيضا من خلال التاريخ والتقاليد، وإذا كانت المعيارية الدستورية لهيكل السلطات غير مرتبطة بواقع هيكل السلطة فإن ذلك سيهيئ فرصا مناسبة لتطور هيكل حكم موازية، وتواجه اليمن فعليا مشكلة وجود هيكل موازية للسلطة، ويثير ذلك موضوع كيفية الانتقال من هيكل شبه الدولة نحو هيكل دولة قوية بلا منازع

وقد شهدت دول أخرى تجربة تمرد ثوري من هيكل سلطات سابقة، منها الموازية وغير الموازية، وعلى سبي المثال قد تقود في بعض الأحيان إلى نزاع طويل الأمد وثورات مضادة ولكنها في أحيان أخرى تتيح الفرصة للتغيير السريع، وقد اختارت بعض الدول الذهاب في طرق أبطئ خطوة بخطوة لتغيير هيكل السلطة من اجل فتحها لتوسيع قاعدة التشارك، ويمكن على سبيل المثال ملاحظة وجود كلا النهجين في سويسرا وقد اختارت بعض الكانتونات السويسرية التغيير الجذري من أجل إدخال الديمقراطية التمثيلية وأنشأوا مؤسسات جديدة من اجل إضعاف نفوذ الأسر القديمة، وفي كانتونات أخرى كان التغيير أكثر رقة واستغرق وقتا أطول وتم من خلاله إصلاح المؤسسات القديمة من أجل تحويل هيكل حكم الأقلية إلى بدائل ديمقراطية وللحفاظ على المؤسسات التي عرفها الناس ويمكنهم الانتماء إليها، وكان الدستور الانتقالي في جنوب أفريقيا ضروريا لتسهيل عملية انتقال السلطة وقد كان كاتبوا الدستور على وعي بان الانتقال السريع للسلطة سوف يحول أصحاب السلطة إلى مخربين وقد كان الدستور الانتقالي بمواده الانتقالية المكثفة أداة للتغيير المنظم للسلطة

كلا النهجين كان لهما نفس الهدف: في النهاية يجب أن تعكس السلطة الواقعية معيارية هيكل السلطة التي ينص عليها الدستور، ويتضمن ذلك أيضا أن على الدساتير أن تعكس التغيير الاجتماعي الذي حدث أو سيحدث بدلا من التحجر بالتمسك بالنصوص القديمة لهياكل السلطة والتي عفي عليها الزمن، ويمكن للدساتير بوسائل تعديلها أن تكون أدوات لتسهيل الانتقال غير العنيف

- ما هي أنواع هياكل الحكم الواقعية الموجودة في البلاد؟ ومتي يمكن أن تتغير؟
- ما هي الوسائل التي يمكن عن طريقها التحقق من أن ضمان واقعية هيكل السلطة يمكن أن يتزامن مع هيكل السلطة الذي تم تأسيسه في الدستور؟
- ماذا يمكن أن يكون دور القادة التقليديين، والنخب المتنفذة؟ كيف يمكن التوفيق بين تطلعاتهم في حد ذاتها وتطلعات الشعب؟ كيف يمكن تجنب/ السيطرة على التصرفات التخريبية؟

إن انعدام الثقة هو العدو الأكبر للحلول التي قد تكون مقبولة وكل ما كان مستوى الثقة متدنيا كلما كان التعبير عن الحاجة لوجود ضمانات صريحة أقوى، وتميل الضمانات الصريحة والرسمية مثل تخصيص الحصص الثابتة إلى كونها غير مرنة ومن الصعب التكيف مع الحقائق المتغيرة، وفي وضع انعدام الثقة لا يكون هناك عادة أي طريقة يمكن من خلالها تفادي الضمانات الرسمية الواضحة، وفي حالات المستويات العالية لعدم الثقة فإن هنالك إمكانية لوجود وسائل أكثر مرونة، وفي حالة كان مستوى انعدام الثقة عاليا كما هو في اليمن فإن احد الخيارات هو تقديم صياغة الضمانات الواضحة و لكن عن طريق وضع مدي زمني لها وصياغة ضمانات ليطمئن الأطراف ذات العلاقة بان مصالحهم سوف يتم وضعها عين الاعتبار في المستقبل عن طريق النظام العادي الديمقراطي لتعددية الأحزاب حتي من دون ضمانات صريحة.

- ما نوع المطالب بتقاسم السلطة؟
- ما الذي يمكن القيام به لزيادة الثقة والنية الحسنة بين مختلف الأطراف ذات العلاقة من اجل خلق جو

تقديم التقاسم الأفقي للسلطة:

تقوم معظم البلدان بالجمع بين أشكال التقاسم الراسي والأفقي للسلطة، ومن المرجح أن يحدث ذلك في اليمن وفي الغالب يكون تقاسم السلطة والحكم الشامل الذي يؤدي ذلك التقاسم إلى تحقيقه ضروريا في الفترة التي تلي حالات الصراع من اجل السلام حتى وان بدى ذلك مقيدا للفعالية من خلال النظرة الأولى وفيما يلي بعض الخيارات والتجارب المتعلقة بالتقاسم الأفقي للسلطة

ما الذي يجب أخذه عين الاعتبار عند النظر إلى تحقيق السلطة المتوازنة داخل المستوى التنفيذي؟

وتقوم العديد من الدول بتضمين اقتسام السلطة داخل المستوى التنفيذي، وهناك أيضا دول لا تقوم بتفويض اقتسام السلطة على المستوى التنفيذي ولكنها تستخدم آلية تقاسم السلطة الأفقية في السلطة التشريعية مثلا إلى جانب آليات التقاسم الراسي للسلطة.

ومن اجل وضع الخيارات فيما يتعلق بالرغبة بآلية تقاسم السلطة من ضمن أشياء أخرى فإنها تعتمد على ما إذا كانت اليمن ستقرر المحافظة على النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي أم إنها ستتحول إلى النظام البرلماني، وفي الوقت الراهن يبدو أن الحوار الوطني سوف يوصي بالتحول إلى النظام البرلماني مع فترة انتقالية بنظام شبه رئاسي، وربما تقوم الفترة الانتقالية بتسهيل عملية تسليم وانتقال السلطة

وهناك احتمال تحقيق تقاسم السلطة في المستوى التنفيذي في النظم الثلاثة جميعها (الرئاسي وشبه الرئاسي والبرلماني)، ولدي اليمن خبرة سابقة لتقاسم السلطة على المستوى التنفيذي بما في ذلك الرئاسة الجماعية في شكل المجلس الرئاسي كنظام رسمي والاستيعاب الطوعي للوزراء من المناطق المختلفة كنظام غير رسمي لتقاسم السلطة، وبما انه من المحتمل اختيار نظام شبه رئاسي يتبعه نظام برلماني فإن الفقرات القادمة سوف تركز على تقاسم السلطة داخل هذين النظامين.

● الرئيس ورئيس الوزراء في النظام المختلط أو شبه الرئاسي: يتم اقتسام السلطة التنفيذية يتم اقتسامها بين الرئيس ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء/ مجلس وزاري ويمكن أن يتم النص على أن الرئيس ورئيس

الوزراء يأتون من أحزاب أو مناطق أو مجتمعات مختلفة ويمكن انتخاب الرئيس إما عن طريق البرلمان أو مباشرة من قبل الشعب.

● **الرئيس ونائب الرئيس:** ويمكن أيضا في النظام شبه الرئاسي تقسيم السلطات بين الرئيس ونائب الرئيس حيث يمكن أن يتنافس الرئيس ونائب الرئيس بصورة منفصلة أو أن يمكن أن يرشحا أنفسهما في بطاقة مشتركة وسيكون للخيار الذي سيتم اختياره من أي من الخيارين سيكون له تأثير أساسي على الحملة، وعلى الناخبين في البطاقة المزدوجة أن يكونوا أكثر حذرا في تصرفاتهم وخطابهم بحيث لا ينفروا الناخبين من مرشحيهم المشتركين، وتعتبر البطاقات المشتركة الخيار الأفضل للمرشحين المعتدلين

● **مجلس الوزراء الشامل:** إضافة إلى ذلك يمكن لرئيس الوزراء أن يؤكد بكل بساطة أن مجلسه أو أدارته تصبح مقرا لتقاسم السلطة، عن طريق ضمان أن تتكون من أعضاء يشملون نائب رئيس الوزراء والوزراء من مختلف الأحزاب والتجمعات السياسية مثلا عن طريق ضم أعضاء من الشمال والجنوب

إن تقاسم السلطة يأتي بصورة طبيعية في النظام البرلماني ولكن يمكن أيضا أن يقود بسهولة إلى مساومات النخبة، وككل النظم فإن النظام البرلماني يحتاج إلى الآليات الضرورية من المراجعة والموازنات والمراقبة، إن أفضل نظم تقاسم السلطة التنفيذية المعروفة هي نظام الائتلاف البرلماني الذي يتأسسه رئيس وزراء أو رئيس برلمان والذي يتم فيه تقسيم الحقائق الوزارية بين عدد من الأحزاب أو المجموعات، في بعض الأحيان يتم تكوين الائتلاف فقط من أجل تحقيق الأغلبية وفي حالات أخرى يكون الهدف من ذلك تكوين ائتلاف عريض، يمكن أن يقتصر الاتفاق على عملية الائتلاف أو الصيغة لإنشاء الائتلاف أو على الأقل أن يساعد في التركيز على تأسيس الائتلاف بطريقة بناءة.

■ **العملية:** تركز بعض البلدان على العملية على سبيل المثال من خلال تطوير نظام موسع من المسيرين الذين يحاولون جمع الأحزاب السياسية مع بعضها ومساعدتها على إنشاء برنامج مشترك (هولندا)

■ **الصيغة:** من المرجح أن أشهر الصيغ لتحديد عدد المقاعد في مجلس الوزراء لكل حزب سياسي إضافة إلى نظام الاختيار الخاص بالحقائب الوزارية هو صيغة الدوهوندت، و التي يتم استخدامها مثلا في إيرلندا الشمالية، ويتم استخدام صيغ اقل إحكاما في دول أخرى، مثلا مقدونيا (حيث تكون الأحزاب الأكثر نجاحا في مقدونيا والكتلة الألبانية جزء من الائتلاف)، وفي سويسرا (الأحزاب الرئيسية الأربعة والتي تعتبر حاليا خمسة أحزاب سياسية يتم تمثيلها في الحكومة)، بينما تعتمد مقدونيا على التفاوض في عملية إسناد الحقائق الوزارية فيما تتم عملية اختيار الوزراء في سويسرا حسب الأقدمية .

■ **اختيار الوزراء فيما يتعلق باختيار الوزراء فإنه وفي بعض الدول يترك الخيار لرئيس الوزراء (مثلا الحكومة الانتقالية في بنجلاديش)، وفي بلدان أخرى فإن الحزب السياسي يقوم باختيار ممثليه، كما انه وفي دول أخرى مثلا سويسرا فإن البرلمان (بكل أحزابه السياسة وبصورة مشتركة) يصوت لكل شخص بصورة منفصلة.**

كل هذه الوسائل لديها محاسنها ومساوئها. في التجربة الهولندية (صيغه الدهوندت) والصيغة السويسرية لديها أفضلية أن النظام يمكنه تبني هوية ما يفضله الناخبين في حين أن الوسيلة المقدونية تحافظ على ترادف المقدونيين والألبان.

كما أن عملية اقتسام السلطة التنفيذية تعمل بصورة جيدة اذا كانت تمثل مشاركة النظراء، أن الترتيب التسلسلي يمكن أن يجعل اقتسام السلطة فعالا بصورة واسعة وذو معنى، لكن النظام التنفيذي المتعدد الأشكال يكون أكثر صعوبة في التوصل إلى برنامج حكومي واضح و اتخاذ قرارات حاسمة، واذا التحدت الأحزاب السياسية بقرارات دوائر انتخابية مختلفة فإنها يمكن أن تعزز الدعم الشعبي لاحد، أعضاء الائتلاف المشاركين وفي نفس الوقت تهدد بصورة خطيرة مصالح الآخرين، ومن ناحية أخرى فإن نظام الائتلاف العريض يمكن أن يتحول بسهولة إلى نظام من غير معارضة برلمانية فعالة، وفي هذه الحالة من المهم إيجاد مؤسسات يكون بإمكانها العمل على مراجعة الحكومة والبرلمان مثلا نظام قضائي قوي، لجنة مكافحة فساد فعالة أو الفرص لاستفتاء شعبي

- هل هنالك حاجة لاقتسام السلطة في النظام التنفيذي إذا حافظت اليمن على نظامها الرئاسي أو شبه الرئاسي/ أو إذا تحولت اليمن إلى النظام البرلماني؟

- ما الذي يمكن تحقيقه في تقاسم السلطة التنفيذية؟
- من الذي يتم تمثيله للسلطة التنفيذية؟
- في حالة استمرت اليمن كنظام رئاسي أو شبه رئاسي ما هي آلية تقاسم السلطة التي يمكن أن تكون مناسبة؟ كيف يمكن خفض الترتيب التسلسلي للسلطة التنفيذية من دون جعل فعالية اتخاذ القرار داخل السلطة التنفيذية أمرا صعبا؟
- في حالة انتقال اليمن للنظام البرلماني، ماهي الآلية التي سوف تكون مناسبة لتقاسم السلطة؟ هل سيتم دعم الائتلاف العريض دستوريا؟ هل سيوفر الدستور بنودا لتكوينه؟ ما هي الآثار الإيجابية والسلبية المحتملة؟

كيف يمكن تحقيق التمثيل النسبي؟

أن السلطة التشريعية تكتلك نفس مستوى الأهمية مع السلطة التنفيذية، وتؤكد العديد من النهج التركيز على التمثيل التناسبي، وتفكر اليمن في تبني نظام القوائم النسبية.

■ **النظام الانتخابي:** أن النظام الانتخابي له أثر كبير على التمثيل في النظام التشريعي، ويشور الجدل دائما بأن النظام الممثل للجميع يتطلب لشكلا من أشكال النظم الانتخابية التمثيلية، بدلا من نظام يقوم على الأغلبية أو الحكم الشمول، ولكن ذلك يعتبر تعميما إلى حد ما، أما في الفوز للأكثر أصواتا وهو المستخدم حاليا في اليمن فإن عدد الدوائر الانتخابية يكون مساويا لعدد أعضاء البرلمان المنتخبين، لان ذلك يضمن أن كل المناطق يتم تمثيلها بصورة متساوية طبقا لحجم سكانها. أن التمثيل النسبي الذي تمثل فيه اليمن بأكملها كدائرة انتخابية واحدة من الناحية النظرية على الأقل يمكن أن ينتج عنه خلل في تمثيل المناطق المختلفة، خاصة في قوائم الأحزاب التي تكون غير متوازنة جغرافيا وفي الجانب الآخر فإن النظام النسبي ذو الدائرة الواحدة أو في الدوائر الكبيرة يعزز احتمال أن تحصل الأحزاب الصغيرة والمجموعات على تمثيل في البرلمان.

■ **الدوائر الانتخابية:** أن رسم الدوائر الانتخابية يمكن أن يستخدم لدعم التمثيل أو حتى الإفراط الخفيف في التمثيل في مناطق معينة، فالكثير من الاتحادات مثلا تأخذ الوحدات الاتحادية كدوائر انتخابية للانتخابات في البرلمان القومي بما في ذلك مجلس الشورى، اعتمادا على حجم سكان الوحدات الفدرالية فإنها تحصل على ممثلين أكثر أو اقل لضمان حصول كل الأصوات على قيم متساوية. ويمكن أن تتخذ الدول غير الفدرالية مناهج شبيهة وتقوم برسم دوائر انتخابية متعددة العضوية، وتضمن إقامة الدائرة الانتخابية أن أحد ما من تلك المنطقة سيتم انتخابه وتسمح الكثير من البلدان إضافة زيادة أكثر بقليل للممثلين حسب السكان للمناطق النائية. وكلما قل عدد المرشحين في الدائرة فإن نظام التمثيل النسبي يزيد من فرصة تمثيل الأغلبية وعندما تكون الدائرة صغيرة فإن نظام الأغلبية يكون ممثلا للنظام النسبي وبصورة خاصة لإنجاز التمثيل المناطقي.

■ **الإجراءات التصحيحية:** وقد أبرزت التجارب انه حتى مع التمثيل النسبي فإن بعض المجموعات تحصل على مستويات متدنية من التمثيل، ومثالا لذلك النساء والمجموعات الصغيرة، وتحاول بعض الدول معالجة هذا الأمر عن طريق منح الحصص أو بحجز بعض المقاعد وفي البلدان التي بها نسبة تمثيل عالية للنساء في البرلمان فإنها تعتمد على حصص النوع الاجتماعي. وتقوم بعض الدول مثل النيبال بتقديم نظم انتخابية

مختلطة، حيث يتم انتخاب بعض الممثلين عن طريق نظام الفوز للأكثر أصواتا، فيما تعتمد الأخرى على نظام التمثيل النسبي ويستخدم التمثيل النسبي بصورة خاصة في هذه الحالة كتصحيح لنظام الفوز للأكثر أصواتا وسوف يزيد من تمثيل النساء والمجموعات المهمشة ويتم منح حصص للنساء والمجموعات المهمشة من مقاعد التمثيل النسبي.

■ **النتائج المترتبة على وظائف البرلمان:** أن النظام الانتخابي سوف يؤثر أيضا على وظيفة البرلمان حيث أن نظام الأغلبية يميل إلى تفضيل الأحزاب الكبيرة وإلى خلق أوضاع يكون فيها معارضة لها صوت أكثر سماعا. ويمكن أن يقود نظام التمثيل النسبي إلى تمثيل أعداد وافرة من الأحزاب مما يؤدي إلى عدم استقرار الأغلبية ويؤدي إلى وجود مشهد سياسي مضطرب، أن البلدان التي تعتمد نظام التمثيل النسبي قد قامت بتطوير بعض الآليات التي أما تؤدي إلى الحد من عدد الأحزاب من خلال فرض حد معين (مثلا اشتراط عدد من الأصوات للحصول على مقعد في البرلمان) أو بعض الحوافر في قوانين الإجراءات لتعزيز التعاون بين الأحزاب الصغيرة، مثل أنه يجوز فقط لمجموعات بحجم معين أن ترسل ممثلين للهيئات واللجان البرلمانية.

■ **الأنظمة ثنائية المجالس التشريعية:** بعض الدول لديها مجلسين برلمانيين يمثلان مصالح مختلفة ولذا فإن انتخابها يتم بصورة مختلفة وبطبيعة الحال مثلا فإن الدول الفدرالية لديها مجلسين تشريعيين، حيث يمثل أحد المجلسين الشعب بصورة عامة بينما يمثل المجلس الثاني الوحدات الفدرالية المختلفة، في إثيوبيا وبجانب الوحدات الفدرالية فإن هناك تمثيل للعديد من المجموعات الأخرى وفي بورندي أيضا بالرغم من أنها ليست دولة فدرالية إلا أنها تقيم غرفة ثانية حتى تتيح تمثيلا خاصا للمجتمعات المختلفة. أن كل ما يحتاجه المجلسين فقط هو وجود سلطات متساوية، فمثلا في ألمانيا موافقة المجلس الثاني من البرلمان لا يتم طلبها إلى في قوانين معينه، أما في إثيوبيا فإن المجلس الثاني هو المفسر للدستور، وفي مجلس الشورى في اليمن الذي تم تعيينه في اليمن فقد شبة مجلس ثاني ولكن من دون سلطة لاتخاذ القرار.

وليس البرلمان فقط هو صاحب الأهمية، كما أن فإن الحساسية بطبيعة الحال تشمل المكونات الإدارية في الشرطة والجيش، فعلى سبيل المثال قامت مقدونيا بوضع سياسات للتمثيل العادل في الإدارة والمؤسسات العامة والشرطة والجيش من أجل مراجعة النقص في تمثيل العرقيات من الأصول الألبانية على سبيل المثال، وكنتيحة مباشرة لاتفاقيات بلفاست في إيرلندا الشمالية (1998)، فإن ما لا يقل من 50% من ضباط الشرطة الجدد الذين يتم تعيينهم سنويا يجب أن يتم استقطابهم من المجموعة الكاثوليكية، أن النسبية في التمثيل علامة على الفرص المتساوية ولكنها أيضا مهمة بالنسبة للمحافظة على ولاء كل مجموعات المجتمع تجاه الدولة ودستورها، ويمكن أيضا أن تزيد

كفاءة وتأثير الإدارة فمثلا يمكن للمواطنين أن يتواصلوا من خلال لغتهم أو اذا كان الموظفون المدنيون مقبولون بصورة جيدة من قبل المجتمع الذي يتعاملون معه.

- ما نوع النظام الانتخابي الذي ستحصل عليه اليمن في المستقبل؟ ما هي النتائج المحتملة للنظام؟ ما هي الصورة التي يجب أن يظهر بها نظام التمثيل النسبي من اجل ضمان التمثيل الفعال؟ هل تحتاج إلى تدابير تصحيحية، على سبيل المثال الحصص، مداخل لضمان التمثيل فضلا عن ضمان الأداء السليم للبرلمان؟
- هل سيكون لدى اليمن مجلس برلماني ثاني؟ ماهي مميزاته ومساوئه؟ ما هو أنواع المصالح التي سيتم تمثيلها؟ ما هي نوع العلاقة التي ستكون بين المجلسين؟
- هل هنالك مجالات أخرى تتطلب ضمانات التمثيل النسبي، مثلا التكوين الإداري لقوات الأمن؟ وكيف يمكن تطبيق مثل هذه الضمانات؟

ما الذي يجب أخذه في الاعتبار عند النظر إلى الإجراءات الخاصة؟

أن اتفاقيات اقتسام السلطة من غير المحتمل أن تعمل بصورة جيدة إذا تم السماح للأحزاب المسيطرة أن تحصل على الأغلبية ببساطة على حساب الأحزاب الصغيرة، حتى إذا تم منح الأحزاب/ المجموعات الصغيرة نصيب من الحقائق الوزارية أو فازت بعدد من المقاعد في البرلمان. إن تحقيق التوازن يعني أن القرارات على الأقل في بعض المجالات الحيوية يجب أن تعكس إجماع الآراء أو التأيد الواسع نسبيا، ولضمان ذلك من الواجب على قوانين صنع القرار أن توفر على الأقل إمكانية منع بعض أنواع القرارات، ويجب أن يكون ذلك حق مطلق في النقص، حيث أن مثل تلك الإجراءات من الممكن أن تقوم إما 1) برفع الحد الأدنى لتمثيلها اعلى من الأغلبية الأدنى (50% + 1)، و 2) والنص على أن إجراءات معينة تتطلب حد ادني من الأغلبية و مستوى معين من الدعم من مجموعات بعينها (أو من ممثليهم)، فمثلا في مقدونيا تحتاج قرارات معينة تحتاج إلى أغلبية كل أعضاء البرلمان إضافة إلى أغلبية أعضاء البرلمان من المجموعات التي ليست لديها أغلبية، ويمكن أن يقود نظام المجلسين إلى مثل هذه الأغلبية المزدوجة في بعض البلدان فإن جميع القوانين يجب أن تتم إجازتها من قبل مجلسي البرلمان بشكل منفصل (مثل الولايات المتحدة وسويسرا)، وفي بلدان أخرى فإن قوانين معينة فقط تتطلب موافقة المجلس الثاني (مثل ألمانيا).

- الأغلبية الخاصة: أن متطلبات الأغلبية الخاصة قد تنطبق على القوانين الخاصة بتغيير الدستور أو على القوانين الخاصة بإقرار التشريعات وحتى على اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء، وفي بعض الحالات تثير

الإجراءات الخاصة بالحاجة إلى إعادة نقاش الموضوع في البرلمان مثلا قامت بلجيكا بتقديم إجراءات جرس الإنذار هذه، أو ربما يحتاج الأمر المناقشة بواسطة لجنة برلمانية خاصة والتي بإمكانها رفع توصيات إلى البرلمان (متال لذلك كسوفو)

■ الدوافع (المحفزات): من اجل تفعيل مثل هذه الإجراءات فإنه من المهم معرفة ما يثيرها في كثير من الأحيان فإن الدستور، أو قوانين إجراءات البرلمان تحدد الحالات التي تنطبق عليها الإجراءات الخاصة، في حالات أخرى يمكن أن تتم إثارتها من قبل المجتمعات ذات الاهتمام أو من قبل لجنة خاصة، وعلى سبيل المثال فان دستور البوسنة والهرسك ينص على ما يلي: "يمكن أن يتم إعلان أن مقترح من قبل الجمعية البرلمانية يعتبر مدمرا لمصلحة حيوية للبوسنيين والكروات والشعب الصربي بأغلبية ممثلي الكروات والبوسنيين أو الصرب بشكل مناسب، وتتطلب هذه القرارات المقترحة موافقة مجلس الشعب و الأغلبية البوسنية والكرواتية وتصويت ممثلي الشعب الصربي الحاضرين والتصويت.

وتجعل الإجراءات الخاصة من المحتمل عدم الخسارة المستمرة للمجموعات المختلفة عن طريق التصويت من خلال الأغلبية المطلقة في الأمور المهمة ولكنها قد تقود أيضا إلى الجمود - وفي حالات مماثلة في البوسنة والهرسك - أدت إلى تشجيع السياسيين لتقديم مسائل "ذات أهمية حيوية" للمجتمع لان تلك هي الطريقة الأسهل لوقف أي قرار.

■ هل الإجراءات الخاصة مطلوبة؟ لأي نوع من الموضوعات؟ ما هي الآثار التي يمكن أن تكون إيجابية أو سلبية؟

■ ما هي احتمالات / مخاطر الإيقاف داخل النظام؟ من يملك حق النقض؟ هل هنالك إمكانية سوء استخدام السلطة؟ وإلى أي مدى؟ ما هي الآليات للتوفيق، وبناء الإجماع في الآراء؟

■ هل تم الأخذ في الاعتبار كل الوحدات / المجموعات ذات الاهتمام أو هل يمكن للنظام أن يحدث تهميشا جديدا؟ ما هي نوع الضمانات المفعلة؟ هل يتم ضمان مصالح الأقلية وكذا الأغلبية؟

كيفية ترسيخ آلية إرساء توازن السلطات؟

أن الدستور ينظم قواعد وقوانين اللعبة رغم انه قد تكون هنالك اتفاقات غير رسمية مثلا في تكوين الحكومة والمواد القانونية والدستورية التي قد تضيف المزيد الوزن وان كانت بمرونة اقل، ويرسل ترسيخ الدستور رسالة واضحة هي: ليس بإمكان أي طرف تغيير أو تميع قواعد اللعبة، وبإمكان التعديل الدستوري فقط فعل ذلك وهذا هو السبب الذي يجعل التعديلات الدستورية ذات أهمية، ويجب أن يضمن أيضا أن المصالح المختلفة يمكن أن تؤخذ في الاعتبار ويجب إلا يكون من السهل جدا ولا من الصعب جدا تعديل الدستور، ويمكن أن يقوم ترسيخ الدستور بالطبع يمكن أن يكون فعالا فقط اذا كان تطبيق الدستور يتم حتي ضد إرادة حزب الأغلبية في الحكومة أو إرادة الرئيس نفسه، كما أن احترام سيادة القانون و النظام القضائي الفعال أو الآليات الأخرى تعتبر من المكونات المهمة.

أن إعادة توازن النظام يجب أن تكون ممكنة وبخلاف ذلك وبمرور الوقت من الممكن أن يفقد النظام توازنه، وقد قامت الكثير من البلدان ذات النظم المركزية السابقة بتقديم المزيد من الاقتسام الأفقي للسلطة استجابة لمطالب المزيد من الفروق الدقيقة واتخاذ القرارات من اسفل إلى اعلى، في كل أنحاء البلاد في حين أن العديد من البلاد ذات النظم اللامركزية قد قامت بخفض درجة التقاسم الأفقي للسلطات كاستجابة للتعقيدات المتزايدة ومن اجل التكامل الدولي، وقامت البعض منها بزيادة الاقتسام الأفقي للحد من الاقتسام الراسي للسلطة ، وسوف تكشف تجربة الدستور الجديد أن كان هنالك حاجة لأي موازنة و في أي منطقة، وتوفر بعض الدول مراجعات على الدستور، على سبيل المثال فإنها تكون لجنة دستورية للمراجعة.

ويمكن أن تقدم آلية اقتسام السلطة على أسس دائمة وكذلك على أسس انتقالية (راجع ما سبق ذكره)، ولذلك فإن الدساتير يمكن أن تحتوي على بنود قد غربت شمسها (البنود التي يتوقف مفعولها بعد زمن معين أو عندما يتم الوفاء بمطالب معينة) وكذلك بنود تشرق شمسها (البنود التي تأتي في زمن معين أو عندما يتم الوفاء بظروف بعينها) ويخلق هذا الوضع مستوى من المرونة من دون تعريض ترسيخ الدستور للخطر.

- إلى أي مدى يمكن تضمين آليات اقتسام السلطة في الدستور؟ ما الذي يمكن تركه للاتفاقات غير الرسمية؟
- ما هي العملية التي يجب اتباعها لتعديل بنود اقتسام السلطة؟
- هل ستكون هنالك رؤية عامة لبنود اقتسام السلطة بعد وقت معين؟
- هل سيتم تقديم بنود معينة في اقتسام السلطة لمدة محددة؟

ماذا عن التنفيذ؟

لا يكفي أن يكون هنالك دستور قد تم وضعه بشكل جيد بل يجب أن يتم تحويل النصوص إلى واقع ملموس ولا بد أن يتم تطبيق البنود، وليس بالإمكان تحقيق كل شيء بين يوم وليلة ولكن بإمكان واضعي الدستور زيادة فرص التنفيذ من خلال الإعداد المسبق لجدول زمني للتنفيذ، عن طريق تحديد من سيفعل ماذا ومتى وماهي الموارد المطلوبة وإنشاء هيئة رقابة وتنسيق.

ويعتمد الوقت المطلوب للتنفيذ من ضمن أشياء أخرى على المناهج التي يتم اختيارها، فمثلا تقدم النظام الانتخابي الجديد يمكن أن يتم تطبيقه مع الانتخابات الجديدة وبالطبع سوف يحتاج في البداية إلى التشريعات المناسبة والأعداد للانتخابات وظروف الانتخابات وتوثيق نتائج الانتخابات. أما بالنسبة الطرق الجديدة لتشكيل الحكومة فيمكن تقديمها حتى من دون انتخابات جديدة، وتحتاج الإجراءات الخاصة فقط إلى تغيير قوانين الإجراءات، وفي هذه الحالات يمكن أن تكون هنالك عقبات سياسية في العملية ولكن عملية التطبيق ممكنة في وقت قصير نسبيا، وتزايد العقبات السياسية بشكل رئيسي لأن الترتيبات الجديدة تؤثر مباشرة على السلطة ولذا قد يتخوف البعض من فقدان السلطة، و من اجل الحد من الآثار على الأفراد وبالتالي الحد من حفز السلوك التخريبي قامت بعض الدول بتقديم ترتيبات انتقالية، فمثلا في جنوب أفريقيا تم ضمان مقعد في المؤسسات الانتقالية لكل عضو برلمان من عهد التفرقة العنصرية، ويمكن لمثل هذه المؤسسات الانتقالية أن تسهل عملية الانتقال ولكنها أيضا تؤخر تطبيق توزيع السلطة الانتقالية الدائم.

وستأخذ بعض آليات اقتسام السلطة بالضرورة وقت أطول في التطبيق فمثلا فإن أي بند للوصول إلى نسبية الإدارة في الشرطة مثلا سوف يكون عملية طويلة المدى - سوف يكون من غير المعقول و في كثير من الأحيان أيضا غير موصى به - أن يتم فصل عدد كبير من العاملين لتمكين من إحلال موظفين جدد محلهم، وذلك لان مثل هذا الأجراء من المحتمل أن يثير مقاومة داخل الإدارة ويمكن أن يضعف بصورة اعمق المؤسسات الضعيفة أصلا، وأضافه إلى قدرة الموظفين المحتملين على المحافظة على الجودة وتعزيزها فانهم يجب يكونوا مدربين كما يجب، وذلك لوجوب تحقيق التوازن بين الكم والنوع، وفي بعض الحالات يمكن أن تكون مراجعة سياسة التعيين و مؤهلات العمل و العاملين تكون كافية للتعرف بصورة مباشرة أو غير مباشرة على الممارسات العنصرية، وتقوم بعض الدول بوضع أهداف يمكنها أن تكون جزءا من تقييم الأداء أن كان المكتب أو الوزارة يقابل الممثلين المستهدفين للعاملين. وتحاول الدول تحقيق التمثيل من خلال حجز معظم نسب الوظائف الفارغة لمجموعات المناطق منخفضة التمثيل، وبصورة خاصة فإن كان الاعتماد على الوظائف الحكومية يستحوذ على الاهتمام فإن هنالك صعوبة في الموافقة

على الأهداف من غير تهميش أما المجموعات التي حصلت على تمثيل زائد أو المجموعات التي حصلت على تمثيل أقل. وزيادة على ذلك فانه ليس كافيا أن تقوم بإحضار أشخاص جدد للإدارة في كل مستويات التسلسل الإداري ولكن يجب أن يكون هناك الاستعداد للعمل يدا بيد من اجل التطوير

أن التفكير الواقعي في التطبيق أثناء فترة الصياغة يمكن أن يؤكد أن بنود تقاسم السلطة ذات معنى ويمكن تطبيقها، أما إذا كانت النصوص تخلق طوباوية (مجتمع لا يمكن تحقيقه) لا تتواجد الكثير من الفرص في تحقيقها فإن الدستور يبقى مجرد حبر على ورق.

- كيف يمكن تطبيق بنود تقاسم السلطة؟ ما هي الخطوات المطلوبة؟ ما هي الجداول الزمنية الواقعية؟ من سيكون على رأسها ومن يفعل ماذا (ماهي اختصاصات كل شخص)؟ وكم ستبلغ تكلفتها؟
- ما هي التحديات الفنية والسياسة المتوقعة في عملية التطبيق؟ ما الذي يمكن أن يفشل؟
- هل بنود تقاسم السلطة واقعية ويمكن تطبيقها؟
- ماهي آليات التطبيق ووسائل المراقبة الممكنة؟